

Vidékről és vidékfejlesztésről Gadócziné Fekete Évára emlékezve

Szerkesztői előszó

About rural areas and rural development In memoriam Éva G. Fekete

Editorial

TIMÁR JUDIT

TIMÁR Judit: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 5600 Békéscsaba, Szabó Dezső u. 42.; timar.judit@rtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5275-6905>

KULCSSZAVAK: vidékkutatás; vidékfejlesztés; elmaradott térségek; aprófalvak; közösségi alapú helyi/kistérségi gazdaságfejlesztés; foglalkoztatás; esélyegyenlőség; „népföldrajz”

ABSZTRAKT: A Tér és Társadalom jelen tematikus száma G. Fekete Éva vidékkutatónak állít emléket. Az ő talán legfontosabb örökségének az az elhivatottság tekinthető, amivel folyamatos együtt gondolkodásra sarkallta mindazokat, akik – hozzá hasonlóan – a vidék élhetőbbé tételéért, az ott élők jobb körülményeiért munkálkodnak. Ez a tematikus szám egy ilyen közös gondolkodás céljából született.

E szerkesztői előszó először magának G. Fekete Évának „ad szót”. Saját munkáiról tíz éve írt áttekintésében négy témát emelt ki: területi elmaradottság és kezelése, közösségi alapú helyi/kistérségi gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás és esélyegyenlőség. E kérdések kutatásában elért legfontosabb eredményeibe bepillantva képet kaphatunk a rendszerváltást követő két évtized vidékfejlődésének és -fejlesztésének aktuális problémáiról is. A következő fejezet G. Fekete Éva kutatásainak megközelítési módjait mutatja be a hozzá közel álló szerkesztő saját(os) nézőpontjából. Kritikai tértudományiként azonosított szemlélete feminista társadalomelméleteket alkalmazó munkáinak és „népföldrajzi” (*peoples geography*) tevékenységének felvillantásával érzékeltethető.

Végül azok gondolatait vetíti előre az előszó, akik e tematikus szám tanulmányai-ban a G. Fekete Évával közös gondolkodásuk eredményeit, illetve az ő vizsgálatainak tanulságait felidézve fejtenek ki olyan vidékkutatói témákat, melyeket Éva is minden bizonnyal a legfontosabbaknak tekintene napjainkban. Így kiemelt helyet kap e vizsgálatokban a helyi tudásra és adottságokra építő (*place-based*) vidékfejlesztés helyzete és perspektívái Magyarországon, európai összehasonlításban éppen úgy, mint egy hátrányos helyzetű kistérség Gyerekesély programjában. A szociális és szolidáris gazdaság változása ugyancsak európai összehasonlításban kerül fókuszba, míg a közfoglalkoztatás alakulása egy hátrányos helyzetű megyében végzett megismételt kutatás alapján követhető. Az oktatási rendszer változásai magyarországi kontextusban a foglalkoztatási helyzettel, míg a Székelyföld vonatkozásában a térség társadalmi jellemzőivel összefüggésben kerülnek elemzésre. Az emlékezést egy olyan virtuális vita zárja, amely az elmúlt 20-30 év magyarországi vidékfejlesztésének mérföldköveiről, sikereiről, de sokkal inkább problémáiról ad képet.



Judit TIMÁR: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Szabó Dezső u. 42., H-5600 Békéscsaba, Hungary; timarjudit@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0002-5275-6905>

KEYWORDS: rural study; rural development; backward areas; tiny villages; community-based local/regional economic development; employment; equal opportunity; 'peoples geography'

ABSTRACT: This thematic issue of *Tér és Társadalom* (Space and Society) intends to commemorate Éva G. Fekete, a researcher of rural studies. Her most important legacy is her dedication to collaboration in order to make rural areas more liveable and improve the living conditions of rural residents. 'Thinking together' to this end inspired the idea of this thematic issue.

The editorial foreword 'gives the floor' first to Éva G. Fekete herself. In a review of her studies written 10 years ago, she highlighted four topics in her research: territorial backwardness and finding solutions to it, community-based development of local economies and the economies of small regions, employment and equal opportunities. The overview of her research results provides insights into the most important topics of rural development that emerged during the two decades after the fall of communism. In the editorial foreword, the editor who had worked closely together with G. Fekete presents the approach that Éva G. Fekete adopted during her research. G. Fekete's approach comprised critical spatial science informed by feminist social theories and her empirically grounded activities related to 'peoples geography'.

The last part of the foreword outlines contributions in this special issue, which discuss the results of 'thinking together' with G. Fekete and the lessons drawn from her studies, while presenting current research in rural studies that G. Fekete would also deem as key. Such key issues include the state of place-based rural development in Hungary compared to other European experiences, and within the specific development programme of Give Kids a Chance in a disadvantaged micro-region. Changes in social and solidarity economy, again in comparison with European experiences, and trends in the public work scheme in the rural settlements of a disadvantaged region also come to the fore. Hungarian and Romanian research analyses changes in the education system in connection with employment and the social characteristics of the region Szeklerland, respectively. The closing section of this commemorative issue is a virtual debate about the milestones, successes and, even more importantly, the difficulties of rural development in Hungary over the past 20–30 years.

Bevezetés

Gadócziné Fekete Éva az idén lenne 60 éves. Ahhoz túl fiatal, hogy kollégái a regionális tudományban is elterjedt tisztelegő kötettel ünnepeljék. Sajnos azonban az ország egyik legismertebb és legelismertebb vidékkutatójának már 2018-ban is csak emléket állítani gyűlhetett össze Edélényben nemcsak a környékről, de az ország legtávolabbi csücskeiből is több mint száz kutató, tanár, állami és civil vidékfejlesztő, egykori munkatárs és barát. Mindenki egyetértett abban, hogy Éva talán legfontosabb örökségének azt az elhivatottságot kell tekintenünk, amivel folyamatos együtt gondolkodásra sarkallta mindazokat, akik – hozzá hasonlóan – a vidék élhetőbbé tételéért, az ott élők jobb körülményeiért munkálkodnak. Ez a tematikus szám egy ilyen közös gondolkodás céljából született. Az Évával együtt a múltban feltett s ma is releváns kérdésekre keressük a válaszokat. Részben az ő munkáit, eredményeit felidézve, visszatekintünk a magyarországi vidék átalakulásának/átalakításának fontos mozzanataira, hogy ennek segítségével értelmez-

zük napjaink gazdasági, társadalmi, politikai folyamatait, s keressük egy egyenlőtlenségeket, elmaradottságot, periferizálódást mérséklő vidékfejlődés és -fejlesztés lehetőségeit.

Éva „együtt, de hogyan?” kérdés körül forgó gondolatait (G. Fekete, Bodolai 1995) talán azzal idézzük meg leghitelesebben, ha e szerkesztői előszóban először őt „szólaltatjuk meg”. Megtehetjük, hisz éppen tíz éve ő maga készített egy számadást munkájáról, a megelőző másfél évtizedben általa legfontosabbnak tartott kutatási kérdésekről, az azokra adott válaszairól. Kapjon ezután helyet itt egy olyan személyes emlékezés, amely a testvéri, baráti beszélgetések, a közös tanulmányok írása, a hazai és külföldi falvak közös látogatása során szerzett tapasztalatokból táplálkozva, Éva kutatásának megközelítési módjait mutatja be, nyilván az emlékező saját(os) nézőpontjából. Végül azok gondolatait vetítjük előre ebben az előszóban, akik e tematikus szám tanulmányaiban az Évával közös gondolkodásuk eredményeit, illetve az ő vizsgálatainak tanulságait felidézve fejtenek ki olyan elméleti fókuszú és/vagy empirikus eredményekre építő vidékkutatási témákat, melyeket minden bizonnyal Éva is fontosnak tekintene napjainkban.

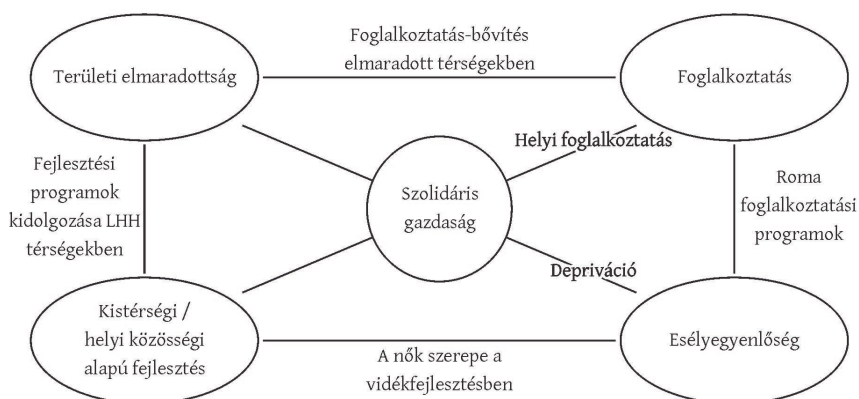
Másfél évtized vidékkutatása az önértékelés perspektívájából

G. Fekete Éva saját kutatásának 15 évét egy Habilitációs Füzet formájában tekintette át 2010-ben.¹ Ebben az időszakban, sőt – mint arról első publikációi tanúsodnak – már pár évvel korábban is, a következő témák álltak érdeklődése középpontjában: területi elmaradottság és kezelése, közösségi alapú helyi/kistérségi gazdaságfejlesztés, foglalkoztatás és esélyegyenlőség (G. Fekete 2010; 1. ábra). Ezek az interdiszciplináris szemlélettel vizsgált kérdéskörök mindvégig át- meg átszöttek egymást munkásságában, s már megnevezésük is magában hordozza, hogy Éva sohasem szűnt meg a területi „fejlődés” mellett a fejlesztés lehetőségeit is tanulmányozni, kutató mellett aktív fejlesztőként tevékenykedni. Már az itt említett önértékelése kezdőpontját jelentő kandidátusi disszertációjában letette a voksát az elmaradott kistérségek vizsgálata, a közösségi összefogáson alapuló fejlesztés mellett, s mindezt úgy, hogy elméleti megalapozással, újszerű elmaradottság-értelmezésekkel, komplexen kidolgozott módszertannal kívánt az alkalmazott geográfia számára és a kistérségfejlesztéssel foglalkozó szakemberek képzésében egyaránt hasznosítható segítséget adni (G. Fekete 1994).

„A területi elmaradottság és kezelése” témakörön belül fontos feladatnak tekintette a területi elmaradottság és a társadalmi periferialitás rendkívül differenciált összefüggéseinek feltárását. Myrdal (1956) fejlődő országok példájából kiinduló halmazott oksági elmélete alapján az elmaradottság „ördögi körét” alkotó öt fő tényezőt azonosított, így a demográfiai egyensúly megbomlását, az elszigeteltséget, a gyenge térségi jövedelemtermelő képességet, a szükségletek kielégítésének akadályait és a környezeti erőforrások alul- vagy túlhasznosítását (G. Fekete 2006a).

Vizsgálatai terepe ekkor elsősorban Észak-Magyarország, illetve élethosszig tartó elkötelezettségének célpontja, a Cserehát volt. Többek között azt találta, hogy az elmaradott térségekben a társadalmi és a területi hátrányok összeadódnak, s a csereháti romák helyzetének elemzése megmutatta, hogy mindez különösen az ő kirekesztettségüket mélyíti el (G. Fekete 2005a). Az elsők között írta le, hogy ezek a folyamatok végső soron térségi szintű gettósodáshoz vezetnek. Miközben a területi elmaradottság és a földrajzi lépték összefüggéseinek vizsgálata ráirányította a figyelmét az aprófalvak problémáira, külföldi tapasztalatokat is tanulmányozva s rámutatva e településkategória differenciálódására, az aprófalvak hat típusát, köztük a gettósodó falvakét különítette el (G. Fekete 2005b).

1. ábra: A tizenöt év kutatási témáinak rendszere
Research topics of the past 15 years



Forrás: G. Fekete 2010, 6.

A korszakra oly jellemző, a város- és regionális versenyről, sikerről folyó diskurzusokba is az elmaradottság perspektíváját alkalmazva kapcsolódott be. Azt állította, hogy az ilyen tulajdonsággal bíró térségekben másként értelmezhető a versenyképesség, amiben fontos szerepet kap a környezeti fenntarthatóság, a társadalmi bevonás, a belső, a formális gazdaság mellett a szubsztantív, illetve a szociális gazdaság, a közösségi és a külső szereplők felértékelődése. Az elmaradott térségeknek az önerő mellett a külső tőke bevonását, megkötését segítő képességre is szükségük van ahhoz, hogy helyzetükön változtatni tudjanak. Ezt az abszorpciós képességet egy négydimenziós térben értelmezte (térségi vonzerők, szervezeti kapacitások, mobilizálható belső tőke, belső és külső célok illeszkedése), s elkészítette Magyarország kistérségeinek abszorpciós képesség szerinti tipizálását. Eredményei gyakorlati alkalmazhatóságához nem férhet kétség, hiszen egyértelművé vált például, hogy a kistérségek jellemzően a fejlesztő szervezetek erős tervezési és hálózatépítési tevékenysége révén kerülhettek jobb pozícióba annál, mint ahol a hagyományos értelemben vett térségi fejlettség térképén elhelyezkedtek (G. Fekete 2004, 2008a).

A területi elmaradottság kezelésének tapasztalatait, illetve lehetőségeit vizsgálva Éva azon az állásponton volt, hogy a hátrányokat nem a fejlett térségek útját követő modernizációval lehet leküzdeni. A helyi gazdaság önerős fejlesztését a kívülről bevitt innovációkkal ötvöző felzárkózási forgatókönyvben olyan lehetőséget látott, amivel a nem profitorientált vállalkozásokra (szociális gazdaságra) építve mindkét modell előnyei kihasználhatók. Empirikus vizsgálatok segítségével elemezte a szociális gazdaság megerősítésének regionális feltételrendszerét (G. Fekete, Solymári 2004). Ugyanakkor a nemzetközi területpolitikák második világháborút követő elgondolásait, a perifériák fejlesztésének alapvető elméleteit és a hozzájuk kapcsolódó technikákat tanulmányozva fogalmazta meg kritikáját a felzárkózást a fejlettek által bejárt, már túlhaladott út másolásában látó, a felülről irányított modernizációra törekvő, a helyi kezdeményezéseknek kevés teret adó, nem kellően differenciált magyar területi politikáról (G. Fekete 2009a, 2010).

A másik, Éva által kiemelt témakör a „közösségi alapú helyi/kistérségi gazdaságfejlesztés”. A fejlesztési együttműködések hazai jellemzőinek és problémáinak megértése érdekében elemezte az államszocializmusban, majd a posztszocialista átmenetben működő gátló és ösztönző tényezőket, illetve vizsgálta azokat a folyamatokat (G. Fekete 2001a, 2006b, 18.), melyek a korábban a településekhez kötött helyi fejlesztéseket kistérségi szintre mozdították át. Több kérdőíves felmérés eredményei alapján különítette el a kistérségi szerveződések és fejlesztések rendszerváltás utáni alakulásának négy korszakát, feltárva, hogyan jutottak el a közösségi „töltetől” a 2003-tól jellemzővé vált újraközpontosításig, ami abszolutizálta a helyi önkormányzatok térségfejlesztő szerepét (G. Fekete 2001a, 2006b). A 2000-es évek legvégén úgy látta: „A kistérségi szervezeti rendszer magyarországi alakulása és a partnerségi együttműködés gyengesége nem kedvez a közösségi alapú helyi fejlesztésnek. A területfejlesztési funkció a többcélú társulásokban visszaszorult, a vidékfejlesztésben párhuzamosságok vannak, a civilek valójában a partvonalra kerültek” (G. Fekete 2010, 20.).

A környezettudatos (fenntartható) gazdaságot, a kulturális, a szociális és a hálózati gazdaságot a közösségi összefogáson alapuló helyi/kistérségi fejlesztés olyan egymáshoz szorosan kapcsolódó pilléreinek tekintette, melyekben kibontakozhattak a helyi fejlesztés innovációi. Ezen innovációk jellemzőit több mint 200 fejlesztési projektben tanulmányozva azonosította a kistérségi innovációs potenciál összetevőit, melynek révén lehetővé vált a fejlesztések hatásainak kistérséget összehasonlító monitoringja is (G. Fekete 2001b).

Az az attitűd, ami Évát a fejlesztések tervezésekor motiválta, természetesen empirikus kutatásai tervezésében is felismerhető volt. Kollégáival már 1994-től gyűjtötték az ország helyi/kistérségi területfejlesztési terveit; először az MTA Regionális Kutatások Központja Észak-magyarországi Osztályán, később a Miskolci Egyetem és az Észak-magyarországi Regionális Kutatások Alapítvány összefogásában működtették az Észak-magyarországi Területfejlesztési Adattárat. Fontosnak tartotta, hogy kidolgozzon a kistérségi tervek értékeléséhez egy, a hazai jogszabá-

lyokhoz igazodó és egyben EU-kompatibilis szempontrendszer és módszertant (G. Fekete 2001c). Sőt, azt is, hogy összeállítsa a kistérségi tervezés kézikönyvét, melyet a közösségi tervezés minden szakaszára figyelemmel készített el, számos gyakorlati példával segítve a megértést (G. Fekete 2008b). Saját bevallása szerint ezt a „tervezéseméleti háttértudás, a 15 éves tervezői tapasztalat és a mások által készített közel 200 kistérségi tervről alkotott vélemény” tette lehetővé számára (G. Fekete 2010, 29.).

Végül, másfél évtizedes munkája áttekintésében Éva összekapcsoltan tárgyalta a „foglalkoztatás és esélyegyenlőség” témáit, hisz ezek adták regionális kutatásai leghatározottabb, szorosan összefonódó társadalmi dimenzióját. Azok közé tartozott, akik – a statisztikai adatokon túl, kérdőíves felmérések, esettanulmányok eredményeire alapozva – már korán felhívták a figyelmet arra, hogy a tartós munkanélküliség '90-es évek végi statisztikában jelzett csökkenésével szemben éppen annak növekedésével, s az ezzel együtt járó komoly társadalmi problémákkal kell számolni (G. Fekete, Velkey 2002). A tartós munkanélküliség kezelésének külföldi és hazai módszereiből és tapasztalataiból kiindulva, a munkaerőpiac fő áramán kívüli munkahelyteremtésre összpontosító, a társadalom periferiájára került csoportokat megcélzó, „alulról felfelé szerveződött” foglalkoztatási programokat találta a leghatásosabb eszköznek (G. Fekete 2010). Hazai megvalósításuknak több akadályát/problémáját tárta fel. Ilyenek a piacképesség és a vállalkozások indításához szükséges feltételek hiánya, a falusi közegben működő inkubátorházak támogatásának elmaradása, valamint az a veszély, hogy a külső vállalkozások betelepítése esetén a helyiek kiszolgáltatottá válnak (G. Fekete 2005c).

A foglalkoztatottság növekedését a munkavállalási motivációk is akadályozhatják, melyeket Éva az MTA Regionális Kutatások Központjában, az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatásával folyó kutatási projektben tanulmányozott. Ezek időbeli alakulása mellett – természetesen – a térbeli változás jellemzőit is vizsgálta, s legmarkánsabbnak a falu-város különbségeket találta (G. Fekete 2008c).

Foglalkoztatási kérdésekre irányuló kutatásaiban kiemelt szerepet kaptak a romák munkavállalásának erősítése érdekében folyó vizsgálatok. A munkaerőpiaci integrációt, a foglalkoztatást gátló tényezők tudatosításán túl – bízva a gyakorlati hasznosíthatóságban –, fontos feladatnak tekintette a nemzetközi és hazai jó gyakorlatok feltárását (G. Fekete 2009b). Amellett, hogy a romák területfejlesztésben való részvételének lehetőségeit kereste, a nők vidékfejlesztéshez fűződő kapcsolatát is igyekezett megérteni (G. Fekete 2006c, 2009c). Kutatóként és fejlesztőként, elméleti megközelítésben és módszertani kézikönyv írásával egyaránt sokat tett azért, hogy az esélyegyenlőségi szempontok helyi és országos szinten beépüljenek a területi politikákba és programokba (G. Fekete 2006c).

Habilitációs füzetének elkészítése után alig öt évvel „A vidéki munkanélküliség tömegessé válásától az új foglalkoztatási modellekig” címmel G. Fekete Éva (2015a) önálló kötetbe rendezte tizenöt év foglalkoztatási tárgyú kutatásait. Az alatt a né-

hány év alatt, amíg még lehetősége volt dolgozni, megmaradt az itt bemutatott fő témái mellett, természetesen igazodva a vidéki élet kutatókkal szemben támasztott aktuális kihívásaihoz. Így a korábbinál talán nagyobb hangsúlyt kapott a társadalmi felzárkóztatás szolgálatába állított társadalmi innovációk tanulmányozása, többek között az Éva által soha „magára nem hagyott” Csereháthoz kötve, s az eredményeket egy szerkesztett kötetbe foglalva (G. Fekete 2015b). Az 1. ábra tanulsága szerint a szociális, szolidáris gazdaság, társadalmi vállalkozások témakörét már korábban is a vidékkutatások centrumába helyezendőnek tartotta, de munkássága utolsó szakaszában ténylegesen meg is szaporodtak e témába vágó publikációi. 2014-ben még egy OTKA-projektet is indított „Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon” címmel, amit azonban kollégái már csak nélküle fejeztek be (G. Fekete et al. 2018). Ehhez új témaként kapcsolta a gazdaságfejlesztés szempontjából fontos helyi termékek vizsgálatát, melynek eredményeit – önmagához híven – egy tankönyv írásával is a „polcra könnyen leemelhető” segítség formájában hagyta a vidékkutatókra (G. Fekete 2014), de a gyakorlati fejlesztői munkájában is innovációként hasznosított.

G. Fekete Éva kritikai tértudományi megközelítése egy kutatótárs sajátos interpretációjában

G. Fekete Éva saját munkáját összegző áttekintését elsősorban a fő kutatási témák, kérdések strukturálták. Úgy vélem, legalább ilyen fontos az a megközelítési mód, amivel vizsgálataihoz közelített, ami több elemében is újat hozott s inspirálhatja az „utódokat”. A nemzetközi falu-, illetve vidékkutatások ismert értékeléseiben gyakran rajzolódnak ki nagyobb, a megközelítési módok változásaival leírható fordulatok, így a funkionalista, politikai gazdaságtani, szociálkonstruktivista felfogások megjelenése (lásd Cloke 1997; Mikle 2018; Woods 2009). Magyarországon még nincs konszenzus az ilyen nagy irányzatokhoz kötött korszakolásról, egyelőre a falukutatások ilyen „kategorizálására” is alig van példa (lásd Csurgó 2011; Kovách 2012; Timár, Velkey 2016).

Kívülről nézve, de kutatótársként, barátként, testvérként Évához közel élve és dolgozva, az ő munkáit – legalábbis érett kutatói korszakától – kritikai földrajzikként határoznom meg. Csak remélni tudom, hogy ez a megközelítési mód elég tág ahhoz, hogy ne tekinthessük leszűkítő beskatulyázásnak, ahogy azt is, hogy ha Éva talán direkten nem is azonosította így szakmai identitását, nem is lenne ellenére. Már csak azért sem, mert fontosnak tartotta, hogy aktívan részt vegyen a Kritikai Geográfusok 3. Nemzetközi Konferenciáján, Békéscsabán, majd a következőkön Mexico Cityben és Mumbaiban. Ott volt az IGU Commission on Gender and Geography szegedi konferenciáján, a rurális Európa migrációs folyamataira koncentráló berlini Women Forumon. Írt a humanisztikus geográfiáról a helyi, kistérségi fejlesztések perspektívájából (G. Fekete 1998), a posztmodern értékek-

ről rurális terekben (G. Fekete 2016, 2009d; G. Fekete, Lipták 2011), alkalmazott feminista elméleteket (G. Fekete 2003a, 2010, 2016; Timár, G. Fekete 2009), gyakorlati felhasználásra szervezett munkái pedig sokkal inkább tekinthetők a kritikai geográfusok által művelt „népföldrajznak”, mint tradicionális alkalmazott kutatásnak (G. Fekete 2003b; Timár, Enyedi 2004). Ebben a fejezetben a kritikai társadalomtudományi megközelítésekől elsősorban e két utóbbit emelem ki, mivel ezek ismerhetők fel leginkább az Éva által a korábbiakban bemutatott legfontosabb témákban, így az esélyegyenlőség és a közösségi alapú helyi, kistérségi fejlesztés vizsgálatában is.

Azon kevesek közé tartozott, akik a falusi társadalmat nemcsak a retorika szintjén írták le differenciáltnak, s külön figyelmet fordított a *gender-különbségekre és -egyenlőtlenségekre*. Nagy társadalomtörténeti korszakok jellemzőit összevetve arra jutott, hogy a posztmodern társadalmakban mind a rurális térségeknek, mind a nők társadalmi szerepének megnő a jelentősége. Új települési, gazdasági funkciók kapnak teret, melyek működéséhez szükség van a nők sajátos képességeire és tudására. Ez az új kihívás és olyan értékek erősödése, mint a nem-materiális szükségletek, környezeti tudatosság, tolerancia, diverzitás, esztétikai szempontok, önmegvalósítás, részvétel, kulturális örökség, hálózatosodás és identitás, javíthatják a falusi nők kilátásait. Azt sem hagyta azonban figyelmen kívül, hogy miközben ezek a változások gyarapíthatják a nők megélhetési lehetőségeit, a fenntartható megélhetés egy újfajta függőség (Fodor 2002) kialakulásával nehezítheti a helyzetüket (G. Fekete 2009c).

Miközben Éva ezekkel a kutatásokkal hozzájárult a rendszerváltás után megjelenő feminista földrajz egyébként erősen megkésett fejlődéséhez is (Timár, G. Fekete 2010), a vidékfejlesztés iránti elkötelezettségének köszönhetően a gyakorlati szakemberek, de például a tőle segítséget kérő civil szervezetek (pl. Magyarországi Női Alapítvány) számára, az esélyegyenlőség mint az EU strukturális politikájában alkalmazott horizontális elv érvényesítésére irányuló vizsgálataival nyújtotta a leghasznosabb útmutatást. Az ezzel kapcsolatban ismereteket az elsők között rendszerezte egy tankönyvben is (G. Fekete 2006d).

Felsőoktatási tananyagok készítése mellett számos, az egyetemi hallgatók sokaságát a vidékfejlesztés mellé állító képzést szervezett. Az országsszerte ismertté és kedvelté vált, s Éva követői javaslatára mára már az ő nevét viselő irotai „Periféria (LHH) Nyári Egyetem” gyakorlati, a Csereháton megtapasztalható tudást adott a hallgatóknak, miközben a „külső-belső” szereplők közti együttgondolkodás innovációt hozott a számos hátránnyal sújtott kistérségbe. Ez a fajta kutatói, oktatói, gyakorlati tevékenység pedig, kiegészülve a folyamatos fejlesztői munkával (Éva saját bevallása szerint 1996-tól 2010-ig 40 kutatási projektben vett részt, legtöbb esetben témavezetőként) már minden bizonnyal nevezhető „népföldrajznak”.

Nem véletlen, hogy épp ő volt az, aki a *Tér és Társadalom* kritikai geográfiai tematikus számában bevezette a magyar olvasóközönség számára a „népföld-

rajz” (*peoples geography*) fogalmát (G. Fekete 2003b). David Harvey (1984) elképzelései nyomán, a kritikai geográfia radikalizálására törekvő földrajzosok olyan irányzatot hívtak életre, amely alkalmas az akadémiai földrajz és a baloldali mozgalmak közelítésére, amely a mindennapokban hasznosítható tudással közvetlenül segíti a közösségi kezdeményezéseket, és a saját sorsuk alakításához szükséges földrajzi ismeretek közérthető átadásával a hátrányosan megkülönböztetett, elnyomott társadalmi csoportokat (Mitchell 2000). A Syracuse Egyetemen akkor még alig pár éve indult népföldrajzi projekt tanulságait is felhasználva Éva azt próbálta végiggondolni, hogy vajon van-e, elterjedhet-e Magyarországon is egy ilyen irányzat. Úgy vélte, „a földrajzi kutatás pusztá tárgyából annak alanyává, az eredmények alkalmazójává válásra jószerivel csak ott találunk példát, ahol a geográfus és a közösség között tartós, a mindennapokat át- és átszövő együttműködés alakult ki. A kölcsönhatással jellemezhető együttműködésben fejlődhet ki a geográfus adott csoport érdekeivel azonosulni tudó szemlélete, és tudnak megfogalmazódni a csoport számára fontos, a geográfia tárgykörébe tartozó kérdések” (G. Fekete 2003b, 70.). Félő, hogy csak elvétve találhattunk volna akkoriban (s talán még napjainkban is) ilyen geográfust, de ilyen közösséget is. Ő biztosan az előbbieik közé tartozott, s helyi beágyazottságát mutatja, hogy épp kutatói, fejlesztői aktivitása legkedvesebb terepét, a Cserehátot találta a helyi fejlesztést segítő földrajzi tudás közvetítésére („népföldrajz” művelésére) alkalmas környezetnek. Pontosabban, az 1989-ben az ő közreműködésével is alapított Csereháti Településszövetséget, az e tájon élő, számos hátránnyal sújtott embereket, akik számára az elköltözés látszott az egyetlen túlélési stratégiának, holott – mint írta – „náluk van a változtatás kulcsa” (G. Fekete 2003b, 72.). Úgy vélte, a lokális akciók és a földrajzi szakmai munka között erős kapcsolat alakult ki. A helyiek szemszögéből és érdekében végzett vizsgálatok, a közösségi fejlesztési stratégiák, programok kidolgozásának szakmai irányítása, az oktatási és PR-tevékenység célja itt minden kétséget kizáróan megfelelt a „népföldrajz” elveinek, hiszen az ilyen cselekvések az általuk átadott földrajzi tudással saját helyzetükön javítani akaró hátrányos helyzetű emberek megsegítésére szerveződtek. A kritikaiság további, tartalmi elemeinek meglétét latolgatva fontosnak találta, hogy a helyi fejlesztésben nem a globalizálódó gazdaság játékszabályaihoz alkalmazkodó, a versenyben győztes pozíciót elérni akaró stratégia elemei domináltak, hanem egy olyan stratégiáé, mely a globalizációs ártalmak kivédése, új játékszabályok követése felé vezet a közösségeket. Úgy vélte, az ilyen, valóban „grass roots” kezdeményezéseket eredményező stratégiákban megtestesülő földrajzi tudás kritikainak tekinthető abban az értelemben, hogy „a nagytőke által diktált globalizációs folyamatok alternatíváit keresi”. Gondja inkább az „elméleti tudatosság” hiányával volt, vagyis azzal, hogy e tudást nem megfelelő mértékben támasztották alá elméleti munkák. A Cserehátot azt tapasztalta, hogy a „Nyugaton” jellemző sorrendet megfordítva, „hamarabb jutottunk el a ‘néphez’, mint ahogyan erre elméleti vonalon felkészültünk volna” (G. Fekete 2003b, 75.). Későbbi munkáiban nemcsak e hiányosság leküzdésére törekedett, de az itt idézett tanulmányában

összegyűjtött, a közösség tagjai számára hasznosnak ítélt témakörökben maga is számos képzést szervezett és közreműködött ismeretterjesztő kiadványok készítésében.

G. Fekete Éva eredményeinek továbbgondolása a pályatársak tanulmányaiban – tallózás a tematikus szám tartalmából

Egy folyóirat tematikus száma nyilvánvalóan nem adhat elég teret ahhoz, hogy G. Fekete Éva mának is számos tanulsággal szolgáló kutatási eredményeiből – azokról arányos áttekintést adva – továbbszemezgezzünk. Azt reméljük viszont, hogy a vidékkutatás számára jelenleg kihívást jelentő releváns kérdésekről egy olyan „együtt gondolkodás”, mint amilyenre az itt következő tanulmányok vállalkoznak, méltó ápolása lenne Éva szellemi örökségének is.

Betekintést kaphatunk a G. Fekete Éva szerint az elmaradott térségek, aprófalvak szempontjából kulcsfontosságú, alulról kezdeményezett és felülről támogatott integrált, az EU-politikában később helyalapúnak (*place-based*) nevezett fejlesztési szemlélet jelenlegi magyarországi helyzetébe. Somlyódyné Pfeil Edit (2020) sokoldalú elemzéssel, a jó kormányzás és partnerség koncepcióját is analitikai keretül használva mutatja be, miért látja úgy, hogy míg a nemzetközi térben felértékelődött a lokalitás és az endogén erőforrásokra építkezés, valamint a “há-lózatóság”, addig Magyarországon épp az ellenkezője történt: az újraelosztó támogatáspolitikai, a felülről vezérelt fejlesztési szemlélet nyert teret. Az intézményesítésre és a szabályozásra, illetve azok hatásaira koncentrálnak rámutat a fejlesztésekben a tervezettség, az integrált szemlélet hiányának a vidék életfeltételeire, a térbeli egyenlőtlenségekre is ható problémáira.

Ugyanennek a „helyi tudásra és adottságokra építő” fejlesztői szemléletnek az érvényesülését vizsgálja tanulmányában Keller Judit (2020), immáron egy konkrét fejlesztést, a Gyerekesély program megvalósítását elemezve. Mindezt a G. Fekete Éva számára oly fontos terepen, a csereháti Encsi kistérségben/járásban. Interjúkra alapozó vizsgálata eredményeinek interpretálásában kiválóan tudja használni analitikai keretül az Éva által a hátrányos helyzetű kistérségek, valamint aprófalvak fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott téziseket (innovatív térségfejlesztési alapelveket), s ezzel egyfajta viszonyítási pontot is kínál, időbeli és térbeli összehasonlításokra is lehetőséget ad az olvasó számára. Ugyanakkor egy új, az európai tudományos diskurzusokban erősödő kritikai koncepció, a térbeli igazságosság érvényesüléséről, a helyben élő gyermekek méltányos jólétét célul tűző program lehetőségeiről és korlátairól is képet ad. Utóbbiakat illetően rámutat a jóléti ellátásokból kivonuló, forráskivonásokkal és hierarchikus kormányzásmódokkal jellemezhető közpolitikai és intézményi közeg okozta hátrányokra.

A G. Fekete Éva másik nagy kutatási témáját jelentő, helyi gazdaságfejlesztés részeként is értelmezett szociális gazdaság fogalmának elmúlt 30 évben végbe ment tartalomváltozásait elemzi Csoba Judit (2020). Az ezredfordulón az OFA-ROP

Hálózat szakértői műhelyében Évával együtt dolgozva még a szociális gazdaságról adtak rövid áttekintést a hazai szakemberek számára (Frey et al. 2007). Azóta azonban modellváltás történt a szolidáris gazdaság irányába. A szerző ennek a transzformációnak a fejlődési szakaszonként differenciált jellemzőit, gazdasági, társadalmi, politikai közegének változásait vázolja fel. Nemzetközi és hazai tudományos és szakpolitikai diskurzusok elemzésének segítségével így ez a tanulmány újra európai trendekbe ágyazottan mutatja be a szociális gazdaság magyarországi fejlődési sajátosságait.

A szociális (szolidáris) gazdaságot Lipták Katalin (2020) a munkanélküliség problémájával sújtott periférikus térségek és települések számára a közfoglalkoztatásból való továbblépés lehetőségeként vázolja fel. Tanulmánya középpontjában azonban maga a közfoglalkoztatás áll. Azt a ritka lehetőséget használta ki, hogy G. Fekete Éva vezetésével 2010-ben egy, a közfoglalkoztatás helyzetét (többek között) Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein vizsgáló kérdőíves felmérés résztvevője volt (G. Fekete et al. 2011), így ezt a felmérést megismételhetette 2020-ban, hogy elemezze a tíz év alatt végbement változásokat. Ezzel egy településközi szisztematikus összehasonlításhoz alkalmas módon „ad hangot” az önkormányzatoknak. Az aprófalvak és periférikus települések helyzetében nem talált érzékelhető javulást: a nagyarányú munkanélküliség problémája továbbra is a megoldandó feladatok listájának legelején áll.

A vidéki térségek tartós munkanélküliségének kezelése Velkey Gábor (2020) számára is olyan kutatói kihívást jelentett, amire az ezredfordulón G. Fekete Évával együtt próbáltak reagálni azzal a mindkettőjüket motiváló igénnyel, hogy tudásukkal közvetlenül is segítsenek térségük gondjain (G. Fekete, Velkey 2002). Viszonyítási pontként használva a korábban feltárt tényeket, a szerző ebben a tanulmányban részben az elmaradott vidéki térségek jelenlegi foglalkoztatási helyzetét vizsgálja, részben pedig a változó oktatási rendszer fiatalok iskoláztatási és elhelyezkedési esélyeire gyakorolt hatásait elemzi. Ennek során egy erősen differenciálódó, a településhálózati, térségi egyenlőtlenségeket magán viselő általános iskolai intézményhálózatot ír le, amihez csatlakozik az állam által nyújtott középfokú oktatási szolgáltatások társadalmi-térbeli egyenlőtlenségeket újratermelő intézményrendszere.

Az oktatási intézmények és a társadalom viszonyát vizsgálja Biró A. Zoltán és Bodó Julianna (2020) is, határon túli kitekintéssel gazdagítva e tematikus számot. Annak a csíkszeredai Regionális és Antropológiai Kutatások Központjának (KAM) az oktatási témájú kutatási eredményeit foglalják össze, melynek maguk is munkatársai, s mellyel G. Fekete Évának is szoros szakmai kapcsolata volt. Úgy tűnik, az ő szemlélete is hozzájárult ahhoz, hogy a szerzőpáros a székelyföldi térség társadalmi jellemzőinek az ottani magyar oktatásra gyakorolt befolyását, az intézmények működésének, a pedagógusi szerepek alakulásának és az oktatási/tanulási tevékenység térségi társadalmi szerepének változását – a fősodorban lévő diskurzusoktól eltérően – nem kisebbségpolitikai megközelítésben, hanem vidék-

kutatási témaként tanulmányozza. Felvetve a kérdést, hogy a térség a saját erőforrásaira építve mit tehet a saját oktatási intézményei érdekében, maguk is csatlakoznak a G. Fekete Éva, s e rá emlékező tematikus szám többi szerzője gondolkodásában is oly fontos helyet kapott “bottom-up” fejlesztési szemlélethez.

Végül, az emlékezést egy, a „Vita” rovatban csokorba szedett virtuális párbeszéddel zárjuk. Párbeszéd abban az értelemben, hogy Szörényiné Kukorelli Irén (2020) körkérdésére olyan kutatók (Kulcsár László 2020; Finta István 2020; Kovács Dezső 2020) válaszolnak, akik Évához hasonlóan s vele többféle módon együttműködve, a fejlesztői szerepet is gyakorolták már. Éppen személyes tapasztalataik hozzák életközébe összegzéseiket, melyek az elmúlt 20-30 év magyarországi vidékfejlesztésének mérföldköveit, sikereit, s még inkább problémáit vázolják fel. Ez a párbeszéd pedig, az itt közölt tanulmányokkal együtt, kiindulópontja lehet egy – reményeink szerint – sokak bekapcsolódásával folytatható közös gondolkodásnak a vidékről, vidékfejlesztésről. Ugyanakkor folytatása is G. Fekete Éva elhíresült kérdésének: „együtt, de hogyan?”

Jegyzet

- 1 A G. Fekete Éva munkáira következőkben közölt hivatkozások csupán példák a Habilitációs Füzetben található irodalomjegyzékből.

Irodalom

- Biró A. Z., Bodó J. (2020): Iskolaoktatás egy vidéki társadalom szemszögéből. *Tér és Társadalom*, 4., 143–157. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3307>
- Cloke, P. (1997): Country backwater to virtual village? Rural studies and ‘the cultural turn’. *Journal of Rural Studies*, 4., 367–375. <http://doi.org/bv6bkh>
- Csoba J. (2020): A szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig. A helyi gazdaságfejlesztési modell átalakulása. *Tér és Társadalom*, 4., 71–99. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3301>
- Csurgó B. (2011): A gender téma a vidékszociológiában. In: Dupcsik Cs., Kovács I., P. Tóth T., Takács J. (szerk.): *Nézőpontok: Fiatal kutatók tanulmányai*. MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 137–154.
- Finta I. (2020): A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig. *Tér és Társadalom*, 4., 172–177. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3324>
- Fodor, É. (2002): Gender and the experience of poverty in Eastern Europe and Russia after 1989. *Communist and Post-Communist Studies*, 35., 369–382. [https://doi.org/10.1016/S0967-067X\(02\)00026-0](https://doi.org/10.1016/S0967-067X(02)00026-0)
- Frey M., G. Fekete É., Csoba J., Lévai M., Soltész A. (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. OFA, Budapest
- G. Fekete É. (1994): *Elmaradott kistérségek közösségi összefogáson alapuló fejlesztése – mint kihívás az alkalmazott geográfia számára*. Kandidátusi Disszertáció (fokozatszerzés: 1995)
- G. Fekete É. (1998): Helyi, kistérségi fejlesztések és a humanisztikus geográfia. In: Mészáros R., Tóth J. (szerk.): *Földrajzi kaleidoszkóp: Tanulmányok Krajkó Gyula professzor 70. születésnapjára*. JATE TTK Gazdaságföldrajzi Tanszék, JPTE TTK Általános Társadalomföldrajzi és Urbanisztikai Tanszék, Szeged, Pécs, 50–58.
- G. Fekete É. (2001a): A kistérségi színtről praktikusán. *Comitatus-Önkormányzati Szemle*, 6., 14–26.

- G. Fekete É. (2001b): *Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, Miskolc (Együtt! – De hogyan? 2.)
- G. Fekete É. (2001c): A kistérségi operatív programok készítésének tapasztalatai. *A Falu*, 3., 23–37.
- G. Fekete É. (2003a): *A nők és a férfiak közötti esélyegyenlőség érvényesítése az Európai Unió strukturális politikájában*. VÁTI, Budapest
- G. Fekete É. (2003b): Peoples Geography („népföldrajz”): a kritikai geográfia új irányzata. *Tér és Társadalom*, 2., 67–77. <https://doi.org/10.17649/TET.17.2.892>
- G. Fekete É. (2004): Az Észak-magyarországi régió kistérségeinek abszorpciós képessége és helyzetük Magyarország más kistérségével összehasonlítva. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 40–97.
- G. Fekete É. (2005a): Cigányok a Cserehát-Hernád-Bódva vidéken. Tájegységi elemzés. In: Baranyi B. (szerk.): *Roma szegregációs folyamatok a csereháti és a dél-baranyai kistérségekben*. Gondolat, MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 53–83. (A magyarországi cigány népesség helyzete)
- G. Fekete, É. (2005b): Small Villages Undergoing Transformation. In: Barta, Gy., G. Fekete, É., Szörényiné Kukorelli, I., Timár, J. (eds.): *Hungarian Spaces and Places: Patterns of Transition*. Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 483–501.
- G. Fekete, É. (2005c): *Long-term Unemployment and its Alleviation in Rural Areas: Case of Hungary*. Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, Pécs (Discussion Papers 47.)
- G. Fekete É. (2006a): Hátrányos helyzetből előnyök? Elmaradott kistérségek felzárkózásának lehetőségei az Észak-magyarországi régióban. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 54–68.
- G. Fekete É. (2006b): Kistérségek önszerveződő fejlődési lehetőségei. In: Majtényi Gy., Szabó Cs. (szerk.): *Rendszerváltás és Kádár korszak*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 355–374.
- G. Fekete É. (2006c): Módszertani Kézikönyv a helyi roma szervezetek kistérségi területfejlesztési folyamatokba való bekapcsolódásához. In: Jász K. (szerk.): *A roma szervezetek területfejlesztési intézményekkel való együttműködésének tapasztalatai és fejlesztési lehetőségei, módjai*. Tanulmány. Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, MTA RKK ATI Szolnoki Csoport, MTA RKK ÉMO I. Budapest, Szolnok, Miskolc, 21–128.
- G. Fekete É. (2006d): *Az esélyegyenlőség szempontjainak érvényesítése a Strukturális Alapok felhasználásában: Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- G. Fekete É. (2008a): A versenyképesség értelmezése kevésbé fejlett térségekben. In: Lengyel I., Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. JATEPress, Szeged, 130–152.
- G. Fekete É. (2008b): *Kistérségi tervezés*. Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség, Miskolc (Együtt! – De hogyan? 3.)
- G. Fekete É. (2008c): A munkavállalási motivációk időbeni és térbeni változásai. In: Pongrácz L. (szerk.): *A szociális gazdaság szükségletfelmérésének módszertana: Foglalkoztatást elősegítő munkaügyi kutatások*. OFA, Budapest, 85–91. (OFA Kutatási Évkönyv 4.)
- G. Fekete É. (2009a): Hátrányos helyzetű térségek fejlesztése. In: Kocziszkó Gy. (szerk.): *Tudásalapú társadalom – Tudásteremtés – Tudástranszfer – Értékrendváltás*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 254–262. (Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar Nemzetközi Konferencia, 7.)
- G. Fekete É. (2009b): A munkaerőpiaci programok megvalósulásában a romák munkavállalását gátló tényezők kezelésének értékelése és a további programok alakítására vonatkozó javaslatok. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2., 127–135.
- G. Fekete, É. (2009c): The role of women in the development of rural areas in a post-socialist Hungary. *Analele Universitatii De Vest Din Timisoara, Geografie*, 19., 27–38.
- G. Fekete É. (2009d): Poszt-modern értékek a rurális térben – egy kutatás margójára. In: Pajtókné Tari I., Tóth A. (szerk.): *Változó Föld, változó társadalom, változó ismeretszerzés: tudományos konferencia az EKF Földrajz Tanszék 60 éves jubileumához kapcsolódva*. Eszterházy Károly Főiskola, Földrajz Tanszék, Eger, 264–270.
- G. Fekete É. (2010): *Területi hátrányok és esélyek. Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*. A Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetei. Társadalomtudományi Habilitációs Bizottság, Miskolc, Kézirat

- G. Fekete É. (2014): *Helyi termék stratégia és védjegyrendszer*. Észak-magyarországi Regionális Kutatószervezet, Miskolc
- G. Fekete É. (2015a): *A vidéki munkanélküliség tömegessé válásától az új foglalkoztatási modellekig: Tizenöt év foglalkoztatási tárgyú kutatásai*. Herman Ottó Intézet, Budapest
- G. Fekete É. (szerk.) (2015b): *Társadalmi innovációk a felzárkóztatás szolgálatában: Dél-Cserehát - Nyitás a jövőre*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc
- G. Fekete, É. (2016): Rural Milieus in East-Central Europe: Gendered Attitudes to Post-modern Values. In: Wiest, K. (ed.): *Women and Migration in Rural Europe: Labour Markets, Representations and Policies*. Palgrave Macmillan, London, 64–85.
- G. Fekete É., Bodolai É. (1995): *Kistérségi szerveződések megjelenése a területfejlesztésben*. MTA Regionális Kutatások Központja (MTA RKK), Pécs; Miskolc (Együtt! – De hogyan? 1.)
- G. Fekete É., Dabasi-Halász Zs., Szép T., Lipták K., Osgyáni G., Baksa S., Kispatoki Cs. (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Kutatási zárótanulmány, Miskolc
- G. Fekete, É., Lipták, K. (2011): Postmodern values in rural peripheries. *Journal of Settlements and Spatial Planning*, 1, 1–7.
- G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (szerk.) (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc
- G. Fekete É., Solymári G. (2004): A szociális gazdaság kiépítésének esélyei és feltételei az Észak-magyarországi régióban I. *Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2., 32–78.
- G. Fekete É., Velkey G. (2002): Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben. Kutatási zárótanulmány. In: G Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA RKK, Pécs, Miskolc, 9–60.
- Harvey, D. (1984): On the History and Present Condition of Geography: an Historical Materialist Manifesto. *The Professional Geographer*, 1, 1–11. <https://doi.org/10.1111/j.0033-0124.1984.00001.x>
- Keller J. (2020): „Csepp a tengerben” – Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban, avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei. *Tér és Társadalom*, 4., 45–70. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3309>
- Kovács I. (szerk.) (2012): *Vidék az ezredfordulón. A jelenkori magyar vidéki társadalom szervezeti és hatalmi változásai*. Argumentum, Budapest
- Kovács D. (2020): Szubjektív, elfogult töredékek a vidékfejlesztésről. *Tér és Társadalom*, 4., 178–183. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3329>
- Kulcsár L. (2020): Vidékfejlesztés Magyarországon: Mérföldkövek egy göröngyös úton. *Tér és Társadalom*, 4., 165–171. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3325>
- Lipták K. (2020): A közfoglalkoztatás jelentősége Borsod-Abaúj-Zemplén megye rurális településein. *Tér és Társadalom*, 4., 100–121. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3299>
- Mikle Gy. (2018): Irányzatok a brit vidékféldrajzban. *Tér és Társadalom*, 2., 93–109. <https://doi.org/10.17649/TET.32.2.2850>
- Mitchell, D. (2000): The Peoples Geography Project: Popularizing Radical Geography. 2nd International Critical Geography Conference – Taegu. *For Alternative 21st Century Geographies*. Korean Association of Spatial Environmental Research, Taegu, 31–40.
- Myrdal, G. (1956): *Development and Underdevelopment*. World Bank, Kairo
- Somlyódyiné Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18–44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szörényiné Kukorelli I. (2020): Kérdések és gondolatok a vidékfejlesztésről. *Tér és Társadalom*, 4., 158–164Y. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3328>
- Timár, J., Enyedi, Gy. (2004): Applied human geography and ethics from an East Central European perspective. *Ethics, Place and Environment*, 3., 173–184. DOI: 10.1080/1366879042000332961
- Timár, J., G. Fekete, É. (2010): Fighting for recognition: feminist geography in East-Central Europe. *Gender Place and Culture*, 6., 775–790. <https://dx.doi.org/10.1080/0966369X.2010.517027>

- Timár, J., Velkey, G. (2016): The relevance of the political economic approach: The interpretations of the rural in the migration decision of young women and men in an economically backward region. *Journal of Rural Studies*, 43., 311–322. <http://doi.org/cnmf>
- Velkey G. (2020): Az oktatási rendszer változásainak hatása az elmaradott vidéki térségekben élő fiatalok iskoláztatási és foglalkoztatási esélyeire. *Tér és Társadalom*, 4., 122-142. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3304>
- Woods, M., (2009): Rural geography. In: Kitchin, R., Thrift, N. (eds.): *The International Encyclopedia of Human Geography*. vol. 9. Elsevier, Oxford, 429–441.

TANULMÁNYOK /ARTICLES

A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon

Conditions and tools of the catching up process of rural areas from European aspect – Return from an endogenous resource mobilising development approach to the redistributive subsidy policy in Hungary

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT

SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit: egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar; 9026 Győr, Egyetem tér 1.; somlyody@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3372-4083>

KULCSSZAVAK: place-based fejlesztés; integrált szemlélet; partnerség; jó kormányzás; elmaradott térségek; kedvezményezett járások; Magyar Falu Program

ABSZTRAKT: G. Fekete Éva széles kutatási spektrumának egyik fontos csomópontját alkotja a települési közösségek együttműködésének és integrált fejlesztésének témaköre, amit a kistelepülések és a perifériák fejlődése szempontjából kulcsfontosságúnak tekintett. Ezek a kérdések a jelenben is aktuálisak, már csak azért is, mert a nemzetközi térben felértékelődött a lokalitás és az endogén erőforrásokra építkezés, valamint a szervezetek és szereplők hálózatokba szerveződése. Hazai viszonylatban viszont ezzel éppen ellentétes folyamatok játszódtak/játszódnak le. Ennek a két fejlődési iránynak az ütköztetésére, illetve eszközeinek összemérésére vállalkozik a tanulmány elméleti és kisebb részt gyakorlati oldalról, mindenekelőtt az intézményesítést és szabályozást, valamint azok hatásait a fókuszba helyezve. Az elemzés segítségével a szerző rámutat a fejlesztések tervezettségének mellőzöttségére, az integrált szemlélet alkalmazásának hiányára, valamint a helyi kezdeményezés helyébe lépett top-down fejlesztések problematikájára. A tanulmány elemzési keretét a place-based fejlesztési szemlélet, valamint a jó kormányzás elvei jelentik. A feldolgozás módszertanát tekintve a tanulmány mind a releváns szakirodalmak összefoglalására, mind pedig a szerző saját kutatásaira támaszkodik.

Edit SOMLYÓDYNÉ PFEIL: professor, Kautz Gyula Faculty of Business and Economics, Széchenyi István University; Egyetem tér 1., H-9020 Győr, Hungary; somlyody@sze.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3372-4083>

KEYWORDS: place-based development; integrated approach; partnership; good governance; underdeveloped areas; beneficiary district; Hungarian Village Programme

ABSTRACT: One of the important nodes of Éva G. Fekete's wide research spectrum was territorial cooperation and integrated development, which she considered to be key factors for the



development of small settlements and rural areas. These issues are still relevant today, as the concept of locality, endogenous development and the mobilisation of diverse stakeholder networks have gained central role in the European policy agenda. Likewise, the implementation of place-based development interventions has been recommended by the EU in the current planning period as an efficient tool to foster the catching up process of poorer regions. In Hungary, despite increasing territorial disparities, the significance of the place-based approach was not communicated by the government and its implementation was neglected.

This study argues that the development policy pursued by the EU and the Hungarian government bifurcate in two different ways. Despite EU guidelines, the latter does not apply principles of the place-based approach and partnership when financed from national sources. The study investigates and confronts the two development approaches and compares their means from theoretical and practical aspects by focusing on the institutional and regulatory framework, and their effects. The study focuses on the analysis of the Hungarian Village Programme introduced in 2018, which has targeted all settlements with 5000 and less inhabitants. Data suggests that the programme is lacking the planning background and the integrated approach of domestic support allocation, and reveals the problem of centrally led development policy replacing local initiatives. The intervention does not take into account urban-rural linkages for problem solving and favours isolated local authorities, NGOs and churches.

The results of the study show that the tools used for reducing the backwardness of rural areas express a clear return to top-down resource allocation, while the implementation of multi-level governance method and transparency is missing. The analytical framework of the study is the place-based development approach, as well the principles of good governance and multi-level governance. In terms of processing methodology, it relies on the relevant literature and the author's own research.

Bevezetés

A rendszerváltást követően G. Fekete Éva érdeklődése hamar a lokális közösségek fejlődési lehetőségei felé fordult, hiszen Észak-Magyarország periférikus helyzetű térségében élt és dolgozott, ami személyes felelősséget ébresztett benne a vidék felemeléséért és dinamizálásáért. Széles kutatási spektrumának egész pályája során egyik csomópontját adta az alulról jövő kezdeményezéseken alapuló integrált fejlesztés, különösképpen a helyi gazdaságfejlesztés és a foglalkoztatás kérdésköre, melynek nemcsak elméleti alapjait fektette le Magyarországon, de gyakorlatba való átültetésében is elhivatottan közreműködött (G. Fekete 2001, 2010). Úttörő szerepet vállalt a helyi és szupralokális térségek közösségi tervezési folyamataiban, mert meggyőződése volt, hogy csak a köz-, a civil és az üzleti szektor kooperációjával határozható meg adott térség jövőképe és a hozzá vezető utak (G. Fekete 2000). Hitt abban, hogy a helyiek hagyományos értékeinek és kreativitásának ötvözésén keresztül vezet az út az innovációig. Igazolta, hogy a hátrányos helyzetű térségek tekintetében is értelmezhetőek a versenyképességi faktorok, azok nem sajtíthatók ki a fejlett térségek részéről. Egyik ma is aktuális művében az „Együtt, de hogyan?” kérdésre kereste és találta meg a választ (G. Fekete 2008).

Kutatói érdeklődésünk először az 1990-es évek derekán találkozott, amikor a települési önkormányzatok fragmentáltságát ellensúlyozni igyekvő kistérségi szervezetek kerültek elemzéseink homlokterébe. Egy évtizeddel később a többcé-

lú kistérségi társulások számos előremutató és legalább annyi megoldatlan jegyének vizsgálata nyomán pályánk ismét keresztezte egymást. Az együttműködés problematikájához ő a civil szféra, a helyi közösségek felől, magam a közigazgatás és az önkormányzatok oldaláról közelítettem, mégis széles volt az érintkezési felületünk.

A felsorolt kérdések a jelenben is aktuálisak, már csak azért is, mert a nemzetközi térben felértékelődött a lokalitás és az endogén erőforrásokra építkezés, valamint a szervezetek és szereplők hálózatokba szerveződése, míg hazai viszonylatban ezzel éppen ellentétes folyamatok játszódtak/játszódnak le. A tanulmány ennek a két fejlődési iránynak az ütköztetésére, illetve eszközeinek összemérésére vállalkozik elméleti és gyakorlati szemszögből, mindenekelőtt az intézményesítést és szabályozást, valamint azok hatásait helyezve a fókuszba. Az elemzésen végighúzódik az együttműködés és partnerség problematikája mint a közigazgatási és funkcionális terek illeszthetősége szempontjából izgalmas kérdés, és a fejlesztéspolitika hatékony működésének záloga. Feltételezésem szerint a magyar viszonyokat tekintve a vidék életfeltételeit kifejezetten rontja az önkormányzatok pozíciójának gyengülése, csakúgy, mint az érdekérvényesítés csatornáinak beszűkülése. Emellett igyekszem igazolni, hogy a belső területi egyenlőtlenségek szűnni nem akaró jelenléte összefüggésbe hozható a fejlesztések tervezettségének és programozottságának mellőzöttségével, az integrált szemlélet alkalmazásának hiányával, valamint a helyi kezdeményezés helyébe lépett „állami irányvonalak mentén való fejlesztés” metodikájával (lásd G. Fekete 2013). A feldolgozás módszertanát tekintve a tanulmány a releváns szakirodalmak összefoglalására és saját kutatásaimra egyaránt támaszkodik.

A helyalapú fejlesztési szemlélet elméleti háttere európai kontextusban

Mire vezettek az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk óta a vidéki térségek fejlődéséért tett erőfeszítések, azaz milyen mértékben erősödött a kohézió és csökkent az elmaradott térségek leszakadása az ország fejlettebb régióitól? Azért érdemes a kérdést ilyen formában megfogalmazni, mivel 2004-től 2013-ig Magyarországon a fejlesztési források csaknem egészét az EU-tól származó támogatások tették ki, majd a 2014–2020 közötti tervezési időszakban jelentek meg ismét hazai fejlesztési pénzek. Ez a körülmény két szempontból is lényeges; egyfelől mert az EU kohéziós politikájának prioritásai irányt szabnak a hazai történéseknek, másrészt lehetőséget kínálnak a többnyire a régi tagállamok fejlesztéspolitikájában kipróbált tervezési-fejlesztési eszközök, módszerek elsajátítására. Kétségbevonhatatlan, hogy az uniós támogatások abszorpciója pénzügyi és eljárásrendi szempontból sikeres volt, azonban a formális teljesítés, az outputot és a hatásokat tekintve, tetemes eredményességbeli veszteséggel párosult, aminek az a helyzetértékelés is bizonyítéka volt, melyet a 2014-ben az Országgyűlés által elfogadott Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió (OFTK)¹ tartalmazott. A doku-

mentum szerint a hétéves fejlesztéspolitika eredményeként növekedtek a területi különbségek, s további hátrányba kerültek a kistelepülések, minthogy 1 580 település számított továbbra is társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak. A kedvezőtlen helyzet fő okaként a térségek gazdasági funkcióvesztését, a valódi gazdasági központ szerepet ellátó városok hiányát és a rossz elérhetőséget emelték ki. Mindezt Pénzes (2015, 7.) akként összegezte, hogy Magyarország térszerkezete 2000 után egyértelműen megmerevedett, a területi problémák összeadódva, meglehetősen stabilan elkülönítik az elmaradott és fejlett térségeket.

Újabb vizsgálati eredmények igazolják, hogy az alapvető növekedési tényezők térbeli eloszlásában jelentősek maradtak a területi különbségek, ugyanis a nagy volumenű uniós fejlesztési források elköltése nem tudott kohéziós hatást kifejteni az utóbbi két programozási ciklus során. Annak mechanizmusa rendszerint projektcentrikus volt, és nem vette figyelembe a térségi hatásokat (Lengyel, Varga 2018). Sajátos ellentmondás, hogy a gazdaságfejlesztési források nagy részét annak ellenére a centrumtárségek szívta fel, hogy a központi régió fejlettsége okán nem is részesülhetett volna a Strukturális Alapokból (KPMG 2017). A fejletlen térségek pedig egyértelműen háttérbe szorultak a forrásallokáció során, ami az intézményrendszerbeli állandósult problémákra vezethető vissza, hangsúlyosan is arra, hogy a döntéshozók a központi szinten vannak és érzéketlenek a területi érdekek iránt. A helyzet súlyosságát mutatja, hogy a foglalkoztatás bővülése ellenére a munka termelékenysége 2016-ra mind a vidéki tudásrégiókban, mind a rurális térségekben a 2000. évi szintre csúszott vissza, holott ezek a térségek voltak a kohéziós politika kedvezményezettjei (Lengyel, Varga 2018). Mindennek ellenére igaz az, hogy a hazai szakpolitika az uniós források felhasználása során jórészt követi az EU elvárásait, viszont a nemzeti beavatkozások körében egészen más szemlélettel jár el, és fölülről irányított fejlesztéspolitikát követ. Fontos kérdés, hogy utóbbi mennyire alkalmas a vidék célzott fejlesztésére és felzárkóztatására.

A helyalapú fejlesztési szemlélet főbb jellemzői és illeszthetősége az unitárius intézményi környezetbe

Az EU kohéziós politikai diskurzusába az Európai Bizottság javaslatára bekerült a *place-based* (helyalapú) narratíva a 2014–2020-as támogatási időszakra vonatkozóan. Támogatáspolitikai szempontból az állami újraelosztás helyett lokális szinten növekedésserkentő politikákat és beavatkozásokat ösztönöz annak érdekében, hogy a közösségek mozgósítsák kiaknázatlan potenciáljukat. Kormányzási szempontból a szupranacionális és a szubnacionális területi szintekre helyezi a hangsúlyt, és vertikálisan koordinált modellt, horizontálisan pedig policy integrációt kíván létrehozni a többszintű kormányzás keretei között. A horizontális kormányzás szempontjából a több alpból (*multi-fund*) történő finanszírozást, illetve több program általi támogatást helyezi előtérbe. Az EU segítségével ösztönzi a helyi

kísérleteket és a regionális politikai innovációknak kölcsönös tanulás útján történő szisztematikus diffúzióját (Mendez 2011; Keller 2020).

Noha a Barca-jelentésre szokták visszavezetni a helyalapú szemlélet eredetét, valójában már az 1960-as évek derekán megfogalmazódott az USA-ban (Winnick 1966, idézi Mendez 2011), majd az OECD-nél is megjelent a place-based narratíva a hátrányos helyzetű régiók segélyezésében bekövetkezett paradigmaváltás kontextusában. Az OECD (2009) tekinthető az új típusú fejlesztéspolitikai megközelítés egyik legfőbb patrónusának. Eloszlatandó azonban azt a tévhitet, amely szerint nemzetközi szervezetektől érkező, ideológiai töltetű eszközről lenne szó, meglemlíthető, hogy Kanadában egy évtizeddel ezelőtt szakemberek már a place-based fejlesztés mellett érveltek, mivel különös relevanciáját látták a vidékfejlesztésben. A vitákban rámutattak arra, hogy a fejlesztés tárgyát sok dimenzióból közelíti meg, amelyek közül kiemelkedik a természet, a táj és az erőforrások számbavétele. E tényezők pedig a gazdasági diverzifikáció motorjaivá válhatnak, amiben a hely mint dinamikus tényező jut szerephez. A helyalapú szemlélet a lokális kapacitásoktól függő termékekre irányítja a figyelmet, szemben a „helynélküli” árucikkkel. Ez arra utal, hogy a gazdaságfejlesztés szempontjából a komparatív előnyökkel szemben a kompetitív előnyökre épít, ami nemcsak a városi gazdaságok sajátja, de a vidékfejlesztés számára is értelmezhető. További specifikuma, hogy a kormányzás (*governance*) és a képviselő fontosságát hangsúlyozza, mert lényegéhez tartozik a bevont szereplők és intézmények sokfélesége, amelynek révén a társadalmi hálózatok létrehozásával hozzá tud járulni a kohézióhoz. A helyi kapacitások kihasználása miatt a helyalapú fejlesztés segítségével fennmaradhat a vidék társadalmi és gazdasági változatossága (Markey 2010).

Általános értelemben a place-based szemlélet gyökerei az endogén növekedésméletekben, a regionális gazdaságtanban és az institucionalista társadalomelméletekben található meg (Barca et al. 2012; lásd még Keller 2020). Mendez azonban arra hívja fel a figyelmet, hogy az új kohéziós politikai szemlélet valójában azt a régóta létező kérdést feszegeti, hogy vajon a szakpolitikák a földrajzi területet vagy az egyéneket célozzák-e (Mendez 2011). Ugyanis az új eszköz alkalmazása szempontjából nagy kihívást jelent, hogyan lehet a támogatások elosztása során a szegényebb régiókat preferáló egyenlőséget, illetve méltányosságot és az unió egész területén érvényesítendő hatékonyságot egyidejűleg számon kérni. Mendez álláspontja szerint ez a látszólagos ellentmondás feloldható. „Általában az szokott lenni a probléma, hogy a támogatások tárgyait összekeverik a támogatások céljaival. Miután a támogatások célpontjai elsősorban a szegényebb régiók lehetnek, a növekedést serkentő fejlesztési politikának a célja, hogy felszabadítsa a kihasználatlan helyi erőforrásokat hatékonysági szempontból, valamint kiterjessze az egyének lehetőségeit a méltányosság követelménye szerint” (Mendez 2011, 12.).

A globalizáció keretei között a helyek jelentősége felértékelődött. Ugyanis ahhoz, hogy helyalapú regionális fejlesztéspolitikát lehessen alkalmazni, az adott helyhez szabott intézményekre és beruházásokra van szükség. Ez összefügg azzal

a kiindulóponttal, hogy a területi kapacitások a helyi társadalmi, intézményes és gazdasági szövetben rejlenek, amelyek a gazdaságot sikeressé tehetik (Pike et al. 2006; Lengyel 2014; Rechnitzer 2016; Pálné 2019b). Önmagukban az intézményi reformok tehát kevés eredménnyel kecsegtetnek. Ezt Barca és szerzőtársai (2012) úgy fordították le, hogy ha a gazdaságföldrajzot tekintjük, akkor az intézmények számítanak, a helyalapú nézőpont azonban ezen túlmegy, és a helyileg beágyazott tudás azonosítására és fejlesztésére épít. A helyi közösség nyitottsága és képessége a külső értékek befogadására társadalmi tőkeként viselkedik, mely meghatározza azt az intézményi környezetet, amelyben a fejlődésnek végbe kell mennie. Tehát *participatív fejlesztési folyamatot igényel*, amely minden lehetséges helyi és külső szereplőt bevon, így mozgósítja az endogén erőforrásokat. Ez a felfogás szakít azzal az állami támogatáspolitikával, amely a 'one-size-fits-all' (mindent egy kaptafára) elvet követte és elvesztegette az erőforrásokat (Pike et al. 2006).

A helyalapú fejlesztés értelmezése során figyelembe kell venni a szubszidiaritás elvét és a 'multi-level governance' gyakorlatát (többszintű kormányzás, a továbbiakban MLG), illetve azokkal való összefüggését. Tehát először is az ágazati politikák horizontális integrációjára van szükség, másodsor és egyidejűleg a közpolitikák vertikális integrációjára, mégpedig területi szemléletben (Böhme et al. 2011).

A Barca-jelentés (2009) megvilágította a többszintű kormányzási struktúra és a szubszidiaritás kölcsönös kapcsolatát. E viszony kifejezi a feladatok szétosztását a különböző kormányzási szintek és speciális célú helyi intézmények között (magántársaságok, helyi önkormányzati testületek, határon átnyúló együttműködések, köz- és magánjogi partnerségek stb.). Ezek összességét nevezhetjük hálózatoknak, melyeket a közpolitikai folyamat formál, és amelyek gyakran a kooperáció révén határozzák meg, hogy mi is maga a „hely”. Ehhez az MLG csúcsán elhelyezkedő szereplő, vagyis a központi kormányzati szint állapítja meg az általános célokat és fekteti le a működési normákat, illetve játékszabályokat ('rules of the game') (Somlyódyiné 2019).

A place-based szemléletben viszont a lokalitás szempontjából fontos lehet a szupralokális és szubnacionális kormányzatok szerepe is. *Ugyanis a konzisztens fejlesztési politikát* adott esetben nem tudja a választópolgárok által közvetlenül megválasztott önkormányzati testület végrehajtani, mert az adminisztratív határoktól el kell térni, és azt *funkcionális téregységben kell kialakítani*. Eszerint a funkcionális térségek különböző típusú területeket fognak át, melyek egymástól kölcsönösen függő al-téregységekből (*sub-areas*) állhatnak. Ezért is indokolt az integrált szemlélet alkalmazása, hogy az adminisztratív határokat át lehessen lépni, és újra lehessen formálni a tereket a földrajzi, gazdasági, társadalmi létnek megfelelően. Erre legegyszerűbb példa, amikor a helyi önkormányzatok együttesen formálják fejlesztési politikájukat, és e célból közös területfejlesztési tervet fogadnak el (Böhme et al. 2011).

Összegzésként megállapítható, hogy a place-based szemlélet a korábban alkalmazott területi szempontból vak (*spatially-blind*) fejlesztések ellenében hat,

mely nem volt érzékeny a területre, és főként az agglomerációk és más sűrűsödési területek problémáinak kezelésére irányult. Ahhoz képest a helyalapú megközelítés figyelembe veszi a konkrét területet és az ott élők igényeit. Alkalmazása két döntő elemet feltételez: először a terület társadalmi, kulturális és intézményi karakterét, másodsor a policy beavatkozásokban megjelenő új tudást és ötletet. Barca és szerzőtársai megfogalmazásában a lényege: „Ki tudja, mit kell tenni, hol és mikor?” (Barca et al. 2012, 139.).

Ebben a kontextusban vitathatók azok a kritikák, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy az európai uniós támogatások igénybevétele miatt a posztszocialista országok szemszögéből túlzottan nagy az adaptációs kényszer mind a területfejlesztési irányokat, mind az intézményi struktúrákat tekintve (Faragó 2016; Buček, 2017; Pálné 2017). Az utóbbiak szerint egyre szűkebbé válik az a mozgástér, amely a nemzeti sajátosságok figyelembevételét, valamint a gazdasági szempontból periférikus régiók felzárkóztatását lehetővé tenné, illetve figyelmen kívül maradnak a területi jellemzők. Sőt, az is fölmerül az érvek körében, hogy a projektszelektív eljárások területileg vakon működnek, amiért, mint más posztszocialista országokban, úgy nálunk is az EU versenyképességi alapú kohéziós politikája lenne felelős (Faragó 2016; Leowen, Schulz 2019). Valójában ezt a nézőpontot erősen árnyalják a nemzeti területpolitikák, illetve az azokat levezénylő intézményi mechanizmusok negatív hatásai, amelyek legalább annyira felelőssé tehetők az elmaradott térségek további leszakadásáért, mint az uniós politika cél- és eszközrendszere.

Tagadhatatlanul voltak olyan időszakai a magyar területpolitikának, amikor megkísérelt a helyalapú fejlesztések módszertanából meríteni, ami részben sikerre vezetett. Ilyenek voltak a belső erőforrásokat kiaknázó tervezésen alapuló fejlesztések hazai előfutárjaiként számon tartott, leghátrányosabb helyzetű kistérségeket támogató komplex programok, továbbá a vidéki mélyszegénység kezelését szolgáló TÁMOP 5.1.3. konstrukció az előző uniós tervezési periódusban (Kovács 2013). Általános értelemben azonban a helyi fejlesztések magyar gyakorlatával összefüggésben Pálné (2019a) rámutatott arra a rendszerproblémára, amely az üzleti és a civil szféra nem kellő fejlettségéből fakad, s ami a közhatalmi túlsúly folyamatos érvényesülésében ölt testet, szemben a governance hálózatosodási igényével. A fő gond azonban ott látszik, hogy az adott terület szempontjából adekvát és kooperációt generáló sikeres fejlesztések által kiváltott hazai tanulási folyamat belső intézményes okból, a központi kormányzati szint támogatásának hiányában teljességgel megszakadt. Ennek következménye, hogy G. Fekete (2013) a 2010-es évek vidékfejlesztési beavatkozásainak esetlegességéről, ötletszerűségéről, továbbá országos és helyi koncepciókat nélkülöző jellegéről tudott csak beszámolni. Így nem véletlen, hogy Kovács (2013) a 2013–2020 közötti uniós tervezési időszak küszöbén a területi és társadalmi problémák együttes kezelését biztosító, és az ő megfogalmazásában „területre szabott” vidékfejlesztési politika szükségessége mellett tört lándzsát. Azt is hozzá lehet tenni, hogy a ná-

lunk sokat kárhoztatott uniós városfejlesztési szemlélet mint a hatályos versenyképességi kohéziós politika vezérfonala, a városhálózat teljes amplitúdójában gondolkodik, nem a vidéki térségek hátrányára. Ennek egyik bizonyítékaként az EU két újszerű eszközt, a közösségvezérelt helyi fejlesztést és az integrált területi beruházást – lényegüket tekintve helyalapú fejlesztési modelleket – javasolt bevezetni a város és vidék, illetve a városi vonzásokörzetek viszonyában. A fejlesztési irány pozitívuma, hogy nem a források passzív fogadására kárhoztatja a lokalitást, hanem aktivizálni próbálja azt, amit a magyar fejlesztéspolitika sajnálatos módon negligált.

A „jó kormányzás” pragmatikus szempontból és a partnerség elve

Magyarország folyamatosan ki van téve az ún. europaizáció folyamatának. Ennek egyik fő területe az uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó közmenedzsment mechanizmusok alkalmazása, melyeket hazánk az előcsatlakozási alapok fogadása óta folyamatosan tanul. A strukturális alapok hatékony felhasználása érdekében a projekt támogatások helyébe átfogó programokra alapozott integrált szemlélet lépett. Ennek hátterében azt találjuk, hogy miután közjavak, *közforgások allokációjáról van szó, azokat stratégiai jellegű közpolitikai irányítás, valamint politikai és közösségi ellenőrzés alá kell helyezni.* Megvalósításában lényeges szerepet tölt be a partnerség elvének érvényesítése.

A partnerség elvének első megjelenése a Strukturális Alapok 1988-as szabályozásához kötődik, melynek jelentéstartalma napjainkig folyamatosan bővült. Párhuzamos folyamatként látni kell az Európai Közösség kormányzási reformját, mely 1999-től indult és – többek között – az európai kormányzásról szóló Fehér könyv (*White Paper on European Governance*) (EC 2001) kibocsátásához vezetett. Az abban lefektetett „jó kormányzás” elvei érték- és részvételalapon közelítik az állami szféra működését. Alaptétele, hogy a társadalmi problémákat az állampolgárok és a társadalmi szervezetek bevonásával lehet eredményesen megoldani, ami egyúttal azt is magában foglalja, hogy ösztönözni kell a közjogi szférán kívüli stakeholdereket a közpolitikai döntések meghozatalában való szerepvállalásra. Ez is az állam, illetve a kormányzatok felelőssége. Irányt mutatott abban, hogy a politikák területi szemléletű integrációját mind horizontálisan, mind vertikálisan meg kell valósítani. A Fehér könyv szerint az európai kormányzás öt alapelve a következő:

- nyitottság (*openness*),
- részvétel (*participation*),
- hatékonyság (*effectiveness*),
- elszámoltathatóság (*accountability*),
- koherencia (*coherence*).

A „jó kormányzás”-hoz – a kohéziós politika eredményes végrehajtásának értelmében – a partnerség elve az Európai Strukturális és Beruházási Alapok

(ESB) felhasználása során az elkötelezettség, a hozzáférhető tudás, a szakértelem, és a nézőpontok számának növelésével, valamint az átláthatóság biztosításával járul hozzá.² Tág értelemben az integrált fejlesztési személet egyik lényeges pilléreként is meghatározható a partnerség, amely az állami és nem állami szereplők bevonása mellett magában foglalja az ágazati politikák közötti koordinációt, az állami kormányzási szintek vonatkozásában a vertikális koordinációt, valamint a funkcionális határok közötti működés lehetőségét. Kifejeződik benne az államnak az endogén erőforrásokra való ráutaltsága is.

A partnerség érvényesülésének kétségbevonhatatlan előnyei az alábbiakban foglalhatók össze (Kelleher et al. 1999):

- lehetőséget kínál a tanulásra és innovációra a szervezeti határok átlépésével, a tagságok párhuzamosságával, átfedésével, ami lehetővé teszi a tapasztalatok, információk informális átadását;
- hozzájárul az intézményi kapacitások fejlesztéséhez szektorálisan és területi szinten egyaránt;
- a döntések nagyobb legitimitását és átláthatóságát biztosítja, amiben megnyilvánul a partnerség politikai dimenziója;
- a programozás és a monitoring nagyobb hatékonysággal végezhető; végül
- a partneri részvétel szinergiahatása úgy érvényesül, hogy a későbbiekben ösztönzi a konkrét fejlesztési beavatkozásokra irányuló erőfeszítéseket, másodsorban megkönnyíti a döntéshozást (Bachtler, Taylor 2004).

A „jó kormányzás” fogalmába tehát beletartozik a hatékonyság és eredményesség, mely az értékeket a menedzsmenttől kölcsönzi, s amelyek nem elválaszthatók a kapacitásépítés vagy kapacitásfejlesztés fogalmától. Hope hangsúlyozza, hogy a megfelelő képességekkel rendelkező államnak (*capable state*) mind nemzeti, mind helyi szinten működnie kell ahhoz, hogy jól kormányozzon. A *kapacitásfejlesztés az egyének, intézmények, kormányzatok és szektorok stratégiaiilag koordinált aktivitása*, így az nem egyszerű tréningeket jelent, ahol képességek és készségek kialakítása történik. Megfogalmazása szerint olyan kompetenciáról van szó, mely a különféle szereplők tevékenységeit fenntartható szemléletben összekapcsolja, ami által lehetővé válik olyan jótékony célok megvalósítása, mint a szegénység csökkentése, a hatékony szolgáltatások biztosítása vagy a gazdasági növekedés (Hope 2009). Azaz egyszerre beszélünk dinamikus és instrumentális fogalomról. Mindebből pedig arra lehet következtetni, hogy ahol rosszul működik a kormányzás, ott nincs megfelelő gazdasági fejlődés, melynek révén növekedhetne a társadalom mind szélesebb rétegeinek életszínvonala, s bővülne a választási lehetősége (lásd Lengyel 2014).

A stratégiai partnerség mobilizációs eszközként határozható meg, mely egy egyeztetett stratégia készítése és megvalósítása mentén működik a köz-, az üzleti és a civil szektorok erőforrásai közötti, illetve az azonos szektoron belüli szereplők akciói közötti szinergiák kiváltásának céljával (Péti, Jakab, Sain 2012). A partnerség úgy tételvezhető, mint az állam által kezdeményezett, részvételével zajló és általa dinamizált együttműködés, amely a többszintű kormányzás struk-

túróját követi. A szervezeti forma a célhoz igazodik, hogy erősítse a partnerségi célok elérését. Tehát az integratív partnerség kormányzási szemszögből a többszintű, többszereplős és ágazatközi (többszektorú) jelzőkkel írható le.

Visszatérve vezérfonalunkhoz, a helyalapú szemlélet jelentőségét és értelmezését Magyarországon a kormányzat nem artikulálta és nem kommunikálta az aktuális kohéziós politikai időszakra való felkészülés folyamatában. Nálunk azt az általános szimptomát lehet megfigyelni az utóbbi hét-nyolc évben, hogy a nemzetközi, de még inkább az EU-tól érkező különféle közpolitikai irányok, eszközök, eljárások szélesebb közintézményi és társadalmi befogadására azért nem kerül sor, mert azok a kormányzati vagy a szakértői elit szintjén megrekednek, és nem kerülhetnek a társadalmi és szakmai közbeszéd napirendjére. Egyszerűbben fogalmazva, eltűntek azok a közjogi és társadalmi viták, kollektív tanulási folyamatok, amelyek a regionális és kohéziós politikához kapcsolódóan az uniós narratívát segítenék dekódolni a helyi és területi szereplők számára, és amelyek az uniós csatlakozás időszakában és azután megszokottak voltak. Ennek következményeként érzékelhető a hazai fejlesztéspolitika felfogásbeli elszigetelődése a fősodor-tól, ami magában rejtje a hatékonyságromlás veszélyét. Ezért a fentiek alapján fontos kérdés, hogy a hazai fejlesztéspolitika új intézményi környezete mennyiben akceptálja a „helyet” és annak közösségét a maga igényeivel a fejlesztési beavatkozások során. Továbbá, a korábbi decentralizációt célzó államépítési filozófia feladása után az unitárius állami környezet milyen mértékben képes befogadni az integrált szemléletet?

Az önkormányzatok autonómiavesztésének következményei, avagy az államtól függővé tett településfejlődés

Az Alaptörvény már nem részesíti alkotmányos védelemben a helyi közösségek önkormányzathoz való jogát, miközben megszűnt a helyi közügyek önkormányzatok általi ellátásának főszabálya is. A helyi önkormányzatok autonómiát birtokló entitásokból egyszerűen a közigazgatás részeivé transzformálódtak, mely változás feladatcatalógusuk, pénzügyi mozgásterük és számos egyéb jellemzőjük összeszűkülésében ölt testet (Hegedűs, Péteri 2015). Az állam elvonta stratégiai jelentőségű kompetenciáikat (a közoktatási és köznevelési feladatokat, a szakképzést, a pedagógiai szakmai és szakszolgáltatásokat, az egészségügyi intézményeket stb.). Korábban, a területfejlesztés mellett, ezek a közpolitikai területek motiválták a legtöbb településközi együttműködést. A 2011. évi új önkormányzati törvénnyel (továbbiakban Möt.v.-vel) megtört az intenzív kooperációval jellemzett szerves fejlődési ív, mivel ma már csak egyetlen társulási típus létesítésére jogosultak az önkormányzatok, a közös döntéshozó szervvel rendelkező jogi személyiségű társulás alakítására (lásd Möt.v. IV. fejezet). Az új konstrukcióval a jogalkotó célja az volt, hogy a központi helyzetű önkormányzatok szolgáltatásszervező

tevékenységét helyezze előtérbe, valamint nagy létszámú és nagy földrajzi területet lefedő társulások alakítására készítse a helyhatóságokat. Így a korábbiakban a kistéleplések által favorizált mikrotársulási együttműködések integrálódtak a makrotársulásokba. A gond abban mutatkozik meg, hogy a makrotársulások nem rendelkeznek sem a területfejlesztési feladat ellátására vonatkozó jogosultsággal, sem általános tervezési felhatalmazással, miközben a szociális törvényből kifolyólag kötelezettek ágazati szolgáltatástervezési koncepció készítésére. Bár kereteik között nem kizárt a közös fejlesztési tevékenység, a társulási tanács nem jogosult fejlesztési stratégia elfogadására. E társulásokat jellemzően az intézmények működtetése köti le, holott közszolgáltatási tevékenységük átfogó koordinációjára alkalmas menedzsmentkapacitásuk – önálló munkaszervezetük – általában nincs. Szemben a felszámolt többcélú kistérségi társulásokkal, nem tagolódnak be a kormányzati szerkezetbe. A kiüresedett szupralokális szint szereplőiként vajmi kevés esélyük van arra, hogy tevőlegesen részt vállaljanak a vidéki térségek felemelésében.

Amennyiben a nemzetközi fejlődési trendet figyeljük, egyértelmű, hogy az önkormányzatközi együttműködések felértékelődtek, s azokat mint kormányzati formákat veszik számba. Bell és Warner (2015) szerint az interkommunális együttműködés a hálózati kormányzás egy formája, ahol a hierarchikus viszonyt jellemző utasítás és ellenőrzés helyett az üzleti szférából ismert tárgyalás és meggyőzés kerül előtérbe. Az önkormányzatok közötti hálózatok mint komplex rendszerek viselkednek, melyek ún. intézményi kollektív akcióknak tekinthetők (Feiock 2013). A hálózatok tagjai között a személyes kapcsolatokon túl a területi (regionális) koordináció struktúrájának is jelentősége van, mivel az a kollektív cselekvést hivatott előmozdítani. A kapcsolati oldalon egyfelől fontosak a kölcsönösségen alapuló bizalom és normák, másfelől meghatározóak az adott térségben (régióban) a jólétben, a szükségletekben és a preferenciákban jelenlévő különbségek.

A centralizáció áldozatává vált „egycélú” középszint és a területi koordináció esete

Magyarországon a közszolgáltatásszervezés átfogó tervezésének hiánya állapítható meg. A megyei önkormányzatoktól az Országgyűlés elvette a közszolgáltatásnyújtás jogát, vele együtt az ágazati tervezési jogosultságok nagy részét is. Viszont az önkormányzati középszint megkapta a régóta áhított területfejlesztési és tervezési feladat- és hatásköröket, továbbá a Területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény (Tft.) értelmében a megyék vidékfejlesztési és koordinációs feladatokat is ellátnak, aminek során jogosultak összehangolni a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szervezetek fejlesztéseit. E felhatalmazást az eddigiekben éppúgy nem tudták kiaknázni, mint azt, amely a megye gazdaságának és foglalkoztatásának fellendítése érdekében teendő gazdaságfejlesztési tevékenységre vonatkozik. Megemlíthető a szociális célú foglalkoztatási paktumokban

való részvételük, melyek domináns szereplőivé mégsem ők, hanem a hierarchikus szervezett megyei kormányhivatalok váltak.

A jogi környezet alaposabb vizsgálata alapján kiderül, hogy az integrált fejlesztési szemlélet érvényesítéséhez a megye formálisan birtokolja a kompetenciákat. Nemcsak általános értelemben, de a vidékfejlesztés területén különös részletezettséggel kapott feladatokat, noha a kifejezést a törvényhozó nem használja. Ilyen értelmű felhatalmazása, hogy összehangolhatja az államigazgatási szervek, a települési vagy kerületi önkormányzatok, a megyei jogú város önkormányzata, a gazdasági és civil szervezetek fejlesztési elképzeléseit.³ Továbbá kifejezetten a vidékfejlesztés körében került nevesítésre összehangoló funkciója a vidékfejlesztési stratégiák és akciók vonatkozásában, megyei, térségi és határon átnyúló jelleggel. Ezen kívül elláthatja a helyi akciócsoportok, a közösségvezérelt helyi fejlesztésben érintett szervezetek munkaszervezeti feladatait, részt vehet azok tevékenységében. Sőt, a helyi akciócsoportok tevékenységét is össze kellene hangolnia. S bármennyire meglepő, a jogszabályhely szerint „ösztonzi a települési önkormányzatok összefogását vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására...”⁴

Az előbbiekhöz képest a valóságban a kormány a nemzeti fejlesztési döntésekből a szubnacionális szintet következetesen kiszorítja, például a Modern Városok Program tekintetében a döntéshozó testület tagjai között a megyei önkormányzat képviselői nem jelennek meg, holott ennek a központi és a helyi kormányzatok közötti közvetítő szintként evidensnek kellene lennie. Ellenben annyi tudható, hogy a Miniszterelnökség koordinál a témában. Hasonlóképpen, a hatályos programozási időszakban a vidékfejlesztés uniós pénzeinek pályázati elosztásától a kormány a megyei önkormányzatokat a lehető legtávolabb tartotta. Egyébként is gondosan ügyelt arra, hogy a szubnacionális szint ne jusson önálló mozgástérhez, ne legyen képes középszinten önálló vidék- vagy területi szakpolitika formálásra. Ennek kipróbált módszere, hogy a megyének saját bevételi forrásai nincsenek, financiai függésben van a központi költségvetéstől, melyből korlátozottan tud szakapparátust fenntartani. Ahogy Pálné (2019a) az aktuális tervezési időszak történéseit összegezte, az uniós tervezés és menedzsment ágazati szemléletű maradt, miközben a döntéshozás miniszteriális szinten zajlott. Annak ellenére, hogy a megyei önkormányzatok intenzív tervezési és egyeztetési folyamatokat hajtottak végre, a hatékony fejlesztéspolitika gátját képezte, hogy nincsenek csatornák a városi és községi önkormányzatokkal való élő kapcsolattartáshoz, s még kevésbé a civil szektorhoz.

A város-vidék viszony intézményi metszetei

Az állam 2010 óta, az államközpontú téralakítás jegyében megerősítette az adminisztratív határokat, sőt új adminisztratív területi téregységet vezetett be alsó középszinten, másik oldalról viszont szubnacionális és szupralokális szinten az

intézményesített érdekintegráció legtöbb formáját felszámolta. A fejlesztés funkcionális léptékével összefüggésben még optimizmusra adott okot az unióval megkötött Partnerségi Megállapodást megalapozó Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepció. Kezdetben ugyanis a kormányzati törekvések követni igyekeztek az új kohéziós politikai irányvonalat. Az elmúlt hat évben azonban semmivé foszlott az OFTK-ban megfogalmazott⁵ területi vízió, mely azt ígérte, hogy a helyi szint – egyúttal a területi fejlesztések – alapegységeit a város-vidék együttműködést megvalósító várostérségek fogják alkotni, melyek fontos tényezői a települési önkormányzatok és az egyéb szereplők közötti együttműködések lettek volna. Valójában az Országgyűlés a governance számára nyitott volna utat a funkcionális várostérségek formálásával. Azt is meg lehet említeni, hogy az OFTK-ban szerepel a belső erőforrásokat feltáró és hasznosító „autonóm térségek” modellje,⁶ aminek megvalósulását talán soha nem fogjuk megérni, holott azzal a dokumentumot elfogadó országgyűlési képviselők a place-based szemlélet vidéki térségeinkbe történő átültetésére szavaztak annak idején.

A folyamat talán akkor siklott félre, amikor a kormány úgy döntött, hogy a 2013–2020-as időszakra vonatkozóan fejlesztési szempontból az összes magyar várost leválasztja a vonzaskörzetéről, és viszont. Ennek megfelelően a megyei jogú városok és a megyék elkülönülten terveztek, s ugyanígy az összes magyar város a megyék területén belül. A helyzet zavarosságát fokozta, hogy a megyei szint alatt, a LEADER helyi akciócsoportoktól eltekintve, nem voltak térségi tervezési-fejlesztési kapacitások (Finta 2019). Egyes megyék kényszerűségből a járásszékhely városokhoz fordultak, hogy azok kíséreljék meg a lokális önkormányzatok közötti koordinációt, ami kevés eredményt hozott. Így a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program égisze alatt alig születtek integrált projektsomagok.

Az integrált tervezési és térségi szemlélet fokozatos visszaszorulását példázza továbbá az önkormányzatok felhatalmazása az integrált településfejlesztési stratégia (ITS) megalkotására. Az EU ösztönzésére meghonosított ITS 2009-ben épült be az Építési törvénybe⁷ (Étv.), s 2012-ig a városok és több település közös tervezési tevékenységét preferálta. Azóta az Étv. értelmében az integrált településfejlesztési stratégiát a települési önkormányzat képviselőtestülete állapítja meg. Viszont a szabályozás eggyel alacsonyabb szintjén, a végrehajtásról szóló kormányrendeletben pontosították a változásokat. Mert míg 2016 augusztusáig a stratégiát a közös tervezésben érintett önkormányzatok közös dokumentumként fogadhatták el, azóta a törvény kötelezi a települési önkormányzatokat, hogy a saját közigazgatási területükre önálló önkormányzati döntésként fogadják el az ITS-t, még akkor is, ha azt együttesen terveznék. A gyakorlatban az utóbbi, sajnos, nem működik, önkormányzataink gondolkodásában elszigetelődés mutatkozik (Somlyódyné 2019).⁸

Végül megemlíthető, hogy az EU a jelenlegi tervezési időszakban a fenntartható városfejlesztés céljával több új eszközt vezetett be, amelyek esetében súlypontosította az integrált szemléletet. A magyar kormány a közösségvezérelt helyi

fejlesztés eszközét (*Community Led Local Development*, továbbiakban CLLD) befo-gadta, melynek hivatása a korábbi LEADER programban⁹ nyert tapasztalatok ki-terjesztése a városi térségekre. Ez azért fontos számunkra, mert az uniós metodika szerint alkalmas volt volna a város-vidék kapcsolatrendszer megerősí-tésére. A közösségvezérelt helyi fejlesztésnek területspecifikus helyi stratégiákon kell alapulnia, a helyi igényekre és lehetőségekre koncentrál. Fő jellemzője az in-tegrált megközelítés és a különféle szektorok szereplői által alkotott hálózatok létrehozása, ami együttműködést és innovativitást kölcsönöz az intézménynek. Magyarország viszont korlátozottan számol a CLLD-vel mint a helyi és térségi társadalmak újjáélesztésének eszközével, a TOP 7. prioritási tengelye keretében a pályázati támogatások kizárólag a városokon belül, városrészi léptékben teszik lehetővé akciócsoportok létrehozását a kultúra és közösségépítés terén. Ebből megint az látható, hogy a területileg integrált partnerség eltűnt az intézményi mechanizmusból, a vidék fejlődési perspektívához ezen az úton sem jutott.

Természetesen a kooperáció jövője szempontjából kulcskérdés, hogy a köz-ponti állam hajlandó-e, illetve milyen mértékben kész lemondani hatáskörökről és eszközökről az új területi szervezetek/struktúrák javára. Ezzel összefüggésben osztom G. Fekete Éva (2010) álláspontját, aki úgy vélekedett, hogy a vidéket nem lehet városok nélkül fejleszteni, a centrum intézményeihez és az ott élőkhez fű-ződő kapcsolatok, valamint az elérhetőség javítása a vidék versenyképességének elengedhetetlen tényezői közé tartoznak.

A magyar intézményi környezetre elvégzett elemzésünk szerint e kondíciók alig vagy igen korlátozottan teljesülnek. Így a szomorú helyzetképnek pusztán az egyik oldala (Finta 2019), hogy az aktuális programozási időszakban a vidék nem jut a fejlődéshez szükséges forrásokhoz, ami az Európai Beruházási és Strukturális Ala-pokat, s különösen a vidékfejlesztési támogatásokat illeti. Legalább ekkora problé-mának látszik az endogén fejlesztési lehetőségek becsatornázásának hiánya.

Az elmaradott térségek felzárkóztatásának és a kistelepülések fejlesztésének hazai eszközei

Az előbbieken alapján időszerű, hogy a centralizációval átítatott fejlesztéspolitika vidéki térségekre gyakorolt hatását megvizsgáljuk. Adódik a kérdés, milyen me-chanizmusok mentén zajlik 2014 óta az elmaradott térségek és a kistelepülések fejlesztése, és hogy az aktuális fejlesztéspolitika hatásaként van-e esély a vidék felzárkóztatására.

Hazánkban tradíciója van annak, hogy a területi fejlettségbeli különbségek kimutatásának alkalmas területi léptéke a szupralokális szint, mely jelenleg a kis-térség helyére lépett járás. A járás 2011 óta államigazgatási téregység, melyet az Alaptörvény nem emelt be a területi hatalommegosztás struktúrájába, ezért kép-viseleti szerve nincs, következésképp területi határait a kormány jogosult megál-

lapítani. Első ránézésre az alsó középszintnek megfelelő térkategória egységei számszerűen megegyeznek a felszámolt kistérségekével, ami a fővárosi kerületek nélkül 174 körzetet takar. Lényeges különbség, hogy míg a kistérség 2004-től kezdve tervezési, fejlesztési és közszolgáltatás-szervezési téregységként működött, addig a járások egyik előbbi funkciót sem birtokolják. Leszámítva azt, hogy az Mötv. szerinti differenciált hatáskörtelepítés okán a járásközpont városi önkormányzatok kötelező jelleggel családsegítő és gyermekjóléti központok fenntartóivá váltak, járási illetékességgel. A járás nem tervezési egység, és mióta a megyei önkormányzatok közszolgáltató szerepe megszűnt, hiányzik a tervezési rendszerből a mezoszint, amely a közszolgáltatásszervezés vonatkozásában összefésülné és koordinálná a települési, járási és térségi (társulási) igényeket és érdekeket. A pont- és foltszerű ellátási struktúráknak jelenleg nincs integráló eszközüik Magyarországon (Somlyódyné 2019). Mint már említettük, az új önkormányzati érában nagyszámú helyi kompetencia került a lokális közösségektől az államigazgatási szektorhoz. Az utóbbin belül is megfigyelhető azonban a feladat- és hatáskörök alulról felfelé irányuló mozgása, mivel a 2013-ban még önálló szakigazgatási szervként működött járási hivatalokat is felszámolták, osztályként beolvastva őket a megyei kormányhivatalokba. Föltehetőleg azért, mert a centralizált államépítési filozófiába nem illeszkedett a területi decentrumok képlete. Ezzel együtt, ma a kedvezményezett térségek besorolásának alapegységei az EU felé LAU1 szintként bejelentett államigazgatási járások lettek.

A kedvezményezett térségek felzárkóztatásának támogatási logikája eltér egymástól az előző és a jelenlegi támogatási időszakban. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervnek köszönhetően, 2008-tól elkülönített forráskeret állt rendelkezésre a hátrányos helyzetű kistérségek javára, s a leghátrányosabb helyzetűekben (LHH) komplex programok végrehajtására került sor, melyek pozitív elmozdulást eredményeztek a 33 kistérség többségében. Azonban 2014-től a program nem folytatódott. Ekkor a területi fejlettség alapján, az NGM felkérésére, a KSH ismételten lehatárolta a kedvezményezett téregységeket, minek alapján a hatályos szabályozás azok három kategóriáját nevesíti: kedvezményezett járások, fejlesztendő járások, komplex programmal fejlesztendő járások. A beavatkozási térségek azonosításának fontossága kétségszű, ugyanakkor aggályos, hogy a lehatárolás során az indikátorcsoportok számát lecsökkentették, azok körében elhagyták a K+F foglalkoztatottak arányát és az elérhetőségi mutatókat, továbbá az infrastrukturális ellátottság is háttérbe szorult (Pénzes 2015).

A vonatkozó kormányrendeletre¹⁰ figyelemmel, az aktuális támogatáspolitikai az előnyben részesítés módszerét érvényesíti, azaz a kedvezményezett járásokból érkezett pályázók mindössze többletpontokat kapnak az uniós pályázatok bírálati folyamatában (Gergely, Kocsis 2017), ami miatt a támogatás ténye és volumene finoman szólva is bizonytalan. Gergely és Kocsis (2017) elemzése alapján a kedvezményezett járások előnyben részesítése Operatív Programként eltérő mértékben, és összességében kevés számú pályázati kiírásban szerepelt kritéri-

umként. A kedvezményezett járáások a legnagyobb arányban a Vidékfejlesztési OP keretében a 2015–2017 között meghirdetett pályázati felhívásokban jutottak potenciális lehetőséghez és némi előnyhöz, ami a források maximálisan 31,83%-át érintette. Míg ez az arány a Gazdaságfejlesztési és Innovációs OP-n belül mindössze 8,03%-ra, s az Emberi Erőforrás OP-n belül 2,46%-ra rúgott. Ráadásul ez puszta lehetőség volt, garanciát nem jelentett a tényleges támogatásra. A módszer fő problémája, hogy nem tesz lehetővé egymással összefüggő, céljukban és hatásukban egymást erősítő beavatkozásokat.

Persze nincsenek kétségek afelől, hogy *a stratégiai tervezésen alapuló programozott forrásfelhasználás követelménye mentén kettéágazik a magyar fejlesztéspolitika*. Az ESB alapok felhasználása az EU által előírt szigorú pályáztatási és elszámolási metódus szerinti tervezésen alapul. A magyar támogatáspolitikában viszont az elmúlt években a hazai források újbóli megjelenésével jellemzett pozitív fordulatot beárnyékolja, hogy egyfelől a forrásallokáció általában nem tervezésen alapul, másfelől a pályáztatás – ha van ilyen – jellemzően nem egyértelmű szempontrendszerek és nem transzparens mechanizmusok szerint folyik. Terjedőben van továbbá a közvélemény és a szakma által nem ellenőrizhető *ad hoc* támogatási gyakorlat tanuszodák, tornatermek és stadionok építése formájában (lásd Faragó 2017), amikor az önkormányzatok kormányhatározatokból értesülnek a településeikre központilag irányított beruházásokról (Somlyódyné 2019). Ezt a folyamatot reprezentálja a témánkon kívül eső Modern Városok Programja, továbbá a bemutatásra kerülő Magyar Falu Program. Ennek következményeként majdnem idealisztikus gondolat számon kérni a támogatáspolitikán olyan hatásokat, hogy járuljon hozzá a területi különbségek csökkentéséhez, illetve a területi, gazdasági, társadalmi kohézió megteremtéséhez.

Az integrált fejlesztési szemléletet és programozottságot nélkülöző Magyar Falu Program

Csatári és Farkas (2006) részletesen kidolgozott tipológia alapján megállapította, hogy Magyarországon mintegy 2 000 településen élő 3,4 millió fő tekinthető terület- és vidékfejlesztési szempontból rurális népességnek, és ez a rendszerváltás óta lényegesen nem változott. Rámutattak arra, hogy a vidéki térségek fogalma alatt a mezővárosi és kisvárosi központjukkal szimbiózisban élő kis- és aprófalvakról, városokhoz kapcsolódó tanyákról és külterületi lakott helyekről kell gondolkodnunk, nem pedig elszigetelt, magányos településekről. Ebből a dimenzióból kiindulva érdemes górcső alá venni a 2018-ban Magyarország miniszterelnöke által meghirdetett, megközelítően 2 900 ötezer fős és kevesebb népességű falu és város fejlesztését előírányzó Magyar Falu Programot (MFP).¹¹ Lényegében a magyar vidéki népességről van szó, hiszen lakhelye szerint mintegy 3,1 millió állampolgárt céloz.

A Magyar Falu Program végrehajtásához a kormány tisztán hazai forrást társított, amivel elismerte, hogy az uniós pályázatok döntő hányada nagyságrendjénél fogva nem hozzáférhető a kistelepülések számára. E tény egyet jelent azzal is, hogy nem tervezésen alapuló támogatási rendszerként működik, s az uniós támogatásfinanszírozás során megszerzett tudás nem épül be a nemzeti fejlesztési rendszerbe. Nem okoz meglepetést a Modern Városok Programja után, hogy a Magyar Falu Program mint tervdokumentum nem létezik, így a forrásfelhasználás nélkülözi a programozottságot, és az integrált partnerség érvényesítését sem lehet rajta számon kérni. Az allokáció ún. pályázati rendszer közbeiktatásával történik, melynek két irányban is hatékonyságcsökkentő jellemzői vannak. Egyrészt a pályázati döntéshozatal folyamata nem transzparens, másrészt a döntések többségükben egyedi, kis léptékű beruházásokat finanszíroznak. Az utóbbi jelenség odáig megy, hogy a támogatási célokkal kapcsolatosan az is kétségessé válik, hogy a „program” milyen mértékben irányul fejlesztésekre, és milyen mértékben egyszerű vagyon- vagy állagmegóvási, illetve karbantartási feladatokra. Elszomorító az a kép, ami célrendszere alapján elének tárul, mert arra utal, hogy az önkormányzati szektor önfinanszírozó képessége soha nem látott alacsony szintre került. A szektor pénzügyi helyzetének átfogó okaival helyszűke okán nem tudunk foglalkozni, de hangsúlyozni kell, hogy *a településhálózat széttagolt fejlesztésével, értve ezen a vidéki önkormányzatok természetes hálózati kapcsolataiktól és a központjuktól elszakított fejlesztését, legfeljebb az öntözőkanna effektust lehet elérni.* Az utóbbin a szakirodalomban azt szokás érteni, hogy egy tévesen felfogott egyenlősítő szándék a településhálózat sok pontjába, az igények rangsorának kialakítása, továbbá ésszerű differenciálás vagy koncentráció nélkül szórja a forrásokat, amiktől fejlesztési hatások kevésbé várhatók.

A program előkészítő fázisában a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) kezdeményezésére alakított szakértői munkacsoportok igyekeztek a folyamatot a rendszerezettség irányába terelni. A falvak helyzetéről elemzést készítettek, és szinergiát célzó beavatkozási javaslatot dolgoztak ki a Magyar Falu Programhoz (Gyergyák 2019). Kiemelkedő hozzáadott értéke az elkészült szakmai anyagnak, hogy a kistelepülések vezetőivel, szakértőkkel és az érintett minisztériumokkal folytatott széles körű párbeszéd során került kialakításra. A kiinduló állapot rögzítése kvázi vészkiáltásként hatott: „A mezőgazdaság szerkezeti átalakulása, az értelmiség kistelepülésekről történő kivonulása, az alapszolgáltatások (egészségügyi ellátás, oktatás, kultúra, vallásgyakorlás lehetősége, közösségi tér, posta, kereskedelmi szolgáltatások, közlekedés) minimálisra csökkenése vagy teljes megszűnése a falvak arculatára és funkciójára negatív hatást gyakorol. Az érintett falvakban lakók életminősége jelentősen romlott” (TÖOSZ 2018, 8.).

Mínthogy a konklúzió szerint hazánkban a vidéki kistelepüléseken a 21. század igényeinek megfelelő szolgáltatások nem elérhetők, a TÖOSZ szándéka az volt, hogy komplex megoldás készüljön a falvak népességének helyben tartására,

és a letelepedés segítésére. A részletesen kidolgozott intézkedések négy vertikális (lakhatás, jövedelem, szolgáltatás és közösség) és két horizontális pillér (fejlesztés és térségi együttműködés) alkotta hálóba illeszkedtek, azonban a javasolt beavatkozások területi szemléletének és léptékének felvázolásában nem tudtak utat mutatni a kormány számára. Az anyag kiemelte az együttműködés fontosságát, viszont annak amplitúdója csak a közjogi szféráig terjedt, átfogva a helyi és megyei önkormányzatokat, valamint a központi és területi államigazgatási szerveket. A gazdasági és civil szféra, illetve azok erőforrásai nincsenek megcélözva. A térségi együttműködést támogató jogszabályi környezet megteremtése és a résztvevők kompetenciáinak, illetve a kooperáció módszereinek a fejlesztése kapott hangsúlyt, aminek fontossága persze nem megkérdőjelezhető. Az anyag fesszegeti a minőségi és a méltányos, állam által garantált szolgáltatási minimum kérdését (Gyergyák 2019; Finta 2019), de nem tud praktikus választ kínálni annak megvalósítására.

Vitatható a javaslat (TÖOSZ 2018), mely a gazdaságfejlesztéssel összefüggésben az egymáshoz közel lévő települések összefogásáról és közös tervezési tevékenységéről beszél, miközben megkerüli a térségközpont szerepét betöltő akár kis- vagy nagyvárosok funkcióját a fejlesztési konstrukció keretében. Holott az utóbbiak jelentősége a munkahelyek és a közszolgáltatásszervezés vonatkozásában egyértelmű. Végül a sok szempontú diagnózisra adott kormányzati válasz sem nevezhető adekvátnak, hiszen a megvalósítás fázisába lépett MFP fragmentált módon és ágazati szemléletben támogat egyedi települési fejlesztéseket, miközben csak halványan emlékeztet a hivatkozott szakmai anyagra. A probléma gyökere talán az a felfogás, mely kategorikusan elválasztja egymástól a városok és falvak fejlesztését, külön programok meghirdetésével (leszámítva az 5 000 főnél kisebb alig városokat), s nem ismeri fel a város-vidék partnerség fontosságát.

A Magyar Falu Program céljainak és lehetséges hatásainak disszonanciájáról

A kormány nyilvánvalóvá tette, hogy a program keretében 2019 folyamán három célterületen a közszolgáltatások fejlesztésére, a lakhatás támogatására (falusi CSOK), valamint útfejlesztésekre és -felújításokra kerülhetett sor. A meghirdetett pályázatokból – többek között – a következő célokra lehetett támogatást elnyerni:¹²

- önkormányzati tulajdonú utak felújítása,
- kistelepülések járdaépítésének, felújításának anyagtámogatása,
- polgármesteri hivatal felújítása,
- falu- és tanyagondnoki szolgálat támogatása,
- óvoda udvar,
- temető fejlesztése,
- óvodai játszóudvar és közterületi játszótér fejlesztése,
- nemzeti és helyi identitástudat fejlesztése,

- orvosi eszköz, orvosi rendelő és szolgálati lakás,
- helyi egyházi közösségi tér ki-, illetve átalakítása.

A célok fontosságát nem lehet kétségbe vonni, szembetűnő azonban a pályázatok mikroléptéke és lokális jelentősége, ami köszönő viszonyban sincs a települések gazdasági bázisának megerősítésével, integrált szemléletű revitalizálásával. Dominálnak a különféle intézmények működtetésének javításához kötődő támogatási lehetőségek, melyek nem igénylik önerő biztosítását a vissza nem térítendő szubvenciókhoz. Ha bepillantunk egy-egy pályázati kiírás kritériumaiba, akkor kiderül, hogy a fejlesztések önállóan és önkormányzati társulásban is végezhetőek. Aggodalomra adnak azonban okot a maximálisan elnyerhető összegek és a beszerzések, beruházások tárgyai, mivel arra világítanak rá, hogy hazánkban az önkormányzatiság lényege került veszélybe, tekintettel arra, hogy az ötezer főnél alacsonyabb népességszámú települési önkormányzatok jelentős hányada az intézmények normál működtetéséhez szükséges beszerzésekre sem képes.¹³ Szakmai szempontból önkormányzatiságról akkor beszélhetünk, ha a helyhatóságok bizonyos kompetenciamennyiséget birtokolnak, tehát van mit vezetniük, van miről döntenüik, mert abban fejeződik ki az élő demokrácia (Somlyódyné 2003).

Az átláthatóság nézőpontjából alapvető gondnak látszik, hogy a kormány a döntést megalapozó értékelési szempontokat nem tette egyértelművé, azok közül csak a „főbb” kritériumokat sorolta fel, ami aggályos. Nevesítésre került például a pályázó önkormányzat adóerőképesége, valamint a fejlesztés helye, amire egyrészt a kedvezményezett járáások, másrészt a kedvezményezett települések besorolásáról szóló kormányrendelet ad eligazítást. Viszont nem transzparens, hogy az előbbi tényezők mérlegelése miképp befolyásolta a pályázatok elbírálását. A döntéshozó szerv összetételéről nem érhető el információ, mindössze a Miniszterelnökség van megjelölve, így a fejlesztési beavatkozásokkal összefüggésben a partnerség elvének érvényre juttatására csekély remény sem mutatkozik.

A közszolgáltatások és munkahelyek elérhetősége a közösségi közlekedés színvonalának is függvénye, azonban a fejlesztésnek ez az ága egyelőre nem került be a Programba. A Személyszállítási törvény előír bizonyos minimálisan teljesítendő célokat az alapfokú ellátás tekintetében, melyeket minden érintett település, illetve lakosai számára biztosítani kell. A szabályozás nem ad garanciát az elérésre, mivel feloldja a kötelezettség teljesítése alól a közösségi közlekedési szolgáltatásért felelőst azzal, hogy csak az államháztartás megfelelő teherbíróképesége és a közlekedési hálózat kielégítő műszaki állapota, illetve az infrastrukturális adottságainak fennállása esetén kell biztosítani azokat.¹⁴ Gyakorlatilag ma nem kérhető számon az alapellátás teljesülése, de a helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a köz- és piaci szolgáltatások, valamint a munkahelyek elérésének nincs időbeli korlátja a szabályozás szerint. A jogi szabályozás társadalmi céljának megvalósíthatatlanságára lehet csak rámutatni, mely sok közlekedési szempontból periférikus település lakosának okoz méltánytalan hátrányt. Ehhez képest megmosolyogtató a MFP falusi útalapjának forrásértéke, mivel 2019-ben összesen

8,5 milliárd forintot (Vándorné 2020) fordítottak országosan az önkormányzati tulajdonú utak felújítására. S egyáltalán nem lehetnek illúzióink a felújítások volumenét tekintve sem, ha összehajlítjuk a 3,5 és 30 millió forint közé estek a megítélt összegek. Mindeközben a kommunikált cél, a munkába járás megkönnyítése kiemelten fontos. Viszont az is látható, hogy az MFP az útnak mint infrastruktúrának a hálózati jellegére egyáltalán nincs ráhatással. Az összekapcsoltság hiányára utal, hogy 2019-ben például az állam más forrásból végezte a mellékutak rekonstrukcióját, mivel azok nem tartoznak önkormányzati tulajdonba. Ennek következtében egyik nagy területű megyénkben (Bács-Kiskun) mindösszesen 30,5 kilométer összekötő út újult meg.¹⁵

A Magyar Falu Program keretében 2019-ben kiosztott támogatások bírálati szempontjainak egyike volt, hogy a tervezett fejlesztés a kedvezményezett járások területén helyezkedjék el. Vándorné (2020) számításai szerint a helyi közszolgáltatások fejlesztése alprogramon belül a kedvezményezett körbe nem sorolt járások részesedtek a források 40%-ából. Tehát annak ellenére, hogy a döntéshozó szabadon mérlegelt, a program durván hozta az átlagos számokat, hiszen a kedvezményezett járások az összes járás 62,6%-át teszik ki. Hasonlóképp igaz ez a komplex programmal fejlesztendő járások támogatására, melyek érték alapján az összes beruházás 22%-át valósíthatták meg, miközben arányuk az összes járáson belül 20,6%-ot tesz ki.¹⁶ Ha azonban területi, pontosabban regionális aspektusból szemléljük a program működését, már nem megnyugtató a kép (1. táblázat).

A Helyi közszolgáltatások alprogram keretében allokált támogatások összesített értéke alapján abszolút nyertesnek mondható az a Nyugat-Dunántúl régió, amelynek régiószintű összehasonlításban a harmadik legkevesebb kedvezményezett státuszú járása van, és egyetlen komplex programmal fejlesztendő téregységgel sem rendelkezik. Ugyan számszerűen az Észak-Magyarország régió részesedése egy százalékponttal megelőzi nyugati vetélytársát, viszont ez a régió fejlettségben jóval elmarad mögötte, amit jól tükröz, hogy 10 komplex programmal fejlesztendő járást fog át, amelyek helyzetének súlyosságával a fejlesztési támogatások nem állnak arányban. A MFP problematikus forrásallokációjára mutat rá az utóbbi években leginkább leszakadt Észak-Alföld régió pozíciója, tekintve, hogy a komplex programmal fejlesztendő járások közel 42%-a innen kerül ki. Mindeközben a fejlesztési pénzekből való részesedése indokolatlanul alacsony, mindössze 16% volt 2019-ben.

Megállapítható, hogy az MFP centralizált pályázati rendszere nem tartalmaz garanciát arra, hogy a fejlesztési források a legnagyobb szükségletet szenvedő térségekbe kerüljenek. Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy amennyiben komplex és objektív mutatószámok alapján azonosították társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból leginkább hátrányos helyzetű térségeinket – sőt azok településeit is –, vajon az állami szubvenciók elosztása során azt miért nem veszik kellő súllyal figyelembe. Azt is muszáj megemlíteni, hogy a hivatkozott kormányrendelet felhatalmazást ad arra, hogy a megyei önkormányzatok mélyebb területi

1. táblázat: Az MFP Helyi közszolgáltatások fejlesztése alprogram keretében megítélt pályázati támogatások megoszlása régiók és járások szerint, 2019

Distribution of grants awarded in the framework of Local Public Service Development sub-programme of MFP by regions and districts in 2019

Régió	Osszes járás	Kedvezményezett járás	Fejlesztendő járás	Komplex programmal fejlesztendő járás	Részesedés a támogatásokból érték szerint (%)
Dél-Alföld	27	15	4	4	10
Dél-Dunántúl	24	9	3	5	16
Észak-Alföld	32	9	5	15	16
Észak-Magyarország	29	10	4	10	19
Közép-Dunántúl	24	3	1	2	12
Közép-Magyarország	18	4	0	0	8
Nyugat-Dunántúl	20	5	1	0	18
Összesen	174	55	18	36	100

Forrás: Saját szerkesztés a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet melléklete és Vándorné (2019) számítása alapján

szempontokat érvényesítsenek a térségek besorolásánál. Ismeri ugyanis a regionális szempontból kedvezményezett járások fogalmát, amelyeket a megyei közgyűlések lennének jogosultak kijelölni. Erre tekintettel különösen visszas, hogy a szubnacionális szint semmilyen befolyásolási vagy véleményezési jogosultsághoz nem jut az MFP menedzselési folyamatában, holott a Tft. szerinti település- és vidékfejlesztési koordinációs szerepe erre predestinálná.

A falufejlesztésből adódó következtetések

Tény, hogy a vidék számára az MFP különös jelentőséggel bír, viszont annak forráskeretéből a hátrányos helyzetű térségek számára létfontosságú integrált fejlesztések a pályázati feltételek mentén nem valósíthatók meg. A pályázatok alanyai eddig elsősorban önkormányzatok, valamint egyházak, de 2020-tól azokat civil szervezetek számára is megnyitották. Konzorciumban nem nyújtható be pályázat, s szigorúan csak ágazati fejlesztések célozhatók meg. Bármennyire is szomorú, a helyzet emlékeztet a rendszerváltás utáni autarkióval jellemzett önkormányzati időszakokra. Az a benyomásunk, mintha a kormány ellenérdekelte lenne az együttműködések kialakításában és a szinergiák elérésében.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a Magyar Falu Program név az önkormányzati szektor finanszírozásának rendszerproblémáit kezelő egyedi akci-

ókat fogja össze, mivel kistelepülési körben a kötött felhasználású feladatfinanszírozás és az önkormányzatok globális pénzügyi mozgásterének radikális szűkítése már a minimális fejlesztési, felújítási, fenntartási kiadásokat is ellehetetlenítette (lásd Bordás 2017). Nem szeretnék nemzetközi példákat kiragadni, de véleményem szerint valamennyi hazai önkormányzatnak jogosultnak kéne lennie egy minimális fejlesztési (beruházási) keretre, amiben kifejeződne gazdasági-pénzügyi autonómiája. Annak hiányában bagatell fejlesztések, vagy inkább felújítások valósulnak meg „pályázati” formában, amelyek térségi hatásait a Miniszterelnökség szemmel láthatóan nem kívánja vizsgálni, de lehetséges, hogy a fennálló elaprózott léptékben kevés értelme is lenne. A pályázati célok több esetben átfedésben vannak az egyes operatív programok keretében, vagy a Belügyminisztérium által önkormányzatoknak meghirdetett pályázatokéval. A nagyszámú odaítélt támogatás azt látszik bizonyítani, hogy igény van a támogatásokra, érdemes azonban felidézni azt a tapasztalatot, ami a 2013-ban kivezetett önkormányzati céltámogatásokhoz kapcsolódott (Koós 2013; Bordás 2017). Többször bizonyítást nyert, hogy az önkormányzatok kényszerűen arra pályáznak, amire támogatás szerezhető, ha fölülről megmondják nekik, mit lehet fejleszteni (Mezei 2019). A többletforrások egyszerű újraelosztása nemkívánatos hatásként ráadásul támogatásfüggőséget is eredményezhet (Kovács 2013). Nagyfokú a hasonlóság mind a pályázati célok központi definiálását, mind pedig a megítélt támogatások elszámolását illetően a MFP és a korábbi céltámogatások között. Mintha csak reinkarnálódott volna a korábbi pályázati szisztéma, mely tipikusan a top-down szemléletre épült, és nem tette lehetővé az alulról jövő kezdeményezéseket, azaz új fejlesztési célok befogadását. Véleményem szerint a Magyar Falu Program az említett jellemzőivel a helyi innováció és valós fejlesztési szükségletek feltárása ellen hat (lásd Szórényiné 2014), társadalmi méretekben a helyi erőforrások mozgósításának mellőzésével pedig a pazarlás is valószínűsíthető.

A probléma mélyül azáltal, hogy az egymástól az MVP-ből és az MFP-ből elszigetelten támogatott elemi önkormányzati egységek között nincsenek ott az 5 001 főnél nagyobb, de nem megyeszékhely városok. Talán kijelenthető, hogy a gazdasági bázisukat vesztett és leszakadt térségek (járások) felzárkóztatására sem a terület-, sem a közigazgatás-politikában nincsenek meg a szükséges integrált eszközök.

Összegzés

A magyar vidék és az elmaradott térségek helyzetének és fejlődésük keretfeltételeinek az áttekintése arra utal, hogy egyelőre nincs konzisztens nemzeti fejlesztéspolitika, de újra van éves állami költségvetésre alapozott forráselosztás, ami egymástól elkülönült fejlesztési területekre és tárgyakra allokál támogatásokat.

Amennyiben a fejlesztések területi léptékét, a beavatkozási egységeket kutatjuk, akkor a település, konkrétan a megyei jogú város és a „faluk” azonosíthatók be. Óvatosan hozzáteszem, hogy a faluk nem területszervezési és nem közigazgatási kategória, közjogi relevanciája egyáltalán nincs. A hazai fejlesztéspolitikában területi szinten nincs gazdája sem a többféle hátránnyal küzdő települések és térségek felzárkóztatásának, sem pedig a vidékfejlesztésnek, holott nyilvánvaló, hogy formálisan a megyei önkormányzatnál vannak e feladatok. Nem kell bizonygatni, hogy az alulról jövő kezdeményezések meglehetősen légüres térben mozognak, hiszen nincsenek decentralizált források, és a lokális, a szubnacionális és a központi szint közötti érdekintegrációs mechanizmusok nem működnek egészségesen. A kistérségeket felváltó járások pedig képviselői szerv nélküli államigazgatási egységek, amelyek hatósági felügyeleti viszonyban állnak az önkormányzatokkal, sem területfejlesztési feladatokat, sem ahhoz szükséges szervezeti és személyi kapacitásokat nem birtokolnak.

A regionális politika uniós elvei, mint a decentralizáció, a partnerség, a szubszidiaritás vagy az adicionalitás elvei már rég kikerültek a területfejlesztési törvényből. Ezért nem lehet csodálkozni azon, hogy hiányzik a fejlesztési beavatkozások koncepcionális háttere, integrált fejlesztések az ESB alapokból támogatott beruházásokon kívül gyakorlatilag nem valósulnak meg Magyarországon. Következésképp a fejlesztések atomizáltak, nem fókuszálnak a vidékfejlesztés térségi megközelítésére, és csak részlegesen a társadalmi, gazdasági, infrastrukturális fejlettségben elmaradott járásokra. Nemes célnak tűnik a vidéki népesség helyben tartása az alapszolgáltatások lokális fejlesztésével és az élhető települések kialakításával, azonban visszatérő problémaként van jelen, hogy a szakpolitika a város-vidék viszonyról nem vesz tudomást. Következésképp a közszolgáltatások hálójának működését és a települések közötti munkamegosztást a pályázati kiírások és aktivitások mentén sok véletlenszerűség terheli (Somlyódyné 2019). A fölülről irányított fejlesztési szemlélet, mely formálisan a helyi igényekre reagál – hiszen „megkérdezi” az önkormányzatokat, hogy a nevesített célokra kívánnak-e támogatást igénybe venni –, nagyon távol áll a helyalapú szemlélet kínálta fejlődési előnyöktől (2. táblázat).

Meggyőződésem, hogy az MFP nem hozott lényeges előrelépést, ugyanis az a fejlődési út – az alulról kezdeményezett és felülről támogatott integrált fejlesztés –, aminek szilárd és nemzetközi szintű szakmai alapjait az 1990-es évektől kezdve G. Fekete Éva lerakta, egyelőre megszakadni látszik, mert az irányváltás határozott, és nem tud befogadni más fejlesztési felfogásokat. Pedig a területi kohézió növelésére égető szükség lenne, nemcsak európai összehasonlításban, de kiemelten Magyarországon belül. A felvázolt helyzetkép alapján belátható, hogy a vidéki Magyarország felzárkózására felsorakoztatott közpolitikai eszközök egyelőre elégtelenek.

2. táblázat: A place-based és a főlülről vezérelt fejlesztési szemlélet összehasonlítása a gyakorlat tükrében

<i>Comparison of place-based and top-down development approaches in the light of practice</i> Jellemzők	<i>Főlülről vezérelt fejlesztési</i> szemlélet	<i>Helyiatapu fejlesztési szemlélet</i>
Államszervezési filozófia	Centralizált	Decentralizált
Szervezési elv	Hierarchia	Koordináció
Kormányzási jellemző	Átláthatatlan	Transzparens
Tervezéshez való viszonya	Projektcentrikus	Stratégiai tervezésre alapozott
Szereplői kör és a kormányzáshoz való viszony	Zárt – közjogi dominancia (government)	Nyitott – integrált partnerség (governance)
Beavatkozási szemlélet	Ágazati és fragmentált	Integrált és területi
Az együttműködés jelentősége	Fragmentált, illetve az együttműködés mellékes tényező	Kooperációra épülő
Irányítás és/vagy menedzsment	Állami fejlesztési irányvonalakat követő	Közösségi típusú – hálózatalapú
Források szerepe	Önerőt és helyi erőforrásokat mellőző	Endogén erőforrásokra építő
Beavatkozási logika	A „hely” statikus volta	A „hely” jelentősége és dinamikája
Támogatási logika	„Pénzüjraelosztó”	Top-down és bottom-up
Területi lépték	Adminisztratív területi egység	Funkcionális téregység
Támogatotti magatartás	Passzív, elfogadó	Kapacitásfejlesztés, innováció

Forrás: Saját szerkesztése

Jegyzet

- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17). Az EU Hivatalos Lapja 347/320.
- Területfejlesztésről és -rendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 11. ca) pont.
- Tft. 13. § b),e), f), g) és j) pontok.
- 1/2014. (I. 3.) OGY határozat A Nemzeti Fejlesztés 2030 – Az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról.
- A helyben, helyiek által kiaknázott és felhasznált erőforrások a térséget és az ott élőket garantálják:
 - a belső helyi erőforrások feltérképezésével és kiaknázásával, a térség/település gazdasági erőforrásainak dinamizálásával,
 - a helyi közösségi javak közösségi hasznosításával, a jövedelmek egyenletes elosztásával, az arányaiban jelentős helyi munkahelyek teremtésével, a helyi közösség mozgósításával, a helyi identitás erősítésével,
 - a város-vidék kapcsolat megújításával, az alkalmazkodóképesség növelésén keresztül,

- a helyi gazdasági szereplők összekapcsolásával, helyi piacok kialakításával, a jövedelmek áramlásának minél hosszabb ideig a térségen belül való tartásával.
- Idézet A Nemzeti Fejlesztés 2030 című 1/2014. (I. 3.) OGY határozatból.
- 7 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.
- 8 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sa-
jatos jogintézményekről, 8. §.
- 9 Az integrált vidékfejlesztést reprezentáló LEADER programokkal ehelyütt nem foglalkozunk, mivel az túlmutatna a vállalt tematikán, noha elismerjük, hogy alkalmas eszközei a térségi po-
tenciálok kiaknázásának és a stratégiai alapú fejlesztéseknek.
- 10 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról.
- 11 Magyar Falu Program 2020. évi végrehajtásáról szóló 1043/2020. (II. 17.) Korm. határozat
- 12 A Magyar Falvak Program keretében meghirdetett pályázatok és azok tanulságai: [https://e-ke-
relem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/mfpbongeszo/mfpBongeszoLite.xhtml](https://e-ke-relem.mvh.allamkincstar.gov.hu/enter/mfpbongeszo/mfpBongeszoLite.xhtml)
- 13 A Magyar Falu Program keretében „Óvoda udvar” c. alprogram (A kiírás kódszáma: MFP-OUF/
2019) keretében az 5 000 fő és ez alatti állandó lakosságú településeken az óvoda udvaron
kültéri eszközfejlesztést támogat az állam maximálisan ötmillió forint értékben, például kerti
asztal, kerti pad, udvari homokozó, takaróháló, takarítóeszközök, kerti szerszámok stb. beszer-
zését. Az orvosi eszköz beszerzése alprogram pályázati döntései nyomán 2019-ben 446 ezer és
5 000 ezer forint összeghatárok között jutottak forrásokhoz a kedvezményezettek (Pétervására
kivételesen 14 millió forint támogatásban részesült e címen).
- 14 2012. évi XLI. törvény a személyszállítási szolgáltatásokról, 27. § (1), (2) és (5) bekezdés
- 15 Bács-Kiskun megyei Híroportál [https://www.baon.hu/kozelet/helyi-kozelet/folytatodik-a-sikeres-
program-2624073/](https://www.baon.hu/kozelet/helyi-kozelet/folytatodik-a-sikeres-program-2624073/)
- 16 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendelet a kedvezményezett eljárások besorolásáról.

Irodalom

- Bachtler J. F., Taylor, S. (2004): *The Added Value of Structural Funds: A Regional Perspective. Strathclyde 1 Q-Net Special Report*. European Policies Research Centre. Glasgow University Strathclyde, Glasgow
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A pace-based Approach to Meeting European Union Challenges and expectations*. Brussels [http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/poli-
cy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf) (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Poze, A. (2012): The case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 1., 134–152. [https://
doi.org/j.1467_9787.2011.00756.x](https://doi.org/j.1467_9787.2011.00756.x)
- Bel, G., Warner, M. E. (2015) Inter-municipal Co-operation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, 1., 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bordás P. (2017): Feladatfinanszírozás-e a feladatfinanszírozás? A magyar önkormányzatok támoga-
tási rendszerének értékelése. *Közjogi Szemle*, június, 56–64.
- Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J., Świątek, D. (2011): *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and the EU Cohesion Policy*. Report Based on the Territorial Agenda 2020. Prepared at the Request of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw, [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territo-
rial_dimension_eu2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territo-
rial_dimension_eu2020.pdf) (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Buček, J. (2017): Why and When Countries Implement Local Public Administration Reforms: A Long-
Term View of Reform Dynamics in Slovakia, 1950–2015. In: Silva, C. N., Buček, J. (eds.): *Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer, Cham, 33–70.

- Csatári B., Farkas J. Zs. (2006): A magyar vidékies kistérségek új kategorizálása, különös tekintettel a városi hatásokra és a földhasznosítás változásaira. *Tér és Társadalom*, 4., 97–109.
- European Governance (2001): *A White Paper*. Commission of the European Communities. Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 0428 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0428>
- Faragó B. (2017): A sportstratégiai ágazat erősödése Magyarországon a 2011–2016-os időszakban. *Tér Gazdaság Ember*, 3., 94–109.
- Faragó L. (2016): Az EU területi politikájának változása közép-kelet-európai nézőpontból. *Tér és Társadalom*, 2., 3–22. <https://doi.org/10.17649/TET.30.2.2765>
- Feiock, R. C. (2013) The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Study Journal*, 3., 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Finta I. (2019): Fejlesztési filozófiák, szabályozási módszerek és az eltérő települési sajátosságok a községi önkormányzatok világában. In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban*. Homo Oecologicus Alapítvány, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 157–174.
- G. Fekete É. (2008): *Együtt – de hogyan? Kistérségi tervezés*. Észak-magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökség, Miskolc
- G. Fekete É. (2000): A siker titka a kistérségi fejlesztésekben. *A Falu*, 2., 59–66.
- G. Fekete É. (2001): A kistérségi szintről praktikusán. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*, 6., 14–26.
- G. Fekete É. (2010): *Területi hátrányok és esélyek. Tudományos munkásság áttekintő összefoglalása*. Miskolci Egyetem Habilitációs Füzetei. Miskolci Egyetem, Miskolc
- G. Fekete É. (2013): *Integrált vidékfejlesztés*. Gazdaságtudomány Kar, Miskolc <https://gtk.uni-miskolc.hu/files/5017/Integr%C3%A1lt%20vid%C3%A9kfejleszt%C3%A9s.pdf> (Letöltés: 2020. 02. 20.)
- G. Fekete É. (2013): Aprófalvak fejlesztői "szemüveggel" és a pályázati lehetőségek tükrében 2002–2006 között. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 296–314.
- Gergely B., Kocsis N. (é.n.): A rangsor legvégén. <http://www.megakom.hu/?p=2908&lang=hu> (Letöltés: 2019. 09. 30.)
- Gyergyák F. (2019): A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből. (TÖÖSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége.) In: Laki I., Szabó T. (szerk.): *Kényszerpályák és lehetőségek. A községi igazgatás és a feladatellátás dimenziói napjainkban*. Homo Oecologicus Alapítvány, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 62–97.
- Hegedűs J., Péterfi G. (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2., 88–119.
- Hope, K. R. Sr. (2009): Capacity Development for Good Governance in Developing Lessons from the Field. *Development in Practice*, 1, 79–86.
- Kelleher, J., Batterbury, S., Stern, E. (1999): *"The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report."* The Tavistock Institute, February 1999. <http://europa.eu.int/comm/regional-policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf> (Letöltés: 2010. 01. 12.)
- Keller J. (2020): Csepp a tengerben: Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei. *Tér és Társadalom*, 4., 45–70. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3309>
- Kovács K. (2013): Területi, társadalmi hátrányok és beavatkozási politikák. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 25–56.
- Koós B. (2013): A közszolgáltatás-szervezés és költséghatékonysági kényszer a kistelepülések körében. In: Kovács K., Váradi M. M. (szerk.): *Hátrányban Vidéken*. Argumentum, Budapest, 248–274.
- KPMG (2017): *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában*. KPMG Tanácsadó Kft., Budapest http://adko.hu/01_files/adotanutlmanyok/2017/KPMG-eu-elemzes.pdf (Letöltés: 2020. 05. 20.)
- Lengyel I. (2014): A hazai terület- és településfejlesztés dilemmái. In: Berki M., Halász L. (szerk.): *A társadalom terei, a tér társadalma*. Tanulmánykötet Szirmai Viktória születésnapjára. Art Webber Studio, Budapest, 41–54.
- Lengyel I., Varga A. (2018): A magyar gazdasági növekedés térbeli korlátai – hazai helyzetkép és alapvető dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, május, 499–524. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2018.5.499>

- Leowen, B., Schulz, S. (2019): Questioning the Convergence of Cohesion and Innovation Policies in Central and Eastern Europe. In: Lang, T., Görmar, F. (eds.): *Regional and Local Development in Times of Polarisation. Re-thinking Spatial Policies in Europe*. Palgrave Macmillan, 121–148. eBook <https://www.palgrave.com/gp/book/9789811311895> (Letöltés: 2020. február 28.)
- Markey, S. (2010): *Primer on place-based development. Canadian Regional Development*. Simon Fraser University, Burnaby <http://cdnregdev.ruralresilience.ca/wp-content/uploads/2013/03/primerplacebaseddevelopment-markey.pdf> (Letöltés: 2017. 08. 27.)
- Mendez, C. (2011): *EU Cohesion Policy and Europe 2020: Between places based and people-based prosperity*. Paper for presentation at the RSA Cohesion policy network conference, 29–30 November 2011, Vienna www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Mendez%20-%20EU%20Cohesion%20Policy%20and%20Europe%202020%20Between%20place-based%20and%20people-based%20p. (Letöltés: 2015. 01. 16.)
- Mezei C. (2019): *Fejlesztési kényszerpályák*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- OECD (2009) *Background Report for TDPC Meeting at Ministerial Level*. 31 March 2009, OECD, Paris [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/ENV/EPOC/GOV/TDPC\(2009\)1/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/ENV/EPOC/GOV/TDPC(2009)1/FINAL&docLanguage=En) (Letöltés: 2017. 08. 27.)
- Pálné Kovács I. (2017): Az európai területi reformok és tanulságaik. In: Pálné Kovács I. (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 29–61.
- Pálné Kovács I. (2019a): *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest
- Pálné Kovács I. (2019b): A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 2., 3–19. <https://doi.org/10.17649/TET/33.2.3088>
- Pénzes J. (2015): A kedvezményezett térségek lehatárolásának aktuális kérdései. *Területi Statisztika*, 3., 206–232. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2015/03/penzes.pdf> (Letöltés: 2019. 08. 24.)
- Péti M., Jakab Cs., Sain M. (2012) (szerk.): *Térségleg integrált fejlesztések*. Területfejlesztési füzetek 3. NFM, VÁTI Nonprofit Kft., Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal, Budapest [https://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/d1/31000/TF_fuzet_3_Tersegleg_integralt_progromok_NTH\(1\).pdf](https://regionalispolitika.kormany.hu/download/a/d1/31000/TF_fuzet_3_Tersegleg_integralt_progromok_NTH(1).pdf) (Letöltés: 2019. 08. 25.)
- Pike, A., Rodríguez-Poze, A., Tomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge, London
- Rechnitzer J. (2016): *A területi tőke a városfejlődésben. A Győr-kód*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Somlyódyné Pfeil E. (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs
- Somlyódyné Pfeil E. (2019): *A városok szerepe a területi kormányzásban. A közszolgáltatás-szervezéstől a várospolitikáig*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Központ, Budapest <https://tudasportal.uni-nke.hu/>
- Szőrényiné Kukorelli I. (2014): A vidék fejlődésének motorja: A rurális innováció tulajdonságai és megjelenési formái Magyarországon. *A Falu*, 2., 51–62.
- TÖÖSZ (2018): *Magyar Falvak Program javaslatok*. 2018. szeptember 25. [http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6sz_v1%20%20\(2\).pdf](http://töosz.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/modern_falvak_program_t%C3%B6sz_v1%20%20(2).pdf) (Letöltés: 2019. 08. 24.)
- Vándorné Polgár A. (2020): *Magyar Falu Program 2019. évi eredményeinek értékelése*. Kézirat. Széchenyi István Egyetem RGDI, Győr
- Winnick, L. (1966): „People Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geography of Economic Activity” *Essays in Urban Land Economics*. LA: Real Estate Program, UCLA

„Csepp a tengerben” - Gyerekesély program az Encsi kistérségben/járásban, avagy a helyi adottságokra építő fejlesztések lehetőségei

'Drop in the sea' - Give Kids a Chance program in the district of Encs or chances of place-based development interventions

KELLER JUDIT

KELLER Judit: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4., keller@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

KULCSSZAVAK: térbeli igazságosság; helyi adottságokból kiinduló és helyi tudásra építő szemlélet; kohéziós politika; Gyerekesély program; hátrányos helyzetű térségek és aprófalvak fejlesztése

ABSZTRAKT: G. Fekete Éva életének és tudományos munkásságának vezérfonala volt a hátrányos helyzetű térségekben élőkét sújtó térbeli és társadalmi egyenlőtlenségek orvoslása. Korát évtizedekkel megelőzve, G. Fekete úgy látta, hogy a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetését célzó politikák és programok szükséges eleme a hátrányos helyzetű térségek lakóközösségeinek bevonásával mobilizált helyi tudás felhasználása és az adott közösség valós igényrendszeréből kiinduló fejlesztéspolitikai tervezés. A helyi tudásra és adottságokra építő fejlesztési megközelítés (place-based approach) több mint egy évtizede az Európai Unió (EU) kohéziós politikájának is alapvető módszertani szemléletévé vált. E hosszú távú stratégiára épülő paradigma célja a társadalmi kirekesztés és a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetése, egy olyan többszintű kormányzási intézményrendszeren keresztül, amelyben a kihasználatlan helyi kapacitásokat a fejlesztéspolitikai mező magasabb szintjeiről érkező, külső források bevonásával mobilizálják. A szakirodalom szerint ez az intézményrendszer képes biztosítani a társadalom által értéknek tekintett közjavak elosztásának és az elosztás eljárásrendjének méltányosságát, és ezzel megteremteni a térbeli igazságosságot.

Az elmúlt évtized tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a helyi adottságokra érzékeny kohéziós politika nem érte el a célját; a társadalmi, gazdasági egyenlőtlenségek tovább nőttek az EU régiói között. A helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma kritikusai szerint az EU tagállamok alkotmányos berendezkedése, közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere erősen heterogén, s ebből adódóan a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési beavatkozások eltérően, különböző eredményességgel működhetnek az egyes országokban. A tanulmány az Európai Szociális Alap által finanszírozott és a helyi tudásra és erőforrásokra alapozott Gyerekesély program Encsi kistérségi megvalósítását vizsgálja G. Fekete Évának a hátrányos helyzetű kistérségek, valamint az aprófalvak fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott megállapításai és tézisei alapján. Az elemzés arra a kérdésre próbál válaszolni, hogy milyen lehetőségei és korlátai vannak egy helyi adottságokból kiinduló, és a térbeli igazságosságot – azaz a helyben élő gyermekek méltányos jólétét – célként kitűző programnak, G. Fekete Éva szempontrendszer alapján, több mint másfél évtizeddel az európai uniós csatlakozást követően, a mai magyarországi viszonyok között.



Judit KELLER: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u. 4., H-10977 Budapest, Hungary; keller@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9970-4993>

KEYWORDS: spatial justice; place-based approach; cohesion policy; Give Kids a Chance program; development of disadvantaged areas and villages

ABSTRACT: This paper scrutinizes the effects of a Cohesion Policy-funded place-based intervention in an Eastern European EU member state through analysing the case of Give Kids a Chance program in the district of Encs, a disadvantaged neighbourhood at the northeast periphery of Hungary. In the analysis I explore ways the domestic institutional environment can impair a progressive place-based initiative aiming to tackle child poverty and contribute to preserving existing socio-spatial inequalities rather than furthering spatial justice. The analysis builds on G. Fekete Éva's activist and academic work about the development of disadvantaged micro-regions through participative institutional mechanisms that enable the deliberation of local needs and mobilize local knowledge for development. Several decades ahead of her times G. Fekete studied the ways local deliberations enabled by a multi-level institutional system can contribute to promotion of socio-spatial equality.

The place-based approach has been the guiding principle of the EU's Cohesion Policy for a decade. Building on the idea that place matters, the place-based narrative advocates that socio-spatial inequalities can be overcome by the production of place-tailored public goods designed and implemented through integrated and deliberative policy decisions. This way, place-based public policies can make a positive contribution to spatial justice through participative procedures for more equitable distribution of public resources. The role of external agents is to help local actors to mobilize resources 'from below' through an enabling regulative framework. Within the EU's multi-level governance system, the EU can provide incentives for place-based policies, but the implementation of these interventions is strongly embedded in national policy regimes. Research in economic sociology has found that place-based interventions, in order to generate positive resources for local development, must be based on a 'virtuous relationship' between various scales of government. This relationship is shaped by a governance framework that applies principles of distributed authority, integration of various branches of policies, and partnership between the central state, lower levels of state and non-state actors.

The findings of extended fieldwork suggest that in the absence of a virtuous relationship between levels of government in domestic policy regimes, place-based interventions cannot make a positive contribution to spatial justice, but rather preserve existing inequalities in local power relations and in access to public services. The study demonstrates the way the priorities and governance modes of Give Kids a Chance were reshaped under the constraining effects of the domestic policy landscape. Centralization, selective decentralization in the form of outsourcing policy delivery and disinvestment in social policy are identified as trends in the Hungarian public policy to have contributed to the loss of place-based program elements and coordination mechanisms of Give Kids a Chance program. The study concludes CP funded place-based programs have weak capacities to affect domestic policy systems through spill-overs as governance modes can hijack local place-based initiatives to deliver policy objectives of national governments. If the latter are based on the systematic reproduction of injustice narrowly targeted place-based projects can only be a 'drop in the sea' without long-term effects for marginalized communities.

Bevezetés

Az elmúlt évtizedek nemzetközi kutatásaiban egyre nagyobb figyelmet kapott a belföldi intézmények¹ szerepe a nemzetközi/transznacionális szervezetek által

finanszírozott fejlesztési programok eredményeinek fenntarthatóságát és hatékonyságát illetően. Tanulmányok sora hívta fel a figyelmet arra, hogy az elégtelen belföldi intézményi kapacitások „fejlődési csapdákat” és az állam bürokratikus hatalmának az erősödését eredményezhetik (Stiglitz 2000; Ferguson 1994; Bruszt, Vedres 2013). A helyi adottságokra vak, egy kaptafára gyártott intézményi megoldások nem képesek a területi egyenlőtlenségeket fenntartható módon csillapító intézményi és társadalmi változásokat generálni (Barca et al. 2012; Pike et al., 2006).

Az Európai Unió (EU) több évtizede kísérletezik olyan innovatív kormányzási módokkal, amelyek a heterogén intézményi adottságokkal rendelkező tagállamokban és az EU-n belül egyaránt elősegíthetik a területi kohézió megteremtését. Ilyen kormányzási újítás volt az EU regionális fejlesztéspolitikájában a 2008-as válságot követően kidolgozott, és mára annak fő módszertani szemléletévé vált, a helyi adottságokból kiinduló, és a helyi tudásra építő fejlesztési megközelítés (*place-based approach*). E hosszútávú stratégiára épülő megközelítés célja a társadalmi kirekesztés és térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek megszüntetése, egy olyan többszintű kormányzási intézményrendszeren keresztül, amelyben a kihasználatlan helyi kapacitásokat a fejlesztéspolitikai mező magasabb szintjeiről érkező, külső források bevonásával mobilizálják (Barca 2009). A térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek állandósuló mintázatai olyan térbeli igazságtalanságok (*spatial injustice*), amelyek a társadalom által értéknek tekintett javak elosztásában (*distributive justice*), illetve az azt irányító eljárásrendben (*procedural justice*) nem a méltányosság elve szerint szerveződnek (Soja 2009). A térbeli igazságosság (*spatial justice*), azaz a javak földrajzi elosztásának és közpolitikai intézményi folyamatainak méltányossága a helyi társadalom széles körű bevonásával, olyan intézményi környezetben valósulhat meg, amely kívülről támogatja a helyi tudásra épülő kezdeményezéseket (Madanipour et al. 2017).

A hátrányos helyzetű térségekben élőket sújtó térbeli és társadalmi egyenlőtlenségek enyhítése a helyi adottságokra építő együttműködésekön keresztül G. Fekete Éva életének és tudományos munkásságának vezérfonala volt. A helyi tudásra építő fejlesztési megközelítés és a térbeli igazságosság fogalmának születése előtt, korát évtizedekkel megelőzve, G. Fekete úgy látta, hogy a hátrányos helyzetű térségekben élők jólétének javítása „nem valami külső, a közösségtől idegen, mások által fejlettnak tartott társadalom értékrendjéből” következően, hanem „az adott közösség valós igényrendszeréből” kiindulva lehetséges (G. Fekete 2001,14.). Más szóval, a térbeli igazságosság fenntartható megteremtése a hátrányos helyzetű térségek lakói számára a közösség bevonásával mobilizált helyi tudás felhasználásával, a közösségi részvételt lehetővé tevő és így a helyi szintet képessé tevő intézményi háttérrel lehetséges (lásd Sen 1999). Mindezt a gyakorlatban, akciókutatások keretében is alkalmazta, amikor próbálta „összekapcsolni a cselekvést a reflexióval, az elméletet a gyakorlattal, másokkal együttműködésben, az embereket foglalkoztató problémák gyakorlati megoldásait keresve” (Dabasi-

Halász, Lipták 2017, 245.). E részvételi akciókutatás „a közösségeket érintő döntéshozatali folyamatokban való részvételt helyezi középpontjába. Lehetőség szerint az összes releváns szereplőt bevonja a helyzet értékelésébe abból a célból, hogy változásokat és konkrét cselekvéseket hozzon létre” (Dabasi-Halász, Lipták 2017, 245-246.).

G. Fekete Éva akciókutatásainak klasszikus terepe a Cserehát vidéke² volt, ahol a vidéket alkotó aprófalvas járásokban közel száz éve tart „a mindennapi megélhetést lehetetlenné tevő vállalkozáshiány, a közlekedési és információs elzártság, a mostoha lakásviszonyok, az alap- és középfokú szolgáltatások elérhetetlensége” (G. Fekete 2014, 59.). Ezek hatására „és a migrációs folyamatok révén mára erősen kontraszelektálódott, gettósodó csonka társadalmak jellemzik a vidéket” (G. Fekete 2014, 59.).

Tanulmányom a Cserehát vidékén, az Encsi kistérségben/járásban³ 2012 és 2015 között megvalósított Gyerekesély program elemzésére vállalkozik. A Gyerekesély program módszertanát és célkitűzéseit tekintve a helyi szükségletekből kiinduló, és azok megoldását a helyi tudásban és szakmai jelenlétben megvalósító fejlesztési program, amely hátrányos helyzetű térségekben, és különösen azok leghátrányosabb helyzetű településein élő gyermekek jólétének javítását célozta (Husz 2016). Az elemzés gerincét G. Fekete Évának a hátrányos helyzetű kistérségek, valamint aprófalvak fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott megállapításai és tézisei alkotják, amelyekre reflektálva tárgyalom az encsi kistérségi Gyerekesély program jellemzőit. Az elemzés arra a kérdésre próbált válaszolni, hogy milyen lehetőségei és korlátjai vannak egy helyi adottságokból kiinduló és a térbeli igazságosságot – azaz a helyben élő gyermekek méltányos jólétét – célként kitűző programnak, Éva szempontrendszere alapján, több mint másfél évtizeddel az európai uniós csatlakozást követően, a mai magyarországi viszonyok között.

A tanulmány empirikus hátterét a RELOCAL kutatási program, valamint az NKFIH által finanszírozott poszt-doktori ösztöndíj (112659) során végzett kutatások biztosították. E kutatások keretében 2017 és 2018 között 27 félig strukturált interjút készítettem munkatársaimmal, Virág Tündével, Szőke Alexandrával és Kovai Cecíliával járási, regionális és nemzeti szinten működő intézmények és civil szervezetek képviselőivel, akik részt vettek a program tervezésében, megvalósításában, koordinálásában és nyomon követésében. Az interjúkat a kistérségi program során létrejött közösségi házakban, illetve Biztos Kezdet Gyerekházakban, települési köznevelési intézményekben végzett résztvevő megfigyeléssel, a program elsődleges haszonélvezőivel, résztvevőivel folytatott spontán beszélgetések során szerzett információkkal és benyomásokkal, valamint két fókuszcsoporthoz interjúval egészítettük ki, amelyeket települési polgármesterekkel és intézményi szereplőkkel készítettünk. A RELOCAL kutatás empirikus adatgyűjtésének eredményeit Virág Tündével jegyzett esettanulmányban (Keller, Virág 2019a) összegeztük, a Gyerekesély program Encs városon belüli megvalósítását pedig közös tanulmányban elemeztük (Keller, Virág 2019b).

A tanulmány egy szakirodalmi áttekintés után, G. Fekete Éva tudományos munkájának néhány tézisét foglalja össze, amelyeket G. Fekete döntő fontosságúnak tartott a hátrányos helyzetű térségek és települések fejlesztése szempontjából. Az elemzés két részre tagolódik: a strukturális hatások bemutatására, valamint a helyi program ágenciájának vizsgálatára. A strukturális hatások vizsgálata során áttekintem, hogy a terület- és közpolitikai intézményrendszer változásai miként valósították meg a G. Fekete Éva által fontosnak ítélt inspiratív és következetes kormányzást, illetve e változások miként hatottak a Gyerekesély programra. Ezt követi az Encsi járásban/kistérségben élő gyerekek jólétének területi igazságtalanságáról összegyűjtött empiria rövid bemutatása, majd a helyi program elemzése.

A helyi adottságokra építő fejlesztéspolitika

A nemzetközi/transznacionális szervezetek fejlesztési sikereit és kudarcait elemző szakirodalom fő megállapítása, hogy a külső szereplők által létrehozott fejlesztési projektek sikere – ami hosszú távon fenntartható, intézményi változást is generáló átalakulást jelent – döntően azon múlik, hogy e fejlesztési programok létre tudnak-e hozni endogén, helyi fejlesztési kapacitásokat a nemzeti és helyi állam szintjein egyaránt (Moss et al. 2006; Evans 2004; Tingley 2009). Ezek a kapacitások a központi és helyi állam között kialakuló fejlesztési koalícióban, a két területi szint közti hatalommegosztásra és együttműködésre, dialógusra épülő „erényes” kapcsolatában alakulhatnak ki (Trigilia 2001; Jacoby 2008). Döntő szempont, hogy a fejlesztési koalíciók, miközben a társadalom szövetébe ágyazódnak, megőrizzeik autonómiájukat a járadékvadászaton alapuló, partikuláris érdekekkel szemben (Evans 1995). A társadalmi beágyazottság teszi képessé a fejlesztési koalíciót arra, hogy a fejlesztési célok hosszabb távú meghatározásához szükséges tudást összegyűjtse, a helyi igényekhez és intézményi környezethez igazítsa, majd pedig visszacsatolásokon keresztül korrigálja.

A helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma a társadalmi-gazdasági fejlődést intézményváltozási folyamatként értelmezi, amely a helyi fejlődést ágazati és területi szintek integrációján és a helyi társadalom széles körű részvételén keresztül tartja megvalósíthatónak (Hirschman 1958; Sen 1999; North 1990; Evans 2004, lásd még Somlyódy né Pfeil 2020). E szemlélet célja a közjavak méltányos elosztása, a társadalmi kirekesztés területi mintázatainak felszámolása a helyiek részvételével és a helyi erőforrások hasznosításával kidolgozott és megvalósított fejlesztési beavatkozásokon keresztül. Barca (2009) szerint ehhez olyan szilárd jogi alapokon nyugvó intézményrendszerre van szükség, amely a többszintű kormányzás elvének jegyében a kormányzási szintek, közpolitikai ágazatok és az érdekelt társadalmi csoportok közti dialógusra épül. A szilárd intézményrendszer formális és informális együttműködésekre építve nemcsak a szervezetek bevoná-

sát segíti elő, hanem a fejlesztések végső kedvezményezettjének számító helyi lakosság véleményét is mobilizálja, és támogatja preferenciáinak, elvárásainak és érdekeinek „bedolgozását” a projekt tervezésébe és megvalósításába. Ezen intézményi mechanizmusok elengedhetetlenek a térbeli igazságosság disztributív megvalósításához, ami a közjavakhoz való méltányos hozzáféréssel és az életminőség általános javításával azonos.

A helyi adottságokból kiinduló fejlesztéspolitikai megközelítés elméleti háttere az endogén növekedéseméletre és az intézményi közgazdaságtan téziséire épül (Barca et al. 2012; lásd Somlyódyné Pfeil 2020). Ebből adódóan, a helyi adottságokból kiinduló paradigma kritikusan úgy látják, hogy ez az EU Kohéziós Politikájában alapvető módszertani szemléletként alkalmazott megközelítés pillanatfelvételnélként értelmezi a fejlesztési folyamatot, és a társadalmi-gazdasági fejlődést exogén módon befolyásoló tényezőket figyelmen kívül hagyja (Avdikos, Chardas 2015). A globális gazdaságpolitikai tényezők, mint például a nemzetközi (EU-n belüli) munkamegosztás és forráselosztás egyenlőtlenségei, nemcsak a nemzetállamok gazdaság- és fejlesztéspolitikai tevékenységének befolyásolásán keresztül, hanem közvetve is hatnak a lokális gazdasági és fejlesztési folyamatokra (Avdikos, Chardas 2015; Hadjimichalis, Hudson 2014). Ebből következően a helyi szint fejlesztési kapacitásai csak többszintű fejlesztési és igazgatási szintekhez kapcsolódva értelmezhetők. Azzal, hogy a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési paradigma a helyi szintű források tulajdonságaira, a „kihasználatlan helyi potenciálok mobilizálására” (Barca et al. 2009) helyezi a hangsúlyt, könnyen szem elől téveszti a helyi szint forráskapacitásait exogén módon befolyásoló tényezők vizsgálatát. Az EU tagállamok alkotmányos berendezkedése, közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszere erősen heterogén, aminek köszönhetően a helyi adottságokból kiinduló fejlesztési beavatkozások különbözőképpen működhetnek az egyes országokban (Avdikos, Chardas 2015). A helyi adottságokból kiinduló paradigma ugyanakkor nem reflektál sem ezekre a tényezőkre, sem pedig a tagállamok közti tágabb történelmi folyamatok és társadalmi viszonyok sajátosságaira (Avdikos, Chardas 2015; Hadjimichalis, Hudson 2014), és figyelmen kívül hagyja a belpolitika hatását is az intézményrendszerek dinamikájára. Ebből adódóan ignorálja a nemzeti állam bürokratikus, centralizációs és klientalista struktúráinak lehetséges mennyiségét és mélységét is, amelyek ugyanakkor kihatnak a helyi problémák, valamint az állam és a társadalom közti kapcsolatok kezelésére (Paraskevopoulos 2001; Surubaru 2016). A szilárd intézményrendszer elégséges feltételébe vetett hit a „jótékony állam” ideáltípus jelenlétére épül, mely állam heterarchikus fejlesztési koalíciók létrehozását részesíti előnyben a járadékszerzésen alapuló, egyes szereplőket monopolhelyzetbe hozó fejlesztési csoportokkal szemben. A heterarchikus koalíció úgy szervezi meg a különböző ágazati és társadalmi beágyazottságú szereplők együttműködését, hogy abban egyik szereplő sem dominálhat mások felett (Bruszt 2002).

A nemzetállami tényezők szerepe a belföldi intézményrendszerek alakításában jelentős mértékben megnőtt a 2004-es EU-csatlakozást követően, míg az EU (a Bizottság) kapacitása a közpolitikai koordinációban és szankcionálásban erősen korlátozottá vált (Barca et al. 2012; Wozniakowski 2018). A közpolitikák a Bizottság és a nemzeti kormányok közti tárgyalási folyamatban formálódnak (Barca et al. 2012, 143.), ami jelentős diszkrecionalitást biztosít a tagállamoknak abban, hogy a tárgyalásokat “csonka szerződésekkel” zárják le (McAleavey 1995, idézi Bachtler et al. 2013). A 2004-ben csatlakozó közép-európai országokban a többszintű kormányzás elveit egy évtizeddel a csatlakozás után is felszínesen és következtelenül alkalmazzák (Dabrowski 2014; Telle et al. 2019). Noha a kohéziós politika végrehajtásához technikailag szükséges intézményrendszer felállt és működik ezekben az országokban, a politikai ciklusokon átívelő, többéves stratégiai tervezést továbbra is akadályozza a központosított tervezés, a helyi szint gyenge adminisztratív és pénzügyi kapacitása, a klientalizmus és a bizalmatlanság örökiségének továbbélése (Dabrowski 2014; Telle et al. 2019).

A helyi adottságokra építő fejlesztéspolitika csereháti tanulságai

A Csereháti Településszövetségen keresztül G. Fekete Éva a helyi tudás és erőforrások hasznosítására irányuló kezdeményezéseket a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – elsősorban a romák – bevonásával igyekezett megvalósítani. Az így szélesebb spektrumon definiált fejlesztési igényeket települési önkormányzatok, magánszemélyek, gazdasági szervezetek, iskolák és civil szervezetek, vállalkozások széles körű együttműködésére és partnerségére épülő koalíciókban valósította meg. Az ezekben felhalmozott tanulságokat és széles szakirodalmi ismereteit gyúrta koncepcionális egészzé innovatív térségfejlesztési alapelveket tárgyaló írásaiban.⁴ A következőkben ezeket veszem sorra.

Állandóság és hosszú időtáv

Egy évtizeddel a helyi adottságokra építő megközelítés születése előtt, G. Fekete Éva így fogalmazott: „A kistérségi munka jellegéből adódóan eredmények csak egymásra épülő cselekvések sorozatában érhetők el, fontos az előzmények és a többi beavatkozások ismerete ... az állandóság és folyamatosság” (G. Fekete 2001, 46.). A kiszámítható játékszabályokkal működő, következetes fejlesztéspolitikai intézményrendszer a hosszú távú stratégiai tervezés előfeltétele, amely egyúttal megbízható keretét adja annak a szilárd intézményrendszernek, amely a helyi adottságokra és tudásra építő megközelítés lényege.

Inspiratív és következetes kormányzati területpolitika, jó kormányzás

A helyi adottságokból kiinduló megközelítés szerint a központi állam kulcsfeladata a helyi kezdeményezések támogatása szilárd intézményi keretfeltételekkel, amelyek lehetővé teszik, illetve erősítik a helyi szereplők fejlesztési kapacitásait (Andreotti, Mingione 2016). Azokban az EU tagállamokban, ahol a központi állam intézményi és finanszírozási elkötelezettsége a helyi szint autonóm fejlesztési kapacitásait illetően szilárd, ott a helyi adottságokból kiinduló beavatkozások hosszú távú területi igazságosságot megvalósító fejlesztési kapacitásai erősödnek. Ugyanakkor azokban a tagállamokban, ahol a központi állam elkötelezettsége az intézményi és finanszírozási decentralizáció iránt gyenge, a helyi kezdeményezések a deliberatív döntéshozatali lehetőségek és a felsőbb igazgatási szintekkel kötött partnerség hiányával küzdenek (Andreotti, Mingione 2016; Keller, Virág 2019b).

G. Fekete Éva az ezredfordulón úgy látta, hogy az önkormányzatiság elvének érvényesítése kedvezett az alulról építkezésnek, de a pénzügyi lehetőségek szűkösége már akkor is erősen korlátozta az önkormányzati fejlesztések szabadságát, a helyi erőforrásokra épülő stratégiák megvalósításának lehetőségét. A helyi kezdeményezésekre alapozott, és azokat „felülről” inspiráló területpolitika megvalósításának egyik akadályát Éva az alulról építkező, autonóm kistérségi együttműködési hálózatok szerveződését nem támogató területfejlesztési folyamatok kibontakozásában látta. Ezek közé sorolta „a statisztikai vonzaskörzetenkénti társulás-alakításokat”, a „társulások alakulásának felülről való vezéreltségét” és azt, hogy ezek, az ilyen értelemben mesterségesen létrehozott társulások a 2004-es többcélú kistérségi társulási rendszer bevezetésével „a helyi kezdeményezések érvényre jutásának egyetlen és kizárólagos” formájává váltak, „kirekesztve és ellehetetlenítve ezzel a valóban alulról szerveződő fejlesztő közösségeket” (G. Fekete 2001).

Szellemi mag a változások viharában

A hátrányos helyzetű térségek meghatározó településtípusát jelentő aprófalvak lemaradása évtizedek óta zajló folyamat. Ezeknek a településeknek az élet minden területén – vállalkozáshiány, infrastrukturális elzártság, mostoha lakásviszonyok és a közszolgáltatások elérhetetlensége – megjelenő lemaradása „a változtatásra képes népesség hiányával” párosul, ami tovább fokozza a lemaradás mértékét. E tendenciák ellenére az ezredforduló körül G. Fekete Éva még úgy látta, hogy ezek között a kedvezőtlen adottságú térségek és települések között is volt néhány, amely „képes volt kitörni rossz helyzetéből”. „Ezekben a találékony-ság, a helyzetfelismerés, az új körülményekhez való alkalmazkodás játszott sorsfordító szerepet” (Bóhm 1998, idézi G. Fekete 2001, 45.). „Azok tudtak sikeressé válni, akik hosszabb távon építkeztek, mindvégig világos koncepcióval és egységes vezetéssel rendelkeztek, kiépítettek egy helyi szellemi magot és az azt segítő

külső támogatói kört, ennek köszönhetően is jól tudtak élni a pályázati lehetőségekkel, így külső forrásokat tudtak szerezni” (G. Fekete 2001, 45.). Ezekben a településeken a szellemi mag képes volt közösségfejlesztési technikákkal közös motivációs narratívát létrehozni, és közös cselekvésre bírni a helyi közösség tagjait. Ez a közösen cselekvő helyi közösség adja, G. Fekete szerint, a helyi tudás sava-borsát arról, hogy mit és hogyan szeretnének fejleszteni.

Tudásimport

„A radikális változások végigviteléhez és az eredmények fenntartásához” szükség van a helyi tudást támogató, azt esetleg új inputokkal kiegészítő kreatív külső segítőkre, akiknek a munkájában kulcsfontosságú „a csoportépítés, a közösségfejlesztés, a kommunikáció és beleélés, a térséggel való azonosulás képessége” (G. Fekete 2001, 46.).

Integrált szemlélet

G. Fekete Éva szerint a helyi fejlesztések nem történhetnek helyi és ágazati elszigeteltségben. A helyi innovációk terjeszthetősége, beágyazódása térségi és országos hálózatokba, valamint ágazati politikákba meghatározó módon befolyásolja a fejlesztési eredmények fenntarthatóságát. A más ágazatokhoz kapcsolódó feladatok és megoldási módok további innovációkat generálhatnak.

Széles körű társadalmi mobilitás, szolidaritás, közös motiváció, romák integrálása

„Tartós változások a térség növekvő létszámú és arányú roma népessége nélkül nem érhetők el. A lemaradási trendekkel való szakítás szegregációra épülő programmal nem lehetséges. Úgy a tervezésbe, mint a megvalósításba a roma szervezetek bevonandók, a külön roma projektek helyett azonban a közös részvételen alapuló, a romák szükségleteire (munkajövedelem, lakás, tanulás, kultúra, részvétel, előítéletek elleni védelem) érzékeny projektek preferáltak” (G. Fekete 2014, 62.).

Strukturális hatások: inspiratív és következetes kormányzati területpolitika, jó kormányzás

A terület- és közpolitikai rendszer az elmúlt évtizedben radikálisan átalakult, és nem a „jó kormányzás” irányába. A kormányzati terület- és közpolitika következetessége egyedül az újraközpontosításban érhető tetten, amely a helyi adottságokból kiinduló és azokra építő fejlesztéspolitikai szemlélettel ellentétes irányba hatott (lásd Somlyódyne Pfeil 2020).

A területpolitika recentralizációs folyamatai az ezredfordulón indultak, annak hatására, hogy az Európai Bizottság megváltoztatta a csatlakozási követelményrendszer hangsúlyait. Az előcsatlakozási alapok finanszírozási elvei megváltoztak, és a decentralizáció helyett a „biztos pénzügyi transzfer” szempontjai kerültek előtérbe, amelyek a központi állam alkupozícióit növelték a civil és helyi szereplőkkel szemben (Hughes et al. 2003; Keller 2011). Ennek eredményeként a központi állam olyan intézményi struktúrák bevezetését kezdeményezte, amelyek a partnerség helyett mind a források elosztását, mind azok felhasználásának szervezeti formáit „felülről” igyekeztek meghatározni. E folyamat mérföldköve volt a többcélú kistérségi társulások intézménye 2004-ben, amellyel az állam a támogatási rendszeren keresztül, „felülről” határozta meg a kistérségi társulások települési körét, a kizárólag önkormányzati szereplők együttműködését és fejlesztési céljaik alakítását (Keller 2011).

A centralizációs folyamat a 2010 után bekövetkező átfogó közpolitikai és közigazgatási átalakításokkal lépett szintet. A korábbi „jó kormányzás” szervezőelv helyett a „jó állam” paradigmája nyert teret, amely megváltoztatta az „állam szervezet- és eszközrendszerét, előnyben részesítve a hierarchiát, a bürokratikus eszközöket, a decentralizációval és horizontalitással szemben” (Pálné Kovács 2014). Az új önkormányzati törvény és a járási rendszer bevezetése (2012. évi XCIII. Tv.) jelentősen szűkítette a civil társadalom gyengése miatt a térségfejlesztésben a kezdetektől meghatározó szerepet betöltő önkormányzatok mozgásterét. Az új rendszer hatósági és közszolgáltatási funkciókat vont el az önkormányzatoktól és tovább csökkentette azok autonómiáját társulások kialakítására azáltal, hogy a járássok határait a központi állam határozta meg. A legnagyobb veszteséget a legkisebb önkormányzatok szenvedték el autonómiájuk szempontjából azzal, hogy a 2 000 főnél kisebb településeken megszűntek az önálló polgármesteri hivatalok (Pálné Kovács 2014). A társulási törvény hatályon kívül helyezésének eredményeként az önkormányzatok többsége a többcélú kistérségi társulások felszámolása mellett döntött.

A járássok közigazgatási funkcióikon túl, egyes közszolgáltatások megszervezésében is fontos szerepet kaptak. Így az iskolák állami fenntartásba vétele, majd a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ átalakítása után a járási szinten megszervezett tankerületi központok kormányzati hivatalokként látják el a járási általános és középiskolák tevékenységének irányítását és ellenőrzését. Az általános és középiskolai oktatás központosításának indoka, a kormányzati diskurzus szerint, a szolgáltatások minőségében tapasztalható területi egyenlőtlenségek, különösképpen a szegregáció megszüntetése volt. Az önkormányzati fenntartásban maradt óvodai ellátás területi egyenlőtlenségeit feladat alapú finanszírozás bevezetésével kívánták orvosolni. A központi támogatás a korábbi normatív finanszírozáshoz képest ugyan nagyobb mértékben igazodik a valós költségekhez, ám a központilag meghatározott követelmények nem képesek kielégíteni a helyspecifikus igényeket (Keller 2019a). A továbbra is gyereklétszám alapján biztosított fel-

adatalapú finanszírozás pedig a kistelepüléseken működő kisebb intézményeket érintheti hátrányosan (Keller 2018).

A köznevelési és önkormányzati rendszer centralizációja a pedagógiai szakszolgálatok tevékenységét és a család- és gyermekjóléti feladatok ellátását is érintette. Ugyancsak a területi egyenlőtlenségek kiküszöbölésére hivatkozva, a pedagógiai szakszolgálati feladatok az önkormányzatoktól a megyei tankerületekhez kerültek, ám a megnövekedett területi igényeket lefedő központi támogatás nélkül. A komplex családsegítés elősegítésére hivatkozva, a család- és gyermekjóléti intézményrendszer átalakítása két lépcsőben történt. Elsőként 2016-ban a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatok feladatait vonták össze, majd a segítségnyújtási és hatósági szolgáltatások koordinációját bontották ketté: a családok közvetlen megsegítését végző család- és gyermekjóléti szolgálatok önkormányzati fenntartásban folytathatták munkájukat, míg a hatósági ügyeket intéző család- és gyermekjóléti központok a járásokhoz kerültek. Az önkormányzatok pénzügyi forrásainak és költségvetési mérlegeléshez szükséges kompetenciájának csökkenése jelentős mértékben korlátozta annak a komplex és differenciált segítségnyújtásnak a feltételeit, amely az átalakítást indokolta. Különösen a hátrányos helyzetű térségekben található kistelepüléseken képtelenek az önkormányzatok ennek infrastrukturális, anyagi és személyi hátterét megteremteni, ahol pedig megnövekedett igény lenne a családsegítésre és gyermekjóléti tevékenységek koordinációjára⁵ (Keller 2018, 2019a). A gyermekjólét területi igazságtalanságait tehát az expanzív központosítás nemhogy nem orvosolta, de a központilag meghatározott tartalmi szabályozások és minőségi előírások, valamint a megnövekedett állami ellenőrző funkciók inkább korlátozták a közszolgáltatás differenciált biztosítását (Keller, Szőke 2020).

A differenciált gyermekjóléti közszolgáltatásszervezést tovább nehezítette az a jóléti közpolitikai háttér, amelynek ellentmondásos változásai szelektív módon növelték az állam hatalmi jelenlétét – annak ellenőrző (és büntető) funkcióit – a jóléti politikákban, míg csökkentették az állam részvételét a közszolgáltatások pénzügyi és szakmai hátterének megteremtésében (Szikra 2014; Ferge 2017; Velkey 2013). Ezt a trendet jól példázza az, ahogy a koragyerekkori ellátórendszer kedvező irányú intézményi változásait – három éves kortól kötelező óvodáztatás, minibölcsődék létrehozása kistelepüléseken igény szerint, a Biztos Kezdet gyerekházak beillesztése a gyermekvédelmi rendszerbe normatív állami támogatással – nagyon nehéz megfelelő színvonalon megvalósítani, abból fakadóan, hogy hiányzik a differenciált ellátási költségeket figyelembe vevő finanszírozás. A Biztos Kezdet Gyerekházak esetében például a 2014 óta biztosított normatív támogatás⁶ nem fedezi a gyerekházak módszertani szempontból ajánlott és rendeletbe foglalt feladatait az étkeztetésre, közösségi és társszakmák számára szervezett rendezvényekre, valamint a játék és tárgyi felszereltség jó minőségére vonatkozóan, különösen, ha figyelembe vesszük a 2018-as rendeleti szigorításokat.⁷ A gyerekházak normatív támogatása tehát ellene hat annak a

közpolitikai célnak, hogy minél több hátrányos helyzetű kisgyermeket és családot lássanak el a gyerekházak munkatársai.⁸

A Gyerekesély program átalakulása

A csereháti aprófalvak fejlesztési lehetőségeinek elemzése kapcsán G. Fekete Éva két fejlesztési koncepciót azonosított. Az egyik az önfenntartó képesség helyreállítását célzó „települési gazdasági funkciók kialakítására, majd megerősítésére irányul”. A másik „a problémák közvetlen megoldására koncentrálva”, a kialakult súlyos szociális problémákat helyezi a középpontba olyan programokon keresztül, amelyekben a szolgáltatásoké a főszerep (G. Fekete 2014). Míg az első esetben „a szociális problémák mérséklődése várhatóan később, esetleg differenciáltan valósul meg, de a megoldás a folyamatos megújulásra való képesség kialakításával tartós lehet” (G. Fekete 2014), a másik típusba „a fejlesztések révén elért színvonal csak folyamatos külső támogatással tartható fenn” (G. Fekete 2014).

Ez utóbbi koncepcióba sorolt G. Fekete olyan, a mélyszegénység csökkentésére szánt programokat, mint a Gyerekesély program. A Gyerekesély program a „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Gyerekstratégia (2007) beavatkozási elvei mentén, a gyerekes családok jövedelmi viszonyainak és a családok lakhatási körülményeinek javítását tűzte ki célul, a szülők foglalkoztatási helyzetének és a gyermekjóléti szolgáltatások (oktatási, egészségügyi és szociális) elérhetőségének korrekcióján, a szegregáció megszüntetésén keresztül. Mindez abba az EU-s fejlesztéspolitikai koncepcióba illeszkedett, amely a társadalmi kirekesztés központi elemének a gyermekszegénységet, valamint annak területi egyenlőtlenségeit tekintette (Ferge, Bass 2008). A program nagy hangsúlyt fektetett a koragyerekkori képességek és készségek fejlesztésére, az egészséges gyerekkor feltételeinek megteremtésére a gyermekjóléti közszolgáltatásokhoz való hozzáférés és a szolgáltatások minőségének javításán keresztül. A program átfogó célja volt a szemléletformálás a helyi döntéshozók és gyermekjóléti szolgáltatók körében, s ezzel párhuzamosan a szegregáció megszüntetése. Programelemei között Biztos Kezdet Gyerekházak, tanodák és közösségi házak létesítése, továbbá iskolai és óvodai fejlesztő foglalkozások szervezése, második esély típusú szolgáltatások, egészségügyi, foglalkoztatást segítő szolgáltatások és lakhatási szolgáltatások biztosítása is szerepelt.

Ezen általános célok megvalósítását a program kezdeményezői a helyi igények és erőforrások alapján, a helyi közösségek bevonásán keresztül tervezték. A 2006-ban, a Norvég Alap finanszírozásával a Szécsényi kistérségben megkezdett kísérleti program ennek a közösségi tervezésnek a szakmai és módszertani hátterét dolgozta ki. A hátrányos helyzetű térségekben/településeken évtizedek óta fennálló kapacitáshiányból adódóan a részvételi döntéshozattal közösségfejlesztéssel és komplex családsegítéssel egészítették ki a program mentorai, akiknek

munkája a helyi tudás támogatása, és azt adott esetben új inputtal kiegészítő, de a helyi közösséggel azonosulni képes tudásimport határmezsgyéjén mozgótt.

A kísérleti program tapasztalatainak figyelembevételével és a gyermekszegénység területi mintázata⁹ alapján, a Gyerekesély programot európai uniós támogatással (TÁMOP) 2009-ben öt leghátrányosabb helyzetű kistérségben kezdték meg. A programhoz 2011-ben további hat, majd 2012-ben 12 kistérség csatlakozott. A jelenleg futó (2017–2022) negyedik program időszak már a járási rendszer bevezetése után indult, így abban 31 járás valósíthatja meg Gyerekesély programját, melyek közül 24 járás részt vett a korábbi kistérségi programciklusokban. A program a helyi megvalósításra az első három ciklusban három éves, a járási programoknál viszont öt éves futamidőre biztosított 450-600 millió forintos támogatást.

A közigazgatási és közpolitikai intézményrendszer átalakítása számottevő változásokat hozott a Gyerekesély program cél- és eszközrendszerében, valamint a programkoordinációban. A program 2011 után olyan intézményi környezetbe került, amelyben egyszerre volt jelen a központi állami centralizáció és az állam szelektív kivonulása a hátrányos helyzetű népességet érintő intézményi terekből. E két, látszólag ellentmondásos folyamatot a közigazgatásban és a közpolitikai intézményrendszerben egyaránt megnövekedett bürokratikus ellenőrzési mechanizmusok jelenléte kötötte össze. Így egy intézményi logikában társulhatott a központosított túlszabályozás (pl. a hátrányos helyzetű státusz megszerzésének nehezítése, a rendszeres gyerekvédelmi kedvezmény természetbeni folyósítása, a tankerületek és gyermekjóléti központok járási rendszerbe terelése) és az állami kivonulás (pl. GYES és családi pótlék devalválása).

A program kényszerű alkalmazkodása a környező közpolitikai és intézményi környezethez azt eredményezte, hogy a Gyerekesély program fokozatosan elvesztette helyspecifikus beavatkozási logikáját, cél- és eszközrendszerében felülről vezérelt, programkoordinációjában pedig hierarchikusan szervezett, helyben megvalósított központi programmá vált. Nemcsak a közpolitikai környezet tartalmi változásai destabilizálták a helyi megvalósítást, de a változások rendszertelensége is ellehetetlenítette a hosszú távú stratégiai tervezést a helyi közösségek számára.

A helyi igényekre alapozott programtervezés nehézségei az iskolák állami igazgatás alá vonásával kezdődtek 2011-ben. A program közoktatást érintő programelemeinek megvalósításához ettől kezdve az újonnan felálló tankerületektől kellett bürokratikus úton engedélyt kérni, ami a szemléletváltást célzó programelemek megvalósítását is nehezebbé tette (Husz 2016). Szűkítette a helyi igényekre alapozott közösségi programtervezést a programkörönként növekvő kötelező programelemek száma is. Míg 2009-ben a kötelezően előírt tevékenységek száma 10, 2011-ben 13, 2012-ben pedig már 17 volt (Husz 2016). A jelenleg futó kistérségi Gyerekesély programoknak a pályázati útmutatóban felsorolt valamennyi (22) programelemet kötelező megvalósítaniuk. Mindezzel párhuzamosan a kiírások-

ban felsorolt tevékenységekkel kapcsolatos elvárások is egyre szigorúbbak, részletesebbek lettek, egyre nagyobb az adminisztrációs teher, s mindez fokról fokra szűkítette a kistérségi tervezés szabadságát (Husz 2016). A helyi programok megvalósítóinak a résztvevőkről részletes adatokat kellett dokumentációba venniük, amelyeket nehezen kezelhető online felületekre kellett feltölteniük. Eközben az online kérdőívek kitöltésének céljáról és eredményeiről semmilyen visszajelzést nem kaptak a központi programirányítástól. Általánosságban a helyi megvalósítók egyre nehezebben tudták észrevételeiket, preferenciáikat hivatalosan „feljuttatni” a programirányítás magasabb szintjeire; a kapcsolattartás egyre inkább csak felülről-lefelé, bürokratikus módon működött (Keller, Virág 2019b).

A számonkérhetőséget csak „felülről-lefelé” érvényesítő működésmód mellett a program tartalmi hangsúlya is fokozatosan átalakult. A szegregáció csökkentésének célja 2011 után kikerült a pályázati kiírás tartalmi értékelési szempontjai közül, és így a program a szegregáció megszüntetése helyett egyre inkább a szegregált körülmények minőségi javítását célozta (Husz 2016). A közoktatás szemléletformálásának gyengülésével párhuzamosan a gyerekeket érintő szociális ellátórendszer egyre hangsúlyosabb szerephez jutott a programok megvalósításában. Az első három körben a helyi gyermekjóléti szolgáltatók bevonása a megvalósításba választható tevékenység volt, a jelenleg futó járási Gyerekesély programok pályázatait már kizárólag a járási család- és gyermekjóléti központokon keresztül lehetett benyújtani.

A helyi tervezés mozgásteret tovább zsugorodott a 2016-ban bevezetett állami értékelési rendszerben, amely megszüntette a független szakértői értékelés intézményét, és a pályázatok értékelését minisztériumi köztisztviselőkhöz delegálta. Ez jelentős mértékben lassította az értékelés menetét, ami helyi szinten súlyos fenntarthatósági problémákat okozott. Több kistérségben az előző körben megvalósított intézményeket a támogatási folyósítás akadályoztatása miatt be kellett zárni, mivel az önkormányzatok, csökkentett pénzügyi kapacitásaikból adódóan, nem tudták vállalni a gyerekházak, közösségi házak átmeneti finanszírozását.

E változások lényegében a Gyerekesély program áramvonalasítását jelentették, amelynek lényege az volt, hogy az állam által alulfinanszírozott hátrányos helyzetű intézményi terekben központosított koordináción keresztül, alternatív forrásból finanszírozzák és pótolják a hiányzó állami közszolgáltatásokat.

Ez az intézményi környezet még a több évtizedes térségfejlesztői kapacitásokkal rendelkező, és ebből adódóan a közpolitikai keretek változásaival szemben reziliensebb¹⁰ kistérségek lehetőségeit is beszűkítették a helyi adottságokra építő és hosszú távon fenntartható fejlesztésekre. Ezen belül is a hátrányos helyzetű térségek kistelepülései veszítettek legtöbbit önálló mérlegelési képességükből, a járási központok szerepének megnövekedésével párhuzamosan (Pálné Kovács 2014). A radikálisan lecsökkentett jóléti és fejlesztési források mellé társuló hierarchikus viszonyok és adminisztratív ellenőrzési mechanizmusok erősödése a szakember- és intézményhiánytól szenvedő hátrányos helyzetű térségek számára autonóm fejlesztési mozgásterük teljes beszűkülését jelentette.

Gyerekesély program az Encsi kistérségben

A Cserehát tájegység egyik kistérsége, az aprófalvas szerkezetű, egy kisvárosi központtal rendelkező Encsi kistérség/járás előnytelen fekvésének, hiányzó erőforrásainak köszönhetően hagyományosan elmaradott területnek számít. A térség hátrányai a trianoni határ felállításával, majd a szocializmus évtizedeiben tovább nőttek, de Encs pozíciója a kistérségen/járáson belül erősödött azáltal, hogy a szolgáltatások döntően itt koncentráálódtak, és a vasúti összeköttetés is itt a legkönnyebben elérhető (Réti et al. 2012). A szolgáltatásokhoz való hozzáférés igénye jelentős mértékben átszabta a járás településeinek társadalmát, amely a rendszerváltás után végletesen polarizálódott (Keller, Virág 2019b). Encs kedvelt lakócélpontja lett a járás belső, szolgáltatáshiányos aprófalvaiból kiköltöző, magasabban kvalifikált, fiatal társadalmi csoportoknak, míg a járás egyes aprófalvaiban az előregedés, másokban pedig a népességnövekedés lett jellemző (Réti et al. 2012). Utóbbi településekre a gazdasági átalakulás nyomán munkájukat veszített alacsony iskolai végzettségű, képzetlen társadalmi csoportok költöztek be. Az etnikailag szelektív folyamat eredményeként ezeken a településeken nőtt a cigány népesség és a fiatakorúak aránya, a munkanélküliség és az inaktivitás mértéke, amely mind az országos, mind a megyei átlagnál lényegesen magasabb (Réti et al. 2012). A térbeli, szociális és etnikai hátrányok erős kombinációja ezeket a településeket gettófalvakká változtatta, ahonnan a jelenlegi viszonyok között csaknem lehetetlen mindenfajta kitörés (Réti et al. 2012). A munkahelyek hiányából adódóan, a családok itt jellemzően transzfer jövedelmekből és alkalmi munkákból élnek, és itt szenvednek legnagyobb hiányt a gyerekek esélykülönbségeit csökkenteni hivatott szolgáltatások is: óvodai férőhelyek, képzett szakemberek, a színvonalas óvodai és iskolai képzéshez szükséges eszközállomány, pedagógiai szakszolgáltatások, védőnői szolgálat, szociális szolgáltatások, illetve a meglévők eszközellátottsága (Keller, Virág 2019b). A legtöbb szolgáltatás Encsen érhető el, itt találhatóak a legfontosabb intézmények, a humán szolgáltatások központjai, ahonnan a szakemberek óriási területeket bejárva, naponta ingáznak a településekre (Keller, Virág 2019b).

Helyi narratívák¹¹ ezen egyenlőtlenségeket a járás országon belüli helyzetéhez, illetve a járáson belüli egyenlőtlenségekhez kapcsolódó „permanens hanyatlásként” jellemzik (Keller, Virág 2019a). Ebben az értelmezésben az infrastruktúra, a foglalkoztatás, a vállalkozókedv, a szakemberek és a civil önkéntesség hiánya a „lehetőségek hiányaként” jelenik meg (Keller, Virág 2019a). Ugyancsak „igazságtalannak” tűnik a hátrányos helyzetű térségekben dolgozó szakember számára a hazai közpolitikai rendszer „területi vaksága”, amely a közszolgáltatások finanszírozásában nem veszi figyelembe a területi különbségeket sem a szolgáltatásokat nyújtók bérezésében, sem a szakmai protokollok előírásában (Keller, Virág 2019a). A megyei jövedelmi átlag alapján számított – alacsonyabb – bérekkel rendelkező szakemberek az Encsi kistérségben ugyanazokkal a szakmai elvárásokkal szembe-

sülnek, mint a nem hátrányos helyzetű térségekben dolgozó kollégáik. A kistérség egészségét sújtó szerteágazó hiányállapotok, a területi egyenlőtlenségek „igazságtalansága” külön hangsúlyt kapnak a járás gettófalvaiban dolgozó szakemberek munkájának értékelésében, akik a leghátrányosabb helyzetű gyerekekkel, a legnehezebb körülmények között „kénytelenek” dolgozni (Keller, Virág 2019a).

Az encsi Gyerekesély program ilyen körülmények között vállalkozott arra, hogy az egyenlőtlenségek sújtotta kistérségben a gyerekek jólétét készség- és képességfejlesztést javító programokkal, egészségügyi szűrésekkel és gyógyászati segédeszközök beszerzésével javítsa, a köznevelés eszközeit a hátrányos helyzetű fiatalokra szabva kiegészítse, és ezzel csökkentse az iskolaelhagyók, a korán gyermeket vállaló leányanyák számát (Réti et al. 2012; Keller, Virág 2019a). A kistérségi programot a helyi megvalósítók, a kötelező programelemek ellenére, igyekeztek a helyi igényekhez igazítani (Keller, Virág 2019a,b). A következőkben e szándék és a programcélok megvalósulásának elemzését G. Fekete Éva innovatív térségfejlesztésre vonatkozó tézisei mentén tekintem át.

Állandóság, hosszú időtáv

A Cserehát és ezen belül az Encsi kistérség felzárkóztatására tett kísérletek a rendszerváltás óta szinte folyamatosnak tekinthetők. Ebben meghatározó szerepe volt a G. Fekete Éva kezdeményezéseként 1989-ben megalakuló Csereháti Településszövetségnek, amely az ország egyik első térségfejlesztéssel foglalkozó szervezeteként, települési önkormányzatok, magánszemélyek, gazdasági szervezetek, iskolák és civil szervezetek, vállalkozások széles körű együttműködésén és partnerségén keresztül kívánt a helyi tudást mobilizáló és igényeket kielégítő fejlesztési programokat megvalósítani.

A szervezet a következő évtizedben számos térségi együttműködés számára szolgált inspirációként. Az 1990-es évek közepéig ezek az együttműködések önkéntes alapon szerveződtek és egymással párhuzamosan, eltérő igazgatási határokkal működtek; így a tisztán önkormányzatokból álló társulások jól megfértek a civil társadalom képviselőit is magukba foglaló együttműködések, csakúgy, mint a térségfejlesztésre összpontosító szervezetek, a közszolgáltatások biztosítására létrejött társulások mellett. Míg az 1996-os Területfejlesztési törvény még lehetővé tette a helyi kezdeményezéseken alapuló önkormányzati együttműködések, addig a 2004-es többcélú kistérségi társulások kötelező bevezetése olyan homogén kistérségi intézményrendszert hozott létre, amelynek tartalmát és területi lefedettségét is felülről vezérelve, a központi állam alakította ki (Keller 2011). A járási intézményrendszer bevezetése nemcsak végletesen beszűkítette a helyi kezdeményezések mozgásterét, hanem „államosította az önkormányzati feladatrendszer egy jelentős részét” (Pálné Kovács 2014).

A csereháti térségi társulások is a támogatási és közigazgatási rendszerek változásainak kényszere alatt formálódtak az elmúlt évtizedekben, ám a korábbi

együttműködésekben felhalmozott kapcsolati hálókat és térségi tudást – más kistérségekkel összevetve – sikeresen mentették át a kötelező társulási formákon túl. Ez történt az 1990-es évek közepén létrehozott Közoktatási Ellátási Körzettel (KEK), amely 2004-ig az önkormányzati hozzájárulással kiegészített finanszírozási lehetőségek függvényében igyekezett ellátni pedagógiai szakszolgálati és egyéb oktatási szolgáltatási feladatokat az önkéntesen társult 79 településen. Az együttműködés sikerét példázza, hogy a 2004-ben, 35 település kötelező együttműködésével megalakuló Encsi Többcélú Kistérségi Társulás (ETKT) részeként, a KEK tovább folytatta közoktatásigazgatási tevékenységét az eredeti városkörnyéki besztás szerinti településcsoportban. Egy évtizeddel később, hasonló módon a keretfeltételek változásának kényszere alatt megalakuló Encsi járás 29 települése, valamint az Encsi kistérségből a Szikszói és Gönci járásokhoz került néhány település közös döntésének eredményeként, az Encsi Többcélú Kistérségi Társulás (34 település) tovább folytatta működését az óvodaigazgatást, a belső ellenőrzést, a pályázatok által megvalósított szociális feladatokat, a nem kiemelt építési feladatokat, a közterületfelügyeletet, valamint az orvosi és fogorvosi ügyeletet érintő feladatok tekintetében.

Az együttműködések egymásra épülésével, valamint az előzmények és beavatkozások ismeretének birtokában, az Encsi járásban megteremtődött egyfajta állandóság és folytonosság, amely a külső intézményi környezet szabályozási változásaival, illetve a 2010 után felerősödő központosítás által generált kihívásokkal szemben reziliensebbé tette a hátrányos helyzetű térséget. Ez a kisebb települések részéről kényszerű függőségre, ugyanakkor az előzmények során felhalmozott bizalomra is épülő együttműködés tette azt is lehetővé, hogy a rövid távú tervezést biztosító, projektciklusokra épülő finanszírozási rendszer által okozott likviditási problémákat az önkormányzatok kezelni tudják, hogy a szolgáltatások ne szűnjenek meg teljesen a következő projektciklus finanszírozásáig, s hogy fennmaradjon a hosszú távú tervezhetőség minimuma.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program ebben az intenzív fejlesztési mezőben fogant, ahol az együtt gondolkodásnak évtizedekre visszanyúló hagyománya alakult ki, és jelentett folytonosságot az intézményrendszer változásai között is. Utóbbiak gyakori, és különösen 2010 utáni drámai változásai, illetve a változások iránya – a centralizáció és szelektív forráselvonás a jóléti politika bizonyos területeiről – a helyi fejlesztések és szolgáltatások hosszú távú tervezhetőségét sodorták veszélybe. Az állami közpolitikák egyre kevésbé tükrözték az állam befektetési hajlandóságát a hátrányos helyzetű társadalmi csoportokat integráló intézményrendszer és az autonóm helyi kezdeményezések finanszírozásába, amelyek a forráskivonásokból és a centralizációból adódóan egyre nehezebben biztosították a folytonosságot és az állandóságot.

Szellemi mag, integrált szemlélet

A Gyerekesély program koordinálására létrehozták az Encsi Gyerekesély Irodát, melynek munkatársai abból a közoktatási és térségfejlesztési múlttal rendelkező szakmai közösségből verbuválódtak, amely évtizedekre visszamenően a KEK és az ETKT működését is felügyelte. E munkatársak nemcsak alapos térségi helyismerettel, de kiterjedt és bizalmon alapuló szakmai kapcsolatokkal, valamint a kistérségi települések helyi társadalmi életébe is kellő beágyazottsággal rendelkeztek.

A korábbi KEK-ben és ETKT-ban felhalmozott intézményi és szakmaközi kapcsolati hálókra támaszkodva, ez a szakmai közösség készítette a kistérségi Gyerekesély program pályázatát és felügyelte a megvalósítást. A tervezés során közel 20 mikrotérségi egyeztetést tartottak a gyerekekkel foglalkozó ágazati szakemberek számára (védőnők, szociális ágazat képviselői, óvodapedagógusok). A programban résztvevő szakemberek szerint az Encsi kistérségi program egyik *„legnagyobb hozadéka a szakmaközi együttműködéseknek az erősödése volt, amit persze folyamatosan fenn kell tartani és még jobban erősíteni, mert (...) egy problémát akkor tudunk megoldani, ha több szakma támogatja meg ugyanazt. (...) S az, hogy egymástól tanulunk”* (Encs interjúrészlet).

Ez a szakmai és társadalmi beágyazottság döntő szerepet játszott abban, hogy a 2015 nyarán lezárt harmadik körös program és a pályázati rendszer anomáliái miatt késve, 2018-ban induló negyedik körös Gyerekesély program között eltelt időszakban, a program – sok más térséggel ellentétben – nem állt le teljesen. A Biztos Kezdet Gyerekházak állami normatív támogatással, a közösségi házak pedig a települési önkormányzatok által biztosított, településenként változó mértékű köztes finanszírozással működhettek az interim periódusban. A járási rendszer kialakulását követő új hierarchiák ellenére, a Gyerekesély Iroda szakmai közösségének beágyazottsága a települési intézményi folyamatokba, az évtizedek alatt kialakult jó viszony meghatározó szereppel bírt abban, hogy a rendkívül kevés önálló forrással rendelkező kistérségi önkormányzatok vállalták az átmeneti finanszírozási terheket.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program szakmai vezetőinek társadalmi és szakmai beágyazottsága biztosította a programelemek – lehetőségekhez mérten – méltányos elosztását a kistérségen belül. A tervezés a pályázati kritériumok (a település szegénységi kockázati indexe, a hátrányos és leghátrányosabb helyzetű gyerekek száma), a kötelező programelemek és a helyi/települési igények között egyensúlyozva formálódott, ám a kötelező programelemek magas száma jelentősen beszűkítette a helyi tervezés mozgásterét. Mégis, a több évtizede együtt dolgozó szakmai mag integrált szemléletének és kistérségi beágyazottságának köszönhetően, sikerült a programelemeket többé-kevésbé méltányos módon – a térbeli igazságosság elve szerint – elosztani a kistérség települései között. *„Minden olyan szempontot megpróbáltunk figyelembe venni, ami valóban itt a térség gyermekeinek fejlődését fogja szolgálni. (...) nekünk minden óvoda egyforma, s próbáltuk*

ugyanazt a szolgáltatást vinni mindenhova” (Encs interjúrésztlet). A leghátrányosabb helyzetű településeken az ágazat alulfinanszírozottságának és az önkormányzat önerejének gyengeségéből adódó erőforráshiányos szolgáltatói számára „a Gyerekesély volt a legjobb dolog, ami történt velünk” (Csenyéte interjúrésztlet).

Tudásimport

A kistérségi Gyerekesély program megvalósítását külső szakértők is segítették, akik a kiemelt program mentoraiként módszertani segítséget nyújtottak a közösségi tervezésben és a helyi programok megvalósításában, illetve kutatási háttérrel biztosítottak a helyzetfeltárásban. A tervezés két szálon futott: a helyi közösségi igényeket a külső szakértők térképezték fel közösségi rendezvények szervezésén keresztül, míg a kistérségi Gyerekesély Iroda által szervezett tematikus műhelytalálkozókon a térségi intézmények szakmai képviselői térképezték fel a települési szükségleteket. Ebben a feladatban elsődleges szempont volt a helyi adottságok és erőforrások iránti érzékenység, a helyi viszonyokkal való azonosulás képessége, és a helyi szinttel való kommunikáció. A tematikus szakmai műhelytalálkozók és a közösségi igényfelmérések, valamint a kutatási háttér által összegyűjtött adatokat a Kistérségi Tükör helyzetfeltáró dokumentumában rögzítették, amelyet a kistérségi Gyerekesély Iroda helyismeretének és szakmai tudásának finomhangolása után csatoltak a pályázathoz.

A kistérségi programiroda munkatársai szűk mezsgyén mozogtak, amikor a mentorok javaslatai, a helyi igények és erőforrások, valamint a kötelező programelemek összehangolásával próbálták tervezni és megvalósítani a kistérségi programot. A mentorok és a kistérségi programiroda együttműködése esetenként feszültségektől volt terhes. A tervezés során utóbbiak úgy látták, hogy a lakossági igényfelmérés alapján a Kistérségi Tükörben megfogalmazott javaslatok között egyes települések esetében voltak olyanok, amelyek nem a méltányosság elve alapján, a település statisztikai adatainak és valós szükségleteinek fényében javasolták a program egyes elemeinek elosztását – igazságtalanul. A megvalósítás során pedig a kistérségi megvalósítók gyakran érezték úgy, hogy helyismeretüket és tudásukat háttérbe szorítja a mentorok által képviselt módszertani megközelítés.

A közpolitikai intézményrendszerben bekövetkezett hatalmi centralizáció, a kötelező programelemek számának emelkedése csökkentette a kistérségi és központi programvezetés közti dialógus lehetőségét, miközben felerősítette a helyi szint aggályosan aprólékos és bürokratikus ellenőrzési kényszerét. Ez az intézményi környezet vezetett oda, hogy a mentorok munkájában a szakmai tanácsadás mellett megjelent az informális közvetítőszerep a központi programirányítás felé, ami a helyi adottságokból kiinduló, autonóm partneri együttműködésekkel feltelező megközelítés helyett a függőségeken alapuló viszonyokat erősítette.

Széles körű társadalmi integráció, romák bevonása

Az eljárásrend igazságosságát (*procedural justice*), széles körű, a program célközönségének számító, leghátrányosabb helyzetű roma lakosokra is kiterjedő társadalmi részvételt a program tervezésében nem sikerült maradéktalanul megvalósítani. A Gyerekesély Iroda által szervezett tematikus műhelymunka során a kistérségben a gyerekjólét szerteágazó területein dolgozó szakemberek bevonása a tervezési folyamatba sikeresen megvalósult. Az ezzel párhuzamosan, a mentorhálózat által felügyelt közösségi tervezés célja a leghátrányosabb helyzetű településeken/településrészekben a közösségépítés, illetve az ott élő roma lakosok igényeinek, javaslatainak a feltérképezése volt. A mentorok által szervezett közösségi rendezvények ezért kifejezetten informális környezetben, könnyed, spontán beszélgetéseként zajlottak. Az így összegyűjtött szempontok azonban a kötelező programelemek magas száma, a statisztikai adatok és intézményi ellátottság, valamint a kistérségi szakmai hálózat által megfogalmazott fejlesztési igények koordinátarendszerében elvesztek, és végül nem kerültek bele a helyzetfeltárást tartalmazó Kistérségi Tükörbe.

Ebben fontos szerepet játszott az is, hogy a kistérségen belül relatíve jobb helyzetben lévő települések lakóközössége jobban meg tudta fogalmazni az igényeit és érvényesíteni az érdekeit, szemben a legrosszabb helyzetben lévő településeken élő családokkal, akiknek „célja a máról holnapra túlélés biztosítása” (Réti et al. 2012). A leghátrányosabb helyzetű, marginalizált társadalmi csoportok nemzetközi tapasztalatok szerint is nagyon nehezen mobilizálhatók (lásd Dol et al. 2019; Badita, Vincze 2019), aktív részvételüket a fejlesztési tervezésben és megvalósításban nagymértékben gátolja prekárius foglalkoztatási és élethelyzetük, az alacsony iskolai végzettségükből adódó kommunikációs készségek hiánya. Szerepük a hazai fejlesztéspolitikai környezetben is többnyire a „passzív kedvezményezetté”, akiknek a szükségleteit „kívülről” határozzák meg helyi fejlesztők és/vagy külső szakértők. Ezt tovább erősíti a közpolitikai intézményi környezet centralizációja és bürokratizálódása, amely a részvételen és dialóguson alapuló mechanizmusok helyett hierarchikus viszonyokat teremt és felülről vezérelt tervezési módszereket preferál. A Gyerekesély program hierarchikussá váló koordinációs mechanizmusai, a központilag meghatározott kötelező programelemek a közösségi részvételen alapuló tervezést formális, adminisztrációs kötelezettséggé tették. Ez az intézményi környezet a tartalmi szempontok és az időigényesebb, innovatív közösségépítő megoldások helyett a szakmai és szakértői hálózatok által készített és könnyebben adminisztrálható, formálisan értékelhető megoldásokat részesítette előnyben. Formális megoldásként az Encsi kistérségben is a roma önkormányzatokat vonták be a projekt tervezésébe és megvalósításába, de a szervezet a helyi roma közösség társadalmi tagoltsága miatt nem volt képes maradéktalanul ellátni a legszegényebb és marginalizált romák érdekképviseletét.

Összefoglalás és következtetések

Noha az Encsi kistérségi programnak a tervezés és programmegvalósítás során nem sikerült a helyi roma közösségek érdekképviselését megerősíteni, a kistérségi Gyerekesély Iroda munkatársai, szakmai és társadalmi beágyazottságuk köszönhetően, többé-kevésbé sikeresen osztották el a forrásokat és programelemeket a területi igazságosság méltányos elve mentén a kistérségi központ és a környező, leghátrányosabb helyzetben lévő települések között. Ez annak a több évtizedes térségi együttműködések során felhalmozott kapcsolati és tudástőkének köszönhető, amelyet az 1990-es évek óta folyamatosnak tekinthető térségi fejlesztési projekteken keresztül igyekezett kamatoztatni egy térségi szellemi mag. Az együttműködési előzményekből származó bizalom megteremtette azt a kiszámíthatóbb társadalmi környezetet, amely egyfajta állandóságot biztosított a helyi szakmai elit számára a külső intézményi környezet gyakori, és a helyi kezdeményezések helyzetét egyre jobban megnehezítő változásaival szemben. Nem sikerült azonban tartós intézményi változást elérni a szegregáció terén, és a programfinanszírozás hatására bővülő szakemberellátottság és a szolgáltatások minőségének fenntarthatósága is veszélybe került a két programciklus közti interim periódusban. Ugyan a térségi kapcsolati tőkének köszönhetően az önkormányzatok átmeneti áldozatvállalása biztosított egyfajta folytonosságot a két programciklus között, az állami intézményrendszer sűrűsödő anomáliáiból adódó bizonytalanságot csak nehezen enyhítette.

Utólag túlzó elvárásnak bizonyult a Gyerekesély programmal szemben támasztott elvárás a térségi gyermekjóléti szolgáltatók közti szemléletformálást, a szegregáció megszüntetését és az intézményrendszer modernizációját illetően. Ezek az elvárások még egy, a helyi kezdeményezéseket támogató intézményi környezetben is túlzóak lettek volna egyetlen programmal szemben, nem beszélve egy olyan intézményi környezetről, amely a jóléti ellátásokból kivonuló, de hatalmát bürokratikus centralizáción keresztül fenntartó állammal jellemezhető. Ebbe a súlyosan alulfinanszírozott, állandó szakember- és infrastrukturális hiánnyal küzdő közpolitikai intézményrendszerbe nem voltak azok az ösztönzők beépítve, amelyek a romák tartós érdekképviselését, a területi és intézményi szegregáció felszámolását lehetővé tették volna. E strukturális tényezők nyomása alatt, az Encsi kistérségi Gyerekesély programnak csak átmenetileg sikerült enyhítenie a gyermekjóléti közszolgáltatásokban hosszú ideje fennálló strukturális hiányokat. A program inkább egyfajta „oxigéncsövet” jelentett a szolgáltatáshiányos településeken, de tartós esélykiegyenlítést nem tudott biztosítani a településeken élő hátrányos helyzetű gyerekek és családjaik számára.

Az Encsi kistérségi Gyerekesély program intézményi pályáíve arra mutat rá, hogy a G. Fekete Éva által, és az utóbbi évtizedben az EU által is előnyben részesített helyi adottságokból és tudásból kiinduló fejlesztéspolitikai megközelítés minimálisan tud hozzájárulni a leghátrányosabb helyzetű települések és térségek

fejlesztési dilemmáinak feloldásához. Ebben a fejlesztési szemléletben meghatározó szerep jut a külső intézményi környezetnek, amely a szubszidiaritás elvére, partnerségre és dialógusra épülő intézményrendszerén keresztül, felülről segítheti az alulról induló fejlesztési kezdeményezéseket. Ebből adódóan azonban a helyi adottságokból kiinduló fejlesztések nagymértékben kitéttek a politikai kurzusokkal és a külső intézményi környezet politikai és fejlesztési szándékaival szemben. A leghátrányosabb helyzetű településeken ez a dilemma fokozottan van jelen, hiszen a közszolgáltatások égető hiányával és súlyos szociális problémákkal rendelkező térségekben az önfenntartó képességet biztosító funkciók és erőforrások is hiányoznak, s így e települések fokozottan sérülékennyé válnak a külső intézményi környezet változásaival szemben. A központi állam politikai akaratának hiánya vagy változása a támogató intézményi és pénzügyi háttér megteremtésében az ilyen helyi beavatkozások cél- és eszközrendszerének gyengülését okozhatják.

A program elemzése arra a G. Fekete Éva által hangsúlyozott tényezőre is felhívja a figyelmet, amely szerint a fejlesztések egymásra épüléséből és a következetes fejlesztés- és közpolitikai intézményi téréből származó állandóság és folytonosság segítségével lehet a gyermekjólét területi igazságtalanságait/egyenlőtlenségeit orvosolni. A helyi adottságokból kiinduló fejlesztések legnagyobb gátja, ha olyan közpolitikai és intézményi közegbe ágyazottan kell működniük, amely a forráskivonásokkal és hierarchikus kormányzásmódokkal szisztematikusan újratermeli a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségeket. Anélkül, hogy megvizsgálnánk, miként termelik újra a nemzeti közpolitikák és – a centralizációs tér által engedett – helyi közeleti döntések a térbeli igazságtalanságot, az egyenlőtlenségek egy szűk területét enyhíteni szándékozó, egyedi fejlesztési program csak egy csepp lesz a tengerben, amely a legsérülékenyebb közösségek tartós jólétét nem képes biztosítani, mindössze egy átmeneti oxigéncsövet nyújt számukra a túlélés érdekében.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmány alapjául szolgáló empirikus vizsgálatot a RELOCAL *Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development* elnevezésű, az Európai Bizottság által finanszírozott Horizon 2020 nemzetközi kutatási program, valamint az NKFIH által finanszírozott posztdoktori ösztöndíj (112659) tette lehetővé.

Jegyzet

- 1 A tanulmány formális és informális szabályok összességének tekinti az intézményi struktúrákat/adottságokat. Ezek a tartósan rögzült – formális intézmények esetén írásban is rögzített – szabályok teremtik meg azokat a kényszereket és lehetőségeket, amelyek befolyásolják és meghatározzák a szereplők egymás közti interakcióját (North 1990; Hodgson 2007).

- 2 A Cserehát vidéke elnevezés azon észak-magyarországi kistájra utal, amelyet nyugaton a Bódva és a Sajó, keleten a Hernád folyók, északon pedig az országhatár szegélyez. A kutató- és közösféjlesztő munkáinak középpontjában álló kistájat G. Fekete Éva Cserehát-Hernád-Bódva vidékként, és gyakran csak Cserehát vidékként említi tanulmányaiban. Ennek alapján elemzésem is a Cserehát elnevezést használja, amely a Cserehát-Hernád-Bódva vidéket alkotó Edelényi, Encsi és Szikszói járásokat foglalja magában.
- 3 A RELOCAL keretében végzett kutatás az Encsi kistérségben 2012-ben megkezdett Gyerekesély programot vizsgálta. A járási rendszer bevezetésére és az új intézményrendszer felállítására a 2012-2015 között futó program megkezdése után került sor. A járási intézményrendszer felállása ugyanakkor nem érintette a 2012-ben megkezdett encsi Gyerekesély programot. Ezért tanulmányom kistérségi programként határozza meg az elemzés fókuszában álló, 2012-2015 között futó encsi Gyerekesély programot, noha kutatásunk már a járási rendszerben zajlott.
- 4 Ezek összefoglalását lásd G. Fekete (2001).
- 5 A hátrányos helyzetű családok által használt családtámogatási formák 2008 óta tartó sodródó inflálódása és a középosztálynak direkt ösztönzőkkel kedvező pénzügyi elosztási rendszer által kijelölt kétfasornás intézményi utak (Szalai 2007) a legkisebbek számára nyújtott koragyerekekori szolgáltatások egyenlőtlenségeiben is tetten érhetők. A kétfasornás modellben erős a területi hatás; az alacsony társadalmi státuszú népesség jellemzően kistelepüléseken, aprófalvakban él, amelyekben a cigány népesség erősen felülreprezentált (Kovács, Bihari 2006; Koós 2014; Virág 2009). Ezekben a térségekben évtizedek óta súlyos mennyiségi hiányok tapasztalhatók a szociális, oktatási és egészségügyi alapellátásban: a bölcsődei és óvodai férőhelyek, szociális munka, védőnői és gyermekorvosi ellátás tekintetében (Farkas 2015; Virág 2009; Uzzoli, Szilágyi 2013; Velkey 2013), amelyeket az önkormányzatok forrásszegény kapacitásai tovább fokoznak.
- 6 2014 és 2019 között évi 6,2 millió forint támogatást biztosított a költségvetés a Biztos Kezdet Gyerekházak fenntartására. Ezt az összeget a 2020. évi költségvetési törvény évi 7,8 millió (7 836 115) forintra emelte.
- 7 2018 óta a gyerekházvezetőknek felsőfokú végzettséggel, munkatársuknak középfokú szakirányú képesítéssel (kisgyermeknevelői OKJ) kell rendelkezniük. A magasabb iskolai végzettség követelménye éppen a hátrányos helyzetű térségekben található gyerekházak működését nehezítheti meg, hiszen ezeken a településeken a csak a gyerekekre fókuszáló bölcsődék és óvodák is nehezen találhatnak szakképzett és felsőfokú pedagógusi, kisgyermeknevelői végzettséggel rendelkező szakembert az alacsony bérekhez mért aránytalanul magas munkaterhelés miatt, nemhogy az ennél komplexebb tevékenységet folytató Biztos Kezdet Gyerekházak. A Biztos Kezdet Program szakmai koncepciója szerint a családok invitálásában fontos szerepet játszik még egy harmadik segítő, aki a célcsoport tagja, és így közvetítő lehet a személyes kapcsolatok alakításában. A hazai finanszírozás ugyanakkor nem támogatja három ember foglalkoztatását, így a települési önkormányzatok gyakran közfoglalkoztatásban alkalmaznak további egy főt a gyerekházakban (Balás et al. 2016).
- 8 A jóléti politika több évtizede tartó kettéágazásának (Szalai 2007) felerősödését, és az állam visszahúzóódását a hátrányos helyzetű népesség által használt intézményi terekből illusztrálja a hátrányos helyzetű családok fontos bevételi forrását jelentő gyes, családi pótlék és rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény (2012 óta természetbeni szolgáltatásként vehető csak igénybe) 2009 óta tartó, csaknem 30%-os értékvesztése (Szikra 2014, 2018), valamint a hátrányos helyzetű státusz megszerzésének szigorítása.
- 9 Statisztikai adatok hiányában a gyerekszegénység indikátoraként a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek (2013/XXVII) számát használták a 311/2007 XI.17 kormányrendelet által leghátrányosabb helyzetűnek tekintett kistérségekben (Bauer et al. 2015).
- 10 A tanulmány reziliensnek, azaz ellenállóbbnak tekinti azokat a kistérségeket, amelyeknek az újratermelődő kihívásokra adott válasza egy tanulási folyamat részének tekinthetők. Ezekben a térségekben az egyes projektekben szerzett tapasztalatok beépültek a szervezeti és intézményi tudásba, amely képessé tette e térségeket arra, hogy a folyamatos változásokra szervezeten és rugalmasan tudjanak reagálni, megteremtve ezáltal a fejlesztési projektek közötti folytonosságot.

- 11 Kutatásunk során a korábbi interjúk alapján összegyűjtött kutatási eredményeinket fókuszcsoportos beszélgetés keretében vitattuk meg a kistérségi és járási Gyerekesély program megvalósítóival. Az itt tárgyalt „helyi narratívák” a beszélgetés során a szakemberektől elhangzott észrevételeket rögzítik.

Irodalom

- Andreotti, A., Mingione E. (2016): Local Welfare systems in Europe and the economic crisis. *European Urban and Regional Studies*, 3., 252-266. <https://doi.org/10.1177/0969776414557191>
- Avdikos, V., Chardas A. (2016): European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. *Territory, Politics, Governance*, 1., 97-117. <https://doi.org/10.1080/21622671.2014.992460>
- Bachtler, I., Mendez, C., Orlitzky, H. (2013): From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 4., 1-23. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.772744>
- Bădiță, C., Vincze, E. (2019): *The Pata Cluj Project. Residential Desegregation of the Landfill Area of Joensuu Cluj-Napoca, Romania*. RELOCAL Case Study N 25/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Balás G., Baranyai Zs., Herczeg B., Jakab G. (2016): *Biztos Kezdet Program hatásvizsgálata: Értékelés és hatásvizsgálati zárójelentés*. Hétfá, Budapest http://hetfa.hu/wp-content/uploads/hetfa_biztoskezdet_zarotanulmany0210.pdf (Letöltés: 2017. 03. 24.)
- Barca, F. (2009): *An Agenda for Reformed Cohesion Policy -A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (Letöltés: 2015. 06.02.)
- Barca, F., McCann, P., and Rodriguez-Pose, A. (2012): The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 1.,134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bauer, Zs., Husz, I., Szontágh, É. (2015): Handling Long-standing Inequalities with Short-term Projects: Some Results and Challenges of the Implementation of the “Give Kids a Chance” Programme”. *Review of Sociology*, 4., 5-29.
- Bruszt, L. (2002): Market Making as state Making – Constitutions and economic development in Postcommunist Eastern Europe. *Constitutional Political Economy*, 13., 53-72. <https://doi.org/10.1023/A:1013687107792>
- Bruszt, L., Vedres, B. (2013): Associating, Mobilizing, Politicizing. Local Agency from Without. *Theory and Society*, 1., 1-23. <https://doi.org/10.1007/s11186-012-9183-7>
- Dabasi-Halász Zs., Lipták K. (2017): In Memoriam G. Fekete Éva. *Tér és Társadalom*, 4., 244-247. <https://doi.org/10.17649/TET.31.4.2971>
- Dabrowski, M. (2014): Towards place-based regional and local development strategies in Central and Eastern Europe? EU cohesion policy and strategic planning capacity at the subnational level. *Local Economy*, 4-5., 378-393. <https://doi.org/10.1177/0269094214535715>
- Dol, K., Hoekstra, J., Kleinhans, R. (2019): *National Program Rotterdam South. Neighbourhood Development in a Large Deprived Urban Area, Netherlands*. RELOCAL Case Study N°20/33. University of Eastern Finland, Joensuu
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, New Jersey
- Evans, P. (2004): Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 4., 30-52. <https://doi.org/10.1007/BF02686327>
- Farkas Zs., (2015): Tényleg minden rendben van? A gyerekes családok jövedelmi helyzetének, szegénységének és kirekesztettségének néhány jellemzője. *Esély*, 4., 20-41.
- Ferge Zs., (2017): *Társadalom és szociálpolitika Magyarországon 1990-2015*. Osiris, Budapest

- Ferge Zs., Bass L. (2008): A gyermekszegénység elleni küzdelem állása 2008-ban. In: Cszimár G. (szerk.): *Stratégiai kutatások, 2007-2008*. Kutatási jelentések. Magyar Tudományos Akadémia, Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 7-33.
- Ferguson, J., Lohmann, L. (1994): The Anti-politics Machine. “Development” and Democratic Power in Lesotho. *The Ecologist*, 24.5.
- G. Fekete É. (2001): Innovációk a kistérségi fejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 3-4., 39-53. <https://doi.org/10.17649/TET.15.3-4.819>
- G. Fekete É. (2014): Dél-csereháti aprófalvak innovatív fejlesztése. *Szellem és Tudomány*, 2-3., 54-69.
- Hadjimichalis, C., Hudson, R. (2014): Contemporary Crisis Across Europe and the Crisis of Regional Development Theories. *Regional Studies*, 1., 208-218. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.834044>
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, New Haven/London
- Hodgson, G. M. (2007): The revival of Veblenian institutional economics. *Journal of Economic Issues*, 41., 325-340. <https://doi.org/10.1080/00213624.2007.11507019>
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2003): EU Enlargement, Europeanization and the Dynamics of Regionalisation in the CEECs. In: Hughes, J., Keating, M. (eds.): *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*. P. I. E., Peter Lang, Berlin, 69-88.
- Husz I. (szerk.) (2016): *Gyerekesély a végeken II*. MTA TK Gyerekesély program, Budapest
- Jacoby, W., (2008): Minority Traditions and Postcommunist Politics: How do IGO's matter. In: Orenstein, M., Bloom, S., Lindstrom, N. (eds.): *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. University of Pittsburgh, Pittsburgh, 56-76.
- Keller J. (2011): Heterarchia és fejlődési pályaváltás. Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban. *Tér és Társadalom*, 3., 3-26. <https://doi.org/10.17649/TET.25.3.1877>
- Keller J., (2018): Az esély-kiegyenlítés egyenlőtlen feltételei: a koragyerekkori szolgáltatások intézményi aszimmetriái, *Esély*, 5., 48-75.
- Keller, J., Virág, T. (2019a): *Give Kids a Chance: Spatial Injustice of Child Welfare at the Peripheries The Case of Encs, Hungary*. RELOCAL Case Study N° 13/33., University of Eastern Finland, Joensuu
- Keller, J., Virág, T. (2019b): Possibilities and constraints of place-based development projects to temper hierarchical dependencies in a deprived neighbourhood. *Justice Spatiale/Spatial Justice*, Université Paris Nanterre, Paris
- Keller J., (2020): Lost in Transformation: A place-based project in the EU's multi-level system. In: Nunes Silva, C. (ed.): *Contemporary Trends in Local Governance: Reform, Cooperation and Citizen Participation*. Springer, Cham, 195-216. https://doi.org/10.1007/978-3-030-52516-3_10
- Keller, J., Szőke, A. (2020): A Sure Start? *Intersections. East European Journal Of Society And Politics*, 4. doi: 10.17356/ieejsp.v5i4.589
- Kovács K., Bihari Zs. (2006): Lejtők és csúzdák, avagy a foglalkoztatási esélyek térbeli egyenlőtlensége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 4., 49-66. <https://doi.org/10.17649/TET.20.3.1066>
- Koós B. (2014): A szegénység és depriváció a magyar településállományban az ezredfordulót követően-avagy kísérlet a települési deprivációs index létrehozására. *Tér és Társadalom*, 1., 53-68. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2681>
- Koós B. (2015): A deprivációs folyamatok területi képe Magyarországon. In: Czirfusz M., Hoyk E., Suvák A. (szerk.): *KlímaVáltozás - társadalom - gazdaság : Hosszú távú területi folyamatok és trendek Magyarországon*. Publikon Kiadó, Pécs, 79-191.
- Madanipour, A., Shucksmith, M., Talbot, H. (2017): *RELOCAL: Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development: Conceptual Framework for the Project*. <https://relocal.eu/wp-content/uploads/sites/8/2018/07/Deliverable-1.1.pdf> (Letöltés: 2019. 01. 13.)
- Mosse, D. (2005): *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. Pluto Press, London
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- Pálné Kovács I. (2014): Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*. 02. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_02_Palné_Kovacs_Ilona.pdf (Letöltés: 2019. 02. 23.)

- Paraskevopoulos, C. J. (2001): *Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective Action, Social Learning and Europeanization*. Palgrave, Houndsmills, Basingstoke
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2007): What kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 9., 1253-1269. <https://doi.org/10.1080/00343400701543355>
- Réti I., Teller N., Virág T. (2012): *Encsi Kistérségi Tükör: Helyzetfeltárás*. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Budapest https://gyerekesely.tk.mta.hu/uploads/files/kistersegi_tukor_encs.pdf (Letöltés: 2019. 11. 03.)
- Sen, A. (1999): *Development as Freedom: Human Capability and Global Need*. Alfred A. Knopf Anchor Books, New York
- Soja, E. (2009): The city and spatial justice. *Justice Spatiale/ Spatial Justice* 01. <http://www.jssj.org>. (Letöltés: 2019. 04. 02.)
- Somlyódyiné Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szempontból – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemléletről az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18-44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szalai J. (2007): *Nincs két ország...?* Osiris, Budapest
- Szikra, D. (2014): Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, 5., 486-500. <https://doi.org/10.1177/0958928714545446>
- Szikra, D. (2018): *Welfare for the Wealthy: The Social Policy of the Orbán Regime 2010-2017*. Friedrich Ebert Stiftung, Budapest
- Stiglitz, J. E. (2000): Whither Reform? Ten Years of the Transition. In: Pleskovic, B., Stiglitz, J. E. (eds.): *Annual Bank Conference on Development Economics 1999*. The World Bank, Washington D. C. 127-171.
- Surubaru, N. C. (2016): Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe 2007-13. *Regional Studies*, 6., 844-856. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1246798>
- Telle, S., Špaček, M., Crăciun, D. (2019): Divergent Paths to Cohesion: The (Unintended) Consequences of a Place-Based Cohesion Policy. In: Lang, T., Görmar, F. (eds.): *Regional and Local Development in Times of Polarisation*. Palgrave Macmillan, Singapore, 149-172. <https://doi.org/10.1007/978-981-13-1190-1>.
- Tingley, D., (2009): William Easterly. 2008. Reinventing Foreign Aid (Cambridge: MIT Press). *The Review of International Organizations*, Springer, 4., 439-442. <https://doi.org/10.1007/s11558-009-9065-6>
- Trigilia, C. (2001): Social Capital and Local Development. *European Journal of Social Theory*, 4., 427-442. <https://doi.org/10.1177/13684310122225244>
- Uzzoli A., Szilágyi D. (2013): A nyugat-kelet és a centrum-periféria relációk a hazai egészségügyenlétlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon. *Területi Statisztika*, 4., 306-321.
- Velkey G. (2013): *Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye*. MTA KRTK RKI, Budapest, Pécs, Békéscsaba
- Virág T. (2009): Szegények a kistérségek fogságában – a szociálpolitika mindennapi gyakorlata egy hátrányos helyzetű térség településein. *Esély*, 4., 38-54.
- Wozniakowski, P. T., Schimmelfennig, F., Matlak, M. (2018): Europeanization Revisited: An Introduction. In: Matlak, M., Schimmelfennig, F., Wozniakowski, P. T. (eds.): *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Firenze doi: 10.2870/675963

A szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig – a helyi gazdaságfejlesztési modell átalakulása

From social economy to solidarity economy - Model change in the development of the local economy

CSOBA JUDIT

CSOBA Judit: egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Politikatudományi és Szociológiai Intézet, Szociológiai és Szociálpolitikai Tanszék; 4032 Debrecen, Egyetem tér 1.; csoba.judit@arts.unideb.hu; <https://orcid.org/0000-0001-5285-521X>

KULCSSZAVAK: szociális gazdaság; szolidáris gazdaság; harmadik szektor; szociális szövetkezet; társadalmi vállalkozás

ABSZTRAKT: Az ezredforduló környékén a szociális gazdaságot sokan olyan útkereszteződésnek tekintették, ahol a fejlesztéspolitika és a foglalkoztatáspolitikai, a piaci, az állami és civil szektor találkozik, és ennek eredményeként egy gazdasági és társadalmi problémákat hatékonyan kezelni képes, a kapitalista fejlődés alternatívájaként megjelenő, harmadik út jön létre.

Az elmúlt két évtizedben a szociális gazdaságról egyre inkább a szolidáris gazdaságra helyeződött a hangsúly főleg Európában és a Latin-Amerikai országokban. A szolidáris gazdaság kereteinek felvázolásakor a szakértők Polányi gazdasági integrációs sémáinak középpontba állításával a gazdasági tevékenységek tágan értelmezett – a piacot, az újraelosztást és a reciprocitás elvét is magában foglaló – modelljét javasolják, s ezzel együtt az eddigi modellekhez képest még határozottabban megkérdőjelezzik a gazdaság kapitalista modelljének általános érvényességét. A szolidáris gazdaság értékrendszerének megfelelően a helyi gazdaság fejlesztése már nem korrekzív, vagy kiegészítő eleme a globális gazdaságnak, mint a harmadik szektor szociális gazdasága, hanem ökológiai, esélyegyenlőségi, kulturális aspektusokkal megerősödve a lokális rendszerekben építkező, de globális szinten érvényesülő gazdasági, társadalmi ökoszisztéma meghatározó elemévé vált.

A tanulmány célja annak elemzése, hogy a szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig vezető modellváltás milyen gazdasági, társadalmi és politikai közegben zajlott, s milyen alapvető értékek változásával járt Európában és Magyarországon. Módszerként az elmúlt három évtized szociális gazdaságára vonatkozó tudományos és politikai diskurzusok elemzését választottuk.

Judit CSOBA: professor, Department of Sociology and Social Policy, Institute of Political Sciences and Sociology, Faculty of Arts, University of Debrecen; Egyetem tér 1., H-432, Debrecen, Hungary; <https://orcid.org/0000-0001-5285-521X>

KEYWORDS: social economy; solidarity economy; third sector; social cooperative; social enterprise

ABSTRACT: The concept of social economy emerged around the millenium at the intersection of development and employment policies, the market, the public and civil sectors, providing an alternative, third path to capitalist development that is capable of effectively addressing economic and social problems.



In Europe the concept of social economy has developed over the last 30 years, invariably changing its focus (e.g. nonprofit enterprise, cooperative, social enterprise) but keeping its economic formations that adhere to the capitalist model. Expectations related to the third path model turned out to be futile. The 'third sector' did not become a real alternative to capitalism, rather it has been integrated into the market model in many ways.

Social economy, which emphasized employment and social security guaranteed by the welfare state in the 1990s, has become a model by now emphasizing the self-sustaining role of social enterprises and the individual responsibility of citizens. This performance-based element which focuses on economic sustainability has strengthened over the years, rather than the model aiming at social integration. At the same time, a 'bipolar' transformation can be observed, whereby the market sector in Western countries and the public sector in the majority of the post-socialist countries, especially in Hungary, have flown into the third sector.

Over the past two decades, the concept of solidarity economy has gradually replaced social economy first in Latin American countries and later in Europe as well. The framework of solidarity economy, focuses on Polanyi's economic integration schemes and proposes a broadly interpreted model of economic activities, including the market, redistribution and the principle of reciprocity, thus questioning the general validity of the capitalist model of economy. In this framework the development of the local economy is no longer seen as a corrective or complementary element of global economy, rather as a key component of the economic and social ecosystem, strengthened by ecological, equity-based and cultural aspects that are built in local ecosystems but prevail on a global scale.

The aim of the study is to analyse the economic, social and political environment of the shift from social economy to solidarity economy entailing changes to the fundamental values of social economy. Our methods draw on academic and political discourses of the past three decades about social economy. The analysis pays special attention to territorial differences in the use of key concepts related to social economy. The discussion of international trends focuses on the European model and the way the development of social / solidarity economy in Hungary adheres to European trends.

Bevezető

A szociális gazdasággal szembeni várakozások az ezredfordulón az Európai Unió országaiban mind határozottabbá váltak. A nemzetközi hatalmi viszonyok átrendeződése, a világméretűvé vált globalizáció és technikai modernizáció a kilencvenes évek elején a centrum országokban foglalkoztatási válsághelyzet kialakulásához vezetett. A piaci és az állami szektor mellett a harmadik szektor megerősítése és a helyi gazdaság fejlesztése alkalmas megoldásnak tűnt a munkaerőpiaci lehetőségek szélesítésére és egy erősebb szociális kohézió megteremtésére (Cambell 1999).

Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozását követően a Regionális Operatív Program (ROP 2004-2006) 3.2 intézkedés 3. komponensében fogalmazta meg a helyi foglalkoztatási kezdeményezések fejlesztésére és megerősítésére irányuló intézkedéseket. Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány a kezdeményezés támogatására egy Regionális Operatív Program Hálózatot (OFA-ROP Hálózat) hozott létre. A Hálózat a központi és regionális irodáin keresztül szakértői támogatást és szakmai tanácsadást nyújtott az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló helyi foglalkoztatási projekteknek. Az OFA-ROP Hálózat

szakértői feladatainak ellátására olyan szakembereket kértek fel, akik a helyi foglalkoztatási kezdeményezések terén az ezredfordulón már mérvadó kutatásokat, fejlesztéseket végeztek. Így lett a szakértői team tagja Frey Mária közgazdász, G. Fekete Éva geográfus, Lévai Márta szakértő, Soltész Anikó közgazdász és Csoba Judit szociológus. A szakértői csoport közös munkájának eredményeként született a *Szociális gazdaság kézikönyv* (Frey et al. 2007). A kézikönyv összeállításával a szerzők célja az volt, hogy az Európai Unióban az ezredfordulón a helyi fejlesztéseknek keretet kínáló, mind hangsúlyosabbá váló szociális gazdaságról a hazai szakemberek számára egy rövid áttekintést adjanak. A szociális gazdaság fogalmának, az állami és piaci szektorhoz való illeszkedésének, a közösségi vállalkozások alapításának, működési sajátosságainak és jellemző tevékenységeinek elemzésére azért is szükség volt, mert egyfelől a szociális gazdaság hazai jogszabályi, intézményi, szervezeti keretei nem voltak világosak, másfelől pedig az új modellel szembeni várakozások nagyon eltérő érdekrendszerbe ágyazódtak.

A szociális gazdaság hazai kereteit elemző OFA-ROP Hálózatban végzett szakértői tevékenységünk során, számos területen támaszkodhattunk G. Fekete Éva akkor már évtizedes kutatói és fejlesztői tapasztalataira. A kilencvenes évek elején, a Csereháton általa elindított helyi fejlesztési kísérletek (G. Fekete 1990; G. Fekete 1991) az évtized közepére már komplex térségfejlesztési elméletté formálódtak (G. Fekete 1994). Írásainak középpontjában már ekkor olyan kulcsfogalmak álltak, amelyek a szociális gazdaság alappillérei voltak. A lokális gazdaságfejlesztési modelleket elemző tanulmányai mellett elsőként írt a kistérségi, vagy közösségi összefogáson alapuló területfejlesztésről (G. Fekete 1995; G. Fekete 1999a), megírta az alulról vezérelt (*bottom-up*) vidékfejlesztés kézikönyvét (G. Fekete 1998), és a profitot középpontba állító gazdaságközpontú fejlesztés helyett emberközpontú regionális fejlesztésről beszélt (G. Fekete 1999b).

Mire elkezdtük a közös munkát, ő már tudta, hogy mi a siker titka a kistérségi fejlesztésekben (G. Fekete 2000a), és azt is, hogy mit kell tudni egy térségi menedzsernek (G. Fekete 2000b). Ismerte a szociális földprogramokat (G. Fekete 2003), a tartós munkanélküliség hatékony kezelési módjait (G. Fekete, Velkey 2002) és a leszakadó csoportok felzárkózását támogató kisteleplülési önkormányzatok mozgástereit és kényszerpályáit (G. Fekete 2004). Írásaiban elsőként mérlegelte a szociális gazdaság kiépítésének esélyeit Magyarország egyik hátrányos helyzetű régiójában (G. Fekete, Solymári 2004), és az első között elemezte a szolidáris gazdaság elméleti és gyakorlati kérdéseit (G. Fekete 2007, 2011). G. Fekete Éva és kutatóműhelye a magyarországi folyamatok elemzése mellett jól ismerte a nemzetközi, ezen belül is a "félperiféria létből" és a poszt-szocialista viszonyokból kiemelkedő, a szocialista örökségből adódó sajátosságokat magukon cipelő kelet-közép-európai modelleket is (G. Fekete 2017, 2018). Kutatásai nem csupán az OFA-ROP Hálózat szakértői műhelyében, hanem az azóta eltelt másfél évtizedben is iránymutatóak voltak és fontos forrásként szolgáltak a jelenlegi írásunk készítésekor.

Tanulmányunk célja, hogy röviden áttekintse a szociális gazdaság fogalmának az elmúlt 30 évben bekövetkezett tartalomváltozását, s elemezze, hogy a szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig vezető modellváltás milyen gazdasági, társadalmi, politikai közegben zajlott és milyen, a szociális gazdasághoz kötődő alapvető értékek változásához vezetett.

Elemzésünket a következő kutatási kérdésekre fókuszáltuk:

- Hogyan változott a szociális gazdaság fogalmának tartalma az elmúlt 30 évben az Európai Unió országaiban és Magyarországon? Mikor és miért jelenik meg a szolidáris gazdaság fogalma?
- Milyen hangsúlyváltozások következtek be a vizsgált időszakban a szociális gazdaság társadalmi, gazdasági, politikai szerepét illetően?
- A szociális gazdaság fogalmának és társadalmi szerepének változását hogyan formálták az Európai Unióban illetve Magyarországon érvényesülő gazdasági, politikai és ideológiai tényezők?¹

A kutatási kérdések vizsgálatakor Foucault (1998) kritikai diskurzuselemzésének (*Critical Discourse Analysis*) módszerét alkalmaztuk. Az elmúlt három évtized szociális gazdaságra vonatkozó, meghatározó tudományos és politikai elemzéseinek fogalmait, jelentésváltozásait, valamint az európai és hazai szakpolitikai írásokban megjelenő stratégiákat vizsgáltuk. A szociális gazdaság fejlődési szakaszainak bemutatásakor kiemelt szerepet szántunk a magyarországi fejlődési sajátosságok nemzetközi trendekbe ágyazott elemzésének.

Szociális gazdaság vagy szolidáris gazdaság?

A *Szociális gazdaság kézikönyv* készítésekor (2004–2006) a szerzők megfogalmazásaiiban még nem volt jelentős távolság a szociális gazdaság és a szolidáris gazdaság fogalmak tartalma között. Az akkor megismert nemzetközi szakirodalom szerzőinek többsége is szinonimaként használta a fogalmakat, hangsúlyozva a lokális gazdasághoz kötődő tevékenység társadalmi kohéziós szerepét. Az azóta eltelt 15 évben azonban a szociális gazdaság fogalma a nemzetközi szakirodalomban jelentősen átalakult, és napjainkra a két fogalom önálló jelentéstartalommal bír. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy nem egy csapásra történő modellváltásról beszélünk, hanem a fogalmak tartalmának folyamatos átalakulásáról. A lassú átalakulás során csaknem észrevétlenül erősödtek meg egyes jelentéstartalmak (például a szociális gazdaság piaci elemeinek erősödése), vagy tűntek el korábban meghatározó értékek (társadalmi kohézió erősítése, vagy a szociális jogok garantálása). Így könnyen előfordul, hogy a szociális és szolidáris gazdaság fogalmakat, illetve a harmadik szektor kifejezést ma is szinonimaként, vagy eltérő tartalommal használják a nemzetközi szervezetek és a hazai és nemzetközi szakirodalom szerzői.

A szociális és szolidáris gazdaság fogalmi rendszerében bekövetkezett változásoknak és azok hazai megnyilvánulási formáinak kutatását G. Fekete Éva és kuta-

tócsoportja 2014 szeptemberében a „Szociális és szolidáris gazdaság a poszt szocialista perifériákon” című OTKA program keretében indította el, s számos új jelenséggel szembesítette a téma iránt érdeklődő kutatói közösséget. A jelen tanulmány keretében megfogalmazott, a kulcsfogalmak tartalmának tisztázására irányuló meghatározási kísérletek is az általuk elindított gondolatok mentén születtek.

Szociális gazdaság

A szociális gazdasággal kapcsolatban sokféle gazdasági és társadalmi várakozás, esetenként konkrét megrendelés (például hány millió új munkahelyet kell létrehozni) fogalmazódott meg az elmúlt három évtized során. A folyamatosan megújuló elvárásokban az eltelt évek alatt számos érdekellentét is keresztbeződött. Politikai és gazdasági szereplők, szakértők és laikusok eltérő hangsúllyal jelölték ki a szociális gazdaság célját, s töltötték meg tartalommal a fogalmát, szinonimaként használva a nonprofit szektor, harmadik szektor, a szociális gazdaság, szolidáris gazdaság, szociális vállalkozás, társadalmi vállalkozás megnevezéseket. Az eltérő, olykor egymásnak ellentmondó tartalmi elemek ellenére a szociális gazdaság fogalomnak van néhány, az elmúlt évtizedekben folyamatosan jelen lévő, az interdiszciplináris jellegtől függetlenül érvényesülő stabil eleme:

- a piaczgazdaság keretei között valósul meg;
- a piac és az állam mellett harmadik szektorként működik;
- fogyasztóközeli, helyhez és időhöz kötött tevékenység (lokális gazdaság elsőbbsége a globális gazdasági hálózatokkal szemben);
- a piac és az állam által ki nem elégített szükségletekre kínál innovatív megoldásokat;
- a vertikális struktúrák helyett a horizontális szervezeti formákat erősíti;
- a partnerség elvének képviselőjét hangsúlyozza a döntéshozatali és működési rendszerekben;
- meghatározó szervezeti keretei a nonprofit szervezetek, szövetkezetek, segegyesületek (G. Fekete, Solymári 2004; Frey et al. 2007; Lipták et al. 2019).

Jóllehet a szociális gazdaságra vonatkozó mérvadó meghatározások többsége mindezeket tartalmazza, a hangsúlyok gyakran eltérőek, évtizedenként változnak.

A kilencvenes évek: a főszerep a foglalkoztatásbővítő harmadik szektoré

A kilencvenes évek második felében a szociális gazdaság megerősítésére irányuló kísérletek jól illeszkedtek a szociáldemokrácia megreformálására és egy új jóléti modell kialakítására irányuló törekvésekhez. A neoliberális alapokon nyugvó gazdaságpolitika és a jóléti állam válsága új elméleti modellt hozott felszínre, a „harmadik út” (Giddens 1998) modelljét. A reformok kezdeményezői a piaci és társadalmi érdekek összehétkítésére törekedtek (Csoba 2017). Az addig uralkodó neoliberális áramlattal szemben a szociáldemokrácia megreformálására és egy új

gazdasági és jóléti modell kialakítására irányuló törekvéseket az is erősítette, hogy Európa meghatározó országaiiban a szociáldemokrata, illetve baloldali politikai erők kerültek vezető pozícióba (Tony Blair 1997–2007; Gerhard Schröder 1998–2005; Wim Kok 1994–2002; Poul Nyrup Rasmussen 1993–2001; Lionel Jospin 1997–2002).

A harmadik út modell megvalósítására irányuló törekvéseket a kilencvenes évek közepétől a mérvadó nemzetközi szervezetek is támogatták. A kezdeményezés összhangban volt az OECD új irányelveivel: a neoliberális értékeket háttérbe szorítva a jóléti kiadásokról, mint társadalmi befektetésről, új szociálpolitikai menetrendről és új foglalkoztatási stratégiáról tárgyaltak. A korszak két meghatározó dokumentumában (*The OECD Job Strategy* OECD 1997a és a *The New Social Policy Agenda* OECD 1997b) a gazdasági és szociális területet azonos súllyal és jelentőséggel, egymást feltételező területként tárgyalták.

A harmadik út modellben kulcsszerepet játszó harmadik szektor megerősítésére irányuló fejlesztésekben kiemelt szerepe volt az Európai Uniónak. A domináns politikai erővonalaknak megfelelően az EU nyitott volt azokra a harmadik utas kísérletekre, amelyekben a szociális védelmet a gazdasági növekedéssel kívánták összebékíteni. Az 1993 óta tartó luxemburgi folyamat kiteljesedéseként 1997-ben az Amszterdami Szerződésben új cikkeket (125–130. cikkek) iktattak be az EU-tagállamok foglalkoztatási stratégiájának összehangolt fejlesztése („nyitott koordináció”) érdekében. Ezt követően az Unió tagállamai által közösen megfogalmazott foglalkoztatáspolitikai irányelvek (*employment policy guidelines*) között minden évben szerepelt a szociális gazdaság, mint a helyi foglalkoztatás fejlesztésének eszköze. A tagállamok az irányelveknek megfelelően a nemzeti akciótervekben foglalmazták meg a szociális gazdaság fejlesztésére irányuló intézkedéseiket.

Bár a szociális gazdaság fogalma Franciaországban a hetvenes évek óta zajló önszerveződésnek köszönhetően a nyolcvanas évek elejére Európában is megjelent,² széles körben ismertté az Európai Bizottság (Bizottság) által 1993-ban publikált *Növekedés, Versenyképesség, Foglalkoztatás* című Fehér Könyv (EC 1993) után vált. A Bizottság úgy vélte, hogy a kilencvenes évek elején drasztikus mértékben növekvő munkanélküliséggel szemben a háztartások által igénybe vehető helyi szolgáltatások piaccá szervezése a szociális gazdaság keretein belül kiváló megoldás lenne a foglalkoztatás bővítésére. Megítélése szerint a piacgazdaság keretei között, de azoktól világosan elkülönítve, az első és második szektor által kielégítetlen szükségletekre fókuszálva, a helyi szükségleteket és szereplőket előtérbe helyezve szerveződne az új munkahelyeket teremtő szociális gazdaság, főként a közösségi, az életkörülményeket javító szolgáltatások, a szabadidős, kulturális, audiovizuális tevékenységek és a környezetvédelmi szolgáltatások terén (EC 1995). Az EU az Európai Szociális Alap finanszírozásával forrást is teremtett a szektor bővítésének támogatására. Az 1995-ben induló kísérleti programok (ADAPT, EMPLOYMENT) középpontjában is elsődlegesen a foglalkoztatás bővítése és a megváltozott munkaerőpiaci körülményekhez való hatékony alkalmazkodás

állt. Ebbe a sorba illeszkedett az 1997-ben indított „Harmadik szektor és foglalkoztatás” (*Third System and Employment Programme*) (TSEP 1999) című két éves program, amely a szociális gazdaság munkahelyteremtő és helyi gazdaságfejlesztő képességét elemezte, és számos modellkísérleti programot támogatott. A kísérleti projektekre alapozva a szakértők úgy vélték, hogy Európában a harmadik szektor a szolgáltatások fejlesztése terén legalább három millió új munkahely létesítésére lenne képes (Campbell 2000). Mindezek eredményeként az Amszterdami Szerződés elfogadását követően a Luxemburgi Csúcson 1997-ben létrehozott Európai Foglalkoztatási Stratégia is a foglalkoztatás növelésében jelölte ki a szociális gazdaság helyét (EC 1997).

A szakértők és politikusok többsége támogatta a várakozásaik szerint a munkanélküliség mérséklését és a humán erőforrás fejlesztését szolgáló szociális gazdaság bővítését, melynek legfőbb célja az volt, hogy a kirekesztettség által veszélyeztetett személyek számára munkalehetőséget biztosítson. Castel (1998 [1995]) azonban már a Foglalkoztatási Stratégia elfogadását megelőzően kritikusan szemlélte a harmadik szektor foglalkoztatásbővítő szerepével kapcsolatban megfogalmazott várakozásokat. „Létezik ... a normális foglalkoztatás és a segélyezés, a társadalmi beillesztés és a szakmai átképzés, a piaci szektor és a támogatott szektor közé beékelve egy olyan „harmadik szektor”, melyet olykor „szociális gazdaságnak” hívnak. E tevékenységek terjedőfélben vannak, legkivált a munkanélküliség „szociális” kezeléséből adódóan, amelynek kapcsán olykor nehéz eldönteni, hogy a kitűzött cél az újbóli munkához juttatás-e, vagy pedig olyan helyzet rögzítése, amely éppenséggel „félúton” van a munka és a segélyezés között. Ezek az eredmények, amelyek 1993-ban 400 ezer embert érintettek, s amelyek hajlamosak a klasszikus munkaerőpiac önálló szegmensévé válni, hasznosnak bizonyulnak egy katasztrófa helyzetben. Az azonban merő eufemizmus, ha 'foglalkoztatáspolitikának' minősítjük őket” (Castel 1998, 406.).

A kilencvenes években a szociális gazdaság foglalkoztatáspolitikai szerepe mellett abban a kérdésben sem volt teljes az egyetértés, hogy hol húzzák meg a szociális gazdaság határait. A legáltalánosabban elfogadott értelmezés szerint a szociális gazdaság a harmadik szektor (vagyis a nem állami és nem piaci szerveződésű) szervezetek komplex rendszere. Az európai értelmezés szerint a szociális gazdaság a harmadik szektornál tágabb, s a piaci szövetkezeteket éppúgy magában foglalta, mint az állam által is támogatott segélyegyleteket.³

A brit értelmezés szerint a harmadik szektor még ennél is szélesebb, és a karitatív alapon működő szervezeteket, a közösségi gazdaságot, az informális gazdaságot, a családi, önellátó tevékenységeket is tartalmazó árnyékgazdaságot is magában foglalja (Conscise 2000).

Az elméleti viták ellenére a kilencvenes években a legtöbb európai országban a közösségi/állami támogatást is igénybe vevő, vállalkozói tevékenységet végző nonprofit szervezetek álltak a szociális gazdaság középpontjában. A legszélesebb körben elfogadott azonosító kritérium pedig a haszon magáncélú felhasználásának korlátozása volt (Defourny 2001).

A szociális gazdaság fogalmához ebben az időben Magyarországon számos félreértés, illetve mítosz kötődött. A közvélemény a szociális gazdaság szervezeteit többnyire a karitatív céllal működő önkéntes szervezetekkel azonosította, vagy a sorsközösségben élők önszolgálati formájaként képzelte el. Az elnevezésből adódóan a szervezetek tevékenységét többnyire szociális szolgáltatáshoz kötötték, melynek forrását nem bevételt termelő vállalkozói tevékenység, hanem pályázat, vagy központi, illetve magánforrásból származó támogatás jelentette (Csoba 2007). A közvéleménnyel szemben a szakértők a foglalkoztatási célú nonprofit szervezeteket sorolták ide, melyek száma a kilencvenes évek végén közel 200 volt (Frey 2001; SZITI 2006).⁴ A szervezetek működési forrásai azonban itt sem az általuk szervezett vállalkozások bevételéből, hanem támogatásból származtak. A támogatás egyik meghatározó forrása ebben az időben az 1992-ben alapított Országos Foglalkoztatási Alapítvány által évente kiírt pályázat volt. G. Fekete és Solymári a szociális vállalkozások körébe sorolta a kilencvenes évek elején indult szociális földprogramot is, amely a legszegényebb településeket érintette (G. Fekete, Solymári 2004, 37.).

A szociális gazdaság előzményeként említhetjük még azokat a lokális gazdaságfejlesztési kísérleteket, amelyek a közösségi gazdálkodás kereteiben megvalósuló, alulról jövő kezdeményezéseket karolták fel. Ezekben a modellekben is sokkal meghatározóbb volt a támogatási elem (jóléti redistribúció), mint a gazdálkodás eredményeként elért saját jövedelem (G. Fekete 1990, 1991, 1994, 1998).

A kilencvenes években a többnyire „felülről” kezdeményezett és támogatott hazai modellek azonban sok vonatkozásban különböztek azoktól a társadalmi szerveződésektől, amelyeket szociális gazdaságként lehetne azonosítani. Ennek hátterében G. Fekete szerint az állt, hogy „Kelet-Közép-Európában a 80-as évek végéig gyakorlatilag nem volt lehetőség a társadalmi gazdaság megerősödésére. Míg a nyugati társadalmakban a jóléti állam altatta el a társadalmi öngondoskodást, Kelet-Közép-Európában a mindent kontrollálni akaró államszocializmus hatalmi törekvései blokkolták a társadalmi gazdaság alapját jelentő társadalmi szerveződések” (G. Fekete 2018,110.).

Az új évezred első évtizede: a szövetségi mozgalom és a neoliberális értékek térhódítása a harmadik szektorban

Az ezredfordulót követően a szociális gazdasággal kapcsolatos célok, szervezeti keretek és várakozások némiképpen módosultak. A változáshoz jelentős mértékben hozzájárultak az új évezred elején meghatározóvá vált politikai és gazdasági tényezők. Az európai politikai palettán a baloldali erők súlyának csökkenésével a humán erőforrásba való befektetést szorgalmazó harmadik utas kísérletek háttérbe szorultak, s helyüket a liberális 'work first' modellek vették át. Ez a modell a „humántőke” azonnali munkaerőpiaci értékesítését szorgalmazta, s az állam humán erőforrásba történő befektetéseit, széleskörű szerepvállalását nem tartotta indokoltnak.

A szociális jogok helyett mind határozottabban a kötelezettségek és a feltételekhez rögzített jóléti ellátások kerültek előtérbe, s a támogatások visszaszorulásával felértékelődött a piaci jelenlét és eredményesség. Az újra erőre kapó neoliberális értékek szerint a gazdaság fejlődésének feltétele az átfogó dereguláció, így a foglalkoztatáspolitikában és a jóléti intézmények és szolgáltatások működtetésében a széles körű állami szerepvállalás csökkentését s az egyéni felelősségvállalás növelését hirdették (Conill et al. 2012; Csoba 2017).

A szociális gazdaságban a korábban jelentős közösségi/állami támogatást elvető, vállalkozói tevékenységet végző nonprofit szervezetek köre kibővült és a hangsúly a foglalkoztatási elemről folyamatosan áthelyeződött a helyi gazdaságfejlesztésre,⁵ melynek meghatározó szervezeti kerete a szövetkezet volt (Defourny 2001). A mérvadó nemzetközi szervezetek is támogatták a szövetkezetek beillesztését a társadalmi felzárkóztatás és foglalkoztatásbővítés fókuszába. Az ENSZ 1999-ben megjelentette a „Szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben”⁶ című határozatát, az Európai Bizottság 2002-ben adta ki a „Szövetkezetek a vállalkozóbarát Európában”⁷ című dokumentumát, amely az Európai Szövetkezetekre vonatkozó határozattervezetet is tartalmazta. Ebben a dokumentumban a szociális gazdaság kereteinek szélesítése mellett foglaltak állást. „A szövetkezeteket és a szélesebb körű szociális gazdaságot jelenleg nyilvánvalóan bevontuk az Európai Foglalkoztatási Stratégia fő áramába” (Futó 2004,16.). 2002-ben az Európai Tanács közzétette az „Európai szövetkezetekről” szóló rendeletét,⁸ az ILO pedig az egész világra kiterjedő ajánlást fogadott el „A szövetkezetek támogatásáról”.⁹

Ez utóbbi dokumentumban csak utalás történik a szociális gazdaságra, a szövetkezeteket azonban határozottan megjeleníti. A szociális szövetkezetek fejlesztésének támogatására az EU jelentős forrásokat különített el, amelyeket a 2004. évi bővülést követően az új tagállamok számára is hozzáférhetővé tett. A szociális szövetkezetek száma a törvényi szabályozást követően az Európai Szociális Alapból származó Operatív Programoknak köszönhetően a csatlakozást követő első években jelentősen megnövekedett (Ciepielewska, Kowalik 2015; G. Fekete, Lipták 2014).

A szövetkezeti alapon szerveződő modell azonban több komoly kihívással szembesült. A szociális szövetkezetek elsőként megjelenő olasz modellje (Defourny 2014) mögött még az az elképzelés állt, hogy civilek hozzák létre, az államhatalomtól függetlenül hoz döntéseket, de az államnak nyújtott szolgáltatásaiért cserébe – mivel alapvetően olyan területeken nyújt szolgáltatást, amelyet a piaci szereplők nem tartanak kifizetődőnek – állami (központi vagy regionális) támogatást kap. A deregulációs folyamatnak és a jóléti szolgáltatások fokozatos visszavonulásának köszönhetően azonban egyre erőteljesebben merült fel az önfenntartás gondolata, s a szövetkezetek esetében a „közösségi” elem mellett mind nagyobb hangsúlyt kapott a „piaci” elem. Egy meghatározott idejű (3-5 év) támogatást követően a legtöbb országban a szövetkezeteknek önfenntartóvá kellett válniuk. Ez alapvetően két szempontból jelentett problémát. Egyfelől a fő-

ként támogatásra épülő nonprofit foglalkoztatási társaságokkal szemben a szövetkezetekben a tagok foglalkoztatása és megélhetésének biztosítása nem átmeneti időre szól. Másfelől a normál vállalkozásoktól a szövetkezetek/szociális szövetkezetek abban különböznek, hogy a hátrányos helyzetű térségekben, vagy kistelepusúkon élő, a nyílt munkaerőpiacon hátrányt szenvedő, tartósan munka nélkül lévő, vagy rossz munkaerőpiaci pozícióval (kor, végzettség, egészségi állapot stb.) rendelkező személyek foglalkoztatásba vonását vállalják. Komoly nehézség azonban, hogy a „... szövetkezet nonprofitnak számít, mivel nem törekszik profitszerzésre, a tevékenysége nyomán keletkező eredményből csak korlátozott, a szövetkezetben végzett tevékenység mennyiségével arányos részesedést fizet a tagoknak, ha egyáltalán fizet” (G. Fekete, Solymári 2004, 37.). A létrejött szövetkezetek támogatás nélküli hosszú távú fenntarthatósága ilyen feltételek mellett erősen kérdéses.

Magyarországon a szociális gazdaság fogalmának megjelenése és szélesebb körű ismertté válása az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz köthető. Az évtized közepéig a szociális gazdaság kifejezést főleg a szakpolitikai döntéshozók és a terület kutatói használták (Ferge 1991; Frey 1997, 1999; NKE 2001; Futó et al. 2005). Olyan helyi kezdeményezésnek tekintették amelyek „célja a nehezen elhelyezhető emberek integrálása a munka világába, foglalkoztatást, szakmai tudásuk fejlesztését és tanácsadást kínálva számukra....[A szociális gazdaság szervezetei] új munkahelyeket teremtenek, jövedelmet generálnak és az a céljuk, hogy idővel önfinanszírozóvá váljanak (...). Célcsoportjukba tartoznak a tartós munkanélküliek, az elhelyezkedési nehézséggel küzdő pályakezdő fiatalok, a gondozási kötelezettséggel terhelt nők, az idős és fogyatékossgal élő emberek és a szociális beilleszkedési zavarokkal küzdő személyek” (Frey et al. 2007, 23.). A szociális gazdaság hangsúlya Magyarországon – az európai trendekhez viszonyítva – némi fáziskéséssel elsőként a foglalkoztatási elemre helyeződött, s a munkahelyteremtés továbbra is az elsődleges szempont volt. G. Fekete megállapítása szerint a szociális gazdaság szervezeteinek fő szerepe ebben az időben az állami szociálpolitika hiányosságaiból eredő problémák megoldása lett (G. Fekete et al. 2018, 119.).

A szerveződő szociális gazdaság foglalkoztatási fókuszát igazolja a fentiekén túl az is, hogy Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium kezdeményezésére és évi 60-80 millió forintos támogatásával, az OFA szervezésében már az évtized elején elkezdődött a foglalkoztatási célú nonprofit szervezetek szakmai felkészítő munkája a csatlakozást követő szerepvállalásra (OFA/EU-TREND program 2003; OFA/EU HÁLÓ 2004 program). A felkészítő munkát segítette a Civil Foglalkoztatási Műhely, valamint a Regionális Foglalkoztatásfejlesztési Civil Klubok hálózata (Futó et al. 2005, 41.).

A civil szervezetekre alapozott foglalkoztatásfejlesztésen túl azonban „a szociális gazdaság koncepciója kevésbé elterjedt volt” (G. Fekete 2018, 115.), s problémát okozott az is, hogy „a kormányzati részről nem konkretizálódott, a magyar

állam milyen szerepet szán a szociális gazdaságnak” (Futó et al. 2005, 80.). Ennek megfelelően nem volt egyértelmű feladatmeghatározás és munkamegosztás az egyes szereplők között. Hiányoztak továbbá az egyértelmű finanszírozási és jogszabályi feltételek is. A civil szervezetekre alapozott foglalkoztatásfejlesztés további nehézsége a szervezetek forrásfüggősége volt. A szociális gazdaság programjainak létrehozásában és működtetésében az évtized közepéig meghatározó szerepet játszó civil szervezetek a pályázatok és támogatások útján megszerzett forrásokat használták fel, de minimális volt a piaci érintettségük (Tóth et al. 2011).

Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a fentieknek köszönhetően a szakpolitika alakítói, de a kedvezményezett szervezetek körében is gyorsan ismertté és széles körben támogatottá vált a szociális szövetkezeti modell,¹⁰ amelyben a direkt foglalkoztatási elemről a hangsúly a helyi gazdaság fejlesztésére és a saját bevételt ígérő vállalkozói tevékenységre helyeződött. A 2006. évi. X. törvény megteremtette a szövetkezetek létrehozásának jogi kereteit, s a bőkezű támogatásnak köszönhetően a következő években a szervezetek száma látványosan nőtt.¹¹

A szociális gazdaság gyorsan bővülő új szervezeti kerete azonban Magyarországon is számos nehézséggel szembesült. Minimális tőkével rendelkező szervezetek tucatjai jöttek létre a források igénybevételére, s a tőkehiány mellett további deficitek (pl. szaktudás, vállalkozói tapasztalatok és piaci kapcsolatok hiánya, tapasztalatlanság a demokratikus szervezeti keretek működtetésében) is nehezítették a szövetkezetek működését, fenntarthatóságának biztosítását. „Normatív alapú támogatás vagy hosszú távú adókedvezmények helyett projekt-alapú finanszírozásban részesülnek. A periferizálódó területek kihívásai azonban hosszú távú stratégiával oldhatóak meg, amelynek része kell hogy legyen a pénzügyi biztonság is” (G. Fekete 2017, 25.).

A szociális szövetkezetek létrehozásában és működtetésében eleinte az új forrást igénybe vevő nonprofit szervezetek, majd a működési feltételek változásával az évtized végétől egyre inkább az önkormányzatok játszottak meghatározó szerepet (Keller, Bódis 2012; Csoba 2015). A 2007-2009-es támogatási periódusban a többnyire nonprofit szervezetek kezdeményezésével létrehozott szociális szövetkezetek jelentős része a projektalapú támogatás lejárta után már nem volt aktív. 2015-ben az 57 szociális szövetkezetből csupán 5 szervezet működött (Mihály 2018, 236.). A hosszú évek során „pályázati forrásfüggőségre” szocializált szervezetek többsége nem érte meg a saját bevételre épülő „önfenntartó” szakaszt. A szociális szövetkezet hazai kísérlete igazolta: önfenntartó gazdasági vállalkozást működtetni a leghátrányosabb helyzetű lokális szereplőkkel nem lehet. A fenntartható működés feltételeinek hiányában – jogi, pénzügyi, piaci stb. garanciák – a hátrányos helyzetű célcsoport körében a rövid ciklusú fejlesztés nem vezethet eredményre (G. Fekete, Lipták 2014).

Napjaink társadalmi vállalkozásai

A 2008. évi gazdasági válságot követően a munkanélküliség, a szegénység és a társadalmi kirekesztés korábban nem ismert méreteket öltött. A jóléti államokra egyre nagyobb nyomás nehezedett, a válság okozta bizonytalanság felerősítette a jelenlegi gazdasági és társadalmi renddel kapcsolatos kritikákat. Megoldásként két egymással ellentétes fejlesztési irány körvonalazódott. A neoliberális értékek-re épülő fejlesztési irány a társadalmi integráció, szociális kohézió, és az életminőség javulásának hangsúlyozása helyett az önfenntartásra vonatkozó elvárást emelte fókuszba, a munkahelyteremtés-, a növekedés- és befektetési központú stratégiában a piaci befektetők támogatásának elsődlegességét hirdette. A másik – sok esetben kapitalizmussal szembe fordított – modell a termelési és elosztási formák – pl. alapjövedelem – átalakítását tűzte ki célul. Az alternatív szerveződési formák között kiemelt helyet foglal el a társadalmi vállalkozások népszerűsége, globális elterjedése is (Conill et al. 2012; Laville 2010; Hubai 2017; Mihály 2017; Kiss 2018).

Az Európai Bizottság viszonylag későn szembesült a válság utáni új kihívásokkal. 2009-ben az Európai Parlament szociális gazdaságról szóló állásfoglalása (Toia-jelentés) a szociális gazdaság megerősítése mellett szólt. Az európai tudományos világ 2010 októberében közzétette „A szavaktól a tettekig: A szövetkezeti és szociális vállalkozások támogatása a befogadóbb, fenntartható és prosperáló Európa érdekében” című nyílt levelét. A Bizottság végül 2011. február 23-án közleményt adott ki a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, amelyben felülvizsgálta az európai kisvállalkozói intézkedéscsomagot (EC 2011a). A közlemény elemezte a szociális gazdaság szerepét és arra kötelezte az Európai Bizottságot, hogy 2011 végéig elfogadjon a „Kezdeményezés a szociális vállalkozásért” programot (EC 2011b). Ezt követően a társadalmi vállalkozásokat a szociális gazdaság meghatározó szervezetének tekintik (CIRIEC 2012, 59.).

2011-et követően a mérvadó EU-dokumentumok egyre ritkábban említik a szociális gazdaságot, helyette a társadalmi vállalkozások kerülnek a diskurzusok és stratégiai dokumentumok középpontjába. Az Európai Unió országai közül 2019-ig 23 tagállamban született jogszabály a társadalmi vállalkozási forma elismerésére, és tizenhétben készült külön szakpolitikai stratégia a szektor fejlesztésére, szociálpolitikai szerepének formalizálására (EC 2020). A szociális gazdaság új köntösben jelent meg a poszt-szocialista országokban is. Például Csehországban, Szlovéniában és Litvániában a munkaerőpiaci integrációt segítő társadalmi vállalkozás a szociális gazdaság hivatalosan elismert és politikai szempontból számon tartott szervezete (Dohnalová et al. 2016; Moskvina 2013; Podmenik et al. 2017).

A stratégiai dokumentumok társadalmi vállalkozásokra vonatkozó definíciójával kapcsolatban azonban viszonylag hamar több kritika is megfogalmazódott. Az alkalmazott fogalmak ugyanis nagyon általánosak voltak, s a legkülönfélébb

elvárások egyidejű megjelenését szolgálták. „Az ENSZ Fejlesztési Program a gyenge jóléti államokkal és korlátozott szociális biztonsági hálóval rendelkező társadalmak alulról szerveződő védelmi rendszerét, a szociálpolitika kialakításának egyik eszközét látja a társadalmi vállalkozásokban (Borzaga et al. 2008), míg a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal a gazdaság kifehérítésében, a munkajogok megteremtésében, valamint az emberközpontú technológiai fejlődés biztosításában látja a kettős célrendszerrel rendelkező szervezetek fontosságát (Fonteneau et al. 2011; Borzaga et al. 2017). Az Európai Bizottság interpretációjában pedig mint a szociális piacgazdaság hagyományaiba ágyazott, befogadó növekedés szervezeti megnyilvánulása jelenik meg (EC 2013)” (Hubai 2019, 5.).

Hubai (2016) – Defourny és Nyssens (2014) elméletére hivatkozva – megkülönbözteti a társadalmi vállalkozás amerikai és európai megközelítését. Az amerikai modellben a jövedelemszerző irányzat (*earned income school*) és a társadalmi innovációs megközelítés (*social innovation school*) a meghatározó. Ez az irányzat ennek megfelelően a piaci tevékenységet és a társadalmi vállalkozó szerepét hangsúlyozza és erős kapitalista szemléletmódot képvisel. A nyugat-európai irányzat nagyobb hangsúlyt fektet a társadalmi és gazdasági célok egyensúlyát biztosító intézményi garanciák meghatározására, valamint a részvételt hangsúlyozó politikai dimenzióra. Ugyanakkor célszerű arra felfigyelni, hogy a nyugat-európai modellben is a korábbiaknál hangsúlyosabban kap szerepet a piaci jövedelem, valamint az innovációkra vonatkozó elvárás.

A társadalmi vállalkozás fogalmi kereteinek rugalmassága a kritikusok véleménye szerint nem csupán a legkülönbélebb célok megfogalmazását, de igen eltérő kormányzati és ideológiai szándékok igazolását is lehetővé teszi (Teasdale 2012). Laville (2014) szerint a társadalmi vállalkozások túlságosan amorf megfogalmazása, a szervezeti gyakorlatok rugalmas elismerése egyenesen a kapitalizmus re-legitimációját, a piaci értékek elsődlegességének elismerését, a domináns piaci logika térnyerését szolgálja a szociális gazdaság keretein belül. A társadalmi vállalkozás puha definíciója mindemellett még azt is lehetővé teszi, hogy pozitív értéktartalommal felerősítve támogassa a piaci viselkedés és a fogyasztói kultúra terjesztésének új hullámait (Laville 2015; McMurtry 2018).

Mindezek eredményeként a szociális gazdaság definiálása társadalmi vállalkozás formájában a vállalkozás paramétereinek elsődlegességéből indul ki (Coraggio et al. 2015). A 2014. évi Strasbourgi Nyilatkozat¹² szerint a szociális vállalkozók mint a változás ügynökei már nem csupán csoportosan, közösségi formában megvalósuló vállalkozásként, hanem egyénileg is törekedhetnek az emberek, illetve közösségek életének jobbítására. A társadalmi vállalkozás pedig már nem kizárólag a nonprofit jellegű tevékenységeket foglalja magában, hanem valamennyi olyan vállalkozást is, ami a társadalmi vállalkozások alapcéljait elfogadja, és a profitot legtöbbször visszaforgatja a szociális célok elérése érdekében.

A változások jól tükröződnek Defourny és Nyssens (2016) társadalmi vállalkozásokra vonatkozó tipológiájában. A szerzők négy meghatározó társadalmi vál-

lakozási formát különítenek el: vállalkozó nonprofit szervezetek (ENP- *Entrepreneurial nonprofit*); szociális szövetkezetek (SC - *Social cooperative*); forprofit társadalmi vállalkozások (SB - *Social business*); közszektorbeli társadalmi vállalkozások (PSE - *Public sector social enterprise*).

A társadalmi vállalkozás mindezeknek megfelelően a piaci szektor működési rendjéhez közeledve fokozatosan elveszíti harmadik szektor jellegét, s a piaci és társadalmi vállalkozások közötti határok kijelölése a hibrid modellekben egyre nagyobb nehézséget okoz (Defourny, Nyssens 2014).

A széles körben elfogadott definíció szerint a társadalmi vállalkozások társadalmi célok érdekében piaci tevékenységet folytatnak, a munkaerőfelvételnél és a bérmeghatározásnál a piaci szervezetekhez képest jobban érvényesítik a társadalmi szempontokat, a civil szervezetekhez képest a piaci jelenlétnek köszönhetően nagyobb pénzügyi stabilitással bírnak, a munkafeltételek az elsődleges munkaerőpiaci körülményekhez hasonlítanak, valamint az állami foglalkoztatáspolitikai programoknál komplexebb (képzések, szociális szolgáltatások), és méreteikben kisebb beavatkozási gyakorlatot követnek (Tortia 2010; Depedri 2010; Borzaga, Depedri 2013; Hubai 2016; Siposné Nádori 2019). A társadalmi vállalkozást azonosító, a piaci vállalkozásoktól elválasztó karaktervonások azonban nem objektív kritériumok. Milyen mértékegységgel mérhető például, hogy a társadalmi vállalkozások esetében „jobban érvényesülnek a társadalmi szempontok”? Milyen szempontból jelent például előnyt, hogy a társadalmi vállalkozás munkakörülményei jobban hasonlítanak a piaci körülményekhez, ha a célcsoport az elsődleges munkaerőpiacról épp azért esett ki, mert a piaci körülményekhez nem tudott alkalmazkodni?

A társadalmi vállalkozások meghatározását illetően Magyarországon is különböző megközelítések léteznek. Egyes szerzők nagyobb hangsúlyt helyeznek a társadalmi és civil dimenziókra, kiemelve a nonprofit jelleget (Petheő 2009), mások a befogadó döntéshozatali mechanizmusokat és a foglalkoztatásba vonás fontosságát emelik ki (G. Fekete 2007), és van, aki a gazdasági fenntarthatóságra helyezi a hangsúlyt (Tóth et al. 2011; G. Fekete et al. 2018, 122.). A társadalmi vállalkozásokra vonatkozó, az Európai Bizottság számára készült magyar országjelentésben a szerzők kiemelik, hogy a „... jogi formákról nincs konszenzus, illetve külön törvény sem szabályozza a társadalmi vállalkozásokat, amelyek bármilyen jogi formában működhetnek” (Európai Bizottság 2019, 10.).

A 2014-2020-as időszakra vonatkozó új magyar Partnerségi Megállapodás (Miniszterelnökség 2014) a társadalmi vállalkozások támogatását kifejezett célként írja le. Az egyik első hivatalos szakpolitikai dokumentumban¹³ megtalálható definíció szerint: „társadalmi vállalkozásnak tekinthetőek azon nonprofit és civil szervezetek, amelyek társadalmi célkitűzéseik mellett üzleti területen megvalósítható célkitűzésekkel is rendelkeznek, gazdálkodásuk eredményét a társadalmi cél érdekében visszaforgatják, költségvetésükben és szervezeti működésükben érvényesítik a részvételen alapuló döntéshozatal elvét” (NGM 2015, 6.).

A felhívás egyértelművé teszi, hogy a társadalmi vállalkozás fogalma Magyarországon még nem nyitott a piaci szervezetek felé. Mihály (2018) szerint a társadalmi vállalkozás fogalom itt többnyire szociális szövetkezetet jelent. Ezt erősíti az Európai Bizottságnak készített szakmai jelentés is, amely a támogatásért pályázó társadalmi vállalkozások online előminősítő rendszere – PiacTárs – alapján összegzi, hogy 2018-ban a 212 regisztrált szervezetből 110 volt szociális szövetkezet, 40 nonprofit gazdasági társaság, 35 egyesület, 26 alapítvány és 1 egyházi szervezet (Európai Bizottság 2019, 44.).

Az adatok alapján levonhatnánk a következtetést, hogy Magyarországon a szociális gazdaság – a társadalmi vállalkozások szervezeti összetételét tekintve – megőrizte harmadik szektor jellegét, hiszen döntően szociális szövetkezetek és nonprofit szervezetek tevékenykednek a szektorban. Következtetésünk azonban nem lenne maradéktalanul helytálló. Egyfelől ugyanis az utóbbi években folyamatosan jelennek meg a szektorhatáron elhelyezkedő, a piaci érdekeket mind határozottabban képviselő hibrid szervezetek (Repisky, Tóth 2019; Matolai, Révész 2020). Másfelől a szociális szövetkezetek keretfeltételeinek átalakításával az állam a „... poszt-szocialista államok civilekkel szembeni, ... részint az anyagi biztosítékok hiányából fakadó bizalmatlansága...” (G. Fekete 2018, 113.) miatt korlátozza a nonprofit szektor szereplőinek működését, s folyamatosan „államosítja” a harmadik szektort.¹⁴

Annak ellenére, hogy a szociális gazdaság hazai kiépítésekor a szociális szövetkezetek mind gazdasági, mind társadalmi szempontból a legígéretesebb társadalmi innovációnak tűntek, a szövetkezetek legfőbb jellemzőit rögzítő Rochdale-i és a manchesteri elvek, a tagság önkéntessége és nyitottsága, az autonómia és függetlenség, valamint a demokratikus tagi ellenőrzés és a közösségi felelősség a jogszabályi változások eredményeként eltűnnek. Az önkormányzati felügyelettel és tulajdonnal gazdálkodó szociális szövetkezetek használják az Európai Unió szociális gazdaság fejlesztésére szánt támogatásainak többségét, és képezik az elvileg a harmadik szektorban megjelenő társadalmi vállalkozások jelentős részét (G. Fekete, Lipták 2014; G. Fekete et. al 2018; Mihály 2018; Európai Bizottság 2019).

Nem csupán a szociális szövetkezetek, hanem a nonprofit szervezetek esetében is megfigyelhetjük ezt a törekvést. Különösen 2010 után jellemző, hogy a fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai intézményrendszere leegyszerűsödött, a szereplők korábbi sokszínűsége megszűnt, a központi állam a standard, „felülről” protokollszerűen ellenőrizhető szervezeti és intézményi formákat támogatja. A szubszidiaritás és partnerség elvét figyelmen kívül hagyva, a központi állam által finanszírozott közfoglalkoztatási programok váltak a helyi foglalkoztatásbővítés fő eszközévé (Keller et al. 2016, 197.).

Jóllehet a szociális gazdaságot a szakpolitikusok és szakértők többsége napjainkban is a profitorientált első, és a közzférához kapcsolódó második gazdaságot kiegészítő harmadik szektorhoz sorolja, harmadik szektor jellege az utóbbi

években Magyarországon az „államosítási”, az európai országok többségében pedig a „piacosítási” törekvések miatt megkérdőjeleződik.

Az európai társadalmi vállalkozások terén megfigyelhető változások arra hívják fel a figyelmet, hogy 2010 után a szociális gazdaság erőteljesen elindult a piaci szektor felé. Megnyitotta határait, feladta (legalábbis több szempontból fellazította) közösségi vállalkozás jellegét, és már a nonprofit elvárást sem írja elő. A szociális gazdaság ma olyan, elvileg nem kapitalista vállalkozásokból álló szervezetek összessége, amelyek sikerességét a piacgazdaságba való integráció-

1. táblázat: A szociális gazdaság változása az elmúlt három évtizedben Európában

Changes of social economy in Europe since 1990

	1990-2000	2001-2008	2009-napjainkig
A fő cél	A foglalkoztatás ke- reteinek megteremtése az alternatív (támoga- tott) munkaerőpiacon	Az önfenntartás ke- reteinek erősítése a lokális gazdaság fejlesztésével	Gazdasági fenntart- hatóság, piaci ered- ményesség, jövedelem- termelő képesség
A meghatározó szervezeti keret	Nem piaci szervezetek (harmadik szektor)	Nem piaci és piaci szervezetek határán lévő “félpiaci szervezetek” (pl. szövetkezetek)	Piaci szervezetek beemelése a nem piaci szervezetek mellé
A domináns megjelenési forma	Nonprofit szervezetek, egyesületek, alapítványok	Szövetkezetek, szociális szövetkezetek	Társadalmi vállalkozás
A működés fő forrásai	A nonprofit szervezetek állami és közösségi támogatása, hogy a közösségi védelmi funkciót elláthassák	(Időben, pénzben) korlátozott (állami, közösségi) támogatás és saját gazdasági ered- mény	Gazdasági eredmények elsődlegessége és az állami és közösségi támogatási formák kiegészítő jellege
Kapitalizmushoz való viszony	Korrektív	Kiegészítő	Befogadó (pl. tel- jesítményelvű értékelés rendszerek, befektetési szemlélet érvényesülése)
Célcsoport	Munkanélküliek, munkaerőpiaci szem- pontból hátrányos helyzetű személyek	Peremhelyzetű tár- sadalmi csoportok	Egyéni és közösségi vállalkozások (munka- nélküli és perem- helyzetű személyek bevonásával)
Szociálpolitikai háttér	Szociális jogok garantá- lása, társadalmi felelős- ségvállalás	Feltételekhez (többnyire munkához) kötött jóléti ellátás, “nincs jog kö- telezettségek nélkül”	Szociális beruházás elmélet, befektető jóléti állam

Forrás: Saját szerkesztés

juk fokának szempontjából vizsgálják, eredményességüket piaci mércével, a piaci tevékenységeik nagyságában bekövetkező növekedéssel (gazdasági fenntarthatóság, eredményesség, profit?) mérik. Ez is azt erősíti, hogy működésében napjainkban egyre határozottabb szerepet kap a gazdasági elem a társadalmival szemben.

A szociális gazdaság alappillére az elmúlt 30 év változásainak következményeként így mindkét esetben – bár ellenkező előjelű mozgásiránynak köszönhetően – megingott. Az európai országok többségében a harmadik szektor és a piac, míg Magyarország esetében a harmadik szektor és az állam között tűnnek el a jól azonosítható határok.

A piaci és társadalmi érdekek kibékítésére irányuló törekvés a harmadik szektor létrehozásával, a szociális gazdaság megerősítésével, úgy tűnik, nem vezetett eredményre. Sőt, a szociális gazdaság ebben a napjainkra átalakult formájában sok esetben a fennálló, piaci érdekeket képviselő rendszerek stabilizációjához járul hozzá.

Szociális és szolidáris gazdaság (SSG)

A szociális gazdaság szervezeteit az elmúlt 30 évben a legtöbb esetben ott működtették, ahol az első két szektor kudarcot vallott. Mint harmadik, kiegészítő szektor a szervezők szándéka szerint a gazdaság működésének egy alternatív modelljét (etikus, szolidáris, nonprofit gazdaság) képviselte, de az alapproblémát, a profitelvű formális gazdaság társadalmi egyenlőtlenséget növelő működési rendjét nem kérdőjelezte meg. Így hiába töltött be a helyi gazdaságban és a peremhelyzetű csoportok foglalkoztatásban akár figyelemre méltó szerepet, valós politikai súlyra nem sikerült szert tennie, s így a probléma keletkezésének megelőzésében nem, csupán korrekciójában vehetett részt (Laville 2018).

A szolidáris gazdaság koncepció a szociális gazdasághoz képest határozottabb politikai szerepvállalást, illetve a gazdaság és társadalom teljes átalakítását tűzi ki célul. A szolidáris gazdaságot a kapitalista fejlődés alternatívájának, egy lehetséges új fejlődési modellnek tekintik (Neamtan 2002).

A szolidáris gazdaság koncepciója az ezredforduló körül a baloldali, dél-amerikai, vagy ázsiai fejlődő országokban erősödött meg (Monzón, Chaves 2008). Célszerű azonban megemlíteni, hogy a szolidáris gazdaság fogalom kialakulásának és elterjedésének európai bázisa is van: Franciaország¹⁵ (Laville 2010; Guérin 2014; Defourney 2014).

A szolidáris gazdaság fogalma nem új keletű, hiszen Polányi már a múlt század közepén bemutatott egy, a ma domináns piaci elvekkel szemben definiált plurális gazdaság szemléletmódot, amelyben a piac és a redisztribúció mellett a reciprocitásnak is központi szerepe van (Polányi 1944). Polányira alapozva Miller úgy véli, a szolidáris gazdaság meghatározásakor „az összes olyan különféle módszer [figyelembe veendő], melyek révén az emberi közösségek kielégíthetik szükségleteiket és közösen biztosíthatják megélhetésüket” (Miller 2018, 89.).

McMurtry (2018) szerint amint a kapitalista rendszer uralkodni kezdett a korai vagy vegyes gazdasági rendszerek felett, törvénytörővé és szükségessé vált a vele szemben álló alternatívák megfogalmazása. Az egyik ilyen alternatíva a több gazdasági integrációs modellt is magába olvasztó szolidáris gazdaság, melyet Polányi (1944) szubsztantív vagy beágyazott gazdasági modellként jellemezett a kapitalista ártermelő, profitorientált piacgazdasággal szemben (Csoba 2007).

A szolidáris modell jól illeszkedik a napjainkban egyre gyorsabb ütemben jelentkező gazdasági válságok, a társadalmi egyenlőtlenségek, valamint a klímatazstrófa fenyegetéseinek csökkentését irányzó baloldali modellek sorába, mivel egy demokratikus, gazdasági és ökológiai szempontból is fenntartható társadalmirányítási forma megteremtését tűzi ki célul. Képviselik a „nem-kapitalista jövő” jelszavai mentén a társadalmi együttélés és a gazdaság működtetésének szolidáris megoldásait keresik.

A szolidáris és szociális gazdaság több meghatározó ponton is különbözik egymástól (2. táblázat): míg a szolidáris gazdaság kifejezetten szisztematikus, átalakító, posztkapitalista programmal rendelkezik, a szociális gazdaság a kapitalizmusba illeszkedik. A szociális gazdaság helyi gazdaságfejlesztésre fókuszáló modelljével szemben a szolidáris gazdaság nemzeti és globális szintű koordinációra is képes mozgalom, és gazdasági formációk támogatását állítja fókuszba. A szolidáris gazdaság lényegéből adódóan nem korlátozódik a harmadik szektorban megvalósuló tevékenységekre, működése során mindhárom szektort átható gazdasági modell megvalósítására törekszik (Miller 2007).

A két modell a célcsoportjában is különbözik egymástól. A szociális gazdaság (talán a társadalmi vállalkozás bizonyos szegmenseit kivéve) a legtöbb esetben a munkanélküliek, peremhelyzetű társadalmi csoportok integrációját, társadalmi beillesztését segítő lokális gazdaság fejlesztését állítja középpontba, a szolidáris gazdaság nemcsak a szegények integrációját, hanem a társadalom valamennyi tagjának bevonását célozza.

A 2000-es évek elején a szolidáris gazdaság legkülönfélébb (zöld, antikapitalista, ökológiai, közösségi) modelljét képviselő mozgalmak és nemzetközi hálózatok jöttek létre (pl. RIPPSS), és erősítették a szolidáris gazdaság fogalom megjelenését az észak-amerikai és európai szakmai vitákban, gyakorlati projekteken és a szervezetek működését lehetővé tevő jogszabályi környezet formálásában.

A szolidáris gazdaság fogalom tartalmának „többrétegűsége” azonban komoly akadályt jelent a szakirodalomban való tájékozódás során. Csak alapos elemzést követően tudjuk eldönteni, hogy:

- a szerző a szolidáris gazdaságot a szociális gazdaság szinonímájaként használja, mint a legtöbb európai országban;
- a szolidáris gazdaság kifejezés használatakor a szociális gazdaság fogalomhoz képest lényegesen több politikai elemet jelenít meg, de a keretfelteteleket (kapitalista gazdaság) nem kérdőjelezi meg (Laville 2010). Az

2. táblázat: A szociális gazdaság és a szolidáris gazdaság karaktervonásai
Characteristics of social economy and solidarity economy

	Szociális gazdaság	Szolidáris gazdaság
Regionális meghatározottság	Európai régió	Latin-amerikai, ázsiai országok, Franciaország
Ideológiai alapok	A kapitalizmussal és a szocializmussal szemben egy "megreformált" "szociáldemokrata értékrendszer, "harmadik út" (Giddens 1998)	A kapitalizmust és a neoliberais ideológiát egyértelműen elvető baloldali értékrendszer
A kapitalizmushoz való viszony	A kapitalizmus elfogadása	A kapitalizmus tagadása
Működési terület	Az állam és a piac mellett kiegészítő jelleggel a harmadik "nonprofit" szektor kereteiben működik	Valamennyi szektort átfogó, és nem kiegészítő, vagy korrekatív működési mód
Elsődleges cél	A peremhelyzetű csoportok integrációja, a társadalmi kohézió növelése	A gazdaság és a társadalom jelenlegi működési rendjének megváltoztatása (pl. ökológiai, elosztási problémák kezelése), formális gazdaság helyett "beágyazott gazdaság" létrehozása (Polányi 1944)
Hatókör	Lokális gazdaság és társadalom fejlesztése "Acting Locally for Employment (Evers, Laville 2004, 199.)"	Globális mozgalmak, hálózatok szervezése a lokális cselekvési tér fejlesztése mellett
Kiemelt cselekvési területek	Foglalkoztatási és gazdasági dimenzió	Gazdasági, szociális, esélyegyenlőségi (pl. gender) és ökológiai kérdések beemelése
Célcsoport	Az első és második szektorból kiszoruló személyek	A társadalom valamennyi tagja

Forrás: Saját szerkesztés

ezredfordulót követően a szakmai és politikai szervezetek (EC, OECD, ILO) dokumentumainak jó részében ezzel a fogalomértelmezéssel találkozunk;
– a szolidáris gazdaság fogalmát mint a gazdaság működésének új (antikapitalista) értelmezési keretét használja (Kawano 2013).

A fogalmi keretek meghatározásakor további nehézséget jelent, hogy a szolidáris gazdaságot mozgalomként vagy szervezeti, működési formaként értelmezzük-e. A 2002-ben megalakult Szociális és Szolidáris Gazdaság Világszervezete, a RIPESS¹⁶ szerint a „társadalmi és szolidáris gazdaság egy mozgalom, mely meg kívánja reformálni az uralkodó társadalmi és gazdasági rendszert” (RIPESS 2015, 10.).

Más vélemények – például a 2019-ben Magyarországon létrehozott Szolidáris Gazdaság Központ¹⁷ deklarációja – szerint a „szolidáris gazdaság nem csupán

egy mozgalom, hanem egy szervezeti, működési forma is, melynek keretében a társadalmi igazságosság és az ökológiai fenntarthatóság elveinek megfelelően szervezik meg az alapvető emberi igények kielégítését, kiszakítva azokat a tőkefelhalmozás folyamataiból, helyi, nem árutermelő gazdálkodókért küzdenek a nagy területigényű, exportorientált kapitalista agráripari vállalatokkal szemben” (Szolidáris Gazdaság Központ 2020).

Ennek értelmében beszélhetünk a szolidáris gazdaság keretében közösségi ház- és kertprojektekről, fogyasztói-termelői közösségekről, helyi cserekereskedelmi rendszerekről, adományboltokról, nyílt forrású projektekről, háztartási és ápolási feladatok körül szerveződő közösségekről, bérlői lakásszövetkezetekről, zöldenergia-közösségekről és más termelői, szolgáltatói és a reciprocitást előtérbe helyező támogatói csoportokról és kapcsolódó kezdeményezésekről, anélkül, hogy a szereplőket és a szervezeti kereteket pontosan definiálnánk (Miller 2007; Szolidáris Gazdaság Központ 2020).

A szolidáris gazdaság első szervezeti és képviselői – mint például a fent említett Szolidáris Gazdaság Központ, vagy a SUSY hálózat¹⁸ – a közelmúltban Magyarországon is megjelentek.

Mára a demokratikus és fenntartható gazdasági formákkal foglalkozó nemzetközi kutatóhálózatok a „szociális és szolidáris gazdaság” (*Social and Solidarity Economy, SSE*) átfogó megnevezést használják, különbséget téve a különböző létező gazdasági formákra utaló „társadalmi vállalkozás”, „szövetkezeti” vagy „szociális gazdaság”, és a rendszerszintű átalakítás programját is magába foglaló „szolidáris gazdaság” kifejezések között.

A „szociális és szolidáris gazdaság” (SSG) fogalom használata azonban nem problémamentes, hiszen a szociális és a szolidáris gazdaságnak – mint a fentiekből is kitűnt – alapvetően különböző céljai vannak, s más ideológiai háttérrel rendelkeznek.

A szociális gazdaság elemzésekor jeleztük, hogy az elmúlt 30 év bármelyik korszakát is vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy „minden formája liberális elméleteken nyugszik” (McMurtry 2018, 65.), cselekvési terét a kapitalista gazdaság keretein belül határozza meg. Ezzel szemben a szolidáris gazdaság a kapitalizmussal szembeni alternatívaként definiálja magát, akár mozgalomról, akár szervezeti vagy működési formáról van szó. A két fogalom együttes használata egyfelől elfedi a szociális és szolidáris gazdaság fogalmak valódi tartalmát, másfelől olyan mítoszokhoz és társadalmi csapdákhöz vezet, amelyek akadályozzák a gazdasági, társadalmi és ökológiai problémák megoldását. A jóléti állam felelősségvállalásának csökkentésével például mind erőteljesebben csökken az állampolgárok szociális jogainak intézményesített védelme, s helyette a harmadik szektor szervezeti, közösségi válnak kulcsszereplővé az emberek jóléte és a környezet minőségének védelme során. A szociális gazdaság értelmezése szerint a kapitalizmus keretei között születnek meg a problémát kezelő „közösségi” megoldások, miközben a problémát kiváltó keretfeltételek változatlanok maradnak. A

szociális és szolidáris gazdaság fogalma ilyen értelemben akár „trójai faló” (McMurtry 2018) is lehet, amely jól szolgálja azt a neoliberais értékkrendet, amelyet a harmadik szektor épp, hogy megkérdőjelezni szándékozott.

Összegzés

A szociális gazdaság az elmúlt 30 év során a környezeti feltételek hatására folyamatosan változó fókusszal (pl. nonprofit vállalkozás, szövetkezet, társadalmi vállalkozás), de többnyire a kapitalista modell szerint szerveződő gazdasági formációkban fejlődött Európában. A kilencvenes években még a foglalkoztatási lehetőségek bővítését és a jóléti állam szociális biztonságban játszott szerepét hangsúlyozó szociális gazdaság napjainkra az állampolgárok felelősségére építő és a társadalmi vállalkozások önfenntartó szerepét hangsúlyozó modellé változott.¹⁹ Megerősödött a teljesítményelvekre épülő, a társadalmi integráció helyett a gazdasági fenntarthatóságot előtérbe helyező eleme, illetve alárendelődött az első két szektor működésének (lásd jogi, működési keretek állami szabályozása, finanszírozási formák). A „kétpólusú” átalakulás eredményeként a nyugati országokban a piaci, Magyarországon az állami szektor áramlott be a várakozásokhoz képest egyre kisebb határfokkal működő harmadik szektor területére.

Az átalakulás hátterében jól azonosítható a 20. század utolsó évtizedének és a 21. század első két évtizedének folyamatosan változó gazdasági, politikai/ideológiai és társadalmi környezete, amelyben a liberális piacgazdaság és a válságban lévő jóléti állam kiútkeresési kísérletei zajlottak. Ezt tükrözik a mérvadó nemzetközi szervezetek, ezen belül is kiemelten az Európai Unió programadó dokumentumai. Az európai uniós normák átvétele és a Strukturális Alapok támogatása – mint a magyarországi példa is mutatja – adhat ösztönzést a szektor fejlesztéséhez, ugyanakkor az érintett területek eltérő ütemű fejlődése, vagy az olyan „polgári értékek, mint az önállóság, a felelősség, a függetlenség, a saját sorsán változtatni akaró és képes egyének és közösségek” (G. Fekete 2018, 113.) hiánya látszatzmegoldásokhoz vezethet, és gátolhatja a társadalmi kezdeményezések kialakulását.

A harmadik szektor átalakulásával párhuzamosan az ezredfordulót követően fokozatosan teret hódított a szolidáris gazdaság modell, amely a szociális gazdaság klasszikus területei (foglalkoztatási, helyi gazdaságfejlesztés, közösségi vállalkozás) mellett a 21. század új kockázati területeit (ökológiai, kulturális, esélyegyenlőségi, gender) is beemelte a fogalomba, s mindemellett vállaltan antikapitalista célokat tűzött ki.

A demokratikus és fenntartható gazdasági formákkal foglalkozó nemzetközi kutatóhálózatok a „szociális és szolidáris gazdaság”(SSG) fogalom bevezetésével kívánták kifejezni a szociális gazdaság szervezeti, működési formára (pl. nonprofit szervezet, szövetkezet, társadalmi vállalkozás) fókuszáló és a rendszerszintű

átalakítás programját is magába foglaló „szolidáris gazdaság” fogalmak közötti különbséget. A „szociális és szolidáris gazdaság” (SSG) fogalom használata azonban továbbra sem problémamentes, hiszen az így létrehozott kifejezés (SSG) elfedi a szociális és a szolidáris gazdaság közötti alapvető értékkülönbséget, s lehetőséget biztosít a fogalmak saját érdekek szerinti tartalommal való feltöltésére, illetve ennek következtében a modellekkel való visszaélésre.

A *Szociális gazdaság kézikönyv* (Frey et al. 2007) készítésekor az volt a célunk, hogy rövid áttekintést adjunk az EU fejlesztési programjaiban kiemelt szerepet betöltő szociális gazdaság elméletéről és gyakorlatáról a fogalommal akkor ismerkedő hazai szakemberek számára. Tizenöt év után a „szociális és szolidáris gazdaság” (SSG) értelmezése állít bennünket újabb feladat elé. Nem gondoljuk, hogy ma egyszerűbb lenne eligazodni az érdekek, értékek, modellek és fogalmak dzsungelében, mint az előző alkalommal. Annak ellenére sem, hogy G. Fekete Éva és kutatóműhelyének eredményei, a *Kézikönyv* megjelenése óta publikált írásai még hosszú időre biztos fogódzót jelentenek mind a gyakorlati szakemberek, mind a szociális és szolidáris gazdaság összefüggéseinek feltárására vállalkozó kutatók számára.

Tanulmányunk készítésével nem az volt a célunk, hogy Éva szavait kölcsönözve azt igazoljuk, „... a szociális gazdaság koncepció dugába dől, mielőtt megszületne.”²⁰ Polányi gazdasági integrációs sémákkal kapcsolatos alapfeltevéseit elfogadva úgy véljük, hogy a ma meghatározó árutermelő és piacgazdaság nem az egyedüli lehetséges modell, s a plurális gazdasági szemléletmód lehet a 21. század hatékony stratégiája, amelyben mindenképpen helye van a szolidáris (beágyazott) gazdaságnak is (Polányi 1944). A szociális gazdaság változásának és karaktervonásainak talán helyenként sarkított elemzésével csupán arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy egy fogalom belső tartalmának átalakulása²¹ a legjobb szándék mellett is könnyen tévútra vezethet.

Jegyzet

- 1 A tanulmány terjedelmi korlátai csak a legfontosabb trendek elemzését teszik lehetővé. Az Európai Unió régiói és jóléti modelljei közötti eltéréseket, egyedi utakat – jöllehet azok jelentőségét nem vitatjuk – nem áll módunkban részletesen vizsgálni.
- 2 Franciaországban az 1970-es években létrejött Önszegélyező, Szövetkezeti és Szövetségi Tevékenységek Nemzeti Összekötő Bizottsága (CNLAMCA) 1980 júniusában kiadott egy dokumentumot, a "Charte de l'économie sociale-t" (a szociális gazdaság chartáját), amelyben a szociális gazdaságot olyan szervezetek összességékként határozza meg, amelyek nem tartoznak az állami szektorhoz, egyenlő jogokkal és köteleességekkel rendelkező tagokkal, demokratikusan működnek, és a nyereséget a szervezet bővítésére és a tagoknak, illetve a társadalomnak nyújtott szolgáltatások fejlesztésére fordítják (Nirello, Prouteau 2018). A szociális gazdaság kifejezést azonban már jóval korábban, a 19. században is használták (lásd OECD 2003,298.).
- 3 További részletek a szociális gazdaság hivatalos honlapján: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en

- 4 Erről lásd még az 1997-ben alakult Foglalkoztatási Célú Nonprofit Szervezetek Szövetsége honlapját, vagy a következő linket: <http://www.focenosz.hu/magunkrol>
- 5 A helyi gazdaságfejlesztés fogalmát jelen esetben Mezei (2006) definíciója alapján használjuk, amely szerint ide tartozik minden olyan, a helyi gazdaság fejlesztésére irányuló tudatos beavatkozás, ahol a helyi szereplők kezdeményezőként, támogatóként, megvalósítóként aktívan részt vesznek a fejlesztési folyamatban. E tekintetben a helyi gazdaság fejlesztése a lokális foglalkoztatás bővítésénél szélesebben értelmezendő.
- 6 <http://szoszov.hu/ensz-hatarozat-a-szovetkezetek-szereprol>
- 7 A „Szövetkezetek a Vállalkozóbarát Európában” című dokumentum az Európai Unió Bizottság munkadokumentuma. A 2002. október 10-11-i lisszaboni konferencián mutatták be.
- 8 Magyarul megjelent a Szövetkezés, 2002/1-2., 182-219..
- 9 <http://szoszov.hu/ilo-ajanlas-a-szovetkezetek-tamogatasarol>
- 10 A szociális szövetkezeti modell gyors ütemű és széleskörű fejlődése az EU-ból érkező támogatásoknak volt köszönhető.
- 11 2007-ben egy, 2015-ben már 2490 szociális szövetkezetet tartottak nyilván (Havas, Molnár 2017).
- 12 „Szociális vállalkozások felhatalmazása az innovációra, befogadó növekedésre és munkahelyteremtésre” című, 2014. január 16-17-én Strasbourgban tartott konferencia záródokumentuma. <http://szoszov.hu/a-strasbourg-nyilatkozat-2014-a-szocialis-vallalkozasok-hozzajarulasa-europahoz>
- 13 Az OFA számára kiírt GINOP-5.1.2 számú, „Társadalmi vállalkozások ösztönzése – kiemelt projekt” című felhívásban olvasható.
- 14 A 2016. évi CVLV. törvény 15. § 41 (1) - 42 szakasza szerint a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül legalább egy helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása vagy jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezete is kötelező tagja.
- 15 Ha a szolidáris gazdaság fogalma európai viszonylatban merül fel, annak tartalma a legtöbb esetben sokkal közelebb áll a szociális gazdaság fogalom tartalmához (piacgazdaság keretei között, de nonprofit alapon működő társadalmi vállalkozások), mint a szociális gazdaság latin-amerikai és ázsiai régióban való értelmezéséhez (antikapitalista értelmezési keret). Európában a köznyelv többnyire nem tesz különbséget a kettő között, és szakértői, szakpolitikai dokumentumokban is gyakran szinonimaként használják a két fogalmat.
- 16 A témára vonatkozó további információk megtalálhatók a szervezet honlapján <http://www.ripest.org/?lang=en> http://www.ripest.org/wp-content/uploads/2017/08/RIPESS_Vision-Global_EN.pdf
- 17 A Szolidáris Gazdaság Központ honlapján a szervezet küldetéséről és tevékenységéről további részletek olvashatók: <https://szolidarisgazdasagkozpont.hu>
- 18 A 2015-2018 között működött SUSY hálózatról, illetve a magyarországi jó gyakorlatokról további információ elérhető az alábbi linkeken: <http://hu.solidarityeconomy.eu/what/>; http://hu.solidarityeconomy.eu/fileadmin/Media/hu.solidarityeconomy.eu/SUSY_bestpractice.pdf
- 19 A foglalkoztatás szerepe azonban továbbra is kulcsfontosságú maradt, hiszen a társadalmi vállalkozások elsősorban e szerephez kapcsolódva kapnak uniós finanszírozást.
- 20 A konferencia összefoglalója, ahol a megfogalmazás elhangzott: https://reszvetelidemokracia.blog.hu/2007/09/28/vas_es_ace_l_orszaga_vagy_tudastarsadalom
- 21 Lásd például G. Fekete Évának a közfoglalkoztatásról (G. Fekete 2015), vagy a Lipták Katalinnal a szociális szövetkezetekről (G. Fekete, Lipták 2014) szóló írásait.

Irodalom

- Borzaga, C., Galera, G., Nogales, R. (2008): *Social enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation*. United Nations Development Programme and EMES, https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction_inclusive_developmentsocial_enterpriseanewmodel_forpovertyreductionandemploymentgenera.html (Letöltés: 2020.06.18.)
- Borzaga, C., Depedri, S. (2013): When social enterprises do it better. In: Denny, S., Seddon, F. (eds.): *Social enterprise: Accountability and evaluation around the world*. Routledge, New York, 85-102.
- Borzaga, C., Salvatori, G., Bodini, R. (2017): *Social and solidarity economy and the future of work*. International Labour Organization, Geneva, 1-49. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_573160.pdf (Letöltés: 2020.06.18.)
- Campbell, M. (2000): *The Third System, Jobs and Local Development: European Experience*. Conference paper presented to the ISTSR International Conference on the Third Sector, Dublin, Ireland 4-7 July 2000. https://cdn.ymaws.com/www.istr.org/resource/resmgr/working_papers_dublin/campbell.pdf (Letöltés: 2020.07.02.)
- Castel, R. (1998): *A szociális kérdés alakváltozásai*. Max Weber Alapítvány, Wesley Zsuzsanna Alapítvány, Kávé Kiadó, Budapest
- Ciepielewska-Kowalik, A., Pielinski, B., Starnawska, M. (2015): *Social Enterprise in Poland. Institutional and Historical Context*. ICSEM Working Papers (No. 11) <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1048.3381&rep=rep1&type=pdf> (Letöltés: 2020.06.18.)
- CIRIEC (2012): *A szociális gazdaság az Európai Unióban - CIRIEC (A Köztulajdonú, Szociális és Szövetkezeti Gazdaság Nemzetközi Kutató- és Tájékoztatóközpontja) által az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság részére készített jelentés összefoglalása*. http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_hu.pdf (Letöltés: 2020.06.15.)
- Conill, J., Castells, M., Cardenas, A., Lisa, S. (2012): Beyond the crisis: The emergence of alternative economic practices. In: Castells, M., Caraca, J., Cardoso, G. (eds.): *Aftermath: The cultures of the economic crisis*. Oxford University Press, London, 210-250.
- Conscise Project (2000): *The contribution of social capital in the social economy to local economic development in Western Europe*. Report of Work package 1: Key concepts, measures and indicators. Middlesex University, <http://www.conscise.mdx.ac.uk> (Letöltés: 2020.06.25.)
- Coraggio, J., Eynaud, P., Ferrarini, A., De Franca Filho, G. C., Gaiger, L. I., Laville, J. L., Lemaitre, A., Sadik, Y., Veronese, M., Wanderley, F. (2015): The theory of social enterprise and pluralism: Solidarity-type social enterprise. In: Laville, J. L., Young, D. R., Eynaud, P. (eds.): *Civil society, the third sector and social enterprise*. Routledge, London, 234-250.
- Csoba J. (2007): A szociális gazdaságot életre hívó folyamatok. In Frey M.: (szerk.): *Szociális gazdaság kézikönyv*. OFA, Budapest, 7-19.
- Csoba J. (2015): A jóléti rendszer átalakulásának hatása a helyi önkormányzatok szerepének változására. *Metszetek - Társadalomtudományi folyóirat*, 4., 54-68. <https://doi.org/10.18392/metsz/2015/4/3>
- Csoba J. (2017): Gondoskodó állam, aktíváló állam, befektető állam: A foglalkoztatáspolitikai és a jóléti modellváltás néhány összefüggése. *socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 1., 1-26. <https://doi.org/10.18030/socio.hu.2017.1.1>
- Defourny, J. (2001): From Third Sector to Social Enterprise. In: Borzaga, C., Defourny, J. (eds.): *The Emergence of Social Enterprise*. Routledge, London and New York, 1-28.
- Defourny, J. (2014): From third sector to social enterprise: A European research trajectory. In: Defourny, J., Hulgård, L., Pesto, V. A. (eds.): *Social Enterprise and the Third Sector. Changing European Landscapes in a Comparative Perspective*. Routledge, London, 17-41.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2014): The EMES approach of social enterprise in comparative perspective. In: Defourny, J., Hulgård, L., Pestoff, V. (eds.): *Social enterprise and the third sector: Changing European landscape in a comparative perspective*. Routledge, London, 42-65.
- Defourny, J., Nyssens, M. (2016): *Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models*. ICSEM Working Papers, No. 33, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models

- (ICSEM) Project.<http://www.iap-socent.be/sites/default/files/Typology%20%20Defourny%20%26%20Nyssens.pdf> (Letöltés: 2020.10.15.)
- Depedri, S. (2010): The competitive advantages of social enterprises. In: Becchetti, L., Borzaga, C. (eds.): *The economics of social responsibility*. Rotledge, New York, 34-54.
- Dohnalová, M., Guri, D., Hrabětová, J., Lagnerová, K., Šlechtová, V. (2016): Social Enterprise in the Czech Republic. In: ICSEM Working Papers No. 24. https://www.iap-socent.be/sites/default/files/Czech%20Republic%20-%20Dohnalova%20et%20al_0.pdf (Letöltés: 2020.06.18.)
- EC (1995): *European Strategy for encouraging local development and employment initiatives*. COM (95) 273 final. EC Brussels <http://aei.pitt.edu/2785/> (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (1993): *Growth, Competitiveness, Employment, Challenges and Ways forward into the 21st Century*. White Paper, ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg <http://aei.pitt.edu/1139/> (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (2011a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, Economic and Social Committee and the Committee of Regions. Review of the „Small Business Act” for Europe*. COM(2011) 78 final. EC Brussels <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0078&from=EN> (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (1997): *Proposals of Employment Guidelines for Member State Employment Policies for 1998*. COM(497) EC Brussels <http://aei.pitt.edu/3503/> (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (2011b): *Social Business Initiative, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2011) 682 final. EC Brussels <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-682-EN-F1-1.Pdf> (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (2013): *Social economy and social entrepreneurship. Social Europe guide*. Vol. 4. Brussels, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 1-112. <https://sofisam.se/download/18.3453fc5214836a9a472a0430/1472023483855/EU+kommissionen,+Social+Economy+and+Social+Entrepreneurship.pdf> (Letöltés: 2020.06.28.)
- EC (2015): *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, EC Brussels https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwihsbLhg-TsAhXnyYUKHeI_ChSQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D12987%261aNgId%3Den&usq=AOvVaw0zDCAoHuz7bdCbHUz6nXN9 (Letöltés: 2020.06.20.)
- EC (2020): *Social enterprises and their ecosystems in Europe. Comparative synthesis report*. Publications Office of the European Union, Luxembourg <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4985a489-73ed-11ea-a07e-01aa75ed71a1/language-en> (Letöltés: 2020.10.15.)
- Egyesült Nemzetek Szervezete 56. Közgyűlése 56. Plenáris Ülésének határozata a szövetkezetek szerepe a társadalmi fejlődésben (2001. dec. 19.) http://misc.meh.hu/binary/5537_ensz56k_zgy_jav.doc (Letöltés: 2020.06.28.)
- Európai Bizottság (2019): *Társadalmi vállalkozások és ökoszisztémáik Európában. Magyar országjelentés*. Szerzők: Kiss J. és Mihály M. Fordította: Kiss J. <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4246> (Letöltés: 2020.07.05.)
- Evers, A., Laville, J.L. (2004): *The Third Sector in Europe*. Edward Elgar Publishing Cheltenham UK, Northampton MA USA
- Ferge Zs. (1991): *Szociálpolitika és társadalom*. ELTE Szociológia Intézet Szociálpolitika Tanszéke, T-Twins Kiadói és Tipográfiai Kft., Budapest
- Fonteneau, B., Neamtan, N., Wanyama, F., Morais, L. P., Poorter, M., Borzaga, C., Galera, G., Fox, T., Ojong, N. (2011): *Social and Solidarity Economy: Our common road towards Decent Work*. International Training Centre of the International Labour Organization, Geneva https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/instructionalmaterial/wcms_166301.pdf (Letöltés: 2020.06.22.)
- Frey M. (1997): Nonprofit szervezetek helyi foglalkoztatási kezdeményezései. *Vezetéstudomány*, 5., 43-55.
- Frey M. (1999): Munkahelyteremtés a munkaerőpiac fő áramlatán kívül. *Munkaügyi Szemle*, 5., 25-28.
- Frey M. (2001): *Nonprofit szervezetek a munkaerőpiacon*. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány Munkaügyi Kutatások Szakmai Műhelye, Budapest

- Frey M., G. Fekete É., Csoba J., Lévai M., Soltész A. (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. OFA, Budapest
- Foucault, M. (1998 [1971]): A diskurzus rendje. In: Foucault, M.: *A fantasztikus könyvtár*. Válogatta és fordította Romhányi Török G. Pallas Stúdió, Attraktor Kft., Budapest, 50-74.
- Futó P. (szerk.) (2004): *A szociális gazdaság jelene és jövője Magyarországon, a szektor civil szervezetei és azok képzési igényei*. SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány, Budapest
- Futó P., Hanthy K., Lányi P., Mihály A., Dr. Soltész A. (2005): *A szociális gazdaság jelene és jövője Magyarországon. Kutatási zárótanulmány*. Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest
- G. Fekete É. (1990): *Élni a Csereháton?! Csereháti Településszövetség, Gyagyvendégi*
- G. Fekete É. (1991): Az elmaradottság előnyeire alapozott jövőkép a Csereháton. *Településfejlesztés*, 3., 28-32.
- G. Fekete É. (1994): Komplex térségfejlesztés és szociálpolitika. *A falu*, 4., 55-63.
- G. Fekete É. (1995): Községi összefogáson alapuló térségfejlesztés. In: Kovács T. (szerk.): *A mezőgazdaságtól a vidékfejlesztésig, III. Falukonferencia*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 391-398.
- G. Fekete É. (1998): *Bevezetés az alulról vezérelt (bottom-up) vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába*. Kereskedelmi és Gazdasági Főiskola, Szolnok
- G. Fekete É. (1999a): *Kistérségi fejlesztő szervezetek Magyarországon az új évezred küszöbén*. Kutatási zárójelentés. MTA Regionális Kutatások Központja, Észak-magyarországi Osztály, Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium, Miskolc
- G. Fekete É. (1999b): Emberközpontú regionális fejlesztési stratégia követésének lehetősége BAZ megyében. In: Kocziszky Gy. (szerk.): *Regionális fejlesztés a jövő szolgálatában*. Miskolci Egyetem Regionális Gazdaságtani Tanszék, Miskolc, 95-106.
- G. Fekete É. (2000a): A siker titkai a kistérségi fejlesztésekben. In: Kovács T. (szerk.): *Integrált vidékfejlesztés. V. falukonferencia*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 54-62.
- G. Fekete É. (2000b): Mit kell tudni egy térségmenedzsernek? *Észak-Kelet Magyarország Gazdaság Kultúra Tudomány*, 4-5., 60-65.
- G. Fekete É., Velkey G. (2002): Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben – kutatási zárótanulmány In: G. Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA Regionális Kutatások Központja, Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc, Pécs, 9-60.
- G. Fekete É. (2003): Nagy létszámú romaközösségekkel megvalósított szociális földprogrammodellek a Csereháton. In: Szoboszlai Zs. (szerk.): *Cigányok a szociális földprogramban*. Gondolat Kiadó, Budapest, 143-163.
- G. Fekete É. (2004): Az önkormányzatok felkészültsége az Európai Unió regionális politikájának fogadására. In: Szigeti E. (szerk.): *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 297-324.
- G. Fekete É., Solymári G. (2004): A szociális gazdaság kiépítésének esélye és feltételei az Észak-Magyarországi Régióban. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2., 32-78.
- G. Fekete É. (2007): A szolidáris gazdaság elméleti és gyakorlati kérdései. In: Gubik A. (szerk.): *VI. Nemzetközi konferencia a közgazdászok képzés megkezdésének 20. évfordulója alkalmából*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 79-89.
- G. Fekete É. (2011): A szolidáris és szociális gazdaság elemei a magyarországi helyi gazdaságfejlesztésben. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2., 38-56.
- G. Fekete É., Lipták K. (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In: Lukovics M., Zuti B. (szerk.): *A területi fejlődés dilemmái*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 123-142.
- G. Fekete É. (2015): *A vidéki munkanélküliség tömegessé válásától az új foglalkoztatási modellekig*. Herman Ottó Intézet, Miskolc
- G. Fekete É. (2017): A társadalmi gazdaság poszt-szocialista sajátosságai Kelet-Közép-Európában. *Közép-európai közlemények*, 1., 59-74.
- G. Fekete É. (2018): A társadalmi gazdaság poszt-szocialista sajátosságai Kelet-Közép-Európában. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (szerk.): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 103-117.
- G. Fekete É., Hubai L., Kiss J., Mihály M. (2018): Társadalmi vállalkozások Magyarországon. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (szerk.): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 117-145.

- G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (szerk.) (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc
- Giddens, A. (1998): *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge
- Guerin, I. (2014): Solidarity Economy Revisited in the Light of Gender: a Tool for Social Change or Reproducing the Subordination of Women? In: Verschuur, C., Guerin, I., Guetat-Bernard, H. (eds.): *Underdevelopment Gender*. Palgrave MacMillen, London, 286-306.
- Havas, A., Molnár, Gy. (2017): *Evolution of Social Co-operatives in Hungary – Organic development distorted by state interventions. The role of the State in Economic Development*. Thee 29th Annual EAEPE Conference, Budapest, 19-21. October 2017. https://www.researchgate.net/publication/320616110_The_Evolution_of_Social_Cooperatives_in_Hungary_Organic_development_distorted_by_state_interventions (Letöltés: 2020.06.24.)
- Hubai L. (2017): Beágyazott dilemma: a munkaerő-piaci integrációt segítő társadalmi vállalkozások összetett jellegének vizsgálata. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 20-39.
- Hubai L. (2016): Demokratikus szolidaritás: A társadalmi vállalkozások fogalmának és politikai dimenziójának vizsgálata. *Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 3., 62-91.
- Hubai L. (2019): *Beágyazott dilemma – A munkaerőpiaci integrációt segítő társadalmi vállalkozások működése Magyarországon*. PhD Disszertáció, Kézirat
- ILO (2019): *Social and Solidarity Economy*. https://www.ilo.org/empent/areas/WCMS_546299/lang--en/index.htm https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_677542/lang--en/index.htm (Letöltés: 2020.06.12.)
- Kawano, E. (2013): *Social Solidarity Economy: Toward Convergence across Continental Divides*. News and Views. UNRISD conference “Potential and Limits of Social and Solidarity Economy”. <https://www.unrisd.org/thinkpiece-kawano> (Letöltés: 2020.06.19.)
- Keller J., Bódis L. (2012): Települési önkormányzatok. In: Fazekas K., Scharle Á. (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010*. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, Budapest, 63-76.
- Keller J., Rác K., Váradi M. M. (2016): Közösségi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon. In: Kovács K. (szerk.): *Földből élők Polarizáció a Magyar vidéken*. Argumentum Kiadó, Budapest, 207-229.
- Kiss J. (2018): *A társadalmi vállalkozások megjelenése, intézményesülése és kapcsolódása a nonprofit szektorhoz Magyarországon*. Doctoral dissertation. Eötvös Loránd Science University Faculty of Social Sciences, Doctoral School of Sociology, Programme of Social Policy, Budapest (kézirat).
- Laville, J. L. (2010): Solidarity economy. In: Hart, K., Laville, J. L., Cattani, A. D. (eds.): *The human economy*. Polity Press, Cambridge, 225-235.
- Laville, J.L. (2014): The social and solidarity economy: A theoretical and plural framework. In: Defourny, J., Hulgård, L., Pestoff, V. (eds.) *Social enterprise and the third sector: Changing European landscape in a comparative perspective*. Routledge, London, 102-114.
- Laville, J. L. (2015): Social and solidarity economy in historical perspective. In: Utting, P. (eds.): *Social and solidarity economy: Beyond the fringe*. Zed Books, London, 41-56.
- Laville, J. L. (2018): A szociális és szolidáris gazdaság történetének áttekintése. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 11-22.
- Lipták K., Nagy Z., Dabasi-Halász Zs., Siposné Nándori E. (2019): Áttekintés a magyarországi szociális gazdaságról és gazdasági szervezeteiről. *Szociálpolitikai Szemle*, 1., 7-19.
- McMurtry, J. J. (2018): Prometheus, trójai faló, vagy Frankenstein? A szociális és szolidáris gazdaság értékelése. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 63-74.
- Mezei C. (2006). A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 4., 85-96. <https://doi.org/10.17649/TET.20.4.1079>
- Mihály M. (2017): Mit értünk társadalmi vállalkozás alatt és miért kutatjuk? – Narratívák a nemzetközi szakirodalomból. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 101-115.

- Mihály M. (2018): Poszt-szocialista átalakulás a vidéki terekben. A rurális gazdaság szerepe a rurális területek periferializálódásának visszafordításában. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 225-243.
- Miller, E. (2007): *Other Economies Are Possible! Building a Solidarity Economy*. GEO Collective <http://www.geo.coop/node/35> (Letöltés: 2020. 06. 10.)
- Miller, E. (2018): Szolidáris gazdaság. Kulcsfogalmak és témakörök. In: G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc, 86-101.
- Miniszterelnökség (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra*. <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=52032> (Letöltés: 2020.06.23.)
- Monzón, J.L., Chaves, R. (2008): European Social Economy: Concept and Dimensions of the Third Sector. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 3-4., 549-577. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2008.00370.x>
- Moskvina, J., Tvaronavičienė, M. (2013): Social enterprises as a tool of social and economic policy, Lithuanian case. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 1., 45-54. [https://doi.org/10.9770/jesi.2013.1.1\(5\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2013.1.1(5))
- Nándori E. S. (2020): A társadalmi vállalkozások munkaerőpiaci szerepe. *Területi Statisztika*, 2., 211-223. DOI: 10.15196/TS600205
- Neamtan, N. (2002): Social and Solidarity Economy: Towards an 'Alternative' Globalisation. In: *Preparation for the Symposium Citizenship and Globalization: Exploring Participation and Democracy in a Global Context e Carol Institute for the Advancement of Citizenship in Social Change*. Langara College, Vancouver, June 14-16.2002. <https://institute.coop/resources/social-and-solidarity-economy-towards-'alternative'-globalisation> (Letöltés: 2020.06.10.)
- Nirello, L., Prouteau, L. (2018): *The French Nonprofit sector*. BRILL: Leiden, Boston
- NKE (2001): Nonprofit Kutatócsoport Egyesület: A szociális gazdaság munkahely-teremtő képessége és helyi szintű mobilizálásának, illetve legális keretek közé terelésének lehetősége. In: Frey M. (szerk.): *EU-konform foglalkoztatáspolitikai. A hazai foglalkoztatáspolitikai átalakítása a közösségi gyakorlatnak megfelelően*. OFA, Budapest, 367-385.
- NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium (2016): *Felhívás társadalmi vállalkozások ösztönzése – kiemelt projekt GINOP-5.1.2*. <https://www.palyazat.gov.hu/ginop-512-trsadalmi-cl-vllalkozsok-sztznze> (Letöltés: 2020.07.01.)
- OECD (1997a): *The OECD Job Strategy: Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*. OECD Publishing, Paris
- OECD (1997b): *Beyond 2000: The New Social Policy Agenda*. OECD Publishing, Paris
- OECD (2003): *The Nonprofit Sector in a Changing Economy*. Local Economic and Employment Development (LEED). OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264199545-en>.
- Petheő A. I. (2009): *A vállalati társadalmi felelősségvállalásról: a szociális vállalkozás*. Phd értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest
- Podmenik, D., Adam, F., Milosevic, G. (2017): The challenges of social entrepreneurship in Slovenia. In: *Social enterprise and sustainable societies*. Louvain-la-Neuve, Belgium https://6emesconf.exordo.com/files/papers/427/final_draftThe_Challenges_of_SE_in_Slovenia_EMES_Conference_Paper_2017_1.pdf (Letöltés: 2020.06.25.)
- Polányi, K. (1944): *The Great Transformation. The political and economic origins of our time*. Beacon Press, Boston
- Repisky M., Tóth J. (2019): Mi motivál egy társadalmi vállalkozót? – Egy feltáró kvalitatív kutatás eredményei. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review*, 3., 11-24. DOI: 10.14267/VEZTUD.2019.03.02
- RIPESS (2015): *Global Vision for a Social Solidarity Economy: Convergences and Differences in Concepts, Definitions and Frameworks*. http://www.ripest.org/wp-content/uploads/2017/08/RIPESS_Vision-Global_EN.pdf (Letöltés: 2020.06.24.)
- SZITI (2006): *Foglalkoztatási célú civil szervezetek helyzetének országos vizsgálata*. SZITI Szociális Egyesület Budapest https://www.echosurvey.hu/_user/downloads/kutatasi_beszamolo/t-NCA_zarotan0629.pdf (Letöltés: 2020.06.25.)

- Szolidáris Gazdaság Központ (2020): *Gazdasági demokrácia és ökológiai fenntarthatóság: bemutatkozik a Szolidáris Gazdaság Központ*. Mérce, 2020 május 10. <https://merce.hu/2020/05/10/gazdasagi-demokracia-es-okologiai-fenntarthatosag-bemutatkozik-a-szolidaris-gazdasag-kozpont/> (Letöltés: 2020.07.02.)
- Teasdale, S. (2012): Negotating tensions: How do social enterprises in the homelessness field balance social and commercial considerations? *Housing Studies*, 4., 514-532. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.677015>
- Tortia, E. (2010): The impact of social enterprises on output, employment, and welfare. In: Becchetti, L., Borzaga, C. (eds.): *The economics of social responsibility*. Routledge, New York, 59-61.
- Tóth L., Varga E., Varga P. (2011): *A társadalmi vállalkozások helyzete Magyarországon*. NESST, Budapest
- TSEP (1999): *The Third System Employment and Local Development*. Policy Research Institute, Metropolitan University, Leeds

A közfoglalkoztatás jelentősége Borsod-Abaúj-Zemplén megye rurális településein

The significance of public works programmes in rural settlements of Borsod-Abaúj-Zemplén county

LIPTÁK KATALIN

LIPTÁK Katalin: egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar; 3515 Miskolc-Egyetemváros; liptak.katalin@uni-miskolc.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6714-0858>

KULCSSZAVAK: közfoglalkoztatás; települések; Borsod-Abaúj-Zemplén megye

ABSZTRAKT: A munkanélküliség kezelése mind a nemzetközi, mind a hazai közgazdasági és szociológiai szakirodalomban régóta kutatott témakör. A magyarországi periférikus térségekben, településeken, aprófalvakban fokozottan fennálló probléma a magas munkanélküliség és a gyenge humán erőforrás-potenciál. A munkanélküliek számára a központi vagy helyi kormányzat közpénzekből biztosít munkalehetőséget. Ennek bevett formája a segélyezés és a valódi munkavégzés között elhelyezkedő közfoglalkoztatás. A közfoglalkoztatás eredetileg a közösség érdekét szolgáló állami, önkormányzati feladatok, fejlesztések költségeinek munkával való megváltását szolgálta, a gyakorlatban egyes településeken ez lett az egyetlen és tartós foglalkoztatási lehetőség. G. Fekete Éva munkatársaival több kutatásában vizsgálta a közfoglalkoztatást és a vegyes gazdaság irányába való elmozdulási lehetőségeket rurális terekben. E tanulmány célja a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megismételt kérdőíves felmérés eredményeinek bemutatása, az óta eltelt változások feltárása, elemzése (az első lekérdezésre 2010-ben került sor, az újabb adatfelvételt 2020-ban bonyolítottuk le).

Katalin LIPTÁK: associate professor, Faculty of Economics, University of Miskolc; Egyetemváros, H-3515. Miskolc, Hungary; liptak.katalin@uni-miskolc.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6714-0858>

KEYWORDS: public works programmes; settlements; Borsod-Abaúj-Zemplén county

ABSTRACT: Finding effective and efficient solutions to long-term structural unemployment has been a major challenge for policy-makers worldwide. In Hungary public work programmes that have been funded by the central state but implemented by local governments were first introduced in the late 1980s, and significantly expanded in 2009 and in subsequent years. Started out as activation measures to tackle long-term unemployment in peripheral rural regions, the Hungarian public works scheme has developed a punitive flavour by excluding individuals who fail to enter the public works programme from the social assistance system. This workfare type public works programme eventually evolved into a local development policy tool aiming to strengthen the power of local elites. For people living in small rural settlements, public works have become the only and permanent employment opportunity and it crowded out resources for any other employment or social policies.

Academic research conducted by Éva G. Fekete studied for decades the effects of the public works programme intersecting with mixed economy-type initiatives in rural areas. This study aims to analyse the results of the reshaped survey that G. Fekete conducted in 2010 on the public works programme in Borsod-Abaúj-Zemplén county, in Northern Hungary. The survey repeated in 2020



explored changes that have taken place locally as a result of policy changes over the past 10 years. Data shows that the situation of small villages and peripheral settlements has not improved significantly and the most pressing issue for them is still the management of high unemployment levels. Tackling the labour market problems of small villages requires an innovative, novel approach, which can only be achieved in settlements inhabited by young/middle-aged and motivated residents. Domestic employment policy is based on the paradigm of jobs, i.e. the focus is on the classic wage work and the expansion of the number of jobs. Based on global trends, however a long-term imbalance between wage-type jobs and the working-age population is to be expected. The social organizing function of work should be better emphasized in the future and there should be an even greater shift from job-centric to work-centric or income-centric policies. This would be urgent in a rural area, such as the region of Northern Hungary, taking into account that the available labour reserve is limited for development. As suggested by Éva G. Fekete, it is the construction of mixed employment and income generation models that can provide a solution in areas with persistently high unemployment and low entrepreneurial potential.

Bevezetés

A munkaerőpiac globális átrendeződésével a munkanélküliség súlyos társadalmi problémává vált (Dahrendorf 1994; Castel 1996; Martin-Schumann 1998; Vobruba 2000), amelyen azonban az állam beavatkozása segíthet. Mivel a munkahiány nagyon sok gazdasági, társadalmi baj forrása, kevés olyan fontos közcél van, mint a munkanélküliek számának csökkentése, a jogszerűen foglalkoztatottak számának növelése. A közfoglalkoztatás fő feladata napjainkban a munkaerőpiacról kiszorult egyének kieső jövedelmének valamilyen szintű pótlása, értékteremtő munka végeztetése és a megélhetési bűnözés visszaszorítása (Csoba 2010a). A közfoglalkoztatás gyökerei messzire nyúlnak, hiszen már a középkorban is talákoztunk olyan megoldásokkal, amelyek a mezőgazdaságban a munka nélkül maradtakat igyekeztek segíteni (Csoba 2010b). A közfoglalkoztatás mindig azokban a korszakokban kapott nagyobb hangsúlyt, melyekben a korábbi gazdasági és foglalkoztatási formák éppen átalakulóban voltak, s az átmenet ideje alatt keletkezett munkaerőpiaci kereslet-kínálati egyensúly, valamint az ennek következtében kialakult jövedelemhiány kikényszerítette a központi hatalom beavatkozását. A közfoglalkoztatás egyik funkciója, hogy megerősítse a javak elosztásának szabályát a munkaközpontú rendszerekben, emlékeztessen a közösséghez való tartozással járó kötelezettségekre, s keretet teremtsen a közfeladatok ellátásában való részesedéshez.

A közfoglalkoztatás alkalmazása a válságok idején nem új keletű, hiszen az első nagy világválság után, 1933-ban az Amerikai Egyesült Államokban is országos közfoglalkoztatást vezettek be, és állami megrendelésekre vetették be a felhalmozódott munkaerőt. Az állam a közfoglalkoztatással, vagyis a mesterségesen generált pótlólagos kereslettel tudott hozzájárulni a válság mélységének csökkentéséhez (Szabó 2013). Ahogy Koltai (2013) fogalmaz, a magyar rendszer inkább tipikus válságkezelő gyakorlatnak tekinthető, mintsem egyedülálló példának.

Magyarországon a mai értelemben vett közfoglalkoztatás a rendszerváltás okozta strukturális nehézségek kezelésére jött létre. A közfoglalkoztatás mint közpolitikai eszköz eredetileg a közösség érdekét szolgáló állami, önkormányzati feladatok, fejlesztések költségeinek munkával való megváltását szolgálta (Koós 2016). A munkanélküliek számára a központi vagy helyi kormányzat közpénzekből biztosíthat – leginkább átmeneti – munkalehetőséget. Ennek bevett formája a segélyezés és a valódi munkavégzés között elhelyezkedő közfoglalkoztatás (G. Fekete et al. 2011), amelyet G. Fekete Éva munkássága során több évtizeden át tanulmányozott, és kutatásokat is vezetett e tárgyban. Ezekben a kutatásokban én is részt vettem, és a téma iránti érdeklődésemet, szemléletemet a közös munka nagy mértékben befolyásolta.

A tanulmány célja, hogy megismételve a G. Fekete Éva által vezetett kutatás keretében 2010-ben készült kérdőíves felmérést, feltárja és elemezze az azóta eltelt változásokat Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein. Mivel aktívan részt vettem a 2010. évi kutatásban (annak főbb eredményeit a későbbi fejezetekben ismertetem), a kérdőívek feldolgozásában, úgy döntöttem, hogy egy ismétlő felmérés méltó emlékezés lehet Éva munkásságára, és talán új eredmények ismertetésére is. Kíváncsi voltam arra, hogy tíz év elteltével a közfoglalkoztatási rendszerben bekövetkezett változások a rurális településeken, aprófalvakban okoztak-e jelentős elmozdulást a munkaerőpiaci problémák kezelésében.

A munkanélküliség kezelése a közgazdasági elméletek szerint

A közgazdasági elméletek jellemzően három beavatkozási módot ajánlanak a munkaerőpiaci problémák kezelésére.

A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete című művének 18. fejezetét (A foglalkoztatottság általános elméletének újrafogalmazása) Keynes annak a tisztázásával kezdi, hogy a gazdasági rendszer mely elemeit vesszük adottaknak, melyek rendszerünk független és függő változói. „Adottnak vesszük a foglalkoztatható munkaerő meglévő tanultsági fokát és mennyiségét, a felhasználható felszerelés meglévő minőségét és mennyiségét, a meglévő technikát, azt, hogy milyen fokú a verseny, továbbá a fogyasztók ízlését és szokásait, a különböző intenzitással végzett munkával, illetve a felügyeleti és szervező tevékenységgel járó áldozatokat, csakúgy, mint a társadalmi struktúrát, ideszámítva a korábban felsorolt változóink kivételével azokat az erőket, amelyek meghatározzák a nemzeti jövedelem elosztását” (Keynes 1965, 268.). Ez nem jelenti azt, hogy e tényezőket konstansnak feltételezte, hanem csak azt, hogy e helyen és ebben az összefüggésben nem vizsgálta, illetve nem vette számba változásaik hatásait és következményeit. Független változók elsősorban a fogyasztási hajlandóság, a tőke határhatékonyágának a függvénygörbéje és a kamatláb. Függő változók a foglalkoztatás volumene és a nemzeti jövedelem béregeységekben mérve. Azok a

tényezők, amelyeket adottaknak vett, befolyásolják, de nem határozzák meg teljesen a független változókat. John Maynard Keynes ezzel szemben azon az állásponton volt, hogy a teljes foglalkoztatás eléréséhez aktív kormányzati politika szükséges, úgy gondolta, hogy a kereslet gerjesztése révén növelhető a foglalkoztatás és ezzel a gazdasági teljesítmény (Keynes 1965).

Milton Friedman a piac szabályaira esküdött. Szerinte az államnak nem szükséges beavatkoznia, a piac megoldja a területi egyenlőtlenség problémáját. Friedman nézete szerint a szabadpiaci árrendszernek nincsenek olyan alapvető hibái, amelyek munkanélküliséget teremtenének. Kidolgozta a munkanélküliség természetes rátájának elméletét, amely szerint a munkanélküliség lényegében véve önkéntes, és ez alakítja a munkanélküliség természetes rátáját. Azért alakul ki a munkanélküliség, mert a munkavállalók egy része nem hajlandó a felajánlott munkabéért dolgozni. Mindezekből az következik, hogy elvileg létezik egy egyensúlyi bérszínvonal, amely mellett biztosítható a teljes foglalkoztatottság. A béreket arra az egyensúlyi szintre kell csökkenteni, amely mellett a teljes foglalkoztatottság megvalósulhat. Azaz a munkabéreknek lefelé is rugalmasnak kell lenniük.

Jelentősek a globalizáció munkaerőpiacot érintő hatásai is, a termelés kihegyezése miatt az érintett országokban növekszik a munkanélküliség, és hasonló következménnyel jár az innováció, az automatizáció és a magas fokú gépesítettég a termelő szektorban. A kormányzati beavatkozás fontos és nélkülözhetetlen a munkanélküliség kezelésében (Mouhammed 2011).

Az eddigi magyarországi beavatkozások mindegyik röviden bemutatott elmélethez kapcsolhatók egy kicsit. A regionális politikában az infrastruktúra fejlesztése a térségben működő cégek versenyhátrányát mérsékeli azzal, hogy költségstruktúrájukat befolyásolja, ezzel a keynes-i gondolatmenetet követve, bővítheti a belső piacot, ami további vállalkozások indítását alapozhatja meg. A foglalkoztatáspolitikai célja a munkanélkülivé váltak szociális megsegítése, a tűzoltás mellett ugyanakkor a helyzetből való kilábalás technikáira már kevesebb figyelem jut. A munkanélküliek tömegeinek bevonása a régiók gazdasági dinamizálásába pedig egyáltalán nem volt jellemző (Köllő 2005; Boda 2007; G. Fekete, Lipták 2014).

A közfoglalkoztatás tartalmának változása és a közfoglalkoztatás hatásai

A 1993. évi III. törvény szerint a közfoglalkoztatás formái közé tartozott a közhasznú munkavégzés, a közmunkaprogram és a közcélú foglalkoztatás keretében történő munkavégzés. Közhasznú munkavégzés (bevezetése: 1987) keretében a lakosságot, illetve a települést érintő közfeladatok ellátását valósították meg, amely lehetett kötelező vagy az önkormányzat által önként vállalt feladat is. A feladatot végző álláskereső foglalkoztatásából eredő közvetlen költségek támogatása a munkaügyi kirendeltséghez benyújtott kérelem alapján történhetett. A

közhasznú munkavégzés nemzetközileg elfogadott definíciója szerint: „a közhasznú foglalkoztatás, mint a munkanélküliség alternatívája, az állástalanok munkaerő-piaci reintegrációját átmenetileg biztosító kényszermegoldás, amely a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének az elégtelensége miatt, a versenyszféra működését nem zavaró módon hoz létre közpénzek támogatásával pótlólagos munkaalkalmat a közületi és non-profit szektor közérdekű feladatainak ellátására. Résztevői csak állami munkaügyi szervezetek által kiközvetített munkanélküliek lehetnek” (Frey 1993, 30.). A rendszerváltást követően Magyarországon elsőként ez a típus jelent meg a közfoglalkoztatáson belül.

A közmunkaprogram (bevezetése: 1996) a tartós álláskeresőket és az álláskeresői ellátásból már kiszorult aktív korú személyek átmeneti foglalkoztatása munkaviszony keretében, olyan munkakörben, ami települési, közösségi célokat valósít meg. Az országos kiterjedésű közmunkaprogramokban többnyire szezonális, nehéz fizikai munkákat végeztek, úgymint az ár- és belvízvédelmi rendszerek helyreállítása és fenntartása, a közúthálózat karbantartása, vagy környezetvédelmi feladatok ellátása (Bördös 2014).

A közcélú munka (bevezetése: 1997) azon állami vagy helyi önkormányzat által kötelezően ellátandó, illetve önként vállalt feladat végrehajtására irányuló tevékenység, amelynek megszervezéséről, teljesítéséről a helyi önkormányzat gondoskodik. A közcélú foglalkoztatás rendszere a 2000-es évektől kezdett átalakulni (Ördögh 2002), s ennek célja a „segély helyett munka”, azaz a workfare elvének megvalósítása, valamint a feketemunka visszaszorítása volt (Csoba 2010a; Váradi 2016). A változások kiindulópontja az volt, hogy a munkanélküliség fő okaként a munkakínálati oldalon megfigyelhető problémákat jelölték meg, vagyis azt feltételezték, hogy a munka nélkül maradtaknak előnyösebb segélyből élni és illegálisan, „feketén” dolgozni, mint állandó munkát vállalni, s így a munkanélküliséghez kapcsolódó támogatások csökkentésével, a feltételek szigorításával munkára lehet készíteni, a közfoglalkoztatással pedig munkára lehet nevelni a munkanélkülieket (Cseres-Gergely, Molnár 2014). A segélyezették számára az együttműködési kötelezettség tehát már nem az önkormányzati szabályozás függvénye volt, hanem törvényi erejű követelmény (Csoba 2010a), ami a 2008-ban bevezetett „Út a munkához” (UMA) programban jelent meg. A program keretében az önkormányzatok a munkaképes, munkát kereső, de nem találó személyek számára évi minimum 90 nap közfoglalkoztatásban való részvételt biztosítottak, maximum a minimálbérnek megfelelő díjazás mellett. A program céljai között szerepelt az érintett csoportok visszavezetése a munkaerőpiacra, a munkahelyteremtést támogató projektek bővítése, és ezzel egy időben a feketemunka visszaszorítása (G. Fekete 2014). Az „Út a munkához” program főleg a 2008. évi gazdasági világválság negatív hatásaira igyekezett gyors választ és reakciót adni, ezáltal a magas munkanélküliséget visszaszorítani (Bass 2010). A válságkezelésen és a munkaerőpiaci reintegráción túl a társadalmi elégedetlenség mérséklése is célja volt – ezt Zolnay (2013) szegénységellenes fordulatnak nevezte –, hiszen ha egyre többen dolgoznak, egyre többen járulnak hozzá a közös teherviseléshez.

Az „Út a munkához” program mindössze két évig, 2011-ig működött. A program előnyei – erőteljesebb ösztönzés a munkavállalásra, munkaszocializációs hatás és területi célzás – mellett az elemzők több hátrányára is rámutattak. A legfontosabbakat említve: a közfoglalkoztatás rövid (három hónapos) ideje nem volt elég a munkaerőpiaci reintegrációs hatások elérésére; nem csökkentek a programba bekapcsolódó települések közötti egyenlőtlenségek; a tartós munkanélküliek többsége bezáródott a segélyezési, szegénységi csapdába (Bass 2010; Csoba 2010a; G. Fekete, Lipták 2010; Váradi 2010; Virág, Zolnay 2010).

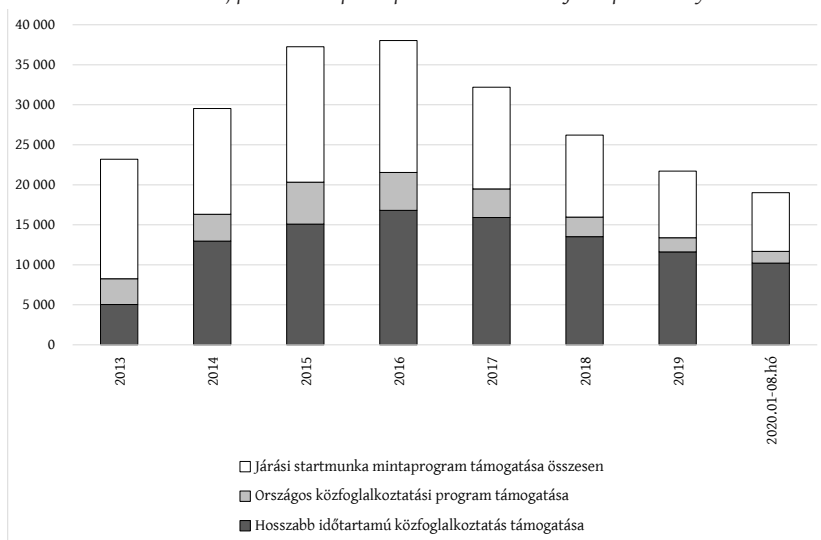
2011. január elsejétől a korábbi közfoglalkoztatási formákat felváltotta az „egységes közfoglalkoztatás rendszere”, vagyis a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program (Bagó 2013; Koós 2016). Módosultak a finanszírozási keretek és lehetőségek: megnöttek a közfoglalkoztatási célokra rendelkezésre álló források, és a költségvetési keret felülről nyitottá vált. Az önkormányzatok fajlagosan sokkal nagyobb támogatást kaptak a közfoglalkoztatásra, mint a segélyekre (Novoszáth 2018). Az újítások egyik célja az volt, hogy a közfoglalkoztatási rendszer egységes jogi szabályozási keretet kapjon, amely segít a munkaképes, álláskereső személyeknek abban, hogy újra munkájuk legyen, és így visszaléphessenek a munkaerőpiacra (Pődör 2016; Mélypataki 2017). Vagyis a cél továbbra is a munkaerőpiaci reintegráció maradt, s az, hogy a gyakran stigmatizált tartós közfoglalkoztatás (G. Fekete 2014) betöltse tranzitfoglalkoztatási szerepét.

A nemzeti közfoglalkoztatás új rendszerében nemcsak az önkormányzatok lehetnek közfoglalkoztatók, hanem a vízügyi igazgatóságok, a nemzeti parkok, a közhasznú jogállású szervezetek, a szociális szövetkezetek, az erdőgazdálkodók, a civil szervezetek, az egyházi jogi személyek, valamint a vasúti pályahálózat-működtető szervezet is (Szabó 2013). Változást jelent a korábbi gyakorlathoz képest, hogy az új rendszerben megszűnt a 35 év alatti és legfeljebb alacsony iskolai végzettséggel rendelkező munkanélküliek kötelező képzése (Pirisi 2018).

A 375/2010 (XII. 31) Korm. rendelet az alábbi közfoglalkoztatási támogatási formákat különítette el: rövid időtartamú közfoglalkoztatás (amelyet 2013-ban megszüntettek az alacsony érdeklődés miatt), hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás (maximum 12 hónapra), országos közfoglalkoztatási program és a START Közmunka mintaprogramok vagy startmunka-mintaprogramok (Pirisi 2018; Novoszáth 2018). A megyében 2015-ben és 2016-ban volt a legmagasabb a közfoglalkoztatottak létszáma, azóta folyamatosan csökken (1. ábra).

A startmunka-program a munkaerőpiaci szempontból leginkább kedvezőtlen helyzetben lévő, főként vidéki településeken jellemző (13 megyében, 28 kistérségben, 493 településen összesen 980 mintaprogram indult el). 2012-ben további 66 hátrányos helyzetű térségben indítottak el kistérségi START programot. Az érintett települések száma 1 500 fölé emelkedett. A kistérségi, majd járási startmunka-mintaprogramban az értékteremtő (mezőgazdasági terményeket előállító, néha feldolgozó) mezőgazdasági program a leggyakoribb, amely lehetővé tette gépek és eszközök beszerzését is. A járási startmunka-mintaprogram

1. ábra: A közfoglalkoztatottak létszámának alakulása Borsod-Abaúj-Zemplén megyében
The number of public works participants in Borsod-Abaúj-Zemplén county



Forrás: <http://kozfoglalkoztatasi.bm.hu/> alapján saját szerkesztés

mérsékelte a közfoglalkoztatási források elosztásában mutatkozó egyenlőtlenségeket, és a periferikus térségek települései számára forrásbővülést eredményezett (Váradi 2016). A mintaprogramok támogatásának egyik feltétele volt, hogy a tevékenység igazodjon a helyi igényekhez, s el kellett kerülni azt, hogy a program versenytársként jelenjen meg a hasonló profilú vállalkozások piacán. A legfontosabb cél a helyi munkalehetőségek bővítése, illetve kedvező közösségi hatások elérése volt (G. Fekete, Lipták 2014).

A munkanélküliség és a szegénység problémáját a magyar kormány a közfoglalkoztatás kiterjesztésével akarta megoldani, így a közfoglalkoztatás egyszerre tölt be szociális, foglalkoztatási és politikai funkciókat (Váradi 2015). A közfoglalkoztatás rendszeres jövedelmet jelent az érintett családokban, ami tervezhetőbbé, biztonságosabbá teszi az életet, de a szegénységből nem vezet ki. Nem egy esetben a megnövekedett helyi jövedelem hatására a településen is növekszik a vásárlóerő; a közfoglalkoztatás keretében végzett infrastruktúrafejlesztés pedig akár a helyi idegenforgalomra is hatással lehet. A startmunka program hozzájárult a települések önellátó kapacitásainak bővítéséhez, a helyben termelt élelmiszereket jellemzően a helyi intézményi étkeztetésben használják fel. Mivel a „segélyért munka” elve jószerivel teljes társadalmi támogatottságot élvez, a közfoglalkoztatás kiterjesztése mérsékelte a lokális társadalmi feszültségeket is. Kisebb településeken, aprófalvakban jellemző, hogy mindenkit igyekeznek bevonni a közfoglalkoztatásba, akár rövidebb időre is (lásd mindehhez Asztalos-Morell 2014; Szőke 2015; Váradi 2016; Keller, Rácz, Váradi 2016; Koltai et al. 2018; Kovai 2019). G. Fekete szerint a közfoglalkoztatás

hasznos lehet mind az egyénnek, mind a közösségnek. Egyrészeztől, jó szervezés mellett, szépül, épül, egészségesebbé és élhetőbbé válik a település, stabil marad a munkamorál. Másrészeztől a foglalkoztatottak haszna, hogy az elvégzett munkáért a segélyeknél magasabb összegű munkabért kapnak, például mutatnak gyermekeiknek, a társadalom hasznos tagjának érezhetik magukat, ezáltal nő az önbecsülésük (G. Fekete, Lipták 2014).

A kutatók között többnyire egyetértés van a közfoglalkoztatás negatív hatásait illetően. Többen is említik a beragadási hatást (azaz a közfoglalkoztatás ideje alatt a résztvevőknek nincs idejük az álláskeresésre, és így tartósan közfoglalkoztatottak maradnak); a munkahelytorzító hatást (gyakran még azok is inkább a közfoglalkoztatásban vállalnak munkát, akik egyébként a képességeik és lehetőségeik alapján el tudnának helyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon) (lásd Kálmán 2015; Koós 2016; Váradi 2016). Továbbá a kiszorítási hatással (a közfoglalkoztatási programok elszívják a munkaerőt az elsődleges munkaerőpiacról), emellett a helyettesítési hatással (a korábban nem közfoglalkoztatottak által betöltött munkaköröket is a közfoglalkoztatottak töltik be) is számolni kell. A közfoglalkoztatásnak számos előnye és hátránya van tehát, de a perifériákon szinte nincs más munkalehetőség.

A probléma kezelésének újszerűsége abban állhat, hogy az alacsony gazdasági teljesítmény és magas munkanélküliség problémáját együttesen kezeljük, és egymást erősítő regionális politikai és foglalkoztatáspolitikai beavatkozásokat tartunk szükségesnek. A kiinduló elv az lehet, hogy munkahelyet teremteni önmagában a foglalkoztatás kedvéért nem elég, a foglalkoztatási törekvések mögött valamilyen értelmes gazdasági tevékenységnek és teljesítménynek kell állnia. Jelenleg a probléma kezelési módjának tekinthető élénkülő nonprofit aktivitás (Csoba 2020) és a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó közfoglalkoztatás jelölik ki az útkeresés irányait. A regionális gazdaság fejlesztése és a foglalkoztatás együttes követelményére alapozva felállíthatók a területi fejlődést is előbbre vivő foglalkoztatási megoldási alternatívákkal szembeni elvárások. Ezek az alábbiak: regionális méretekben érzékelhető lépték, azaz legalább a munkanélküliek 20%-a számára nyújtson megoldást; a tartós foglalkoztatáshoz vigyen közelebb az elsődleges munkaerőpiacra való bejutással; teremtsen értéket; a létrehozott termék, szolgáltatás valós igényeket elégítsen ki; javítsa a munkavállalók kompetenciáit; növelje a szellemi tőkét; szocializáljon a felelősségteljes munkavégzésre. Mindezek együttesen biztosan meghaladják a jelenleg a közfoglalkoztatásban nagy arányban megjelenő helyi önkormányzatok kompetenciáit, mivel számos más feladattal is meg kell küzdeniük, és nincs kapacitásuk a foglalkoztatással járó gazdaságfejlesztési feladatok menedzselésére (G. Fekete, Lipták 2010).

A közfoglalkoztatás jellemzői a Borsod-Abaúj-Zemplén megye településein

G. Fekete Éva kutatási terepe főleg az Észak-magyarországi régió, azon belül is a szívéhez közeli Cserehát és a csereháti aprófalvak voltak. Az Észak-magyarországi régióban a 2000-es évektől kezdődően az egymástól elszigetelten, de egyszerre futó regionális politikai és foglalkoztatáspolitikai kezelési mód nem váltotta be a reményeket. Nemhogy csökkent volna, de a növekvő ráfordítások mellett is tovább növekedett a más régióktól való lemaradás (Rechnitzer et al. 2004; Lengyel, Fenyővári 2010). A vállalkozások foglalkoztató képességét sem sikerült javítani. A foglalkoztatottsági ráta az Észak-magyarországi régióban az országos átlag alá csökkent, és a roma népességcsoportban a 15%-ot sem érte el. A munkaképes munkanélküliek segélyezése egyre nagyobb társadalmi elégedetlenséget váltott ki.

Ahogy a 2. ábra mutatja, a rendszerváltás utáni nagyon magas munkanélküliségi létszám a 2000-es évek elejére mérséklődött, majd 2011 után előbb kissé mértékű, majd jelentős csökkenés vette kezdetét a megyében. Ezt követően is folyamatos volt a csökkenés: 2017-ben már csak 16 400, 2019-ben pedig 12 800 fő volt munkanélküli. A munkanélküliek számának ilyen feltűnő csökkenése a közfoglalkoztatási rendszer kiterjesztésével, a külföldi munkavállalással, valamint a válság utáni kilábalás idején a közfoglalkoztatásból való kiáramlással

2. ábra: A munkanélküliek létszámának alakulása Borsod-Abaúj-Zemplén megyében
1992 és 2019 között
*The number of unemployed in Borsod-Abaúj-Zemplén county between
1992 and 2019*



Forrás: Saját szerkesztés KSH területi statisztikai adatok alapján

magyarázható (Koltai et al. 2018). A 2020-as adatok a COVID-19 járvány negatív hatásai miatt sokkal magasabbak lesznek az előző évekhez képest.

A közfoglalkoztatás kérdőíves felméréseinek eredményei

G. Fekete Éva szakmai vezetésével 2010-ben az „Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei” kutatás keretében kérdőíves felmérést végeztünk az Észak-magyarországi és az Észak-alföldi régióban, akkor összesen 100 település adataival dolgoztunk, amelyből 56 település Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található. A vizsgált települések 40%-ában már 1997 előtt is szerveztek közfoglalkoztatást, ám ennél valamivel több esetben csak 2000 után indult el a program. A kutatás a munka világából kiszorultak foglalkoztathatóságát és a települési szintű foglalkoztathatósági kapacitásokat tárta fel. A közfoglalkoztatást szervező önkormányzatok látókörébe akkor még kis számban kerültek a foglalkoztatási feladatok elvégzésére is alkalmas civil szervezetek. A kérdőíves felmérésen túl települési szintű esettanulmányok is készültek, ennek keretén belül a meglévő civil szervezetek foglalkoztatási kapacitásait is elemeztük. Végül négy helyi foglalkoztatási modellt sikerült azonosítanunk:

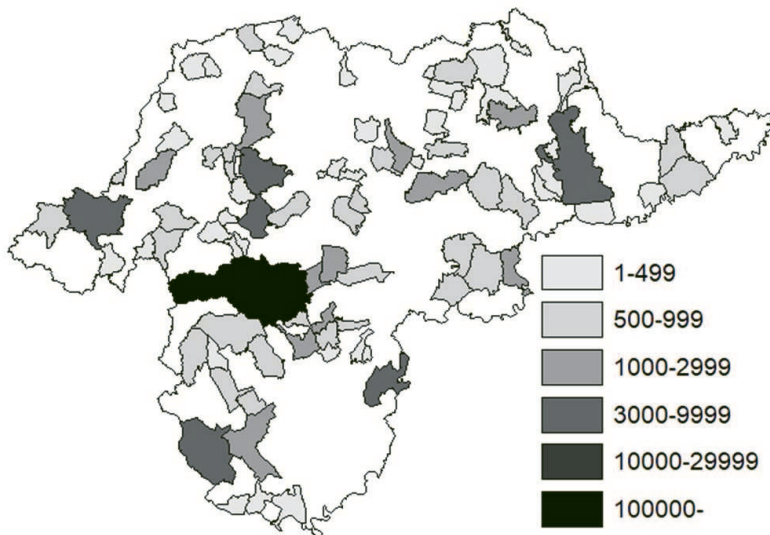
1. Viszonylag erős foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerőpiacon és ezt kiegészítő szerényebb közfoglalkoztatás (minél nagyobb volt egy település, annál valószínűbb volt ez a modell).
2. Magas vagy közepes kapacitás az elsődleges munkaerőpiacon és a közfoglalkoztatásban egyaránt. A kisebb népességszámú, de nagyobb munkanélküliségi rátával rendelkező településekre volt jellemző.
3. Gyenge foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerőpiacon és erős, vagy közepes közfoglalkoztatás, a magas munkanélküliséggel élő, főként kistelepülésekre volt jellemző.
4. Gyenge foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerőpiacon és gyenge közfoglalkoztatási kapacitás, a közepes méretű és nagyobb munkanélküliséggel rendelkező településeken volt ez gyakori (G. Fekete et al. 2011).

Úgy döntöttem, hogy tíz év elteltével érdemes lenne megnézni, hogy milyen változások mentek végbe a településeken a közfoglalkoztatás területén. Ezúttal csak Borsod-Abaúj-Zemplén megye önkormányzatait kerestem meg, és kértem a segítségüket a kérdőíves felmérésben való részvétellel. (Ugyanazt a kérdőívet használtam, mint a tíz évvel korábbi kutatásban. A kérdőívet eljuttattam a megyében található összes település önkormányzatának, de csak 43 településről érkezett értékelhető válasz.) A válaszadók között többnyire aprófalvakat, kisebb községeket találunk, de néhány nagyváros is kitöltötte a kérdőívet. A települési kategóriáknál a G. Fekete Éva által alkalmazott beosztást használtam én is az összehasonlíthatóság kedvéért (3. ábra, 1. táblázat).

Sajnos nem minden esetben sikerült ugyanazokat a településeket válaszra bírnom, mivel azonban nem települési, hanem megyei szintű összehasonlításra

3. ábra: A 2010. évi és 2020. évi kérdőíves felmérésben részt vett települések a településméret alapján kategorizálva

Municipalities participating in the 2010 and 2020 surveys by settlement size



Forrás: Saját szerkesztés KSH adatok alapján

törekedtem, ettől eltekintettem, és minden beérkezett választ feldolgoztam az adatok tisztítása után. A kis elemszámú minta miatt az eredményeket fenntartásokkal kell kezelni, ugyanakkor a térség főbb közfoglalkoztatási mintázata jól kirajzolódik.

A 2010. évi minta a térség településhálózati szerkezetéhez képest a nagyobb települések irányába torzít (1. táblázat). Az aprófalvakból létszamarányukhoz képest csak feleannyit, a közepes falvakból létszamarányuknak megfelelő számú és a nagyobb településekből létszamarányuk kétszeresének megfelelő számú települést válogattunk be a lekérdezés mintájába. A 2020. évi lekérdezés viszont az aprófalvak és kitelepülések irányába torzít.

A foglalkoztathatóság megítélése a településméret szerint némiképp változik (2. táblázat). (A kérdőívben szereplő kérdés: „Milyen a munkanélküliek

1. táblázat: A kérdőíves felmérésbe bevont települések száma (db)
a 2019. évi lakosságszám alapján

Number of settlements participating in the surveys by 2019 population size

	1-499	500-999	1 000- 2 999	3 000- 9 999	10 000- 29 999	30 000- 99 999	100 000-	Osszesen
2010. évi felmérés	10	12	20	7	6	0	1	56
2020. évi felmérés	12	9	13	7	2	0	0	43

Forrás: Saját szerkesztés

munkavégző képessége az Ön településén? Értékelje 1-től 4-ig, ahol 1: legyengébb, 4: legerősebb.”) A leginkább szembetűnő a nagyvárosok kritikusabb véleménye: a foglalkoztathatóság mértékét minden szempont alapján alacsonyabbnak, a megbízhatóság és hozzáállás hiányát pedig súlyosabbnak ítélték meg 2010-ben, mint a kisebb településeken. Ugyanakkor a munkaerő fejleszthetőségében való bizalmuk erősebbnek bizonyult. A kisebb településeken minden szempont alapján magasabb arányban tartották foglalkoztathatónak a munkanélkülieket. Különösen az egészségi állapotot tekintve optimistábbak. A munkaerő hozzáállásának, megbízhatóságának megítélése a 3-10 ezer lakos közötti településeken nagyobbak tekinthető. 2010-ben a munkatapasztalatot (3,18) követően a munkához való hozzáállás (2,68) kapta a legmagasabb pontot. 2020-ra ez a vélemény annyiban változott, hogy összességében az egészségi állapot (2,51), majd a megbízhatóság kapta a legmagasabb átlagos pontot (2,30), vagyis tíz év alatt átrendeződött a munkanélküliek foglalkoztathatóságának értékelése. A friss felmérésben sokkal alacsonyabb pontokat adtak. Az aprófalvak és a nagyobb települések esetében minden szempontot illetően más értékrend és fontossági sorrend alakult ki.

2. táblázat: A válaszadó települések átlagos pontértékei a munkanélküliek foglalkoztathatóságára vonatkozóan településméret szerint
Average score values of responding settlements regarding the employability of the unemployed by settlement size

Településméret	Egészségi állapot	Iskolai végzettség	Munkatapasztalat	Megbízhatóság	Munkához való hozzáállás
<i>2010. évi felmérés</i>					
10 -499	2,10	2,00	2,60	2,20	2,90
500-999	2,17	2,42	2,58	2,25	2,58
1 000-2 999	2,20	2,50	2,45	2,30	2,55
3 000-9 999	2,00	2,71	2,43	2,14	2,71
10 000-29 999	2,17	3,00	2,67	2,33	2,67
30 000-99 9999	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
100 000-	4,00	2,00	3,00	3,00	4,00
Átlag	2,18	2,46	3,18	2,27	2,68
<i>2020. évi felmérés</i>					
10 -499	2,50	2,25	2,17	2,42	2,50
500-999	2,78	1,67	2,11	2,33	2,33
1 000-2 999	2,31	2,00	2,00	2,08	1,85
3 000-9 999	2,43	1,86	1,86	2,29	2,00
10 000-29 999	3,00	1,50	2,50	3,00	3,50
30 000-99 9999	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
100 000-	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Átlag	2,51	1,95	2,07	2,30	2,23

Forrás: Saját szerkesztés

A közfoglalkoztatás a megyében annak elindulásától jelen van. (A kérdőívben szereplő kérdés: „Mióta működik közfoglalkoztatás a településen?”) A vizsgált települések 54%-ban már 1997 előtt is szerveztek közfoglalkoztatást, ám ennél valamivel több esetben csak a 2000 utáni évektől emlékeznek a közfoglalkoztatás indulására. Sem a településméret, sem a települési fejlettség nem befolyásolta a helyi közfoglalkoztatás indulásának időpontját, ám a kisebb és fejletlenebb, valamint a nagyobb és fejlettebb településeken inkább jellemző a későbbi kezdés. A közepes méretű és fejlettségű településeken hamarabb indították a közfoglalkoztatási programokat. A 2010. évi felmérésben részt vett települések jellemzően 1997 előtt indították a közfoglalkoztatást, míg a 2020. évi felmérésben részt vettek 2000 után indították nagyobb arányban. Az aprófalvak és 3 000 fő alatti települések esetében a 2008. évi gazdasági válság után növekedett meg a közfoglalkoztatási programokba való belépés kezdő éve. A közfoglalkoztatási rendszer változása tette lehetővé, sőt támogatta a periférikus térségekben, az aprófalvakban a szélesebb körű részvételt. Ezekben a térségekben a helyi fejlesztések sokszor kizárólagos forrása a közfoglalkoztatás, különösen igaz ez a startmunka-mintaprogram településeire, ahol a helyi fejlesztésekhez olcsó és biztos munkaerő valamint viszonylag bőséges támogatás áll rendelkezésre (Váradi 2016).

A közfoglalkoztatás kiterjedtsége a településméret és a települési fejlettség szerint is egyértelmű lejtőt rajzol ki (3. táblázat). (Kérdőívben szereplő kérdés: „Átlagosan évente hány embert foglalkoztattak eddig?”) A legkisebb településeken akár a népesség több mint 10%-a is érintett lehet a közfoglalkoztatásban. 2010-ben a települések mérete alapján az aprófalvak 40%-a a népességen belül 10-20% közötti közfoglalkoztatottal rendelkezett: például Háromhután 30,3%, Regécen 14%, Füzérkomlóson 13,4%, Lácacsékén 11,7% volt a közfoglalkoztatottak aránya a népességen belül. Ezzel szemben a nagyobb és fejlettebb települések népességének csak alig 1%-a volt érintett. A 3 000 fő alatti településekre volt inkább jellemző, hogy a közfoglalkoztatottak aránya mindkét vizsgálati évben a népesség 2,5-5,0%-a között mozgott (Forró 2,4%, Halmaj 3,1%, Kisgyőr 3%, Tibolddaróc 1,7%). A 3 000 fő feletti településeken kisebb mértékben alkalmaznak közfoglalkoztatottakat, volt olyan település, ahol a népesség alig 1%-a volt érintett 2020-ban (így Tokaj 0,97%, Nyékládháza 0,5%). A közfoglalkoztatottak létszáma nagymértékben függ attól, hogy az adott település részt vesz-e a START mintaprogramban, illetve (ezzel összefüggésben) a munkanélküliség mértékétől és a település gazdasági-társadalmi háttérétől.

Megkérdeztük, hogy a felmérést megelőző évben átlagosan hány közfoglalkoztatottat alkalmaztak szellemi és fizikai munkakörben. Az aprófalvakban a tíz évvel korábbi adatokhoz (34,50 fő) képest átlagosan a felére csökkent a közfoglalkoztatottak száma (17,53 fő). A 2020. évi felmérés összességében sokkal kevesebb közfoglalkoztatottat mutat, ami a munkaerőhiánynak, a koronavírust megelőző viszonylag stabil munkaerőpiacnak és a javuló gazdasági teljesítménynek köszönhető, továbbá annak, hogy a kormányzat is szorgalmazta a munkaerőpiacra tör-

3. táblázat: A megkérdezett településeken a közfoglalkoztatásba bevontak népességen belüli aránya (%) településméret szerint

Proportion of public works participants (%) within the population in the surveyed

Településméret	settlements by settlement size				
	10,01-20,10	5,01-10,00	2,51-5,00	1,01-2,50	1% alatt
<i>2010. évi felmérés</i>					
10-499	40,00	10,00	50,00	0,00	0,00
500-999	8,33	8,33	41,67	33,33	8,33
1 000-2 999	0,00	20,00	25,00	30,00	25,00
3 000-9 999	0,00	0,00	42,86	57,14	0,00
10 000-29 999	0,00	0,00	16,67	33,33	50,00
30 000-99 999	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100 000-	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Végösszeg	8,93	10,71	33,93	28,57	17,86
<i>2020. évi felmérés</i>					
10-499	16,67	58,33	25,00	0,00	0,00
500-999	22,22	11,11	33,33	33,33	0,00
1 000-2 999	15,38	46,15	38,46	0,00	0,00
3 000-9 999	14,29	14,29	14,29	28,57	28,57
10 000-29 999	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
30 000-99 999	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100 000-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Végösszeg	16,28	34,88	27,91	11,63	9,30

Forrás: Saját szerkesztés

ténő kilépést a közfoglalkoztatotti létszám és a támogatás folyamatos csökkentésével. Jellemzően fizikai munkakörökben alkalmazzák a közfoglalkoztatottakat, elenyésző a szellemi munkakörben dolgozók létszáma.

Megvizsgáltuk a közfoglalkoztatás hosszát (A kérdőívben szereplő kérdés: „Átlagosan hány hónapig alkalmazzák az egyes személyeket közfoglalkoztatottként?”) (lásd 4. táblázat). A 2010. évi felmérés idején az aprófalvak 30%-a 4-6 hónap között vagy 10-12 hónap között alkalmazták a közfoglalkoztatottakat. Tíz évvel később már az összes településkategóriában elmondható, hogy a közfoglalkoztatás átlagos hossza 10-12 hónap közé esik, ami még mindig nem mondható sem hosszúnak, sem tartósnak (Cseres-Gergely, Molnár 2014). Érdeemes megemlíteni, hogy a START program keretében az arra érdemeseket gyakran hosszabb ideig, a korábbi 3-5 hónap helyett 10-12 hónapra is foglalkoztatták (lásd még Váradi 2015). Megkérdeztük, hogy tesznek-e a valamit a települések a közfoglalkoztatottak foglalkoztathatóságának javítására. A válaszok szerint a települések több, mint fele támogatja az általános iskola befejezését, és szakmai képzéseket is szerveznek. A települések egyharmada mentális gondozással is segíti a közfoglalkoztatottjait, többnyire ott, ahol magasabb a roma lakosok aránya.

4. táblázat: A közfoglalkoztatásba bevontak átlagos foglalkoztatási idejének megoszlása (%) településméret szerint

Distribution of the average employment time of those involved in public works (%) by settlement size

Településméret	< 1 hónap	1-3 hónap	4-6 hónap	7-9 hónap	10-12 hónap	>12 hónap
<i>2010. évi felmérés</i>						
10-499	0,00	0,00	30,00	10,00	30,00	30,00
500-999	0,00	0,00	8,33	25,00	50,00	16,67
1 000-2 999	0,00	0,00	5,00	25,00	40,00	30,00
3 000-9 999	0,00	14,29	28,57	14,29	14,29	28,57
10 000-29 999	0,00	0,00	16,67	0,00	50,00	33,33
30 000-99 999	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100 000-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Végösszeg	0,00	1,79	14,29	17,86	37,50	28,57
<i>2020. évi felmérés</i>						
10-499	0,00	0,00	8,33	0,00	58,33	33,33
500-999	0,00	0,00	11,11	11,11	66,67	11,11
1 000-2 999	0,00	7,69	0,00	38,46	46,15	7,69
3 000-9 999	0,00	0,00	0,00	14,29	57,14	28,57
10 000-29 999	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00
30 000-99 999	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100 000-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Végösszeg	0,00	2,33	4,65	16,28	58,14	18,60

Forrás: Saját szerkesztés

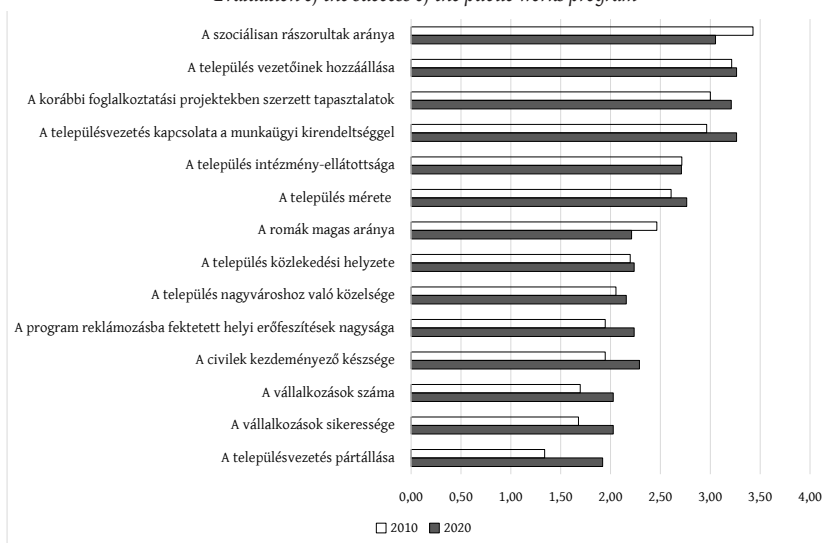
Feltettük kérdésként, hogy „Van-e tudomásuk arról, hogy a közfoglalkoztatásban részt vevők milyen mértékben jutottak vissza a munkaerőpiacra és tértek vissza a közfoglalkoztatásba az előző években?” Erre a kérdésre 2010-ben az alábbi összesített válaszok születtek: a települések 46,4%-nak nincs tudomása arról, hogy mekkora arányban jutottak vissza az elsődleges munkaerőpiacra (valószínűleg a közfoglalkoztatásban maradtak az egyének, mivel más lehetőség nincs a kisebb településeken). A települések 21,2%-a azt mondta, hogy nincs tudomásuk erről, de feltételezik, hogy a korábbi közfoglalkoztatottaknak kevesebb, mint a fele tért csak vissza az elsődleges munkaerőpiacra. További 32,1% úgy válaszolt, hogy van tudomásuk arról, hogy a korábbi közfoglalkoztatottak több, mint 50%-a visszatért az elsődleges munkaerőpiacra. Meglepő módon az 1 000 fő alatti településeken volt a leginkább jellemző az elsődleges munkaerőpiacra való visszatérés. A megismételt felmérésben, tíz évvel később a megkérdezett települések 36,8%-a mondta azt, hogy a közfoglalkoztatottak valószínűleg tartósan a rendszerben maradnak, 31,6% szerint kevesebb, mint a felük visszatért az elsődleges munkaerőpiacra, és további 31,6% úgy tudja, hogy a településen korábban közfoglalkoztatásban dolgozók több, mint fele visszatért az elsődleges munkaerőpiacra. A korábbi közfoglalkoztatottak jellemzően a 3 000 fő alatti településeken tértek vissza nagyobb arányban az elsődleges munkaerőpiacra.

A 2010. évi felmérésben a helyi önkormányzatok az „Út a munkához” program tapasztalatai alapján azonosították a közfoglalkoztatás sikerének feltételeit, a 2020. évi felmérésben pedig ugyanazok szempontok alapján értékelték a közfoglalkoztatás sikerességét (4. ábra).

A siker legalapvetőbb feltételének a közfoglalkoztatás szervezésében szerzett tapasztalatot tartották 2010-ben, ami a tíz évvel későbbi felmérésben a második helyre esett vissza. Ezt követi a szociálisan rászoruló aránya és a település intézményi ellátottsága, vagyis az, hogy legyen kiből válogatni (erre utal még a településméret és a romák magas arányának viszonylag hangsúlyosabb kiemelése is), és legyen hol számukra munkát adni. További meghatározó feltétel a település vezetőinek hozzáállása és a munkaügyi szervekkel ápolintenzív kapcsolat. Az „Út a munkához” program során a helyi foglalkoztatásban kialakult, illetve tovább erősített önkormányzatközpontúságot tükrözi, hogy a megkérdezettek sem a civil szervezetek, sem a vállalkozások aktivitását nem sorolták a közfoglalkoztatási program legfontosabb sikertényezői közé. A 2020-as felmérésben magasabbra értékelték a települések a tényezőket, a fontossági sorrendben azonban csak kismértékű eltérést tapasztaltunk. A korábbiakhoz képest hangsúlyosabbá vált a települési önkormányzat és a munkaügyi központ közötti szoros kapcsolat.

Kíváncsiak voltunk arra, hogy az önkormányzatok hogyan értékelik saját közfoglalkoztatási programjuk sikerességét, innovativitását (nyitott kérdésként fogalmaztuk meg a 2020. évi felmérésben). Több település említette, hogy a startmunka-programban mezőgazdasági tevékenységeket végeznek közfoglalkoztattakkal, ugyanis azon túl, hogy a megtermelt zöldségekkel és gyümölcsökkel

4. ábra: A közfoglalkoztatás sikerének értékelése
Evaluation of the success of the public works program



Forrás: Saját szerkesztés

valódi értékteremtés folyik, a település számára ezek értékesítéséből kevéske bevételre is szert lehet tenni (lásd még Váradi 2015).

Alsóregmec: *„Megélhetést biztosít a rászorulóknak számára, és értékteremtő munkát végeznek.”* Girincs: *„2012-ben térközkészítéssel kezdtük meg a munkát, majd utcabútorokat készítünk, és azok folyamatos karbantartását is elvégezzük.”* A község 2018-ban Start Plusz díjat kapott, és a díjjal járó tízmillió forint értékű támogatást a program továbbfejlesztésre fordították. 2019-ben is folytatták a szabadidős bútorok készítését, a filagóriákat, padokat, szemeteseket, virágládákat a település közterületein hasznosítják (kozfooglalkoztataskormany.hu).

Prügyön a közfoglalkoztatás jól átgondoltan és innovatívan működik:

„Településünk a közfoglalkoztatás szinte minden lehetőségét kiaknázza. Magas munkanélküliség miatt a rászorultak lehetőséghez jutnak, segítélyezés helyett munkabért kapnak, amely jólétet nem biztosít, viszont az alacsony bérezés ösztönző lehet, hogy ne a közmunka jelentsen hosszan tartó megoldást a megélhetésre. Önkormányzat szempontjából költségcsökkentő és értékteremtő tevékenységet végzünk. Mezőgazdasággal is foglalkozunk. Vízelvezetőket saját készítésű mederlappal bélelünk, térkővet gyártunk, melyet parkolók és járdát építésére használunk.”

Több településen (Gibárt, Gönc, Mezőzombor, Mikóháza, Sajólad) is elmondták, hogy *„megélhetést biztosít a közfoglalkoztatottaknak, és épül, szépül a település.”* Néhány faluban a továbblépés felé is elmozdultak és szociális szövetkezetet hoztak létre, ilyen Garadna és Trizs:

„2011. óta folyamatosan két fő programra épülnek a tevékenységeink. Mezőgazdasági tevékenységek (növénytermesztés és állattartás), illetve település-karbantartási és -szépítési programjai. 2013-tól szociális szövetkezet működik, ahova azokat az embereket emeljük be, akik önállóan is képesek dolgozni. Ők a húzóerők. A rendszerbe került fiataloknak maximálisan segítünk abban, hogy minél hamarabb kikerüljenek a normál munkaerőpiacra. A fizikailag és pszichésen leépült dolgozóinknak állandó segítséget nyújtunk a mindennapi ügyeik intézésében” (Garadna).

Trizs: *„Az előző években végzett programok után szociális szövetkezetbe sikerült átemelni a tevékenységet és a foglalkoztatottakat. Jelenleg kevés fővel kis program fut már csak.”*

A 2020. évi kutatás alatt arra a megállapításra jutottam, hogy a tíz év alatt a közfoglalkoztatás jelentős átalakításával is csak néhány kiemelkedő jó gyakorlat (Hernádszentandrás, Boldva, Trizs) azonosítható, ahol a közfoglalkoztatáson túlmutató szemléletre alapozott társadalmi vállalkozási tevékenység folyik. Az aprófalvakban élők számára a közfoglalkoztatásban való részvétel továbbra is fontos, az alacsony bér ellenére biztos bevételt jelent, és karbantartja a munkavégzéshez szükséges képességeket, készségeket – vagyis munkára szocializál. Összességében, a közfoglalkoztatás vegyes megítélése ellenére a megye települései számára fontos és jó lehetőség, ám nem elég a munkaerőpiaci gondok tartós megoldásához.

Lehetséges továbblépés: a szociális (szolidáris) gazdaság

G. Fekete Éva a munkanélküliség megoldását nem a közfoglalkoztatásban látta, hanem a szociális gazdaságban (lásd Csoba 2020). Már 2010 óta foglalkozott a témakör kutatásával és úttörő módon értelmezte a társadalmi gazdaságot; véleménye szerint az üzleti vállalkozások foglalkoztatási potenciálját kompenzáló megoldások megőrzését, ugyanakkor a közfoglalkoztatásból való továbblépés lehetséges módjainak keresését kell szem előtt tartani. A közfoglalkoztatásból vagy az üzleti, vagy a társadalmi gazdaság irányába lehet továbblépni, a vállalkozásihiányos elmaradott térségekben az előbbi nem sok sikerrel kecsegtet. Az utóbbi irány egyik, a kormányzat által előnyben részesített változata a startmunkaprogram szociális szövetkezetté alakítása (G. Fekete, Lipták 2014). Az utóbbi években a kormányzat a közfoglalkoztatásból való kilépést, egyfajta tranzit megoldásként, a szociális szövetkezetek létrehozásával látja megoldhatónak, úgy, hogy kötelezővé teszi az önkormányzati tagságot. Ezeknek a szociális szövetkezeteknek a fenntarthatósága azonban nem biztosított (lásd még Váradi 2016; Csoba 2020).

A munkanélküliség csökkentéséhez a gazdaság szereplőitől – sem a piaci szférától, sem a létszámleépítésre kényszerülő költségvetési szervezetektől – nem várható hathatós segítség. Ezért a nonprofit szervezetekre támaszkodva indokolt számukra a jelenleginél perspektivikusabb megoldásokat keresni. Ennek útja lehet a nonprofit szervezetek foglalkoztatási kezdeményezéseinek támogatása, azaz a munkaerőpiac főáramán kívüli munkahelyteremtés.

Napjainkban a legelterjedtebb gazdasági modellben három gazdasági szektor létezik egymás mellett. A gazdaságilag aktívként jellemzett első szektorba, a versenyszférába az üzleti vállalkozások, gazdasági társaságok tartoznak, fő céljuk a profitszerzés. Az üzleti tevékenységet nem folytató, ezért gazdaságilag inaktívnak tartott második szektor a költségvetési, illetve közintézményeké, melyek fő feladata a közigazgatás és a jóléti alrendszerek működtetése. A harmadik szektor szervezetei rendkívül változatos képet mutatnak. A szociális vállalkozásokat és a gazdaságilag aktív nonprofit szervezeteket tömörítő szociális gazdaság, a karitatív alapon működő szervezeteket magába foglaló közösségi gazdaság, és az informális gazdaságot, családi, önellátó tevékenységeket tartalmazó árnyékgazdaság együttesen alkotják a harmadik szektort (G. Fekete et al. 2011).

A piac, az állam és a szociális gazdaság kapcsolatrendszerében az állam gondoskodik a kollektív szükségletekről, a piac az egyéni szükségletekről, a szociális gazdaság pedig a helyi és nem helyi közösségi szükségletekről. A szociális gazdaság lényegét Castel remekül megragadta: „Az erőfeszítés egy szolidáris gazdaság megteremtésére, azaz arra, hogy összekössék a foglalkoztatás és a társadalmi kohézió kérdését, hogy a tevékenységmódokkal egy időben emberek közötti kapcsolatokat is teremtsenek, a lehető legtiszteletreméltóbb” (Castel 1998, 406.).

A szociális gazdaság alapértéke, hogy tevékenységét nem az egyén, hanem a közösség érdekében végzi, igyekszik elősegíteni a területi alapon vagy közös ér-

dekek mentén szerveződő közösségek kiépülését. A szociális gazdaság területén tevékeny személyek együttműködnek a közös haszon érdekében, a társadalmi vállalkozások a közösséget szolgálják, céljuk nem a profit maximalizálása. A szociális gazdaságban, amelynek célcsoportja általában tartós munkanélküliekből áll, a társadalmi vállalkozások és a szövetkezetek szerepe jelentős, Magyarországon pedig a szociális földprogram is szociális vállalkozásjellegűnek tekinthető (G. Fekete, Solymári 2004). Az elmúlt években a megyében is több településen hoztak létre szociális szövetkezetet, amely az önkormányzattól átveszi a közfoglalkoztatás irányítását és szervezését, és a közfoglalkoztatottak által megtermelt termékek értékesítését. Közismert és sikeres példa a hernádszentandrás BioSzentandrás program, az általuk alapított szociális szövetkezet, vagy a boldvai tökmagolaj előállítására és a közfoglalkoztatás szervezésére létrehozott szociális szövetkezet.

Következtetések

A 2010-ben végzett kérdőíves felméréshez képest a tíz évvel később megismételt vizsgálat ugyan változásokat jelez, de az aprófalvak, periférikus települések helyzete nem javult jelentős mértékben, számukra a legégetőbb problémát továbbra is a munkanélküliség tartósan magas szintje jelenti. Úgy vélem, hogy az aprófalvak munkaerőpiaci problémáinak kezeléséhez szükséges az innovatív, újszerű szemlélet a település vezetése részéről, de ez csak ott valósítható meg, ahol még él fiatal, tenni akaró és cselekvésre képes lakos – legalább a polgármester személyében.

A hazai foglalkoztatáspolitikai központjában a klasszikus bérmunka elsőbbisége és a munkahelyek számának bővítése áll. A globális trendek alapján ugyanakkor a bérmunka típusú munkahelyek és a munkaképes népesség száma közötti tartós egyensúlybomlásra kell számítani. A jövőben a munka társadalomszervező funkcióját kellene jobban kihangsúlyozni, és a munkahelyközpontúság felől a munkavagy jövedelemközpontúság felé kéne fordulni. Ez a lemaradó, rurális térségekben, így az Észak-magyarországi régióban sürgető feladat lenne, természetesen azt is figyelembe véve, hogy a rendelkezésre álló munkaerőtartalék csak korlátozottan, illetve csak fejlesztéssel alkalmas a teendők ellátására. A kutatás eredményei alátámasztják G. Fekete Éva megállapítását, miszerint a tartósan magas munkanélküliséggel küzdő, alacsony vállalkozási potenciálú területeken a vegyes foglalkoztatási és jövedelemszerzési modellek felépítése, továbbá a területileg differenciált foglalkoztatáspolitikai hozhat megoldást (G. Fekete et al. 2011). Doktori kutatásaim során, még 2013-ban javaslatokat tettem a regionális szintű, területileg differenciált foglalkoztatáspolitikai kiépítésére, sajnos az azóta eltelt időszak alatt nem történt előrelépés, a hazai foglalkoztatáspolitikai továbbra is országos fókuszú. A jövőben a vegyes gazdaságra és a területileg differenciált foglalkoztatáspolitikára való átállás, az egyes jövedelemszerzési formák összehangolása törvényi, intézményi változások, és szemléletváltást igényel a helyi munkaerőpiac minden szereplőjétől.

Köszönetnyilvánítás

A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

Irodalom

- Asztalos Morell, I. (2014): Workfare with human face? *Metszetek*, 4., 3-24. https://metszetek.unideb.hu/files/201404/_01_asztalos_morell_ildiko.pdf
- Bagó J. (2013): A közfoglalkoztatás célja és szabályozása. *Munkaügyi Szemle*, 1., 4-5.
- Bass L. (2010): Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. *Esély*, 1., 46-64.
- Boda D. (2007): Az aktív munkaerő-piaci eszközök hatását felmérő monitoring vizsgálatok 2001-2006 közötti időszakra vonatkozó eredményeinek területi szempontú elemzése. A tanulmány a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézetben, az aktív munkaerő-piaci eszközök működtetésének tapasztalatait feldolgozó, Frey Mária által vezetett kutatás részeként készült. Budapest, 2007
- Bördös K. (2014): A közfoglalkoztatás intézményi környezete – történeti áttekintés. In: Fazekas K. (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2013*. Közelkép, 66-75.
- Castel, R. (1996): Work and usefulness to the world. *International Labour Review*, 6., 615-622.
- Cseres-Gergely Zs., Molnár Gy. (2014): Közfoglalkoztatás, segélyezés, elsődleges és másodlagos munkaerőpiac. In: *Társadalmi riport*. Társki, 204-224.
- Csoba J. (2010a): A közfoglalkoztatás régi-új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban. *Esély*, 1., 4-24.
- Csoba J. (2010b): „Segély helyett közmunka” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. *Szociológiai Szemle*, 1., 26-50.
- Csoba J. (2020): A szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig A helyi gazdaságfejlesztési modell átalakulása. *Tér és Társadalom*, 4., 71-99. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3301>
- Dahrendorf, R. (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Gondolat Kiadó, Budapest
- Frey M. (1993): A közhasznú foglalkoztatás munkaerő-piaci hatásai. *Munkaügyi Szemle*, 5., 30-37.
- Friedman, M. (1986): *Infláció, munkanélküliség, monetarizmus*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- G. Fekete É. (2007): A szolidáris gazdaság elméleti és gyakorlati kérdései. In: Kocziszky Gy. (szerk): *VI. Nemzetközi Konferencia A közgazdász képzés megkezdésének 20. évfordulója alkalmából*. Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 79-89.
- G. Fekete É. (2011): *Foglalkoztatási kutatások 2001-2011*. Habilitációs értekezés, Miskolc
- G. Fekete É., Dabasi-Halász Zs., Szép T., Lipták K., Osgyáni G., Baksa S., Kispataki Cs. (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Kutatási zárótanulmány, Miskolc
- G. Fekete É., Lipták, K. (2010): Relationships between public employment and regional development In: Beauclair, A. (ed.): *Regional responses and global shifts: actors, institutions and organisations*. Annual international conference RSA 2010., 1-11.
- G. Fekete É., Lipták K. (2014): Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet? In: Lukovics M., Zuti B. (szerk.) *A területi fejlődés dilemmái*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Szeged, 123-142.
- G. Fekete É., Lipták K., Osgyáni G., Simkó J., Siposné Nándori E. (2014): *Lokális foglalkoztatáspolitikai, a nem piaci foglalkoztatás jellemzői*. KJM kutatás zárótanulmánya, Miskolc
- G. Fekete É., Solymári G. (2004): A szociális gazdaság kiépítésének esélye és feltételei az Észak-magyarországi régióban. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2., 32-78.

- Kálmán J. (2015): A közfoglalkoztatási programok háttere és nemzetközi tapasztalatai. In: Fazekas K. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök, 2014*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest
- Keller J., Rácz K., Váradi M. (2016): Közösségi gazdaságfejlesztés a vidéki Magyarországon In: Kovács K. (szerk.): *Földből élők Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum, Budapest, 207-227.
- Keynes, J. M. (1965): *A foglalkozás, a kamat és a pénz általános elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Koltai L. (2013): A közfoglalkoztatás szerepe válság idején az európai országokban. *Munkaügyi Szemle*, 1., 27-38.
- Koltai L., Bördős K., Csoba J., Herczeg B., Hamza E., Megyesi B., Németh N., Rácz K., Szabó D., Váradi M., Varga E., Virág T. (2018): *A közfoglalkoztatás hatása a helyi gazdaságra, helyi társadalomra*. Hétfa Kutatóintézet, Budapest http://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/11/BM_k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s_Tanulm%C3%A1ny_20180928-merged.pdf (Letöltés: 2020. 03. 20.)
- Koltai L., Kulinyi M. (2013): A közfoglalkoztatást szervezők értékei. *Esély*, 5., 38-67.
- Koós B. (2016): Közfoglalkoztatás a mezőgazdaságban. *Tér és Társadalom*, 3., 40-62. <https://doi.org/10.17649/TET.30.3.2793>
- Kovai, C. (2019): Permanent wage labour as a norm. Workfare policy and everyday experiences of precariousness in a small Hungarian former industrial town. *Socio.hu Társadalomtudományi Szemle*, 7., 143-161. <https://doi.org/10.18030/socio.hu.2019en.142>
- Köllő J. (2005): *A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában, az elmúlt öt év tapasztalatai alapján*. A tanulmány a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium által „A magyar foglalkoztatáspolitikai átfogó értékelése az Európai Foglalkoztatási Stratégia kontextusában” tárgyában közzétett KÉ-12350/2004 azonosítójú, nyílt közbeszerzési pályázata keretében készült az Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézetében. Budapest, 2005. augusztus 31.
- Lengyel I., Fenyővári Zs. (2010): Az Észak-magyarországi és a Dél-alföldi régiók versenyképességének főbb mutatói. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 1., 3-17.
- Martin, H.P., Schumann, H. (1998): *A globalizáció csapdája. Támadás a demokrácia és a jólét ellen*. Perfekt Könyvkiadó, Budapest
- Mélypataki G. (2017): A mezőgazdasághoz kapcsoló idényjellegű és közfoglalkoztatási jogviszonyok jellemzői. *Agrár-és Környezetjog*, 23., 64-90.
- Mouhammed, A.H. (2011): Important Theories of Unemployment and Public Policies. *Journal of Applied Business and Economics*, 5., 100-110.
- Musinszki, Z., Süveges, G. (2019): Strategic decision-making supported by traditional financial indicators. *Oradea Journal of Business and Economics*, 1., 29-37.
- Novoszáth P. (2018): Az egységes közfoglalkoztatási rendszer létrejötte, főbb jellemzői Magyarországon. http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/kulonszam/04_kozfoglalkoztatasi-rendszer.pdf (Letöltés: 2020. április 15.)
- Ördög S. (2002): Kiszorítja-e a közcélú munka a közhasznú munkát? *Munkaügyi Szemle*, 1., 12-22.
- Pirisi K. (2018): *A közmunka szerepe a foglalkoztatáspolitikában, a szegénység és a hajléktalanság kezelésében*. Doktori (PhD) értekezés. Szent István Egyetem. Gödöllő
- Pődör L. (2016): *Gondolatok a közfoglalkoztatási jogviszony munkajogi összefüggéseiről*. ART-PR 2005 Kft.
- Rechnitzer J., Cszimadia Z., Grosz A. (2004): A magyar városhálózat tudásalapú megújító képessége az ezredfordulón. *Tér és Társadalom*, 2., 117-156. <https://doi.org/10.17649/TET.18.2.949>
- Szabó A. (2013): A közfoglalkoztatás mint foglalkoztatáspolitikai eszköz. *Nagyerdei Almanach*, 7., 149-161.
- Szőke, A. (2015): A 'Road to Work'? The reworking of deservedness, social citizenship and public work programmes in rural Hungary. *Citizenship Studies*, 6-7., 734-750. <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1053790>
- Váradi M. M. (2010): A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. *Esély*, 1., 79-100.
- Váradi M. M. (2015): Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 1., 69-96. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2678>
- Váradi M. M. (2016): Értékteremtő közfoglalkoztatás periferikus vidéki terekben. *Esély*, 1., 30-56.

- Virág T., Zolnay J. (2010): Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton. *Esély*, 1., 119–130.
- Vobruba, G. (2000): *Alternativen zur Vollbeschäftigung: Die Transformation von Arbeit und Einkommen*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main
- Zolnay J. (2013): Tartós munkapiaci kirekesztés, szegénység és társadalompolitikai válaszok – a kutatás kontextusa. In: Nagy K. (szerk.): *A szociális segély csökkentésének hatásai a vidéki Magyarországon, 2012 – interdiszciplináris dokumentáció*. Pillangó Kutatás, Pro Cserehát Egyesület, Budapest, 10–23.
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300003.tv> (Letöltés: 2020. 04. 15.)
2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100106.tv> (Letöltés: 2020. 04. 15.)
- 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000375.kor> (Letöltés: 2020. 04. 15.)
- Girincs <https://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/utcabutorok-gyartasa-girincs-kozsegben> (Letöltés: 2020. 05. 05.)

Az oktatási rendszer változásainak hatása az elmaradott vidéki térségekben élő fiatalok iskoláztatási és foglalkoztatási esélyeire

The impact of the transformations of the education system on school and labour market prospects of young people in lagging regions

VELKEY GÁBOR

VELKEY Gábor: tudományos munkatárs, osztályvezető, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, Alföldi Tudományos Osztály; 5600 Békéscsaba, Szabó Dezső utca 42.; velkey.gabor@krtk.mta.hu; <http://orcid.org/0000-0002-4677-0743>

KULCSSZAVAK: szakképzési rendszer; térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek; szelekció; szegregáció; periférikus térségek; fiatalok elhelyezkedési esélyei

ABSZTRAKT: G. Fekete Évával a kétezres évek elején folytattunk egy sok szempontból újszerű közös kutatást „Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben” címmel. Tanulmányom első részében e kutatás tematikáját követve az elmaradott vidéki térségek mai foglalkoztatási helyzetét elemzem, összehasonlítva azt a korábbi vizsgálat során feltárt jellemzőkkel. Munkám második részében pedig azt vizsgálom, hogy az oktatási rendszer elmúlt bő egy évtizedének változásai hogyan hatottak az e térségekben élő fiatalok iskoláztatási és elhelyezkedési esélyeire.

Az elemzés időtávját közös tanulmányunk megjelenéséhez igazítottam. Mindkét időszakra jellemző sajátosság ugyanis, hogy a politikailag kényesnek tekinthető témakörök esetében (munkanélküliség, az oktatás minőségi jellemzői, az iskolai szegregáció) a hivatalos adatok „szépítik a valóságot”. Így akkor és ma is csak a hivatalos „adatok mögé nézve”, közvetett információk alapján válik feltárhatóvá a valós helyzet.

A foglalkoztatással kapcsolatos elemzéseim háttérét különböző forrásból származó adatok mellett az elmúlt években több projekt keretében és több mintaterületen végzett empirikus kutatásaimra támaszkodnak.

Vizsgálataim egyértelműen bizonyították, hogy a javulónak látszó hivatalos adatok ellenére az elmaradott vidéki térségekben élő hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségűek munkaerőpiacról történő végleges kiszorulásának veszélye 2002-től napjainkra csak minimális mértékben oldódott. A hosszan tartó munkanélküliség, illetve az egyetlen legális jövedelmet jelentő időszakos közfoglalkoztatás továbbra is fenntartja az egyént, családot és közösségeket romboló függőségeket, perspektívátlanságot. E kilátástalan helyzetből történő kilépésre szinte az egyetlen valódi esélyt a tanulás, tudás biztosíthatja, így az oktatási rendszer által nyújtott szolgáltatások elérhetőségének és színvonalának kiemelkedő a jelentősége.

Elemzéseim bemutatják, hogy az elmúlt évek változásainak eredményeként Magyarországon a tanulói összetétel és az eredményesség szempontjából is egy nagyon erősen differenciálódó, markáns egyenlőtlenségeket rejtő általános iskolai intézményhálózat jött létre. Az egyenlőtlenségek térbeli szerkezete pedig szorosan követi a településhálózati jellemzőket, illetve a hátrányos helyzetű lakosság ezzel szoros összhangban lévő térbeli elhelyezkedését. A középiskolai képzés bő két évtizede zajló térbeli koncentrációs folyamatának egyértelmű nyertesei a nagyobb városok, fontosabb centrumtelepülések, tradicionális is-



kolavárosok jó továbbtanulási eséllyel kecsegtető gimnáziumai, és a szintén e városokban lévő, infrastruktúrát, szakember-ellátottságot, eszközparkot és gazdasági kapcsolatokat tekintve is kedvező helyzetű szakképzések. Mindez a kollégiumi beilleszkedésre kevésbé alkalmas, a hosszú ingázást kevésbé vállaló, a magasabb színvonalú szolgáltatás iránt kevésbé érzékeny, többnyire hátrányos helyzetű családok gyermekeit érinti a legsúlyosabban. Így a kisvárosok lényegesen kisebb elhelyezkedési esélyt biztosító, leszakadó szakképzésébe visszaszorulóknak továbbviszik a családjukban immár évtizedek óta jellemzővé váló kilátástalanságot, perspektívátlanságot. Az állam által nyújtott közép-fokú oktatási szolgáltatások az esélyteremtés, esélykiegyenlítés helyett a területi-társadalmi egyenlőtlenségeket (előnyöket és hátrányokat) újratermelő intézményrendszerként írhatók le.

Gábor VELKEY: *research fellow, head of department, Great Plain Research Department, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Szabó Dezső u. 42., H-5600 Békéscsaba, Hungary; velkey.gabor@krtk.mta.hu; <http://orcid.org/0000-0002-4677-0743>*

KEYWORDS: *vocational training system; socio-spatial inequalities; institutional and spatial selectivity; segregation; periphery; labour market position of young people*

ABSTRACT: *In the early 2000s, Éva G. Fekete and myself collaborated on the research project, which titled 'Tackling long-term unemployment in rural spaces' that introduced a novel approach within the field. In the first section of this paper, I analyse current labour market processes of backward rural spaces along the key dimensions we had identified in that project. In the following part, I focus on rearrangements of the education system that had transformative impact on the skills and labour market position of young people living in such spaces.*

Thematically, this paper relies on the joint paper we had published together with Éva G. Fekete in 2002. This can be explained by the fact that public data related to politically sensitive issues (unemployment, quality of education services, institutional segregation, etc.) had to be scrutinized in both periods. Nowadays, like in the early 2000s, we must go beyond statistics and rely on informal information to understand real-world processes.

Analysis in this paper rests on public data about unemployment, such as labour market surveys of the Central Statistical Office and statistics on public works published by the Ministry of Interior. Data on education was obtained from KIRSTAT, reviews 'Indicators in public education' official databases of national competence surveys and series of field work done in the last few years.

The analysis suggests that the marginal labour market position of young people who have low education skills, come from low-income families and live in declining rural spaces has scarcely improved since 2002; they are still in danger of exclusion. Long-term unemployment and public work programs (a sole source for legal, though temporary income) reproduce destructive mechanisms such as personal dependencies, disintegration of communities, and life without perspectives. The only way to break this vicious circle is to advance personal skills, which can only be achieved by improving the quality of education services and by making them accessible to all.

Nevertheless, current institutional reforms entail a highly uneven system in primary education bifurcated by social structure and by student performance. Institutional inequalities reflect upon the hierarchical-administrative organisation of settlements and also on the spatial distribution of low income social groups. Centralisation processes of the last two decades favoured major urban centres with diverse education institutions (i.e. grammar schools) of high reputation and centres of vocational training with ample resources, such as infrastructure, business relations and skilled staff. Such processes marginalized those who cannot finance commuting, whose integration into broader communities is difficult, and for whom the quality of education is of less importance. As a consequence, students who are trapped in the institutions of small towns with low-quality training reproduce the social status of their parents, with no chance for upward mobility. Thus, public secondary education does not fulfil its mission on social equity, rather in its current form it is biased to reproduce socio-spatial inequalities.

Bevezetés

G. Fekete Évával legelőször Szegeden, az egyetemi gólyatáborban találkoztam, végzős hallgatóként kalauzolt bennünket a matematika és földrajz tanszékeken. Legközelebb akkor futottuk ismét össze, amikor ő az MTA Regionális Kutatások Központja akkor létrehozott Miskolci Csoportjában kezdte el tudományos kutatói pályáját, én pedig friss diplomásként a Békéscsabai Kutatócsoportban helyezkedtem el. Kutatási területeink, érdeklődésünk ezután is sokszor hozott össze bennünket, mindketten foglalkoztunk az önkormányzati rendszer, a települési együttműködések és a helyi politika, helyi hatalom kérdésével. Vizsgálataink már ekkor is elsősorban a hátrányos helyzetű, periférikus, vidéki térségekre koncentráltak, ahol munkáinkban szinte kikerülhetetlenül került előtérbe a munkanélküliség és a foglalkoztatás strukturális és területi jellemzőinek kérdése.

E közös érdeklődés és megközelítés eredményeként született meg az a tanulmányunk, ami egy több éves kutatás összefoglalásaként a vidéki térségek tartós munkanélküliségének problémakörét és kezelésének lehetőségeit próbálta feltárni (G. Fekete, Velkey 2002). Maga a tanulmánykötet és a közösen írt zárótanulmány sok szempontból újszerű megközelítéseket tartalmazott. Az én feladatomban a vidéki munkanélküliség legfontosabb jellemzőinek minél részletesebb, adatokkal is alátámasztott feltárása volt, míg Éva a továbblépés, fejlesztés nemzetközi és hazai példákon alapuló lehetőségeit tekintette át. Munkáját ebben a kutatási projektben is egyszerre jellemezte a gyakorlatorientált megközelítés, vagyis annak igénye, hogy a kutatás eredménye alkalmas legyen a közvetlen beavatkozások, intézkedések megalapozására, valamint a tudományos alaposág, a háttérfolyamatok megértése, feltárása, kitérve minden fontos részletre, összetevőre.

Pályánk abból a szempontból is hasonlóan alakult, hogy mindkettőnket izgatott a kutatási eredmények gyakorlati hasznosításának kérdése; lehetséges-e, és ha igen, miként lehet kutatási tapasztalataink alapján közvetlenül is segíteni környezetünk, térségünk gondjain. Ő a Csereháton a fejlesztéspolitikába vetette bele magát, én pedig Békéscsaba önkormányzatában próbáltam javítani a város és az itt élők helyzetén, fejleszteni a helyi közszolgáltatásokat, segíteni a közösségi, civil kezdeményezéseket, támogatni a társadalom részvételét saját lakóközösségének alakításában. Nálam ez a kutatástól való eltávolodást is magával hozta, így mindig csodáltam, hogy Éva milyen finoman találta meg az egyensúlyt a tudományos munka (kutatás, felsőoktatás) és a közéleti aktivitás között; egyszerre tudott az akadémiai rendszer megbecsült kutatójaként, tanszék-, majd intézetvezetőként és a vidéki elmaradott térségek napi gondokkal küzdő fejlesztőjeként is magas szinten helytállni.

A 2002-es közös kutatás után, megtartva az érdeklődés és megközelítés egybecsengő irányait, Éva a foglalkoztatási problémák kezelésében kikerülhetetlen helyi gazdaságfejlesztés kérdéskörébe ásta be magát, én pedig a foglalkoztatás szempontjából szintén meghatározó oktatási-képzési rendszer irányában folytattam

előbb közéleti, majd kutatói tevékenységemet – továbbra is kiemelten figyelve a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségekre. E munkáim során arra kerestem választ, hogy a gyorsan változó világgazdasági folyamatok, a magyarországi politikai és gazdasági válság – növekvő területi és társadalmi egyenlőtlenségekkel –, majd az állam szerepfelfogásában bekövetkező radikális váltás, illetve az e változó külső körülmények következtében formálódó helyi társadalmak, helyi közösségek miként alakították a hazai közfinanszírozott oktatás és szakképzés által biztosított lehetőségeket, különösen a periférikus térségek fiataljai számára. Legutolsó szakmai találkozásunkra az e témakörben a Miskolci Akadémiai Bizottság székházában általa szervezett vitaülésen került sor, ahol legfontosabb kutatási eredményeimet helyi kutatókkal, egyetemi oktatókkal és hallgatókkal vitattuk meg.

Jelen tanulmányom a szakképzés elmúlt bő két évtizedének változásait áttekintve azt vizsgálja, hogy az intézményrendszer térbeli koncentrációja, a fenntartói irányítás centralizációja, majd egységes állami felügyelet alá vonása, és a gazdasági szereplők befolyását növelő új gyakorlati képzési és finanszírozási rendszer hogyan hatott a térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek újratermelésére, miként változott az elmaradott vidéki térségekben élő fiatalok iskoláztatási helyzete, foglalkoztatási esélye.

Az elemzés időtávját tudatosan igazítottam az Évával írt közös tanulmányunk megjelenéséhez, ugyanis érdekes párhuzamok jellemzik az elmaradott vidéki térségekben akkor és ma folytatott vizsgálatokat. Az elemzések módszertanát és a kutatási lehetőségeket is befolyásoló, mindkét időszakra jellemző sajátosság, hogy a politikai értelemben kényesnek tekinthető témakörök esetében – mint például a munkanélküliség, foglalkoztatás, vagy az oktatási rendszer minőségi jellemzői és az iskolai szegregáció – a hivatalos adatok „szépítik a valóságot”. Így a valós helyzet akkor és ma is csak a hivatalos „adatok mögé nézve”, közvetett információk, adatok alapján válik feltárhatóvá, megérthetővé.

A korábbi kutatás felelevenítése és aktualizálása arra is alkalmas ad, hogy mai elemzéseink legfontosabb kérdéseinek előzményeit keresve, a hosszabb távon ható összetevők segítségével értelmezzük napjaink jellemzőit.

Elméleti megközelítés, módszerek

Egyes térségek végletes leszakadása, a gazdasági, demográfiai és szociális problémák halmozódása, és az e folyamatokat erősítő újabb jelenségek – az állam szerepében megfigyelhető módosulások (szűkülő állami szerepvállalás és erősödő centralizáció), a termelés rendkívül gyorsan változó térszerkezete, a társadalmi szolidaritással szembeni súlyos kihívást jelentő tömeges migráció és az erősödő polarizáció – a térbeli, társadalmi egyenlőtlenségek újratermelését a hazai és nemzetközi tudományos viták egyik legfontosabb kérdésévé tette (lásd Lang 2015; Nagy et al. 2015; Dunford, Liu 2016; Rodriguez-Pose 2018). Az elemzésekben

új megközelítési irányként értelmezhető a folyamatok összetettségének, a gazdaságon túli tényezők szerepének hangsúlyozása, és a helyi, térségi sajátosságok figyelembe vétele (Soja 2010; Peck 2016). A társadalmi reprodukció mechanizmusainak és intézményi kereteinek feltárása egyes elemzésekben kiegészül a kedvezőtlennek, károsnak ítélt folyamatok megváltoztatására irányuló törekvésekkel is. Ilyenek például az erőforrások egyenlőbb elosztását, az alapvető szolgáltatásokhoz való kiegyenlített hozzáférést és a mobilitás (ingázás, migráció) feltételeinek széles körű biztosítását hangsúlyozó, a térbeli és társadalmi igazságosságra hivatkozó elemzések (Hajdimichalis, Hudson 2014; Sheppard 2018).

A tanulmányom fő kérdéskörét jelentő foglalkoztatás és közoktatás vonatkozásában mind a folyamatok komplexitásának hangsúlyozását, mind pedig a javak, szolgáltatások elérhetőségét (elosztás), és az azokhoz való hozzáférést meghatározó eljárások „igazságosságát” fontos tartalmi kérdésnek tekintem. A foglalkoztatási problémákban, illetve az ezek kezelését célzó foglalkoztatáspolitikai, gazdaságfejlesztési kezdeményezésekben komplex módon jelennek meg a globális gazdasági folyamatok hatásai, az országos szinten szabályozott intézményi keretek és mechanizmusok (működtetés) következményei, és az ezek konkrét helyi megjelenését befolyásoló lokális társadalmi jellemzők, tradíciók, sajátosságok. A helyben – tanulmányom esetében az elmaradott vidéki térségekben – megismerhető jelenségek vizsgálata teszi lehetővé e komplex hatások együttes értelmezését, hiszen a helyi társadalmi viszonyokon, adottságokon, örökségeken átszűrve jelennek meg az azokon túlmutató hierarchiák, hálózatok hatásai. Ilyen hatás többek között az állami foglalkoztatáspolitikai konkrét helyi (térségi) eszközrendszere és működési gyakorlata, másként fogalmazva azok a helyben elérhető konkrét ellátások, szolgáltatások, beavatkozások, melyek a foglalkoztatási problémák kezelését célozzák, és amelyek alapján elemezhető a területi és társadalmi igazságosság kérdése is.

Az oktatás-tanulás-képzés-nevelés rendszerének megszervezésében és működtetésében az államnak a tankötelezettség bevezetésétől meghatározó szerepe van. E domináns szerepből értelemszerűen következik, hogy az oktatási rendszerek szervezésében a legfontosabb mechanizmus a bürokratikus koordináció és a közfinanszírozás. Ez attól függetlenül fennáll, hogy az egyes országok, országcsoportok eltérő társadalomfejlődés és intézményszervezési tradíciók után jutottak el a mai, az állami mellett valamilyen arányban egyházi, közösségi és magánszolgáltatásokat is lehetővé tevő, sokszínű oktatási rendszerekhez. E sokszínűség az állami és magánszolgáltatások aránya mellett elsősorban a decentralizáció mértékében, az önkormányzatok szerepében és felelősségében, az alap-, az egyéb szakmai és a kapcsolódó kiegészítő szolgáltatások meghatározásában és az intézményrendszer elkülönített szakaszaiban, területi szerkezetében jelenik meg, amit tovább differenciálnak a helyi tradíciók, sajátosságok, közöttük a különböző társadalmi csoportok lehetőségei érdekeik érvényesítésére (Velkey 2019a). Az állam azonban nemcsak közvetlenül az oktatási rendszeren keresztül, hanem közvetve is hatással van a szolgáltatás igénybevételére, hiszen a hozzáférést, elérhetőséget

befolyásoló egyéb feltételek (úthálózat, tömegközlekedés, kollégiumi ellátás stb.) biztosításában is fontos szerepet tölt be.

Magyarország a helyzetet tovább bonyolítja az elmúlt néhány évtizedben az állam szerepkörét, működtetését és feladatait, így az oktatási rendszert és az elérhetőséget is lényegesen megváltoztató, radikális politikai irányváltások. Az államszocializmus hierarchikusan felépített, mégis részben decentralizált „tanácsi” oktatási rendszerét 1990 után egy központi keretszabályozásra, önkormányzati fenntartásra és finanszírozási felelősségre, továbbá széles körű intézményi autonómiára alapozott, szélsőségesen decentralizált rendszer követett, majd 2011-től egy finanszírozásában, fenntartásában, irányításában és ellenőrzésében is egységesített, végletesen centralizált állami rendszer jött létre (Velkey 2013; Radó 2018). A vizsgált két évtizedben tehát lényegében minden olyan paraméter megváltozott, amelyek mentén az oktatási rendszerek leírhatók, így többek között az iskolahasználók, vagy a helyi társadalmak lehetőségei is e szélesen értelmezett rendszer alakítására.

Tanulmányom az elmaradott vidéki térségek foglalkoztatási viszonyait elemző korábbi kutatás másodelemzéséből kiindulva, foglalkoztatás- és oktatásstatisztikai adatokra és az elmúlt évtizedekben több kutatási projekt keretében végzett empirikus vizsgálataimra támaszkodik. A tanulmányomban többször hivatkozott kutatások az ország több térségében (Pásztó, Mezőkovácsháza, Sarkad és Sátoraljaújhely környékén) folytak, illetve (Békés, Heves és Komárom-Esztergom megyében) jelenleg is zajlanak, háttérét pedig az alap- és középfokú oktatás fenntartói, intézményi oldalának szereplőivel, a kapcsolódó gazdasági szervezetek, kamarák képviselőivel és az önkormányzati, közigazgatási szereplőkkel készített interjúk képezik.

A foglalkoztatással kapcsolatos elemzéseim háttérét a hivatalos munkanélküliségi statisztikák (a munkaügyi szervezet által gyűjtött regisztrált munkanélküliek, regisztrált álláskeresők és azok különböző szempontok szerinti megoszlása), a KSH Munkaerő-felmérés adatai, és napjaink folyamatainak elemzésekor a BM közfoglalkoztatási adatai adják. Ezen adatok párhuzamos elemzése teszi lehetővé a reális jellemzők, folyamatok árnyaltabb megértését, aminek háttérében a különböző adatgyűjtések módszeréből, jellegéből és az ezekkel (is) összefüggő korlátaikból következő, sokszor érdemi eltérések állnak. Az oktatási rendszerrel kapcsolatos elemzések legfontosabb háttérét a KIRSTAT adatok, illetve az ezeket bemutató és elemző „A közoktatás indikátorrendszere” című kiadványok, továbbá az Országos Kompetencia-mérés országos és intézményi adatai képezik.

Tartós munkanélküliek akkor és most – egy 2002-es kutatás mai szemmel

A 2002-es vizsgálat egyik legfontosabb megállapítása az volt, hogy a munkanélküliek hazai nyilvántartási rendszere és a rendszeres adatgyűjtések nem tükrözik megbízhatóan, sőt inkább elfedik a tartós munkanélküliség valódi jelenségét.

Azok a nyílt munkaerőpiacról tartósan kiszorulók, akik a vizsgált időszakban nem szerepeltek a munkanélküliségi statisztikákban, az akkori vizsgálatok szerint négy nagy csoportba voltak sorolhatók (G. Fekete, Velkey 2002):

- (1) az elhelyezkedés valódi esélyét nem hordozó, ám a résztvevőket átmeneti ideig „rendezett státuszúvá” tevő, aktív foglalkoztatáspolitikai programok (közhasznú, közcélú munkavégzés, támogatott átképzési programok) résztvevői;
- (2) a tartósan munka nélkül lévők segélyezési rendszerének (jövedelempótló támogatás) jellemzői miatt munkanélküli ellátásra és egyéb segélyre nem jogosultak, akik a munkaközvetítés kilátástalansága miatt „kikoptak” a regisztrációból;
- (3) a háztartásba, szürkegazdaságba visszaszoruló, akik otthon, illetve alkalmi munkából jutottak valamilyen rendszeresnek tekinthető jövedelemhez;
- (4) az elhelyezkedés esélyéről lemondó, egyéb járadékos státuszba (kisgyermekes támogatások, főállású anya/apa, ápolási segély, csökkent munkaképesség, korai nyugdíjazás) menekülők.

2002 körül így a hivatalos statisztikákban a munkanélküliségi ráta 10% körül alakult, a tartós munkanélküliek aránya pedig a regisztrált munkanélküliek között a kilencvenes évek közepén jellemző 60%-os értékről 30% alá csökkent, ami nemzetközi összehasonlításban is kedvezőnek mondható. Ráadásul a munkaügyi szervezet által produkált hivatalos munkanélküliségi adatok alapján nem voltak elhatárolhatók „egymástól jól megkülönböztethető módon azok a területek, ahol a munkanélküliek között magas (volt) a tartósan munkanélküliek aránya” (Fekete 2002, 68.).

Mindezzel szemben a KSH Munkaerő-felmérés alapján a regisztrációba belépők között a nem pályakezdő első belépők radikálisan lecsökkenő aránya, valamint az ellátási jogosultságot szerzett nem első belépők dinamikusan növekvő aránya egyértelműen arra hívta fel a figyelmet, hogy a munkaügyi szervezet évek óta – különösen a hátrányos helyzetű térségekben – nagyrészt ugyanazt a tartósan munka nélkül lévő tömeget kezeli. A legrosszabb helyzetű megyékben (Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg) a nem pályakezdő első belépők aránya legfeljebb 2% volt. Vagyis a munkanélkülivé válók – figyelembe véve a megyék között lényegesen kisebb szóródást mutató 10% körüli pályakezdő arányt – közel 90%-a korábban is volt már munkanélküli. Az ellátásra jogosultságot szerzett nem első belépők növekvő aránya (a sorolt megyék mindegyikében 60% körüli) arra hívta fel a figyelmet, hogy az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök nem képesek visszajuttatni a nyílt munkaerőpiacra a tartós munkanélküliek túlnyomó többségét. (Ami – ha ez a regisztrációban megjelenők esetében fennáll – hatványozottan igaz a passzívra válókra.) A kimondottan alacsony aktivitási ráta (50% alatti érték a sorolt megyék mindegyikében a 15-74 éves korosztályra vetítve) pedig egyértelműen az egyéb járadékos státusz irányába menekülők magas arányára utalt.

E közvetett adatok alapján fogalmazhattuk meg azt a súlyos megállapítást, miszerint „a munkaügyi szervezetben nyilvántartott munkanélküliek legalább kétharmadát, a nem regisztrált munka nélkül lévőknek pedig a jelentős többségét fenyegeti a munkaerőpiacról történő tartós, illetve végleges kiszorulás”. A közvetett adatokra támaszkodó elemzésünk kimutatta azt is, hogy a veszélyeztetettség a településhierarchia alján és a fejlődőképes központoktól távol, továbbá a szak-képzettséggel nem rendelkezők esetében hatványozottan áll fenn (G. Fekete, Velkey 2002, 14.).

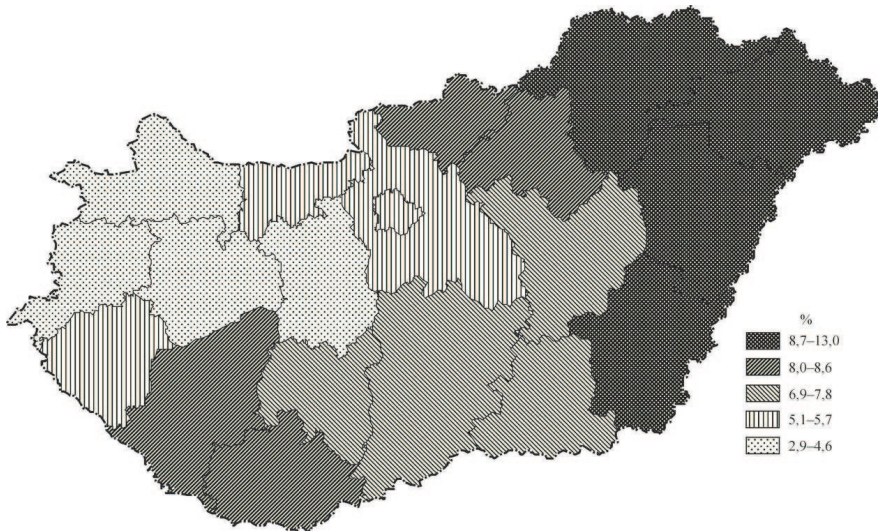
Az elmúlt néhány év hivatalos munkanélküliségi adatai szintén kedvezőnek nevezhetők, nemzetközi összehasonlításban is. 2015-ben a hivatalos munkaügyi statisztikák alapján mindösszesen 337 448 nyilvántartott álláskereső volt az országban, a 15-64 éves népességhez viszonyított arányuk 4,95% volt. A kedvezőbb helyzetű megyékben 1,4-4%, a legrosszabb helyzetűekben 7-10% között alakult az arányszám. A KSH Munkaerő-felmérés ekkor is kissé eltérő adatokat mutatva, 292 700 munkanélkülit vett számba, akik közül 44% több mint egy éve munka nélkül volt. Ráadásul a területi különbségek is élesebben jelentkeztek, a kedvezőbb helyzetű megyék 3-5, a legrosszabbak pedig 9-13%-os rátát mutattak. A felmérés az inaktívak között további 42 200 álláskeresési, vagy szociális ellátásban részesülőt és 66 500 eltartott passzív munkanélkülit is számba vett, ami így mindösszesen 401 400 munka nélkül lévő, 15-74 éves korosztályba tartozó személyt jelentett. Országos szinten az aktivitási ráta ekkorra már a 2002-es 52 és a 2010-es 55,2%-kal szemben 58,6%-ra emelkedett, ami valóban érdemi előrelépést jelent.

E kedvezőnek nevezhető adatok mögött a munkanélküliség állami kezelésének átalakítása állt, konkrétan az időben és volumenében radikálisan lecsökkent munkanélküliségi ellátás és a költségvetési forrásokból felfuttatott közfoglalkoztatási programok, melyek országos szinten ekkor 226 600 főt érintettek. Ez utóbbiak a szakirodalom egybecsengő véleménye szerint is csak minimális arányban vezetnek vissza a nyílt munkaerőpiacra (Cseres-Gergely, Molnár 2015; Ferge 2017; Lipták 2020), vagyis lényegében a közösség érdekében végzett tevékenységért fizetett munkanélküli ellátást jelentenek.

A megyei szintig reprezentatív KSH Munkaerő-felmérés területi adatai lényegében ugyanazokat a területeket mutatták a magas munkanélküliség és a magas közfoglalkoztatási arány alapján is a legkedvezőtlenebb foglalkoztatási helyzetűnek (Czifrusz 2015), vagyis e térségekben lényegesen súlyosabb problémák voltak jellemzőek, mint amit az adatok külön-külön jeleztek (1-2. ábra).

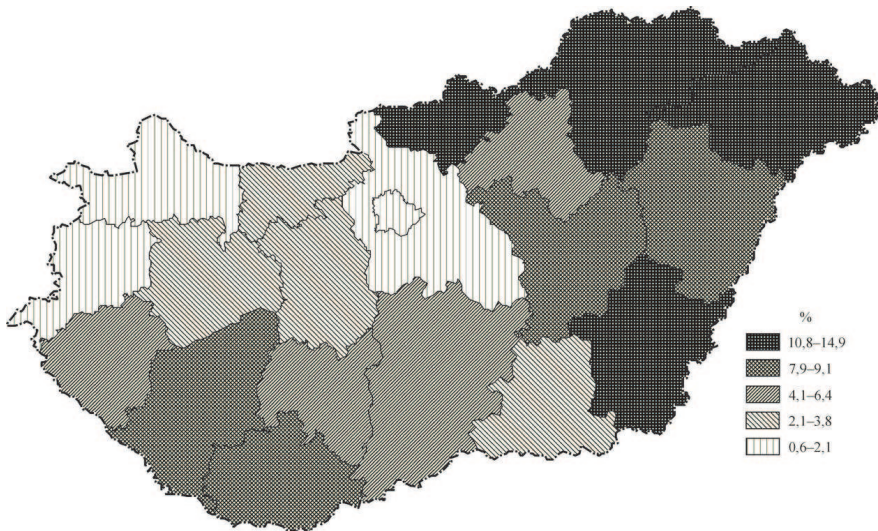
A KSH Munkaerő-felmérés nem teszi lehetővé a részletesebb területi bontást, így járási szintű adatokat a munkaügyi szervezet által nyilvántartott álláskeresők és a közfoglalkoztatási programokban résztvevők adatai alapján elemezhetünk. E két csoport 15-64 éves korosztályra vetített együttes aránya a 2018-as adatok alapján még drámaibb területi különbségeket mutat (3. ábra). Figyelembe véve az érintettek iskolai végzettség szerinti megoszlását is, megállapítható, hogy a közvetett adatok lényegében ugyanazokat a területi és társadalmi egyenlőtlensé-

1. ábra: Munkanélküliségi ráta a 15-74 éves népesség körében megyék szerint
Unemployment rate within the population aged 15-74 by counties



Forrás: TeIR, KSH Munkaerő-felmérés (2015)

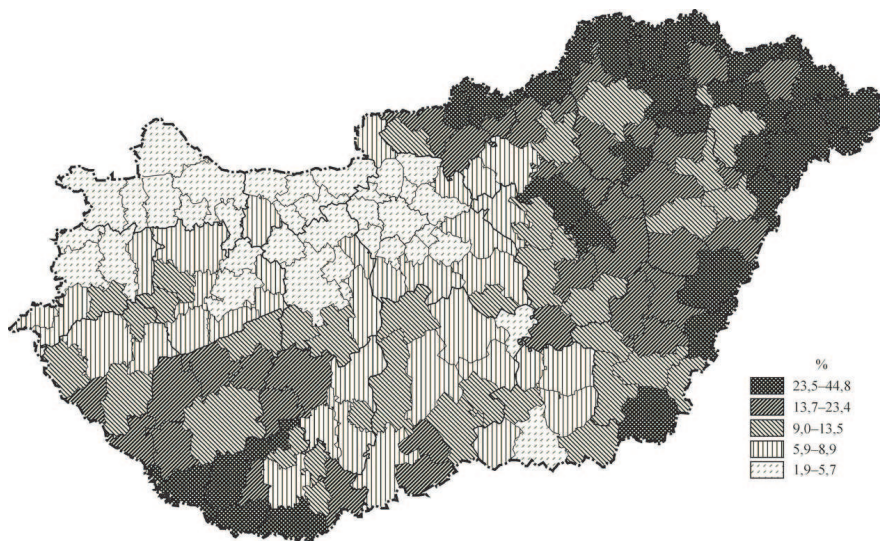
2. ábra: A közfoglalkoztatottak aránya a 15-64 éves népesség körében megyék szerint
Proportion of public employees within the population aged 15-64 by counties



Forrás: TeIR, KSH-MRSTAR/BM-KF (2015)

3. ábra: A munkanélküliek és közfoglalkoztatottak együttes aránya a 15-64 éves népesség arányában

The combined proportion of the unemployed and public works employees within the population aged 15-64



Forrás: TeIR, KSH-MRSTAR/BM-KF (2018)

geket tárják elénk, mint 2002-ben, mindössze azzal a nem elhanyagolható különbséggel, hogy a kedvezőbb és kedvezőtlenebb térségek közötti különbségek tovább nőttek (3. ábra). A nyugati és központi országrész, továbbá a nagyvárosok és közvetlen környezetük járásainak 2-6%-os munkanélküli és közfoglalkoztatási (együttes) arányával szemben a fejlődőképessé központoktól távolabb fekvő (határ menti térségek és belső perifériák), legrosszabb helyzetű járások 25-45%-os arányt mutatnak az aktív (15-64 éves) korúak körében, ami a 2002-ben megfigyelhető polarizáció legalább másfél-kétszeres növekedésére utal.

Mindennek következtében ma is megismételhetők, továbbra is érvényesek a 2002-ben lezárt kutatás legfontosabb megállapításai:

- A nyílt munkaerőpiacról történő tartós kiszorulás „nem csupán a munkanélküliség egy hosszabb időtartamra szóló változata, hanem minőségileg is más kategória”. Társadalmi veszélyessége a kiváltott negatív hatások egymást erősítő, „lefelé futó spirális szerveződése” miatt különösen erős, hatásai a mikroközösség egészét érintik, megváltoztatva életformájukat, szemléletüket, értékrendjüket, jelenhez és jövőhöz való viszonyukat, egymáshoz és a környezetükhöz fűződő hozzáállásukat.
- A munkanélküliek hazai nyilvántartási rendszere és a rendszeres adatgyűjtések nem tükrözik megbízhatóan, inkább elfedik a tartós munkanélküliség valódi jelenségét, így annak lényege és jellemzői közvetett információk alapján tárhatók fel.

- Jól körülírható társadalomszerkezeti és területi, településszerkezeti sajátosságok növelik a munkaerőpiacról történő tartós kiszorulás kockázatát. Az alacsony iskolai végzettségűek, a nők, a közszolgáltatások elérhetősége és színvonala miatt kedvezőtlenebb helyzetű kisebb településeken, és a fejlődést magukban hordozó központoktól távolabb eső, periférikus térségekben élők a leginkább veszélyeztetettebb csoportok (G. Fekete, Velkey 2002, 4.).
- E hátrányokat tovább erősítik és differenciálják az származással, életkorral és a családban élő gyermekek magasabb számával kapcsolatos előítéletek (Szarvák 2002; Balcsók 2002).

A hosszan tartó munkanélküliség, illetve az egyetlen legális jövedelmet jelentő időszakos közfoglalkoztatás – a kétség nélkül kimutatható pozitív hatások mellett – továbbra is fenntartja az egyént, családot és közösségeket romboló függőséget, perspektívátlanságot (G. Fekete 2015). Vizsgálatunk szempontjából azonban a következő generációkra gyakorolt hatások az igazán érdekesek. A kiszámíthatatlan, tervezhetetlen jövő alapvetően befolyásolja a fiatalok értékrendjét, életszemléletét, munkához, közösséghez való viszonyát. Ilyen körülmények között különös jelentősége van az oktatás-képzés elérhető intézményrendszerének és az általa nyújtott szolgáltatások színvonalának, amely szinte az egyetlen valódi esély a tanulás, tudás és az arra alapozott mobilitás révén e kilátástalan helyzetből történő kilépésre. A magasabb szintű kognitív készségek ugyanis kimutathatóan csökkentik a munkanélküliség valószínűségét, illetve növelik a magasabb keresetek elérésének esélyét. És bár a kognitív készségek alakulásában szerepet játszanak a családi környezet, a kortárs csoport összetétele, az egészségi állapot és más társadalmi hatások is, az oktatás minőségének ezeknél jól dokumentálhatóan fontosabb szerepe van (Hermann et al. 2018).

A hazai oktatási-képzési rendszer legfontosabb jellemzői és szerepe az egyenlőtlenségek újratermelésében

A társadalmi-térbeli egyenlőtlenségek és azok újratermelése az oktatási rendszer esetében az előrehaladási esélyek alakulásában ragadhatók meg. Abban, hogy az érintettek számára lakóhelyüktől, jövedelmi helyzetüktől, családi háttérüktől, származásuktól, kapcsolatrendszerüktől függetlenül, képességeik, adottságaik alapján biztosított-e a lehetőség magas szintű teljesítmény eléréséhez.

A tanulók szervezett keretek között iskolákban, azon belül pedig tanulócsoportokban veszik igénybe az oktatási szolgáltatásokat. Szinte minden oktatási rendszer valamilyen életkorban intézményváltásra kényszeríti a tanulókat, különböző továbblépési irányokat kínálva fel számukra. Az országok többségében azonban ez a szelekció nem 14 éves korban (vagy azt megelőzően, mint a hat és nyolc évfolyamos gimnáziumoknál), hanem később, és nem egy, hanem több lépésben

történik. Sőt többnyire biztosított a hibás választás korrekciójának lehetősége is. Magyarországon az intézményváltás, a középiskolába történő belépés (14 éves kora) minden tanuló esetében bekövetkezik. És bár az átjárhatóságra hivatkozva voltak kezdeményezések arra, hogy a képzés szintjében és a szakmai kimenetelben lehetőség legyen a választás korrekciójára, a szakirodalomban nincs vita arról, hogy a magyar rendszer túl korán, nehezen megváltoztathatóan és kellő megalapozottság nélkül kényszeríti ki a tanulók intézményváltását (lényegében pályaválasztását). Amiből értelemszerűen következik, hogy a középiskolai továbbtanulásban az alapfokon mutatott iskolai teljesítménynek (tanulmányi eredmény) van döntő szerepe (Hermann 2008; Csapó 2008; Velkey 2013).

Vagyis a tanulók teljesítményében megfigyelhető egyenlőtlenségek az alapfokú képzési rendszerben alapozódnak meg, majd ezeket erősíti tovább a közismerteti képzés színvonalában hatalmas különbségeket mutató középfokú intézményrendszer. A középfokú iskolatípus tanulói teljesítményeket befolyásoló hatását elemző kutatások szerint az általános iskolában hasonló teljesítményt nyújtó diákok a 10. évfolyamos kompetenciamérés alapján a szakközépiskolákban 50-60 ponttal alacsonyabb eredményt értek el matematikából és szövegértésből, mint a szakgimnáziumokban, a gimnazisták eredményei pedig hozzájuk képest is 20-25 pontnyi előnyt mutattak (Hermann 2018). A 2015-ös PISA-mérés eredményei szerint pedig az iskolák közötti különbségek magyarázó ereje a természettudományi eredmények szórásában Magyarország esetében nemzetközi összevetésben is kiemelkedően magas (Radó 2018).

Így abban, hogy milyen pályát futhat be egy periférikus térség hátrányos helyzetű családjának jó képességű gyermeke, két tényezőnek van meghatározó szerepe: az elérhető szolgáltatásoknak és azok színvonalának (az általános iskolai és a középiskolai képzés esetében is), illetve a tanulók iskolák közötti elosztását (továbbtanulás) meghatározó szelekciós mechanizmusoknak. Másként fogalmazva tehát annak, hogy a tanulók milyen színvonalú oktatást kapnak az általános iskolában, illetve hányadik évfolyam után, és milyen típusú és színvonalú középfokú oktatási intézményben tanulnak tovább.

A következőkben szorosán e két tényezőre (elérhetőség, szelekciós mechanizmusok) koncentrálna tekintem át a hazai oktatási-képzési rendszer legfontosabb változásainak hatását a periférikus térségek hátrányos helyzetű fiataljainak iskoláztatási, foglalkoztatási esélyeire.

Az általános iskolák gyorsuló minőségi differenciálódása és következményei

Az általános iskolák gyorsuló minőségi differenciálódása, és az azzal párhuzamosan egyre erőteljesebben, és egyre szélesebb körben megjelenő szelekció és szegregáció a hazai szakirodalom által részletesen elemzett és dokumentált folyamat. Ebben a kétezres évek első évtizedének végéig a nagyobb városok gyermekelszívó hatásának, az elitiskolák térnyerésének, a roma népesség arányának, a települé-

seken belüli társadalmi elkülönülésnek és az előítéletek alakulásának egyaránt fontos szerepet tulajdoníthatunk (Havas 2008; Kertesi, Kézdi 2009; Fejes, Szűcs 2018). A jelenség hátterében a fenntartók pénzügyi helyzetében (oktatásfinanszírozási lehetőségeiben) megfigyelhető erőteljes polarizálódás, és a helyi elit érdekeit kiszolgáló önkormányzati döntések érzékelhetők (Zolnay 2018; Velkey 2019a). Ezek együtt határozzák meg azokat a legfontosabb feltételeket, amelyek keresetté, népszerűvé tehetik az intézményeket, és biztosítják a tanulók közötti válogatás lehetőségét is (infrastruktúra állapota, felszereltség, fejlesztési lehetőségek, humán erőforrások, tagozatok, művészeti, nyelvi képzések, tehetséggondozás, felzárkóztatás, fejlesztő foglalkozások, sport stb.).

A kétezres évek elején elfogadott deszegregációs szabályok és a társulásban ellátott feladatok arányának növekedése mérsékelte a folyamatok ütemét, a kedvezőtlen tendenciát azonban nem változtatta meg: a magasabb státuszú családokat a jobb pénzügyi helyzetben lévő, társadalmi összetételüket és a továbbtanulás esélyeit tekintve kedvezőbb (központi, városi, egyházi) iskolák választása felé tolta (Imre 2005; Pusztai 2009). E folyamat jól nyomon követhető a bejáró tanulók arányának növekedésében és a települések nagysága alapján érdemi különbségeket mutató Országos kompetenciamérések eredményeiben (Hajdú et al. 2019; Belinszki et al. 2019).

A 2010 utáni új oktatási rendszer az intézmények közvetlen állami fenntartásba és központosított irányítás alá vonásával látszólag kezelte az önkormányzati fenntartásból, a települések erősen differenciált pénzügyi helyzetéből és a fejkvóta-alapú finanszírozásból következő problémákat. A kisebb települési iskolák forráshiánya valóban oldódott, ám a korábban jobb helyzetű városi és nagyvárosi iskolák finanszírozási háttere kimutathatóan romlott. Az új állami oktatáspolitikai nyíltan preferált intézményei az egyházi iskolák lettek. Ez az állami iskolák forrásait érdemben meghaladó költségvetési támogatásban, a lényegesen nagyobb mozgástérben, a kiegészítő szolgáltatások lehetőségében és a helyi döntési szabadságban jelent meg. Az egyházi iskolák száma 2006–2016 között országosan több mint kétszeresére nőtt, részarányuk az általános iskoláknál napjainkban 15% körül alakul. A válogatás „szabadságával” rendelkező iskolák számának növekedése pedig még tágabbra nyitotta a társadalmi helyzet, etnikai háttér alapján történő szelekció lehetőségét.

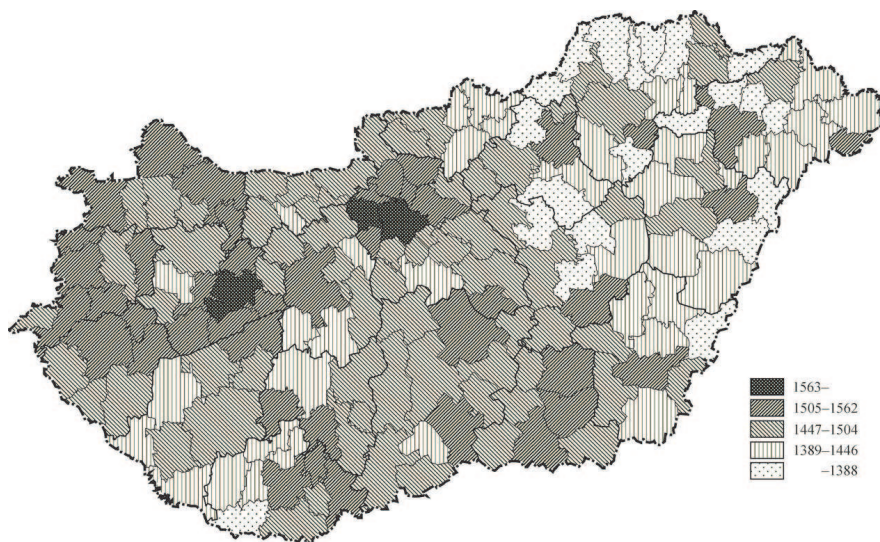
A szolgáltatások államosításának folyamatában a kiegészítő szolgáltatások (pedagógiai szakszolgálatok, szakmai szolgáltatások, szociális jellegű kiegészítő feladatok stb.) korábbi rendszerei szétestek, majd az egyes intézményegységek (intézmények, telephelyek) szintjén csupán a szociális jellegűek (egész napos ellátás, iskolai étkeztetés, iskolaorvos) feltételrendszerét teremtették meg. A gyermekjóléti szolgáltatások továbbra is az önkormányzatok feladatát képezik, az állami ellátás keretei között megszervezett gyógytestnevelés, gyógypedagógiai ellátás, korai diagnosztizálás és fejlesztés pedig még a városokban is visszaszorult. Míg a korábbi finanszírozási rendszer az ellátási szükségletek feltárásában és kezelésében tette érdekeltté a szereplőket, az új csupán a legszük-

ségesebb személyzet bérkeretének biztosítását írja elő (Velkey 2019b). Noha 2013 után a hivatalos statisztikákban a hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók számának csökkenése figyelhető meg (Hajdú et al. 2019), ez azonban nem a valós folyamatok, hanem a besorolás jogszabályi változásának eredménye (Ferge 2017).

A tanárok kötelező óraszámának növekedése, a tartalmi előírások merevvé válása, az önálló kezdeményezések korlátozása, a túlmunka ellentételezésének megszűnése és a kiegészítő személyzet (pedagógiai asszisztens, mentálhigiénés, informatikai segítők stb.) továbbra is jellemző hiánya a minőségi pedagógiai munkát nagyban nehezítve, tovább növelték az ún. szeparációs nyomást (Radó 2018). Az iskolák eszközök és segítő szakemberek nélkül partnerré váltak a homogén csoportok szervezésében, a problémát jelentő diákok elkerülésében, vagyis tudomásul veszik, esetleg támogatják (is) a szelektációt és a szegregációt.

Mindez együttesen a tanulói összetétel és az eredményesség szempontjából erősen differenciálódó, markáns egyenlőtlenségeket rejtő intézményhálózatot eredményezett, mely egyenlőtlenségek térbeli szerkezete szorosan követi a településhálózati jellemzőket, illetve a hátrányos helyzetű lakosság ezzel szorosan összefüggő térbeli elhelyezkedését. Az országos kompetenciamérés hatodik osztályban szövegértésben mért járási átlagadatai arra hívják fel a figyelmet, hogy a fiatalok jó középiskolába történő bekerülésének esélye szoros összefüggésben van településük térbeli elhelyezkedésével, hierarchiaszintjével és az ott elérhető oktatás színvonalával (4. ábra). A hát-

4. ábra: Az országos kompetenciamérés hatodik osztályban mért átlageredményei szövegértésből a járáások szintjén
Average results of text comprehension in the sixth grade
at the district level in the national competency survey



Forrás: Országos kompetenciamérés 2019, Országos jelentés 7. táblázat

rányos és a nagyobb városoktól távoli térségekben élő fiatalok túlnyomó többsége számára a középiskolai továbbtanulás egyetlen elérhető iránya a szakközépiskolai (korábbi elnevezése szerint a szakiskolai) képzés marad.

A középiskolai képzés térszerkezetének változásai és hatása a hátrányos helyzetű térségekben élők szolgáltatásokhoz való hozzáférésre

A középfokú oktatásban a kilencvenes évek első felében a gyermeklétszám csökkenése ellenére gyorsan bővülő képzési kapacitások alakultak ki Magyarországon. A bővülés elsősorban az érettségit adó képzéseket, azon belül pedig a gimnáziumi képzést jellemezte. Ennek egyik oka a nyolcosztályos gimnáziumi hagyományok újjáéledése, amit a gyermekekért folyó verseny erősödése miatt az önkormányzati iskolák körében is egyre jellemzőbbé váló, a rendhagyó szerkezetű hat- és nyolcosztályos gimnáziumok számának növekedése követett (Velkey 2013). Az 1990-es évek első felének másik lényeges változása a vegyes (többcélú) oktatási intézmények elterjedése. Az iskolák az élesedő versenyre reagálva munkaerőpiaci igénnyel és gazdasági kapcsolattal nem alátámasztott divatos, vagy azzá tehető képzéseket kezdtek indítani, az érettségit adó és a felsőoktatás-orientált képzések népszerűségének érzékelhető növekedése miatt a szakiskolák szakközépiskolai, a szakközépiskolák pedig gimnáziumi osztályokat szerveztek. A képzési kínálat bővülésével párhuzamosan megfigyelhető volt egy gyorsuló minőségi differenciálódás is, ami a középfokú képzési rendszer térbeli koncentrálódását indította el. A korábban virágzó kis- és középvárosi középfokú oktatás fokozatos leépülését a nagyobb városok és megyeszékhelyek bővülő középfokú oktatási kínálatára, továbbá a pénzügyi forrásokban, a szakember-ellátottságban, az infrastruktúra állapotában és a szakképzésben lényeges gazdasági kapcsolatokban megjelenő versenyhátrányok magyarázzák. A centrumtelepülések és a nagy tradíciójú iskolavárosok divatos középiskolái szinte minden képzési irány és szint esetében beszívták a jobb képességű, kedvezőbb társadalmi helyzetű, továbbtanulás-orientált tanulókat. A kollégiumban lakó és a bejáró tanulók arányainak e településeken megfigyelhető folyamatos növekedése az adatok szintjén is jól dokumentálja ezt a folyamatot. A differenciáltan bővülő képzési kapacitások másik fontos következménye az érettségit adó képzések elszívó hatása, ami már a kétezres évek legelejétől a szakiskolai képzések keresettségének lényeges csökkenését eredményezte (Velkey 2019b).

A hazai szakképzési rendszer modernizálására tett kísérletként értelmezhető a Térségi Integrált Szakképző Központok (TISZK) rendszerének bevezetése, amely további iskola- és térszerkezeti változásokat eredményezett. A program elsősorban a képzés tartalmának és a szakképzést segítő infrastruktúrájának a megújítását, fejlesztését célozta, ám egyúttal a fejlesztési források hatékonyabb felhasználására hivatkozva, a szétaprózott szakképzési intézményrendszer nagyobb egységekbe szervezését is elő kívánta segíteni. Legfontosabb következménye, hogy több nagy

szervezeti egységbe vonta össze a korábban önálló szakképző intézményeket, ami egyrészt az irányítás centralizációját eredményezve a kis- és középvárosi szakképző bázisok szerepének háttérbe szorulását vonta maga után, másrészt pedig tovább erősítette a térbeli koncentrációt (Martonfi 2009; Velkey 2011).

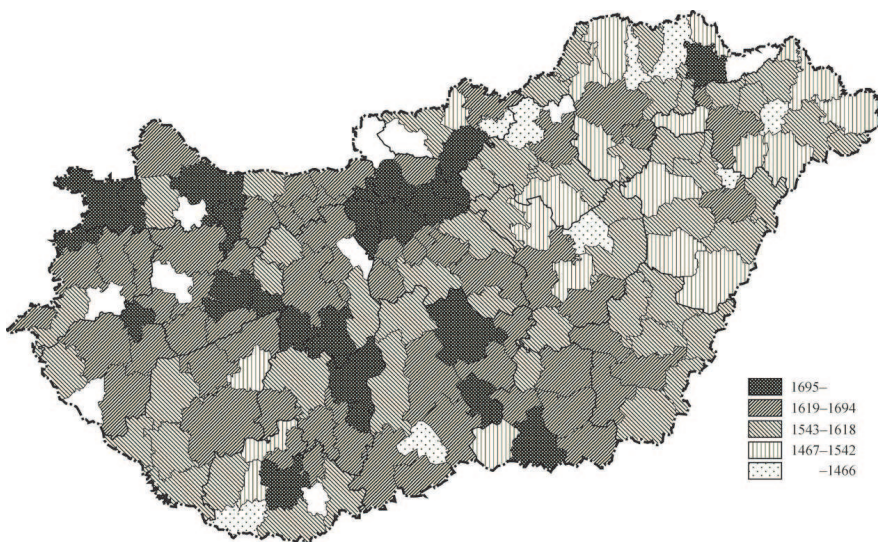
Az oktatás hazai rendszerének radikális átalakítását célul kitűző, 2011 végén elfogadott új jogszabálysomag az intézmények még nagyobb egységekbe történő összevonását írta elő, a szakképzésben pedig visszaállította a közismereti és szakképzési tartalmak párhuzamos szervezését. Ez egyrészt véglegesítette a tizenéves éves korban történő pályaválasztást, másrészt előbb aránytalanul megnövelte a szakgimnáziumokban tanulók leterheltségét, majd a közismereti tartalmak csökkentésével korlátozta a felsőoktatási továbbtanulás esélyét. Az általános konvertálható tudástartalmak arányának szakközépiskolákban jellemző még nagyobb arányú csökkenése magyarázza az Országos kompetenciamérés középiskolai programtípusokhoz kapcsolódó fentebb hivatkozott növekvő különbségeit (Hermann 2018).

A döntéshozók szándékaival ellentétben mindez a szakgimnáziumok és általában a szakképzés keresettségének további kimutatható csökkenését eredményezte, a gimnáziumban tanulók részaránya 2002 és 2011, illetve 2011 és 2018 között is növekedett (Hermann, Varga 2018; Hajdú et al. 2019). E változások azonban csak minimális mértékben változtatták meg az egyes képzési típusok járási szintű elérhetőségét. Miközben a gimnázium nélküli járások száma az elmúlt néhány évben kismértékben növekedett (11-ről 15-re), a szakközépiskoláknál ellentétes irányú folyamat látható, a képzés nélküli járások száma a 2007-es 18-ról napjainkra 14-re csökkent. A szakgimnáziumok esetében a 2006-2009 közötti kisebb növekedést gyors visszarendeződés, majd újabb növekedés követte, jelenleg 17 járásban nem érhető el a szolgáltatás (Hajdú et al. 2019). A fentebb részletesen bemutatott térbeli koncentrációs folyamatokat is figyelembe véve mindez azt jelenti, hogy bár öt járást leszámítva, valamilyen középfokú oktatás mindenhol elérhető, ennek ellenére a tanulók egyre nagyobb aránya választja a nagyobb városok, fontosabb centrumtelepülések, tradicionális iskolavárosok magasabb színvonalú képzéseit. Ez a minőségi szolgáltatás folyamatosan erősödő térbeli koncentrálódását jelentő folyamat az e városoktól távolabbi térségekben élőket, azon belül pedig a kollégiumi beilleszkedésre kevésbé alkalmas, a napi ingázás nehézségeit kevésbé vállaló, a magasabb színvonalú szolgáltatás iránt kevésbé érzékeny hátrányos helyzetű családok gyermekeit érinti a legsúlyosabban, akik így visszaszorulnak a kisvárosok romló szolgáltatást és lényegesen kisebb továbbtanulási, elhelyezkedési esélyt kínáló középiskoláiba, főképp szakközépiskoláiba.

A tankötelezettség tizenhat éves korra történő leszállítása pedig tovább növelte a közoktatásból lemorzsolódók számát és arányát, aminek hatására kis mértékben ugyan emelkedett a 17 éves korban foglalkoztatottak száma, ám ennél lényegesen nagyobb arányban nőtt a munkanélküliek, közfoglalkoztatottak és nem tanuló eltartottak száma (Molnár 2018). Területi megoszlásuk pedig a leg-

5. ábra: Az országos kompetenciamérés tizedik osztályban mért átlageredményei szövegértésből a járásk szintjén

Average results of text comprehension in the tenth grade at the district level in the national competency survey



Forrás: Országos kompetenciamérés 2019, Országos jelentés 7. táblázat

hátrányosabb, romák által magasabb arányban lakott térségekben mutatja a legrosszabb adatokat (Köllő, Sebők 2018).

A periférikus térségek hátrányos helyzetű lakosságát halmozottan sújtó változások következményeit komplex módon foglalják össze, dokumentálják az Országos kompetenciamérés 10. évfolyamon szövegértésből mért járási átlagpontszámainak súlyos területi egyenlőtlenségeket elénk táró adatai (5. ábra). Az ötödik térkép országos szinten ugyanazokat a térségeket mutatja kedvezőnek és súlyosan leszakadónak, mint harmadik, amely napjaink foglalkoztatási egyenlőtlenségeit mutatja be.

Rövid összefoglalás

A javulónak látszó hivatalos adatok ellenére közvetett információk alapján egyértelműen megállapítható, hogy az elmaradott vidéki térségekben élő hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek munkaerőpiacról történő végletes kiszorulásának veszélye 2002-höz képest napjainkra csak minimális mértékben oldódott. A hosszan tartó munkanélküliség, illetve az egyetlen legális jövedelmet jelentő időszakos közfoglalkoztatás – a kétség nélkül kimutatható pozitív hatások mellett – továbbra is fenntartja az egyént, családot és közösségeket romboló függőségeket, perspektívtalanságot. Ilyen körülmények között e kilátás-

talán helyzetből történő kilépésre szinte az egyetlen valódi esélyt a tanulás, tudás és az arra alapozott mobilitás biztosítja, vagyis a következő generációk szempontjából hatalmas jelentősége van az oktatási rendszer által nyújtott szolgáltatások elérhetőségének és színvonalának.

A társadalmi-térbeli egyenlőtlenségek és azok újratermelése az oktatási rendszer esetében az előrehaladási esélyek alakulásában ragadhatók meg. Abban, hogy az érintettek számára lakóhelyüktől, jövedelmi helyzetüktől, családi háttérüktől, származásuktól, kapcsolatrendszerüktől függetlenül biztosított-e a lehetőség képességeik, adottságaik alapján magas szintű teljesítmény eléréséhez.

A magyar rendszer azonban túl korán, nehezen megváltoztathatóan és kellő megalapozottság nélkül kényszeríti ki a tanulók intézményváltását, amiből az is következik, hogy a középiskolai továbbtanulásban az alapfokon mutatott iskolai eredménynek van meghatározó szerepe. Így abban, hogy milyen pályát futhat be egy periférikus térség hátrányos helyzetű családjának jó képességű gyermeke, a legnagyobb szerepe az általános iskola színvonalának van, majd annak, hogy az itt elért eredmény alapján milyen középiskolába képes bekerülni.

Az elmúlt évek változásainak eredményeként Magyarországon a tanulói összetétel és az eredményesség szempontjából is egy nagyon erősen differenciálódó, markáns egyenlőtlenségeket rejtő általános iskolai intézményhálózat jött létre. Az egyenlőtlenségek térbeli szerkezete pedig szorosan követi a településhálózati jellemzőket, illetve a hátrányos helyzetű lakosság ezzel szoros összhangban lévő térbeli elhelyezkedését. Az elmaradott térségekben és a nagyobb városoktól távolabb élő, hátrányos családi helyzetből induló fiatalok túlnyomó többsége számára tanulmányi eredményük alapján a középiskolai továbbtanulás elérhető szintje a szakközépiskola (korábbi elnevezése szerint a szakiskola) marad.

A középiskolai képzés bő két évtizede zajló térbeli koncentrációs folyamatának egyértelmű nyertesei a nagyobb városok, fontosabb centrumtelepülések, hagyományos iskolavárosok jó továbbtanulási eséllyel kecsegtető gimnáziumai, illetve az itt elérhető, infrastruktúrát, szakember-ellátottságot, eszközparkot és gazdasági kapcsolatokat tekintve is lényegesen kedvezőbb helyzetű szakgimnáziumi és szakközépiskolai képzések. Ez a minőségi szolgáltatás gyorsuló térbeli koncentrációját is eredményező folyamata az e városoktól távolabb élőket, azon belül pedig a kollégiumi beilleszkedésre kevésbé alkalmas, hosszú ingázást kevésbé vállaló, magasabb színvonalú szolgáltatás iránt nem igazán érzékeny, többnyire hátrányos helyzetű családok gyermekeit érinti a legsúlyosabban. A kisvárosok szakképzésébe visszaszorulók pedig a lényegesen kisebb elhelyezkedési esélyt biztosító képzésekben részesülve viszik tovább a családjukban immár évtizedek óta jellemzővé váló kilátástalanságot, perspektívtalanságot.

Összefoglalóan elmondható tehát, hogy az állam által nyújtott középfokú oktatási szolgáltatások az esélyteremtés és esélykiegyenlítés helyett a területi-társadalmi egyenlőtlenségeket (előnyöket, hátrányokat) újratermelő intézményrendszerként írhatók le.

Köszönetnyilvánítás

A tanulmányt megalapozó kutatások az NKFL (OTKA)-6-K-125110 „A szakképzés munkapiaci illeszkedésének területi és ágazati jellemzői, kiemelt figyelemmel a periférikus térségekre és a korai iskolaelhagyás problémájára” című kutatás (2017–2021) keretében folytak.

Irodalom

- Balcsók I. (2002): A tartósan munkanélkülivé váltak esélyei Szatmár szívében. In: G. Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc, Pécs, 246–261.
- Belinszki B., Szepesi I., Takácsné Kárász J., Vadász Cs. (2019): *Országos kompetenciamérés 2019 – Országos jelentés*. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Oktatási Hivatal, Köznevelési Mérés Értékelési Osztály https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/meresek/orszmer2019/Orszagos_jelentes_2019.pdf (Letöltés: 2020.08.25.)
- Csapó B. (2008): A magyar iskolarendszer adaptációs problémái. A tudás minősége. In: Fazekas K. (szerk.): *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 113–130.
- Cseres-Gergely Zs., Molnár Gy. (2015): Munkapiaci helyzet a közfoglalkoztatásból való kilépés után. In: Fazekas K., Varga J. (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2014*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 143–153.
- Czirfusz M. (2015): A közfoglalkoztatás térbeli egyenlőtlenségei. In: Fazekas K., Varga J. (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2014*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 126–138.
- Dunford, M., Liu, W. (2016): Uneven and Combined Development. *Regional Studies*, 1., 69–85. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1262946>
- Fejes J. B., Szűcs N. (szerk.) (2018): *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged
- Fekete A. (2002): A tartós munkanélküliség alakulása a 90'-es évtizedben. In: G. Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc, Pécs, 61–94.
- Ferge Zs. (2017): *Magyar társadalom- és szociálpolitika (1990-2015)*. Osiris Kiadó, Budapest
- G. Fekete É., Velkey G. (2002): Tartós munkanélküliség és kezelése vidéki térségekben – kutatási zárótanulmány. In: G. Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc, Pécs, 9–60.
- G. Fekete É. (2015): *A vidéki munkanélküliség tömegessé válásától az új foglalkoztatási modellekig*. Herman Ottó Intézet, Tizenöt év foglalkoztatási tárgyú kutatásai, Miskolc
- Hadjimichalis, C., Hudson, R. (2014): Contemporary Crisis Across Europe and the Crisis of Regional Development Theories. *Regional Studies* 1., 208–218. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.834044>
- Hajdu T., Hermann Z., Horn D., Varga J. (2019): *A közoktatás indikátorrendszere 2019*. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Központ, Budapest https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2020/01/A_kozoktatas_indikatorrendszere_2019.pdf (Letöltés: 2020.08.22.)
- Havas G. 2008: Esélyegyenlőség, deszegregáció. In: Fazekas K., Köllő J., Varga J. (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. ECOSTAT, Budapest, 121–138.
- Hermann Z. (2008): Hogyan értelmezzük az iskolarendszer minőségi mutatóit nemzetközi összehasonlításban? In: Fazekas K. (szerk.): *Közoktatás, iskolai tudás és munkapiaci siker*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 43–72.
- Hermann Z., Varga J. (2018): Jelentkezés és felvétel a középfokú oktatásba. In: Fazekas K., Csillag M., Hermann Z., Scharle Á. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 59–62.

- Hermann Z. (2018): A középfokú iskolatípus hatása a tanulói teljesítményekre. In: Fazekas K., Csillag M., Hermann Z., Scharle Á. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 53–58.
- Hermann Z., Horn D., Köllő J., Sebők A., Semjén A., Varga J. (2018): Szövegértési és matematikai kompetencia hatása a keresetre és foglalkoztatási esélyekre. In: Fazekas K., Csillag M., Hermann Z., Scharle Á. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 45–52.
- Imre A. (2005): A felekezeti iskolák jellemzői a statisztikai adatok tükrében. *Educatio*, 3., 475–491.
- Köllő J., Sebők A. (2018): Lakóhely szerinti különbségek a nem tanuló és nem dolgozó tizenévesek arányában a tankötelezettségi kor leszállítása előtt és után. In: Fazekas K., Csillag M., Hermann Z., Scharle Á. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 124–127.
- Kertesi G., Kézdi G. (2009): Általános iskolai szegregáció Magyarországon az ezredforduló után. *Közgazdasági Szemle*, 11., 959–1000.
- Lang, T., Henn, S., Ehrlich, K., Sgibnev, W. (2015): Understanding New Geographies of Central and Eastern Europe. In: Lang, T., Henn, S., Ehrlich, K., Sgibnev, W. (eds.): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Palgrave Macmillan, UK, 1–21.
- Lipták K. (2020): A közfoglalkoztatás jelentősége Borsod-Abaúj-Zemplén megye rurális településsein. *Tér és Társadalom*, 4., 100–121. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3299>
- Martonfi Gy. (2009): A TISZK-rendszer kiépülése 2007–2008-ban. *Szakképzési Szemle*, 4., 403–433.
- Molnár Gy. (2018): Fialatok a közfoglalkoztatásban, különös tekintettel a középiskolai lemorzsolódásra. In: Fazekas K., Csillag M., Hermann Z., Scharle Á. (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök 2018*. Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Budapest, 114–119.
- Nagy, E., Timár, J., Nagy, G., Velkey, G. (2015): The Everyday Practices of the Reproduction of Peripherality and Marginality in Hungary. In: Lang, T., Henn, S., Ehrlich, K., Sgibnev, W. (eds.): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Palgrave Macmillan, UK, 135–155.
- Peck, J. (2016): Macroeconomic geographies. *Area Development and Policy* 3., 305–322. <https://doi.org/10.1080/23792949.2016.1237263>
- Pusztai G. (2009): *A társadalmi tőke és az iskola*. Oktatás és társadalom 3. Új Mandátum Kiadó, Budapest
- Radó P. (2018): A közoktatás szelektivitása, mint a roma szegregáció általános kontextusa. In: Fejes J., Szűcs N. (szerk.): *Én vétkem. Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Motiváció Oktatási Egyesület, Szeged, 31–56.
- Rodriguez-Pose, A. (2018): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1., 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Sheppard, E. (2018): Heterodoxy as Orthodoxy: Prolegomenon for Geographical Political Economy. In: Clark, G., Feldmann, M., Gertler, M., Wójcik, D. (eds.): *The New Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press, Oxford, 159–178. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198755609.013.9>
- Soja, E. (2010): *Seeking Spatial Justice*. University of Minnesota Press, Minneapolis <https://doi.org/10.5749/minnesota/9780816666676.001.0001>
- Szarvák T. (2002): A foglalkoztatási alrendszer helyzete a Közép-Tiszavidéken. In: G. Fekete É. (szerk.): *A tartós munkanélküliség kezelése vidéki térségekben*. MTA RKK Vidékfejlesztési Műhely, Miskolc, Pécs, 215–230.
- Velkey G. (2011): A középfokú képzés területi rendszerének változása és továbbfejlesztése. *Tér és Társadalom*, 3., 60–79. <https://doi.org/10.17649/TET.25.3.1930>
- Velkey G. (2013): *Dinamikus egyensúlytalanság: A hazai közoktatási rendszer szétesése, felforgatása és a konszolidáció esélye*. MTA KRTK RKI, Budapest, Pécs, Békéscsaba
- Velkey G. (2019a): Térbeli-társadalmi egyenlőtlenségek és újratermelésük az alapfokú oktatás hazai rendszerében. *Tér és Társadalom*, 4., 104–131. <https://doi.org/10.17649/TET.33.4.3191>
- Velkey G. (2019b): Területi jellemzők és legfontosabb változásaik a hazai közoktatás, köznevelés rendszerében. *Opus et Educatio*, Munka és Nevelés 6, 1., 15–23. <https://doi.org/10.3311/ope.291>

Zolnay, J. (2018): Commuting to segregation. The role of pupil commuting in a Hungarian city: between school segregation and inequality. *Review of Sociology* 4., 133–151. http://szociologia.hu/dynamic/szociologia_2018_04_133_151_oldal.pdf (Letöltés: 2019. 10. 22.)

Iskolai oktatás egy vidéki társadalom szemszögéből

School education from the perspective of a rural society

BIRÓ A. ZOLTÁN, BODÓ JULIANNA

BIRÓ A. Zoltán: egyetemi tanár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem; 400112 Kolozsvár, Str. Matei Corvin 4.; kutató, KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központja; Csíkszereda 530131, Mihail Sadoveanu 14.; birozoltan@uni.sapientia.ro; <https://orcid.org/0000-0003-4562-3466>

BODÓ Julianna: egyetemi tanár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem; 400112 Kolozsvár, Str. Matei Corvin 4.; kutató, KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központja; Csíkszereda 530131, Mihail Sadoveanu 14.; bodojulianna@uni.sapientia.ro; <https://orcid.org/0000-0003-0223-5164>

KULCSSZAVAK: vidéki iskolák; vidékfejlesztés; Székelyföld

ABSZTRAKT: A tanulmány a csíkszeredai székhelyű KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központjának munkatársai által végzett oktatási tematikájú kutatások eredményeit foglalja össze. Ezek a kutatások (családi háztartásokra irányuló kérdőíves felmérések, interjú adatfelvételek, esetelemzések, narratívaelemzések, tanulók körében végzett kutatások) a székelyföldi régióban zajlottak a románai rendszerváltást követő három évtizedben. A tanulmány áttekintést nyújt arról, hogy a kutatási eredmények milyen tapasztalatokat kínálnak a vidéki térségben működő oktatási intézmények társadalmi szerepének újrapozicionálása szempontjából. A rurális oktatási intézmények újrapozicionálásának kérdése hangsúlyosan előtérbe került az utóbbi időszakban, s ez összefügg a vidéki térségek fölértékelődésével. A szerzők szerint e probléma szakmai tematizálása a székelyföldi térségben is aktuális lehet. A tanulmány fölvezolja azokat a társadalomtörténeti előzményeket, amelyek az 1989-es romániai társadalmi változás után hatottak az iskolai oktatáshoz való viszonyulás alakulására, ezt követően bemutatja az iskolai oktatáshoz való viszonyulás 1989 utáni alakulását és mai helyzetének fontosabb jellemzőit. A tanulmány az iskolai oktatás kérdéskörével nem kisebbségpolitikai megközelítésben, hanem vidékkutatási témaként foglalkozik.

A szerzők következtése szerint a vizsgált térségben is célszerű nagyobb teret adni a vidékkutatáshoz kapcsolódó olyan elemzéseknek és szakmai értelmezéseknek, amelyek az oktatóintézmények szerepét, illetve az iskolák és társadalom kapcsolatát a térségi társadalom működésének jellemzői felől közelítik meg. Székelyföldön időről időre fölmerül az a kérdés, hogy a térség saját erőforrásaira alapozva (önkormányzatok, közbirtokosságok, vállalkozások) tehet-e valamit saját oktatási intézményeinek érdekében. Az egyik válasz erre a kérdésre az oktatási intézmények társadalmi szerepváltása lehet. A tanulmány ehhez kínál szakmai kiindulópontokat.

Zoltán BIRÓ A.: professor, Sapientia Hungarian University of Transylvania; Str. Matei Corvin 4., 400112 Cluj-Napoca, Romania; researcher, WAC – Center for Regional and Anthropological Research; Mihail Sadoveanu 14., 530131 Miercurea-Ciuc, Romania; birozoltan@uni.sapientia.ro; <https://orcid.org/0000-0003-4562-3466>

Julianna BODÓ: professor, Sapientia Hungarian University of Transylvania; Str. Matei Corvin 4., 400112 Cluj-Napoca, Romania; researcher, WAC – Center for Regional and Anthropological Research; Mihail Sadoveanu 14., 530131 Miercurea-Ciuc, Romania; bodojulianna@uni.sapientia.ro; <https://orcid.org/0000-0003-0223-5164>



KEYWORDS: *rural schools; rural development; Szeklerland*

ABSTRACT: *The study summarizes the results of a research project on education conducted within the framework of the WAC – Center for Regional and Anthropological Research in Miercurea Ciuc (Harghita County, Romania). The research that used qualitative methods (questionnaire on family households, interview data collection among teachers and parents, case studies, narrative analysis), took place in the Szeklerland region of Romania during the three decades following the regime change. The study reviews and summarizes research results with a view to lessons about repositioning the social role of education institutions operating in rural areas. The repositioning of rural education has gained special attention in academic research in recent years. The study outlines the socio-historical antecedents that influenced the development of attitudes towards school education after the regime change in Romania in 1989. It then presents the main features of the change in attitudes towards school education after 1989 and its current situation. The study deals with the issue of school education from the perspective of rural studies rather than minority politics.*

Our findings suggest that the role of education institutions and the relationship between schools and local society should be given more space in academic research. Policy relevance can be seen in the way the development of rural institutions is not a priority for national educational development. Pilot programs supporting innovation in education in Romania take place in non-rural areas, decisions related to the maintenance of individual schools (for example merging of institutions and classes) are based primarily on economic and financial considerations, and investments are rehabilitative in nature and serve to maintain existing levels of actual activities. In the Szeklerland region, the question arises from time to time whether the region can do something for its own education institutions relying on its own resources (for example municipalities and other local institutions, enterprises, non-governmental organizations)? One important answer to this question may be the change in the social role of education institutions, which is a multifactorial issue. The study offers starting points for outlining the conditions for the changing role of rural schools in local societies.

Bevezetés

A csíkszeredai székhelyű KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központja munkájában a vidékfejlesztés lehetőségeinek (és korlátainak) elemzése az 1990-es években, a magyarországi vidékkutatókkal való együttműködés nyomán kapott teret. G. Fekete Éva vidékkutatóként és térségfejlesztő szakemberként meghatározó szerepet vállalt abban az egyéves székelőföldi képzési programban, amelynek eredményeként 18 kistérség szerveződött a térségben, és elindult a kistérségi menedzserképzése is. Csíkszeredai előadásai, illetve tanulmányai (G. Fekete 1999, 2001) révén ismertük meg a bottom-up típusú fejlesztéspolitika szemléletét és gyakorlatát, a későbbi együttműködési programok keretében pedig a területfejlesztésben mutatkozó paradigmaváltás nemzetközi szakirodalmi anyagait (G. Fekete 2008). Kutatásainak, tanulmányainak, előadásainak szakmai üzenete (az alap- és az alkalmazott kutatás kapcsolata, az interdiszciplináris megközelítés hasznossága, a nemzetközi szakirodalom ismeretének fontossága, a hátrányok mellett az esélyek feltárása) együttműködésünk első pillanatától kezdve ösztönző erejű volt számunkra. A vidéki társadalom működési mintáztatának feltárása, megértése, figyelembe vétele nélkül mind a top-down szemléletű támogatáspolitikát, mind a bottom-up típusú, en-

dogén forrásokra alapozó fejlesztéspolitika csak részleges eredményeket érhet el. Kutatási témáink körében a térségi oktatás működése volt az egyik olyan fontos terület, ahol az elmúlt három évtized során folyamatosan törekedtünk a vidékkutatás holisztikus szempontjainak érvényesítésére.

Meghatározza-e napjainkban lényeges módon a vidéki társadalom jellege az adott térségben található oktatási intézmények működés módját? Ha a vidéket a periferikus térséggel azonosítjuk – és a társadalmi-gazdasági mutatószámok alapján az ilyen definíció az általunk vizsgált régióban nem is meglepő –, akkor az értelmezés és a fejlesztési javaslatok kialakítása jól ismert modellt követ. E modell szerint az urbánus térségekhez viszonyítva a vidéki települések a kisebb intézmények, az alacsony tanulólétszám, a fejlesztésre váró infrastruktúra, a gyengébb eszközellátottság, az alacsonyabb képzettségű pedagógusok, az iskolai oktatás szempontjánál kedvezőtlenebb családi háttér mutatószámai alapján, a “hátrányos helyzetű” térség fogalmához jutunk, és nem kérdéses az ilyen térségben működő oktatás kedvezőtlen társadalmi meghatározottsága.

De mi a helyzet abban az esetben, ha a hátrányos helyzet statisztikai mutatószámai valóságosak ugyan, de a szóban forgó térség nem tekinti magát periferikus helyzetűnek? Ha a vidékiség egyéb adottságait (társadalmi szerkezet, életvezetési modellek) a térségben élők pozitívnak tekintik, kisebb-nagyobb körben sajátuknak érzett/tudott társadalmi nyílánosságot működtetnek, a térség egyes részeire és egészére vonatkoztatott identitásokkal bírnak (és építik is azokat)? Nem utolsósorban pedig, ha ez a térségi társadalom a nyelvi és etnikai különbözőség okán az országos rendszerrel szemben (az adminisztratív apparátustól a nemzeti ideológiáig terjedő skálán, mentális és gyakorlati síkon egyaránt) opozíciós mintákat alakít ki és működtet? Erre a helyzetre példa a romániai székelyföldi térség, amelynek oktatási hálózata jogi-adminisztratív értelemben az országos hálózat része, fenntartója az állam, amely centralizált rendszert működtetve írja elő az oktatás tartalmát és gyakorlatát. Ugyanakkor a székelyföldi társadalom a térségi oktatást intézményeivel, személyzetével, tevékenységével és társadalmi szerepével egyetemben – implicit vagy explicit módon – “sajátuknak” is tekinti. Tanulmányunkban azt a kérdést vizsgáljuk, hogy milyen módon befolyásolják a Székelyföld jellemzői a térségi magyar oktatás működését. Az oktatás témaköréből az intézmények működését, a pedagógusi szerepek, illetve az oktatási/tanulási tevékenység térségi társadalmi szerepének alakulását elemző kutatási eredményeket mutatjuk be.

Megközelítésünk eltér a romániai magyar, ezen belül a székelyföldi oktatásüggyel foglalkozó – normatív jellegű – romániai magyar kisebbségpolitikai diskurzustól és kutatási gyakorlattól. Normatív jelleg alatt értjük, hogy az oktatással kapcsolatos szakmai, szakpolitikai és hétköznapi diskurzusok, témák döntő hányadát a magyar közösség kisebbségi helyzetéből adódó hátrányok és igények, az ezekhez kapcsolódó érdekvédelem-elképzelések és törekvések határozzák meg. A kisebbségi magyar oktatás (a kisebbségi diskurzusban metafo-

rája: „az Iskola”) problémaköre három évtizede a kisebbségpolitikai diskurzus legfontosabb toposzai közé tartozik a székelyföldi térségben is. A beszédmodot és az iskola témakörével kapcsolatos magatartási modelleket egyaránt meghatározó fontosabb témaköröknek két nagy csoportja van. Az egyik az állammal szembeni követelések, elvárások (oktatási intézmények visszaigénylése, intézmények, oktatói állások, beiskolázási keretszámok, tankönyvek igénylése) körül formálódik, a másikat az iskolahálózat leépülése vagy a leépülés veszélye (tanulólétszám és oktatói állások csökkenése, osztályok összevonása, a teljesítménymutatók romlása országos összehasonlításban) alkotja. A politika, a média, a szakpolitikai és intézményi diskurzus együttesen tartja fenn ezt a tematizációt, amelynek része a szakmai-szakpolitikai diskurzus, illetve az iskolaügyhöz kapcsolódó szimbolikus eseményeket kísérő narratívák halmaza. Ebben a kontextusban a térségi oktatással (és a romániai magyar oktatás egészével) foglalkozó felmérések és elemzések döntő hányada olyan témákat helyez előtérbe, mint a magyar nyelven tanulók létszámának alakulása, a beiskolázási mutatók évenkénti változása, a pedagógusok létszámának alakulása, a magyar nyelvű tankönyvellátottság helyzete, az oktatás régiók és településtípusok szerinti veszélyeztetettsége; ennek újabb összegző megfogalmazását lásd az „Iskolák veszélyben” című kiadványban (Barna et al. 2016). A közéleti és szakpolitikai diskurzusban is ezek a témák kapnak nagyobb hangsúlyt.

Jóval kevésbé jellemző az olyan szakmai megközelítés, amely az intézmények működési módjával, a pedagógusok helyzetével, az oktatás társadalmi szerepével, illetve általában az oktatás és a térségi társadalom kapcsolatával foglalkozik. Fontos kivételnek tekinthető Mandel Kinga (2016) könyve, meg kell azonban jegyezni, hogy a kutató Magyarországon dolgozik, és a kiadvány is ott jelent meg. Általában elmondható, hogy a térségre jellemző közéleti és szakpolitikai iskolanarratíva az adatokhoz és a folyamatokhoz ideologikus és szimbolikus tartalmakat társít, és szerkezetében oppozíciós jellegű (mi – ők, kisebbség – többség, kisebbség – állam, magyar – román, magyar – anyaországi magyar), és az elmentéppár „saját” oldala hordozza a pozitív tartalmakat. Normatív jellegét nem csupán az ideologikus tartalom biztosítja, hanem a fontos témák és témakezelési módok jól definiálható köre is (milyenek voltunk, mi hiányzik, melyek a mai adatok, mi épül le, mit nem ad a hatalom, milyen gondjaink vannak, mit értünk el, mit akarunk, mire van szükségünk), és nem utolsósorban a számok dominanciája az értelmezések felett. A témakezelés afirmatív, nem kevés esetben kifejezetten definíciójellegű. A normatív diskurzus szimbolikus és ideologikus súlya azt eredményezi, hogy ez a beszédmód uralja és képviseli a térségi oktatás problémakörét. A narratíva domináns témáitól és témakezelési módjaitól nyilván el lehet térni, de az eltérő témák és beszédmódok rendszerint az iskolanarratíván kívülre szorulnak. Ez a térségi társadalmi adottság a helyzetfeltáró munkának vagy a résztémák elemzésének nem kedvez, azok másodlagos szerepet kapnak, zavaró vagy felesleges tényezőként jelennek meg.

Túl a normatív megközelítésen

A kisebbségpolitikai narratívában megjelenített statisztikai tények és változási folyamatok (az oktatás intézményi kereteinek trendszerű csökkenése) valóságosak. Ez azonban a térségi oktatás működésének csupán az egyik részét jelenti. Már az oktatás működésével kapcsolatos hétköznapi társadalmi tematizáció is nagyságrendekkel gazdagabb, mint a normatív beszédmód. A normatív megközelítést kibővítő helyzetelemzés, illetve a fejlesztéspolitikai megközelítés tovább bővíti a térségi oktatással kapcsolatos témákat. A vidékkutatás szempontjai és módszerei a normatív megközelítésnél jóval szélesebb kontextusba helyezik a térségi oktatást, szakmai szempontokat kínálnak a kialakult helyzet holisztikusabb megközelítéséhez, illetve fejlesztéspolitikai megoldásokhoz. Az alábbiakban két olyan szélesebb körű változási folyamatra szeretnénk jelzésszerűen utalni, amelyek – külső tényezőként – a térségi oktatáshoz kapcsolható helyzetelemzési és fejlesztéspolitikai tematizáció kialakításának szükségessége mellett szólnak. Az első az új vidékfejlesztési paradigma előtérbe kerülése (többszintű kormányzás, a vidéki térségek fölértékelődése, endogén értékek előtérbe helyezése, fenntarthatóság, bottom-up típusú fejlesztési modellek), ennek a paradigmaváltásnak a hatása részben már az általunk vizsgált térségben is kimutatható. A második a vidéki iskolák újrapozicionálásához kapcsolódó kezdeményezések térnyerése. E két kérdéskör rendszeres és részletes térségi szakmai-közéleti tematizációja szükségesnek mutatkozik ahhoz, hogy a székelyföldi térség oktatási folyamatainak értelmezésében túl lehessen lépni a ma domináns normatív megközelítésen.

Előtérben a vidék

A helyi fejlesztés, az agrárinnováció, a lokális identitás témakörében végzett térségi kutatássorozataink (Biró, Magyar 2017; Bodó 2019; Biró, Laczkó-Albert, Sárosi-Blága 2019) eredményei egyértelműen jelzik, hogy Székelyföldön is fokozatosan előtérbe kerülnek az „új vidékfejlesztési paradigma” (OECD 2006) szempontjai és gyakorlatai. Erre utal többek között az, hogy egyre nagyobb teret nyer a falusi települések multifunkcionális jellege, a településeken az agrártermelés mellett megjelenik a rendezvényszervezés és a turizmus, bővülnek a lokális identitás erősítését célzó törekvések, megjelennek a nem agrárjellegű vállalkozások, a külső forrásbevonásra alapozó fejlesztések mellett pedig fokozatosan egyre nagyobb szerepet kapnak a bottom-up típusú helyi kezdeményezések és az endogén erőforrások bevonása iránti igény (Biró 2016). Az utóbbi két évtized nemzetközi vidékkutatásai sokféle területen jelzik a rurális terek funkcióváltását. Van der Ploeg és szerzőtársai (2000) a vidéki térség újradefiniálásának öt jellemzőjét veszik számba, Michael Woods (2007) a globalizációs hatások kapcsán szintén öt témakörben vizsgálja a vidéki térségek átalakulását. De ide sorolhatunk olyan további elemzéseket is, melyek tárgya például a poszt-produktívizmus térnyerése a gyakorlatban

és a közpolitikai diskurzusban (Almstedt et al. 2014), a rekreáció és a fogyasztási gyakorlat átalakulása (Lundmark 2006; Mather, Hill, Nijnik 2006). Almstedt és szerzőtársai (2014) azt is kiemelik, hogy az új vidékfejlesztési paradigma által jelzett fordulat nem csupán az agráriumot, hanem a vidéki életvezetés jóval több szintjét érinti. Ennek a fordulatnak fontos összetevője a kulturális markerek szerepének előtérbe kerülése (Ray 1998), a rurális elitnek szerepének átalakulása (Gray, Sinclair 2005), a helyhez való viszonyulás változása (Cheshire, Meurk, Woods 2013), a kreatív osztály rurális térségben való megjelenése (Herslund 2012). Székhelyföldön is több jel mutat a rurális terek újraértékelődésére. Többek között erősödik a városról falura költözés folyamata, előtérbe kerül a lokális identitás építésének témaköre, a helymarketing fontossága, szembevetendő az egyéni életvezetés holisztikus jellegének visszaállítására irányuló törekvések sokszínűsége, erősödik az erdő- és a környezetgazdálkodás szerepe, egyre fontosabb a társadalmi részvétel kérdésköre, és a térségre korábban nem jellemző agrárinnovációs kezdeményezések jelennek meg. Ez a gyakorlati és szemléleti fordulat ma már megjelenik a térségi fejlesztéspolitikai tematizációkban (szakpolitikai anyagok, médiaanyagok) és programokban is, elsősorban olyan témakörök kapcsán, mint a helyi értékek hasznosítása, a lokális identitás, a turizmus, a rendezvényszervezés. A vidéki térség fölértékelődésének a folyamata véleményünk szerint olyan változás, amely hatással lehet az életvezetés más területeire, de a helyi intézmények (többek között az iskolák) működésének újrapozicionálására is.

Vidéki iskolák új szerepben

Napjainkban a rurális iskolák újrapozicionálásának kérdése több országban, sok térségben napirenden van. A szakirodalomban sokféle szemszögből foglalkoznak a kérdéssel. Kiemelik az iskola közösségfejlesztő szerepének elemzését (McCracken, Miller 1988; Miller, Bruce 1995), a hely, a vidéki oktatás, valamint a pedagógusok szakmai identitása közötti összefüggések fontosságát (Roberts 2013). Foglalkoznak az adott intézmény társadalmi és környezeti kontextusának szerepével (Bæck 2015), a vidéki iskolák társadalmi és gazdasági jelentőségével (Lyson 2002). Mások az iskolavezetők szerepét vizsgálják (Wallin, Newton 2014; Lingam, Lingam, Raghunwaiya 2014; Bauch 2001), hangsúlyozzák a szereplők közötti hálózatosodás és párbeszéd fontosságát (Corbett, Helmer 2017), s nem utolsósorban pedig arra hívják fel a figyelmet, hogy a pedagógusok kisebb közösségekben betöltött szerepének vidékfejlesztési jelentősége is van (McCracken, Miller 1988; Miller, Bruce 1995; Williams 2010). (A szakirodalmi anyagok szemlélő jellegű áttekintését lásd: Biró, Sárosi-Blága 2018).

A szakirodalmi anyagokban az „újrapozicionálás” kifejezés tartalma meglehetősen összetett, és jóval túlmutat az iskolák térségünkben ismert és megszokott oktatási-nevelési szerepkörén. Az újrapozicionálás új funkciókat, új lokális társadalmi szerepeket javasol az iskolának, és ez az oktatási intézmények működési

modelljének, társadalmi szerepkörének átalakulásához vezet. Az újrapozicionálás eredményeként lényeges mértékben átalakul az iskola mint helyi intézmény működési modellje és társadalmi funkciója. Az újrapozicionálás egész sor intézményi, adminisztratív, szabályozási és személyi feltétel megváltozását igényli, kivitelezése idő- és költségigényes, valamint több szereplő együttműködését igényli. Mindebben fontos szerepe van a technológiai innovációnak (digitális eszközök, tartalmak és platformok, hálózatok), amelyek ma már periférikus helyzetű településeken is hasznosíthatók. Célszerű hangsúlyozni azt is, hogy a vidéki iskolák újrapozicionálása nem csupán kényszerűség lehet, hanem – a vidéki térségek és települések fölértékelődési folyamatához kapcsolódva – helyi fejlesztési modell, esély, versenyképességi tényező is.

Úgy véljük, hogy a fentiekben röviden jelzett két folyamathoz kapcsolódó szakmai anyagok alapján meggyőzően lehet érvelni amellett, hogy a térségi oktatás kutatásában – a normatív megközelítések kisebbségpolitikai érdekből való fenntartása mellett – célszerű teret adni a vidékkutatáshoz kapcsolódó olyan megközelítéseknek és elemzéseknek is, amelyek a térségi társadalom működésének, hatásának feltárására irányulnak. Ez térségi szempontból már csak azért is indokolt lehet, mert az országos oktatásfejlesztés számára a vidéki térségek fejlesztése napjainkban nem jelent prioritást. Az oktatási innovációt támogató pilot-programok nem vidéki térségekben zajlanak, az egyes iskolák fenntartásával kapcsolatos döntéseket (intézmények, osztályok összevonása) gazdasági-pénzügyi érvek alapozzák meg, a beruházások rehabilitációs jellegűek, vagy legfejlebb a szinten tartást szolgálják. Ezen tapasztalatok alapján Székelyföldön időről időre fölmerül az a kérdés, hogy a térség saját erőforrásaira alapozva (önkormányzatok, közbirtokosságok, vállalkozások) mit lehetne tenni a térségi oktatás érdekében. Ám legyen szó akár a térségi erőforrások hasznosításának mérlegeléséről, akár országos léptékű fejlesztési elképzelések gyakorlatba ültetéséről, a vidéki társadalom működésének jellegét és hatását (legyen az támogató vagy korlátozó jellegű) aligha érdemes megkerülni.

Vidék és oktatás: társadalomtörténeti előzmények

Az iskola és az oktatás kérdéskörével az Intézet 1990-ben történt hivatalos bejegyzését megelőzően kezdtünk foglalkozni, ebben az időszakban a hátrányos nyelvi helyzetről készült kiadvány (Biró 1984), illetve egy tanulmánykötetet adtunk ki a középiskolások körében végzett kutatásokról (Rostás 1989). Az 1989-es romániai rendszerváltást követően interjúsorozatok, kérdőíves adatfelvételek, esetelemzések, társadalomtörténeti kutatások keretében gyakorlatilag folyamatosan foglalkoztunk a térségi oktatás jellemzőivel regionális, táji és lokális léptékben egyaránt. Fontosabb elemzési témáink a következők voltak: az iskolához és a tanulóhoz való viszonyulás mintázatai, intézményvezetői és lakossági narratívák

elemzése, a pályaválasztás családi meghatározottsága, funkcionális analfabetizmus, a lokális léptékű decentralizációs folyamat, a pedagógusok szerepkonstrukciói, agrárszaklíceumok és társadalmi környezetük viszonya (Bíró et al. 1994; Bodó 2004; Túros 2005, 2006; Bíró, Ozsváth-Berényi 2010; Bíró, Bodó, Burus-Siklódi 2015; Bíró, Bodó 2016). (A témával kapcsolatos kutatásokról és publikációkról szakmai összefoglaló és szakirodalmi jegyzék készült.)¹ Az elemzések egyik fontos tapasztalata az, hogy a székelyföldi vidéki társadalomnak az iskolához, a tanuláshoz való mai viszonyulása jelentős mértékben kötődik a társadalomtörténeti előzményekhez, és ezekkel összefüggésben a kulturális mintákhoz, közösségi meghatározottságú magatartásmodellekhez.

A térség paraszti társadalmában – egészen az 1962-ben záruló kollektivizálásig – meghatározó volt az életvezetés számára fontos „helyi/saját tudás”, és az iskola, a pedagógus által képviselt „idegen tudás” közti aszimmetrikus viszony. A helyi tudás értelmezési és értékelési keretként működött az iskola által képviselt tudás vonatkozásában, a helyi tudás szempont- és értékrendszere határozta meg, hogy az iskolai tanulás mire való. Az 1960-as évek elejétől-közepétől fokozatosan megerősödött egy olyan folyamat, amelyben az iskolai tanulás a helyi társadalomból való kilépés csatornájaként működött (szakiskolai képzés, középiskolai képzés, később az egyetemi képzés), és a helyi tudás tudomásul is vette az iskolai tanulásnak ezt a funkcióját, domináns értelmező és értékelő funkciója ennek ellenére továbbra is megmaradt. A középfokú képzés tömegessé válása a falu szemében nem tette legitimebbé a külső tudást, a „saját” és az „idegen” tudás közti különbség ebben az időszakban is megmaradt. A középfokú képzést biztosító iskola inkább az érettségi oklevél megszerzésének helye. A tudás képviselőinek társadalmi súlya a vidéki térségben továbbra is alacsony maradt abban az értelemben, hogy a helyi társadalom az iskolai tanulás révén szerzett pozíciót (helyi pedagógus, gyógyszerész, orvos, hivatalnok) elfogadja, ám a pozícióhoz kapcsolt tudást nem tekinti a helyi tudás részének. Sőt, a vidéki életforma 1989 utáni rehabilitációja (a kollektivizálás előtti földtulajdonszerkezet visszaállítása, az 1950-es évek elején fölszámolt helyi közösségi intézmények újraindítása, erőteljes lokális identitásépítési folyamatok), a térségi munkaerőpiac teljes átrendeződése és a munkamigráció fölértékelődése még föl is erősítette az aszimmetrikus viszonyt, és – paradox módon – az iskola és a tanulás presztízsének csökkenéséhez vezetett. Nem változtatta meg lényeges mértékben ezt az alapviszonyt az egyetemi oktatás expanziója sem, ugyanis a helyi tudás értelmező és értékelő szerepe ma is többféle formában érhető tetten az iskolához és a tanuláshoz való viszonyulásban, az iskolai tanulás családi tervezésében és támogatásában, a pedagógusokhoz való viszonyulásban, vagy az iskolák által kezdeményezett programokon való részvételben. Nem mutat határozott jel arra, hogy a térséget is érintő globalizációs trendek (mobilitási lehetőségek, kommunikáció, digitalizáció, munkamigráció) ezt a viszonyulásmódot érdemben befolyásolták volna.

Az Intézetben folytatott kutatások eredményei, a tereptapasztalatok azt mutatják, hogy a székelyföldi iskolahálózatban és oktatási/nevelési gyakorlatban az 1989 utáni három évtizedben tartósan és dominánsan jelen vannak az alábbi trendek:

- A szakmai, szakpolitikai és közéleti diskurzusban tartósan az intézményrendszer számszerűsített működési paraméterei képezik a fontos témát, ehhez képest az oktatási gyakorlat problémaköre, az oktatás minőségével kapcsolatos kérdések csoportja, a versenyképesség, a minőség, a társadalmi elvárásoknak való megfelelés mértéke és a társadalmi beágyazottság helyzete csak alkalmilag tematizálódik.
- A térség lakosságát továbbra is az alulképzettség jellemzi.
- Az egyszakos képzés gyakorlata, pozitív megítélése annak ellenére tartósan bizonyul, hogy az 1989 utáni munkaerőpiaci változásokkal előtérbe került a szakmaváltás igénye, illetve lehetősége. Még mindig meghatározó súllyal van jelen az a meggyőződés, hogy „egy szakmát megtanultam, és az legyen elég”. Nem zárják ki az új ismeretek szerzésének szükségességét, de azokat sokkal inkább gyakorlat, és nem iskolarendszerű képzés révén próbálják megszerezni. Az egyszakosság elve nagy szerepet játszik abban is, ahogyan a szülők befolyásolják gyerekeik iskolaválasztását (középiskolai szakok, egyetemi szakok választása). A családok nem kompetenciacsomagokban, nem tanulási tartalmakban gondolkodnak, hanem a szakok neveiben, abban bízva, hogy a tartalmas egyszakos képzés elősegíti a munkahelyszerzést.
- A szülők a tanulási életpálya tervezésében és szervezésében két domináns modellt követnek. Az egyik szerint a gyerek menjen végig minden lehetséges képzési fokozaton, míg a másik szerint a gyerek tanuljon, de amint lehet, ki kell lépnie az oktatási rendszerből. Ezek a beállítódások korán kialakulnak, menet közben rendszerint nem változnak, a szülők tanuláshoz való viszonyulásukat – nagyon kevés kivételtől eltekintve – nem a gyerekek iskolai teljesítményéből vezetik le.
- Tapasztalataink szerint több mint másfél évtizede erősödik a tanulástól (iskolától) való elfordulás trendje.
- Az oktatás és az iskola társadalmi szerepével kapcsolatban több, egymástól független narratíva alakult ki. A társadalmi nyilvánosságban a normatív narratíva dominál, míg a hétköznapi kommunikációban a beállítódásokat igazoló narratíva. A változást jelző vagy igénylő narratívák (tudástársadalom, szakmai képzés) csak hívószavakként, metaforákként, alkalmi jelleggel vannak jelen.

Vidék és oktatás: mai helyzetkép

2019-ben intézeti kutatási program keretében (interjúk, esetelemzések) foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy a vidéki térségek fölértékelődésének kontextusában milyen tényezőkkel kellene számolni abban az esetben, ha napirendre kerülne a vidéki iskolák újrapozicionálásának tervezése. E munka keretében vizsgáltuk a vidéki társadalom azon jellemzőit, amelyek az iskolák működését, a pedagógusi és az intézményvezetői szerepek alakulását napjainkban is befolyásolják. Ez a szakmai program lehetőséget és kihívást jelentett abban a tekintetben, hogy feldolgozzuk és összefoglaljuk az Intézetnek a térségi oktatással kapcsolatos több mint három évtizedes kutatási eredményeit. A következőkben ezeket a tapasztalatokat foglaljuk össze jelzésszerűen, elsősorban a székelyföldi vidéki iskolák újrapozicionálási esélye szemszögéből. Hangsúlyozzuk, hogy az alábbi összefoglaló az intézeti kutatások szakmai következtetéseit tükrözi, a térséggel foglalkozó kutatási eredmények teljes körű áttekintése jóval nagyobb feladat.

Az elemzett székelyföldi vidéki térségben az iskola és a helyi társadalmi környezet rendszeres, partnerszintű együttműködésének nincsen kialakult gyakorlata. Ez nem jelenti azt, hogy a helyi társadalom és az iskola kapcsolata ne lenne sűrű és jelentésekkel, értékkel terhelt. A helyi társadalom részéről a viszonyulás folyamatos (magatartások, vélemények, társadalmi elvárások formájában), a mai helyzetben ezt a viszonyulást az iskola mint intézmény, és a pedagógus mint személy kisebb vagy nagyobb mértékben tudomásul veheti, vagy figyelmen kívül hagyhatja (ez utóbbira az ingázó pedagógus szolgáltatathat példát).

A helyi társadalom meggyőződése – miközben magatartások, vélemények és elvárások formájában értelmezési és értékelési rácsot vetít az iskola működésére – az, hogy az iskola működtetése nem a lokális társadalom ügye (feladata), hanem teljes mértékben az állam terepnuma és felelőssége, következésképpen ebben a lokális társadalomnak beleszólási, szerepvállalási lehetősége érdemben nincs. Ebben a meggyőződésben osztozik – nem egyforma módon, nem azonos érvekkel – három fontos helyi szereplőcsoport: a családok, a helyi elitek és a pedagógusok. Az elmúlt három évtized során több kísérlet is történt az együttműködési keretek formalizálásra (országos léptékű decentralizációs kezdeményezések), a helyzet azonban változatlan maradt.

A helyi társadalom *lokális szerepet rendel minden pedagógushoz*. Ennek a szerepnek két komponense van. Az egyik egy ún. viselkedési elvárás (öltözet, magatartás, beszédmód), a másik pedig egyfajta társadalmi igény arra vonatkozóan, hogy oktatói munkája mellett tegyen valamit a helyi közösség érdekében (kulturális műsort állít össze, színdarabot tanít, táncsoportot vezet, sportági csapatot szervez). Az ilyen jellegű elvárás azonban napjainkban mérséklődött. A szerepvállalás elmaradása esetén a szankcionálás a helyi informális értékelésben jelenik meg (megszólás, leértékelés).

Az iskola lokális társadalmi szerepével kapcsolatos társadalmi elvárások szinte kizárólagosan az oktatási és nevelési funkcióra korlátozódnak. Ennek az elvárásnak két szintje van. Az egyik elvi és közösségi jellegű, és meg is fogalmazódik: „az iskola/a tanár feladata az, hogy a gyerekeket oktassa és nevelje”. Az általános kijelentés mögött azonban partikuláris elvárás van: „az én gyerekeket oktassa és nevelje jól az iskola/a tanár”. A partikuláris érdek folyománya az, hogy vidéki környezetben ahány család, annyiféleképpen viszonyul az iskolához. *A család a saját érdekei és értékei mentén perszónifikálja (antropomorfizálja) az iskolát mint intézményt és az oktatást mint intézményesített gyakorlatot.* A kapcsolat partikuláris jellege korlátozza a szülői bevonódás közösségi mintáinak kialakulását, ugyanakkor veszélyként értelmez minden olyan változást (a fejlesztést is), amely a már kialakított partikuláris kapcsolat részleges vagy teljes újradefiniálását vetíti előre.

A helyi társadalom értelmezésében az oktatás-nevelés és az extracurriculáris tevékenység a funkciók, a mentalitás, az értékelés szintjén is párhuzamos tevékenységek, és egymástól nagyon eltérő értékkel bírnak. Az extracurriculáris tevékenység a helyi társadalom szemében hangsúlyosan csak komplementer, szabadidős, kikapcsolódási jellegű program, „nem igazi”, „nem fontos”, nem az iskolai funkció része. Az ilyen jellegű iskolai tevékenységek köre az utóbbi egy-két évtizedben nagyon kibővült. Jellegzetes példái a testvértelepülésekkel kialakított és a családokat is bevonó kapcsolatok, a családokat is nagymértékben mozgósító rendezvények, az iskola felújításában való szülői részvétel, háttéralapítványok létrehozása és forrásbevonási kísérletek sorozata, valamint az iskolához kapcsolható lokális jellegű ünnepek felértékelődése. Ezeket az új típusú tevékenységeket a lokális társadalmi értelmezés és értékelés leválasztja az iskoláról, olyan plusz funkcióként definiálja, ami nem tartozik szorosan az iskolához, és ez a funkcionális leválasztás értékbeli lefokozással is jár.

A vidéki társadalom a pedagógus szakmai kompetenciáinak hasznosítását az oktatási keretre korlátozza. Többféle oka van annak, hogy a vidéki iskolákban ma a pedagógusok szakmai tudásának és személyi képességeinek csupán töredéke hasznosul. Az alacsony tanulólétszám kisebb esélyt kínál arra, hogy egy-egy osztályban olyan tanulócsoporthoz alakuljon ki, amely az adott tárgyból jól teljesít, és a pedagógust nagyobb szakmai teljesítményre ösztönzi. Előfordul, hogy a pedagógus a képzettségének meg nem felelő tárgyakat oktat, de ilyen ok lehet a didaktikai eszközök vagy a műszaki felszereltség hiánya is. Nem utolsósorban pedig kis létszámú vidéki iskolákban sok esetben csökken a teljesítményelvárás is. *A pedagógusok szakmai kompetenciáinak tanórán kívüli hasznosítására azonban a lokális társadalom nem nyitott.* Az ezen a téren tapasztalható korlátok alapvetően mentális jellegűek. Szokatlan, idegen az a gondolat, hogy ennek a tudásnak, kompetenciának és tevékenységnek szolgáltatásjellege és piaci értéke lehet, s hogy a rendelkezésre álló kompetenciakészlet helyi fejlesztéspolitikai potenciált is jelenthetne ezekben a lokális közegekben.

A helyi vezetés (önkormányzat) és az iskola/oktatás viszonyát nagyon erős aszimmetria jellemzi, és *a helyi társadalom véleménye/magatartása ezt az aszimmetriát visszaigazolja*. Az aszimmetria lényegét az határozza meg, hogy a vezetők nem tekintik igazán helyi intézménynek az iskolát, ami számukra azt jelenti, hogy nem a helyi vezetők irányítják. A helyi fejlesztési stratégiákban az iskola csak épületként, oktatói állományként és tanulói létszámként, nem pedig a település többi elemével összefüggő lokális tevékenységként jelenik meg. Fejlesztési feladatként pedig csak annyiban, hogy az épületet fel kell újítani. Az aszimmetria kifejeződik a távolságtartás formáiban, az elvárások/utasítások megjelenítésében, illetve az együttműködési alkalmak kezelési módjában egyaránt. Az aszimmetria (a helyi vezetés/adminisztratív intézmény fölényhelyzete és az iskola alárendelt helyzete) a vidéki lokális társadalom egyik meghatározó strukturális jellemzője. Sok esetben hasonló viszony tapasztalható a helyi egészségügyi intézménnyel kapcsolatban is, illetve általában az olyan intézményekkel vagy szakmai szereplőkkel szemben is, amelyek/akik településen kívüli intézményi autoritáshoz tartoznak.

Sajátos, a vidéki társadalom működésébe integrálódó szerepet alakítanak ki és gyakorolnak a vidéki iskolák vezetői. Ennek alapját az intézményi struktúrák és az ezekben működtetett vezetői szerepek közti viszonyoknak olyan modellje alkotja, amelyet Romániában az 1989-es rendszerváltás előtti időszak társadalmi környezete termelt ki és erősített meg. Miközben a működési szabályok, a hivatalos elvárások és intézményi értékelések köre egységes, országos léptékben erőteljesen centralizált, az intézmény helyi működésére és társadalmi szerepére vonatkozó értelmezések és attitűdök világa sok esetben helyi, egyedi, sajátos lehet. A szigorúan szabályozott (a szereplők megítélése szerint indokolatlanul túlszabályozott) struktúrához való igazodás nem zárja ki az ebben a struktúrában vállalt vezetői szerep és magatartás nagyon hangsúlyos egyediesítését, a rendhez való igazodásnak és az egyediesítésnek a helyzetektől függő váltogatását sem („átjárási technikák”, lásd Bodó 1998). A vidéki környezetben két tényező is támogatja ennek a kettősségnek a kialakulását. Az egyik az a tény, hogy az előírások és elvárások jó részének a vidéki iskola a gyakorlatban nem tud megfelelni (legfeljebb formálisan, a hivatalos jelentések és szereplések szintjén). Ezzel szemben a kialakult helyi működési modell implicit legitimitással rendelkezik, következőképpen azok a lokális értelmezések, magatartások és víziók is elfogadottak, amelyeket a helyi szereplők alakítanak ki, tartanak fenn a helyi iskola működéséről és társadalmi funkciójáról. Másfelől az iskola helyi sajátos működésére és társadalmi szerepére vonatkozó értelmezések és attitűdök egyediesítését a kisebbségi helyzet is támogatja. Ez tulajdonképpen a „népszolgálat” paradigma (Lőrincz 2015) újraéledésének a következménye. A népszolgálati paradigma mai változatai az elvégzett munka tartalmától, minőségétől, eredményességétől függetlenül is „értékesként”, kiemelt személyes feladatvállalásként tételezik az intézményvezetői munkát. A kisebbség érdekében végzett munka szabad teret ad az intézmény működésére irá-

nyuló személyes interpretációknak, az intézmény és annak működése összekapcsolódik a személyiséggel, bizonyos értelemben annak részévé, tulajdonává válik. Ezért minden olyan változtatási kezdeményezés, amely az iskola helyi működésének és társadalmi szerepének megváltoztatására irányul, egyben „támadást” jelent az intézményvezető személy identitása, habitusa ellen. A vezető személyét (habitusat, identitását) a helyi társadalom védi és visszaigazolja.

Összefoglalás

Tanulmányunkban korábbi kutatási eredményeink és az intézetünk – a csíkszeredai székhelyű Regionális és Antropológiai Kutatások Központja – keretében végzett újabb térségi elemzések alapján azzal a kérdéssel foglalkoztunk, hogy a székelyföldi vidéki térség társadalmának jellemzői befolyásolják-e a térségi oktatás alakulását. Kutatási tapasztalataink szerint a vidéki térség társadalomtörténeti jellemzői napjainkban is meghatározzák az oktatást, és ez a hatás az intézmények, az intézményvezetők és pedagógusszerepek, a helyi elitszerepek és a lakossági (családi) szerepek terén is megmutatkozik. Összegzésként három következtetést kívánunk kiemelni.

Tapasztalataink szerint a vidéki térségben az oktatás kettős erőterben formálódik. Egyfelől az országos jogi, intézményi keret és oktatáspolitikai, másfelől pedig a térségi társadalom működési modellje alakítja a mindennapi oktatási gyakorlatot. Maga a térségi oktatás e két tényezőcsoport interferenciája eredményeként válik olyanná, amilyennek ma látjuk.

A székelyföldi térségben is működő, romániai magyar kisebbségi oktatásra irányuló normatív diskurzus mindkét tényezőcsoport hatását elfedi. Az országos rendszer hatásából gyakorlatilag csak a kisebbségre nézve hátrányos hatásokat, a térségi oktatás működéséből pedig a kisebbségi oktatási jogérvényesítéssel kapcsolatos hiányokat és igényeket emeli ki. A normatív diskurzus éppúgy nem foglalkozik a térségi társadalom hatásával, ahogy a két tényezőcsoport (országos rendszer, térségi társadalom) interferenciájával sem.

A vidéki oktatási intézmények újrapozicionálásával kapcsolatos elemzéseink alapján úgy véljük, hogy fejlesztéspolitikai megfontolásokból – amennyiben sor kerülne olyan program kidolgozására, amely a rurális iskolák működésének tényleges helyzetfeltárását, illetve az oktatási intézmények lokális szerepeinek újrapozicionálását célozza – figyelembe kell venni a térségi társadalom hatásának elemzését is. Az oktatáskutatás ebben a térségben a vidékkutatás részeként kezelhető. Egy ilyen szakmai lépés természetesen azt is jelenti, hogy a kutatásnak – amennyiben eredményeivel támogatni kívánja a kisebbségi oktatást – ki kell lépnie a normatív szemléleti és diszkurzív keretből. A tanulmányban jelzett kutatási tapasztalatok kiindulópontokat kínálhatnak egy ilyen térségi léptékű szakmai fordulat számára.

Jegyzet

- 1 A témával kapcsolatos összefoglaló anyag és az online olvasható linktár az Intézet honlapján érhető el: <http://www.kamintezet.ro/?q=node/95>

Irodalom

- Almstedt, A., Brouder, P., Karlsson, S., Lundmark, L. (2014): Beyond post-productivism: from rural policy discourse to rural diversity. *European Countryside*, 4., 297–306. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0016>
- Bæck, U. D. K. (2015): Rural Location and Academic Success—Remarks on Research, Contextualisation and Methodology. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 4., 435–448. <https://doi.org/10.1080/00313831.2015.1024163>
- Barna G., Kapitány B., Kiss T., Márton J., Toró T. (2016): *Iskolák veszélyben. Tanulmányok a Székelyföldön kívüli magyar oktatás helyzetéről*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár
- Bauch, P.A. (2001): School-Community Partnerships in Rural Schools: Leadership, Renewal, and a Sense of Place. *Peabody Journal of Education*, 2., 204–221. https://doi.org/10.1207/S15327930pje7602_9
- Bíró Z. (1984): *Beszéd és környezet*. Kriterion Kiadó, Bukarest
- Bíró A. Z. (2016): A fiatal gazdák innovációs szerepe a székelyföldi térségben. In: Bíró A. Z., Magyar F. (szerk.): *Agrárinnováció – térségi esély. Fiatal gazdák a székelyföldi térségben*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 13–56.
- Bíró A. Z., Bodó J., Gagy J., Túros E. (1994): A túlélés vonzásában. Helyzetelemző tanulmány a romániai magyar oktatási/nevelési szerkezetéről. In: Túros E.(szerk.) *Változásban? Elemzések a romániai magyar társadalomról*. Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 67–92.
- Bíró A. Z., Bodó J. (szerk.) (2016): *Internet – Iskola – Anyanyelv*. Státus Kiadó, Csíkszereda
- Bíró A. Z., Bodó J., Burus-Siklódi B. (szerk.) (2015): *Szakképzés, Együttműködés, Társadalmi modernizáció*. Alutus Kiadó, Csíkszereda
- Bíró A. Z., Laczkó-Albert E., Sárosi-Blága Á. (szerk.) (2019): *Beruházás és/vagy közösségépítés. A helyi fejlesztés mintázatai Gyergyóremetén*. Gyergyóremete helyi önkormányzata, F&F International
- Bíró A. Z., Magyar F. (szerk.) (2017): *A generációváltás esélyei. Agrárvállalkozók innovatív szerepe a székelyföldi térségben*. Státus Kiadó, Csíkszereda
- Bíró A. Z., Oszváth-Berényi H. (szerk.) (2010): *Hogyan tovább, közoktatás?* Hargita Népe Kiadó, Csíkszereda
- Bíró A. Z., Sárosi-Blága Á. (2018): Rurális iskolák – válaszút előtt? *Pro Scientia Ruralis*, 3–4., 105–147.
- Bodó J. (1998): Átjárési technikák a szocializmusban a társadalom privát és hivatalos szférája között. In: Bodó J. (szerk.): *Fényes tegnapunk. Tanulmányok a szocializmus korszakáról*. Pro-Print Kiadó, Csíkszereda, 31–80.
- Bodó, J. (szerk.) (2004): *ALMa – Acces to the Labour Market*. Alutus Kiadó, Csíkszereda
- Bodó J. (szerk.) (2019): *Vidék és Társadalom. DOMUS csoportos kutatási programok*. KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központja, Státus Kiadó, Csíkszereda
- Cheshire, L., Meurk, C., Woods, M. (2013): Decoupling farm, farming and place: Recombinant attachments of globally engaged family farmers. *Journal of Rural Studies*, 30., 64–74. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2012.11.005>
- Corbett, M., Helmer, M. (2017): Contested geographies: competing constructions of community and efficiency in small school debates: Contested geographies. *Geographical Research*, 1., 4–57. <https://doi.org/10.1111/1745-5871.12209>
- G. Fekete É. (1999): *Bevezetés az alulról vezérelt (bottom-up) vidékfejlesztés elméletébe és módszertanába*. PHARE- Kereskedelmi és Vendéglátóipari Főiskola, Szolnok

- G. Fekete É. (2001): *Együtt! De hogyan? A kistérségi fejlesztő szervezetek megjelenése a területfejlesztésben*. MTA RKK, Pécs, Miskolc
- G. Fekete É. (2008): A fejlődés és versenyképesség értelmezése kevésbé fejlett térségekben. In: Lengyel I., Lukovics M. (szerk.): *Kérdőjelek a régiók gazdasági fejlődésében*. JATEPress, Szeged, 130–152.
- Gray, I., Sinclair, P. (2005): Local Leaders in a Global Setting: Dependency and Resistance in Regional New South Wales and Newfoundland. *Sociologia Ruralis*, 1–2., 37–52. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2005.00289.x>
- Herslund, L. (2012): The rural creative class: Counterurbanisations and entrepreneurship in the Danish countryside. *Sociologia Ruralis*, 52., 235–255. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2011.00560.x>
- Lingam, G., Lingam, N., Raghuiwaiya, K. (2014): Challenges for Rural School Leaders in a Developing Context: The Case of Solomon Islands. *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 2., 372–380.
- Lőrincz D. J. (2015): A népszolgálat. In: Bárdi N., Filep T. G., Lőrincz D.J. (szerk.): *A közösségi elkötelezettség alakváltozatai a magyar kisebbségek körében*. Kalligram Kiadó, Pozsony, 288–322.
- Lundmark, L. (2006): *Restructuring and employment change in sparsely populated areas: Examples in northern Sweden and Finland*. DSEG, Umea University, Sweden
- Lyson, T. (2002): What does a school mean to a community? Assessing the social and economic benefits of schools to rural villages in New York. *Journal of Research in Rural Education*, 3., 131–137.
- Mandel K. (2016): *Kihívások. Középpontban a székegyföldi oktatás kérdései*. Gondolat Kiadó, Budapest
- Mather, A. S., Hill, G., Nijnik, M. (2006): Post-productivism and rural land use: Cul de sac or challenge for theorization? *Journal of Rural Studies*, 22., 441–455. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2006.01.004>
- McCracken, J. D., Miller, C. (1988): Rural Teachers' Perceptions of Their Schools and Communities. *Research in Rural Education*, 5., 2. 23–26.
- Miller, C., Bruce, M. (1995): The Role of Rural Schools in Community Development: Policy Issues and Implications. *Journal of Research in Rural Education*, 3., 163–172.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development] (2006): *The new rural paradigm: Policies and governance*. OECD publications, Paris <https://www.ircwash.org/sites/default/files/OECD-2006-New.pdf> (Letöltés ideje: 2020.05.16.)
- Ray, C. (1998): Culture, intellectual property and territorial rural development. *Sociologia Ruralis*, 38., 3–20. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00060>
- Roberts, P. (2013): The role of an authentic curriculum and pedagogy for rural schools and the professional satisfaction of rural teachers. *Australian and International Journal of Rural Education*, 2., 89–99.
- Rostás Z. (szerk.) (1989): „Hát idefigyelj, édes fiam”. Albatrosz Kiadó, Bukarest
- Túros E. (szerk.) (2005): *Igény a tanulásra*. Pro-Print Kiadó, Csíkszereda
- Túros E. (2006): *Szakmai szintézis a székegyföldi térség oktatási intézményrendszerével és változási folyamataival kapcsolatos kutatási programok és szakmai publikációk alapján*. Kézirat, KAM – Regionális és Antropológiai Kutatások Központja, Adattár
- Van der Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion, J., Marsden, T., Ventura, F. (2000): Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40., 391–408. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00156>
- Wallin, D. C., Newton, P. (2014): Teaching Principals in Small Rural Schools: “My Cup Overfloweth”. *Alberta Journal of Educational Research*, 4., 708–725.
- Williams, D. T. (2010): *The Rural Solution. How Community Schools Can Reinvent Rural Education*. Center for American Progress
- Woods, M. (2007): Engaging the global countryside: globalization, hybridity and the reconstitution of rural place. *Progress in Human Geography*, 31., 485–507. <https://doi.org/10.1177/0309132507079503>

VITA / DISCUSSION

Kérdések és gondolatok a vidékfejlesztésről

Questions and thoughts of rural development

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI IRÉN

SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI Irén: kutató professor emerita, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete, Nyugat-magyarországi Osztály; 9022 Győr, Liszt Ferenc u. 10.; sziren@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-4535-4614>

KULCSSZAVAK: vidékfejlesztés; mérföldkövek; kistérségek; társadalmi innováció; szociális és szolidáris gazdaság

Irén SZÖRÉNYINÉ KUKORELLI: *scientific professor emerita, West-Hungarian Research Department, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Liszt Ferenc utca 10., H- 9022 Győr, Hungary; sziren@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-4535-4614>*

KEYWORDS: *rural development; milestones; microregions; social innovation; social and solidarity economy*

G. Fekete Évával szinte egy időben, a '90-es évek elejétől együtt kezdtünk dolgozni az MTA Regionális Kutatások Központjában, ő Észak-Magyarországon, én Nyugat-Dunántúlon. Mindkettőnknek a vidékkutatás volt a területe. Közös munkáink mellett beszélgetéseink is muníciókat adtak további gondolatainkhoz és kutatásainkhoz. A diskurzusok jó alkalmat szolgáltattak az összehasonlításra, hiszen eltérő terepeken gyűjtöttünk kutatási tapasztalatokat. A területfejlesztés és a vidékfejlesztés új diszciplínának számított a kilencvenes évek elején, és geográfusként Éva is a regionális kutatásokat választotta. Kezdő regionalistaként a vidék és a vidékfejlesztés meghatározásával, a kistérségi szerveződésekkel, azok térségfejlesztő hatásaival foglalkozott. Pályája során egyik fő kutatási iránya a rurális és társadalmi innováció volt, majd később ezek különböző formáit, a szolidáris és szociális gazdaságot kutatta, és különösen elmélyült a szociális szövetkezetek vidéki gazdaságra és társadalomra gyakorolt hatásainak kutatásában. Számos publikációja és könyve született a vidéki foglalkoztatást és annak különböző alternatíváit elemző kutatási eredményeiből.

A TÉT ezen rovatában a vita megszokott műfajától némileg eltérve, egy kérdéssel állítunk emléket Éva munkásságának. Az Éva életművére jellemző témaköröket fókuszba állítva kérdeztem meg néhány vidékfejlesztéssel foglalkozó el-



méleti és gyakorlati szakembert, kutatót, hogy válaszaikkal elindítsunk egy diskurzust az elmúlt 30 évet jellemző folyamatokról. Olyan kutatókat kerestem meg kérdéseimmel, akik, Évához hasonlóan, elméleti kutatásaik mellett a gyakorlat oldaláról is látják a vidékfejlesztést. A megszólított kollégák közül Kulcsár László, Finta István és Kovács Dezső írásban megküldött válaszait közöljük ebben a rovatban. Kozma Judit, a Győr-Moson-Sopron megye és Vas megye Falugondnoki Hálózat vezetője vázaltszerűen közölte tapasztalatait, melyeket beépítettem ebbe a szövegbe.

A kutatókat és gyakorlati szakembereket a következő kérdésekkel kerestem fel:

- Melyek azok a fő mérföldkövek, melyek a magyarországi vidékfejlesztés elmúlt 20-30 évére jellemzők (kistérségi szerveződés, SAPARD program, belépés az EU-ba, LEADER program, közfoglalkoztatás stb.)? Ezek a mérföldkövek hogyan befolyásolták a vidékfejlesztés folyamatait?
- Melyek azok a leggyakoribb és általános okok, melyek a vidék fejlődésének, a vidék fejlesztésének útjában álltak/állnak?
- Melyek voltak a legnagyobb eredmények (programok, tevékenységek, megvalósítások) a vidék fejlődésében az elmúlt 20-30 évben?
- Melyek voltak a legeredményesebb fejlesztési módszerek, amelyek a vidékfejlesztést szolgálták?
- Mi a véleményük a szociális szövetkezetek működéséről?
- A sikeresség és az innováció hogyan kapcsolódik össze napjaink vidékfejlesztési folyamataival?
- Ismertessenek legfeljebb öt jó példát és/vagy módszert, amelyek a leghatékonyabban szolgálták a vidéki Magyarországot.

A vidékfejlesztés fogalmából (Moseley 2003; Kulcsár 2017) következik, hogy egy nagyon összetett fejlesztési folyamatról van szó, és attól függően, hogy hova tesszük a hangsúlyt, a különböző vidéki térségek eltérő kezelést igényelnek (Murdoch et al. 2003), és változatos fejlesztési utakat járnak be. Csak néhány példát felvillantva, a posztmodern vidékfejlesztésre a posztproduktivista átmenet a jellemző: a hagyományos mezőgazdasági és élelmiszeripari termelés háttérbe szorulásával egyidejűleg kerül előtérbe a minőségi élelmiszer-előállítás, a szántóterületek alternatív hasznosítása, a szolgáltatások bővítése, s általában a fenntarthatóság kérdése (Ilbery, Bowler 1999). A posztproduktivista terekben a lokalitás és a helyi kultúra jelentőségének hangsúlyozásával fontos szerepet kap a közösségek fejlesztése, ilyen volt Finnországban és napjainkban a POMO program, az EU-ban a LEADER program (Uusitalo 1999; Moseley 1999).

Számos elképzelést ismerünk a vidék jövőképeiről, ám függetlenül a vidék sokszínűségétől, nekem az alábbi, a brit kormány által még 2000-ben kiadott *Rural White Paper* által megfogalmazottak adnak iránymutatást. A dokumentum szerint a vidék pozitív jövőjét az alábbi négy tulajdonság határozza meg:

- életképesnek kell lennie (*living countryside*), ami azt jelenti, hogy erősek a helyi közösségek és biztosított a magas színvonalú közszolgáltatások elérhetősége;

- tevékenynek kell lennie (*working countryside*), az ilyen vidéket sokszínű gazdaság és stabil foglalkoztatottsági szint jellemzi;
- védettnek kell lennie (*protected countryside*), ahol védik a környezetet és szem előtt tartják a fenntarthatóság elvét;
- energiával teli vidéknek kell lennie (*vibrant countryside*), amely a jövőjét a saját kezében tartja, és képes hallatni a hangját a kormányzás minden szintjén.

Ez a jövőkép is arra utal, hogy nincs recept, nem is lehet, hiszen a vidéket a természeti adottságok és a társadalmi, kulturális alapok sokszínűsége jellemzi. A legfontosabb cél a vidéki népesség életminőségének javítása, ehhez pedig mind a négy tulajdonságnak teljesülni kell, a megvalósításhoz tehát integrált vidékfejlesztésre van szükség.

A fentiek tükrében harminc évre visszatekintve elemezhetjük a magyarországi vidékfejlesztés legfontosabb „mérőköveit”, illetve ezek „mállását”. A teljesség igénye nélkül az alábbi mérőköveket tartom fontosnak, melyek véleményem szerint jelentős változást hoztak, és új irányokat szabtak a vidék fejlődésének.

A '90-es évek elején két ilyen akcióval is találkozhattunk. Az egyik az alulról szerveződés tipikus példajaként a helyi közösségen alapuló integrált vidékfejlesztés csírája volt. A rendszerváltás első éveiben, a települési önkormányzatok megalakulásával szinte egy időben, a települések lakossága, gazdasági és civil szereplői, valamint az önkormányzatok között együttműködések, kistérségi szerveződések indultak el. Az ország első ilyen formációja a Csereháti Településszövetség volt, melynek létrehozása G. Fekete Éva nevéhez kötődik. De miért is volt ez újszerű? Azért, mert ezek az együttműködő települések alulról szerveződve különböző szociális, infrastrukturális, közszolgálati és sok esetben gazdaságfejlesztési céllal kezdték el működésüket, és léptek fel érdekeik érvényesítéséért. Ezek a kistérségi szerveződések segítették a falusi vonalas infrastruktúra fejlesztéseit éppúgy, mint a gazdasági, kulturális együttműködések, utat nyitva a további összefogáshoz, közös fejlesztések megvalósításához.

Ezek a szerveződések a lokalitás szerepét erősítették a vidéki térségekben, és visszaadták a helyben élő emberek hitét abban, hogy felelősek és tehetnek saját térségükért, falujukért, azaz jövőjükért a saját kezükbe vehetik (*vibrant countryside*). Ezek kezdeményezések és a lelkesedés jó útravalót adtak a helyi fejlesztések elindításához. Éva ezt így látta: „(...) minden fejlesztés kapcsolódik valamely helyhez, lokalitáshoz, a fejlesztés helyi jellegét a lokális társadalom, mint kezdeményező és ellenőrző erő részvétele, valamint a nemzeti, ill. a lokálisnál magasabb szintről eredő fejlesztéshez viszonyított „saját mozgástér” adja. A helyi fejlesztés minden értelmezés szerint hangsúlyosan „bottom-up” jellegű” (G. Fekete 2001, 16.).

A közösségen alapuló integrált vidékfejlesztés első magyarországi mintái tehát ehhez az időszakhoz köthetők. Magyarországon újszerű volt ez a rendszerváltás utáni politikai, gazdasági térben, de meg kell jegyezni, hogy Európa nyugati felében is újdonságnak számított. A kilencvenes évek elején kísérleti program-

ként, az összes tagországot tekintve mindössze 217 akciócsoporttal indult a LEADER, amely a helyi akciók, helyi gazdasági csoportok és a helyi civil szerveződések vertikális és horizontális kapcsolódására, együttműködésére épített. Mondhatjuk tehát, hogy Magyarországon az alulról építkező, közösségen alapuló integrált vidékfejlesztés az Európai Unió LEADER programjával egy időben kezdett el működni.

Ugyanígy mérföldkőnek tekinthető a szociális és vidékfejlesztési feladatokat egyaránt ellátó falugondnoki hálózat megszervezése, amely mind az ötletet, mind a megvalósítást tekintve Kemény Bertalan nevéhez fűződik. A nagyszerű gondolat az volt, hogy a hátrányos helyzetű, elöregedő, 600 főnél kevesebb lakosú falvakban a falugondnoki munkakör megteremtésével javítsák az ott lakók életminőségét, szociális és más ellátásokhoz való hozzáférését. Az elmúlt évtizedekben nemcsak a falugondnokok száma nőtt, de a hálózat is tovább fejlődött, megalakult a Magyar Tanya- és Falugondnoki Szövetség, mely már nemcsak az országhatárokon belül fejti ki tevékenységét, hanem Erdélyben, Felvidéken is. A falu- és tanyagondnoki hálózat kialakítása a vidékfejlesztés „szelíd” módszereként került be a szakmai köztudatba.¹

További sarokpontnak számít a „bottom-up” politikát és a lokalitás szerepét erősítő SAPARD programra való felkészülés időszaka, amikor a helyiek aktív közreműködésével kistérségi szintű fejlesztési koncepciók születtek. A lelkesedés azután alábbhagyott, hiszen a koncepciókban foglaltak nem kerülhettek megvalósításra a SAPARD program szabályrendszere miatt. Az EU-csatlakozás után a LEADER program már újra a közösségalapú vidékfejlesztést részesítette előnyben, ennyiben tehát a korábbi kistérségi szervezetek által megkezdett tevékenységek folytatásának tekinthető, ugyanakkor a szabályrendszernek megfelelő intézményrendszer kialakításával sok esetben olyan új szereplők jelentek meg, akik a korábbi évtized tapasztalatairól keveset, vagy egyáltalán nem hallottak.

A fent említett intézkedések, programok mellett meg kell említeni az MTA Regionális Kutatások Központjában végzett kutatásokat, amelyek muníciót adtak a gyakorlati szakembereknek a fejlesztésekhez, feltárva a hazai és nemzetközi hibákat és bemutatva az eredményeket. Az eredményes vidékfejlesztést szolgálták az aktív vidékfejlesztés helyi és országos szervezetei: a Magyar Vidék Parlament, később a Magyar Nemzeti Vidékfejlesztési Hálózat (MNVH), valamint kormányzati szinten a Vidékfejlesztési Főosztály, majd később a Nemzeti Agrárszaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézet (NAKVI), s annak jogutódjaként a Herman Ottó Intézet.

A „mérőkövek” eredményei azonban nem feltétlenül bizonyulnak tartósnak, s ilyen esetekben előlről kezdődik az építkezés, újabb energiákkal, új emberekkel. Ez történt kistérségi szinten: a kistérségi szervezetek kiürültek, intézményrendszerük (lásd kistérségi fejlesztési tanácsok) megszűnt, ami a lelkesedés és az elkötelezettség csökkenéséhez vezetett (Somlyódyne Pfeil 2020). A felépített kistérségi bottom-up politika háttérbe szorult, sok esetben el is tűnt,

mikor a LEADER program, hasonló alapokat kívánva, megjelent. Sajnos később a forráshiány miatt a LEADER eredeti, helyalapú fejlesztési mintája is devalválódott, s ma már kisebb szerephez jut a vidékfejlesztésben. A helyi kezdeményezések jelentősége azért is csökkent, mert az utóbbi időben a fejlesztéseket a források központi elosztása vezérli, s így csekély szerep jut a helyi akarat és a szubszidiaritás elvének érvényesítésére. A jelenleg futó Magyar Falu Program esetében is kicsi a lokalitás, a helyi kezdeményezések megvalósításának szerepe (Somlyódyne Pfeil 2020.). A civil szervezetek elhaltak (Vidék Parlament), vagy vesztettek aktivitásukból (MNVH), ami szintén tovább gyengíti a vidékfejlesztést.

A vidéki térségek integrált fejlesztésének kulcseleme az innováció, mert előmozdítja, sőt generálja az adott térség fejlődését. Az innováció tehát a fejlődés, a fejlesztés „édes testvére”. De ez fordítva is igaz, a fejlődéshez innovációra van szükség, amely támogathatja az új típusú együttműködések felkutatását, a társadalmi újdonságok bevezetését. Ennek a kutatásnak is G. Fekete Éva (2001) volt az egyik úttörője. A megjelenő innovációk sok esetben társadalmi folyamatok, amelyek választ adnak a fejlesztés kihívásaira.

Nem véletlen, hogy a vidékkutatók egyik fontos témája a rurális, azon belül is a társadalmi innováció. Egy térség megújulása az innováció befogadási képességétől, a gazdaság nyitottságától, a humán tőke szintjétől és a társadalmi elfogadottságtól függően tud gyökeret verni. A rurális innováció jelentősége a gazdaság és a társadalom egymásra hatásában rejlik, a vidék természeti erőforrásaira és a vidéki társadalomra épül. Ezért mondhatjuk azt, hogy a vidéki terekben a társadalmi innovációnak megkülönböztetett szerep jut, hiszen egyik feladata az, hogy a társadalmi változás következtében újonnan létrejött problémákat megoldja, a másik pedig, hogy segítse az újdonságok átvételét, adaptációját a különböző társadalmi csoportok számára.

A társadalmi innováció a legkülönbélebb területeken fejtheti ki hatását: a közpolitikákban, a közösségfejlesztésben, a különböző társadalmi mozgalmakban és a társadalmi vállalkozások területén. A társadalmi innovációhoz szorosan kapcsolódnak azok a gazdasági megoldások, melyek új szervezeti formában új termékeket állítanak elő társadalmi szereplők kezdeményezésére úgy, hogy új társadalmi együttműködések generálnak, előtérbe helyezve a közösségi kapcsolatok erősítését és a társadalmi elkötelezettséget. A fentieket teljesítik a társadalmi vállalkozások, a szolidáris gazdaság és a Magyarországon elterjedt szociális szövetkezetek is. G. Fekete Éva mindhárom behatóan kutatta (lásd Lipták 2020 és Csoba 2020 tanulmányait e számban), utolsó OTKA kutatásának témája is ez volt (G. Fekete et al. 2018).

Az elmúlt harminc évben számos pozitív példával, jó programokkal és azok eredményes megvalósításával találkozhattunk, függetlenül az egyes lokalitások regionális elhelyezkedésétől, fejlettségétől vagy hátrányos helyzetétől (Szörényiné Kukorelli 2015). A teljesség igénye nélkül, figyelemre méltó a szociális földprogram, a különböző foglalkoztatási programok, köztük a közfoglalkoztatási prog-

ram. Sajnálatos tény, hogy sok kezdeményezés nem tudott kiteljesedni az átszervezések, az új törvények (Lipták 2020), vagy az érdeklődés lanygulása miatt. E programok némelyike ugyanakkor azért sem tudott széles körben elterjedni, mert az eredményes programok egy-egy emberhez, többnyire a falu polgármesteréhez kapcsolódtak. Ez a tény viszont ingataggá, személyfüggővé teszi a sikert, amit több esettanulmány is igazol (lásd például Horváth 2013; Kovács 2016). Az aprófalvak problémáinak alternatív „gyógymódjai”, melyek a rurális/társadalmi innováció eredményeképpen sikerré váltak, szintén egy-egy személyhez köthetők, akik katalizátorai az innovációnak, az új programoknak, akik elkötelezettek azok indításában és/vagy adaptációjában (G. Fekete 2015). Kár, hogy sok esetben ezek a „magok”, a helyi jó kezdeményezések izoláltak maradnak, mert a jó példák átadásához fórumokra, aktívan működő szervezetekre lenne szükség.

Nagyon köszönöm a kollégáknak, hogy válaszoltak a kérdéseimre! Úgy vélem, napjainkra kissé elhanyagolt téma lett a vidékfejlesztés, lankadt az érdeklődés a vidéken zajló folyamatok iránt, pedig sok tennivalója lenne kutatóknak, döntéshozóknak egyaránt az egyre inkább differenciálódó vidéki társadalom életminőségének, jóllétének javítása terén. Ezzel a néhány gondolattal talán elindítottunk egyfajta közös gondolkodást, emléket állítva G. Fekete Évának.

Jegyzet

- 1 Kozma Judit, a Falugondnokok Vas és Győr-Moson-Sopron Megyei Egyesületének elnöke megfogalmazása szerint.

Irodalom

- Csoba J. (2020): A szociális gazdaságtól a szolidáris gazdaságig A helyi gazdaságfejlesztési modell átalakulása. *Tér és Társadalom*, 4., 71–99. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3301>
- G. Fekete É. (2001): *Együtt! – De hogyan? Innovációk a kistérségi fejlesztésekben*. MTA RKK, Miskolc, Pécs
- G. Fekete É. (2015): Aprófalvak innovatív fejlesztése. *A falu*, tavasz, 21–33.
- G. Fekete É., Nagy Z., Lipták K., Kiss J. (szerk.) (2018): *Szociális és szolidáris gazdaság a poszt-szocialista perifériákon*. OTKA K 112928 számú kutatás, Miskolc
- Horváth E. (2013): Innovációk kapcsolata törpefalvak esetében. In: Szörényiné Kukorelli I. témavezető (szerk.): *Hazai vidéki térségek az európai térben Vidéki Térségeink gazdasági, társadalmi innovációt befogadó képessége*. III. kötet. MTA KRTK RKI, Budapest, Győr, 29–48.
- Ilbery, B., Bowler, I. (1999): From agricultural productivism to postproductivism. In: Ilbery, B. (ed.): *The Geography of Rural Change*. Longman, Essex, 57–84.
- Kovács K. (szerk.) (2016): *Földből élők Polarizáció a magyar vidéken*. Argumentum Kiadó
- Kulcsár L. (2017): *A vidékfejlesztés elméleti megközelítése: regionális és kulturális összefüggések*. Kriterion Könyvkiadó, Kolozsvár
- Lipták K. (2020): A közfoglalkoztatás jelentősége Borsod-Abaúj-Zemplén megye rurális településein. *Tér és Társadalom*, 4., 100–121. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3299>

- Moseley, J. M. (1999): The new Localism as a Response to Rural Decline. In: Westholm, E., Moseley, M., Stenlas, N. (eds.): *Local Partnerships and Rural Development in Europe*. Edward Elgar, Cheltenham, 65–78.
- Moseley, J. M. (2003): *Rural Development Principle and Practices*. Sage Publication, London
- Murdoch, J., Lowe, P., Ward, N., Marsden, T. (2003): *The Differentiated Countryside*. (Routledge Studies in Human Geography) Routledge, London, New York
- Rural White Paper (2000) <http://www.defra.gov.uk/rural/rwpreview/default.htm> (Letöltés: 2005. 06.06.)
- Somlyódyiné Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemszögből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18–44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>
- Szörényiné Kukorelli I. (2015): Vidéki térségeink innovációt befogadó képessége – Egy kutatás tapasztalatai. *Tér és Társadalom*, 1., 97–115. <https://doi.org/10.17649/TET.29.1.2686>
- Uusitalo, E. (1999): *The Basics of Finnish Rural policy vitality for rural areas. Why, for whom and how?* Sisaasiainministeriön Monistamo, Helsinki

Vidékfejlesztés Magyarországon: mérföldkövek egy göröngyös úton

Rural development in Hungary: milestones on a rugged road

KULCSÁR LÁSZLÓ

KULCSÁR László: professzor emeritus, Soproni Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar; 9400 Sopron, Erzsébet u. 9.; la.kulcsar@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-5684-382X>

KULCSSZAVAK: vidékfejlesztés; SAPARD; LEADER; társadalmi innováció; jó gyakorlatok

László KULCSÁR: professor emeritus, Alexander Lámfalussy Faculty of Economics, University of Sopron; Erzsébet u. 9., H-9400 Sopron, Hungary; la.kulcsar@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-5684-382X>

KEYWORDS: rural development; SAPARD; LEADER; social innovation; best practices

Az elmúlt 20-30 évet tekintve vidéken a legfontosabb változást kétségtelenül a rendszerváltozás által keltett folyamatok jelentették. Ezek a folyamatok „elhúzták a függőnyt” a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek elől, azaz nyilvánvalóvá váltak a hatalmas szociális, kulturális és regionális különbségek az egyes vidéki területek között. Ezek az egyenlőtlenségek máig fennállnak, sőt azt mondhatjuk, hogy a differenciálódás erősödött, vagyis egyes térségek előnyösebb helyzetbe kerültek, míg mások próbálkozásai ellenére sem tudtak helyzetükön lényegesen változtatni (Uzzoli, Szilágyi 2013; Nemes-Nagy 2017). A vidéki területek regionális egyenlőtlenségei, amelyek a 19. század második felében mutatkoztak meg erőteljesen a gazdasági, társadalmi átalakulás hatására, máig jelen vannak. A mai állapotok tehát nemcsak a szocializmus vagy a rendszerváltás hatásaként keletkeztek, de kétségtelen, hogy a rendszerváltozás után tűntek fel drámai erővel.

Éppen ezért fűződött az Európai Unióhoz való csatlakozáshoz olyan sok remény, mivel a vidéki térségek lakossága komoly változást remélt a csatlakozástól. G. Fekete Éva is ezt remélte, és nem rajta múltott, hogy ez nem következett be (G. Fekete 2005). A csatlakozás előtti SAPARD programra is azért kell visszautalni, mert akkor vált világossá, egyértelművé, hogy a csatlakozás nem fogja meghozni a várt felemelkedést a történelmileg is hátrányos helyzetben lévő térségeknek (Kulcsár et al. 2003).

A SAPARD programra való felkészülést óriási érdeklődés és remény övezte. Megindultak a kistérségi szerveződések, s ez komoly előnnyel kecsegtetett a vidéki társadalom demokratizálódása, a szubszidiaritás térhódítása szempontjából. A



SAPARD vidékfejlesztési képzésen, amelyet volt szerencsém irányítani, több mint 500 személy vett részt az ország szinte minden térségéből. A képzés erőteljesen közösségi megközelítésű volt, s a vidéki gazdaság diverzifikációját, a helyi szereplők, közösségek aktív részvételét szorgalmazta (Kulcsár 1999). Sajnos hamar kiderült, hogy a folyamatok a különböző érdekcsoportok nyomására más irányt vettek. Így például a közösségfejlesztést is magába foglaló diverzifikált gazdasági és társadalomfejlesztési kezdeményezések lassan elhalványultak, és előtörttek a szinte kizárólag agrárérdekeket képviselő programok. Más oldalról pedig a kísérleti LEADER program akciócsoportjaiban a három kulcsszereplő (önkormányzat, vállalkozók, civil szervezetek) között megkívánt egyensúly sok esetben nem volt megvalósítható, vagy rövid idő után felborult. A partneri viszonyok helyett előtérbe kerültek a patrónus-kliens viszonyok, amelyet korábban Hankiss Elemér szemléletesen „kvázi feudális kód”-nak nevezett (Hankiss 1989, 251.). A képzésen résztvevők többsége számára ezek a fejlemények nagy csalódást okoztak, s ennek következményei máig hatnak (Kovács et al. 2011).

Már a SAPARD képzést követően és a kísérleti LEADER program alatt nyilvánvalóvá vált, hogy a vidéki térségekben az egyenlőtlenségek nemcsak gazdaságiak, hanem alapvetően társadalmi jellegűek, amelyek megmutatkoztak az emberi erőforrások hatalmas különbségeiben, az érdekérvényesítési törekvések egyenlőtlenségeiben. Figyelembe kell vennünk a vidékfejlesztés sok esetben bizonytalan helyzetét is, mint például a LEADER program alulf finanszírozottságát, a gyakori átszervezéseket a minisztériumok között és azokon belül. Ezek a tényezők hallatlan mértékben megnehezítették a programban lévő potenciális előnyök kihasználását.

A vidék fejlődését, fejlesztését gátló tényezőkről

Az általános okok nagyon mélyre nyúlnak vissza, és a társadalom fejlődésének sajátos kevert (nyugati–keleti hibrid) jellegének hatására utalnak. Nagyon tévednénk, ha azt hinnénk, ez a körülmény gyorsan megváltoztatható, hiszen ebben az esetben komoly szakértők (Szűcs Jenő, Hankiss Elemér, Hajnal István, Bibó István stb.) munkáit söpörnénk le az asztalról. Közelebbről szemlélve azt látjuk, hogy a történelemben szinte mindenhol, ahol a városok szerves úton fejlődtek, a vidék hátrányos helyzetbe került, de egy kompenzációs folyamat mérsékelte a legsúlyosabb problémákat. Sajnos a magyar történelmi folyamatok ezt nem tették lehetővé. A magyar városfejlődés nem tudta olyan mértékben támogatni a társadalom átfelműködését, mint például Angliában vagy Észak-Olaszországban. A „kompenzációs folyamat” pedig teljesen elmaradt, s később sem valósult meg (lásd szocializmus), sőt ezzel éppen ellentétes politikai és gazdasági folyamatok mentek végbe. Az erőforrás-koncentráció intenzívvé vált, s ma is ez az alapvető tendencia. Ismét vissza kell térni oda, hogy a vidékfejlesztésről

alkotott hivatalos hazai felfogás néhány évtizeddel lemaradt Európa és a tengeren túli vezető szellemi központoktól. Míg ott már régen eldőlt, hogy a szektoralapú (mezőgazdaságra alapozott) vidékfejlesztés zsákutca, addig nálunk még mindig erősen tartja magát ez a nézet. Így például megjelent a „mezőgazdasági vidékfejlesztés” fogalma, annak érdekében, hogy a források az ágazaton belül maradjanak. Természetesen nem vagyunk naivak, hiszen az EU-ban is ez a helyzet, amelyet egy kissé elken a hivatalos retorika. A mezőgazdasági érdekcsoportok itthon is sok esetben blokkolják a területi kezdeményezéseket.

A vidékfejlesztés szektoralapú megközelítése, legyen szó bármelyik szektorról, eleve magában hordozza a kudarcot. Ez különösen azokban a leszakadó, hátrányos helyzetű régiókban jelent gondot, ahol G. Fekete Éva is tevékenykedett. A vidékfejlesztés térségi alapú felfogása azért nem talál kellő támogatásra, mert (1) sokkal több anyagi eszközt köt le, mint például a szociális mezőgazdaság, (2) különböző érdekek egyeztetését kívánja meg, és sértheti a különböző szektorok érdekeit, (3) hosszú távú elgondolást igényel, amely nem népszerű azok körében, akik választástól választásig gondolkodnak.

További nagy problémának tartom, s ez különösen G. Fekete Éva számára volt keserű tapasztalat, hogy a vidékfejlesztéssel, a regionális fejlesztéssel foglalkozó tudományos körök tevékenysége valójában nem érte el a cselekvő politika ingerküszöbét. Ezt az ingerküszöböt még a mezőgazdaságot előtérbe helyező vidékfejlesztési csapat is alig lépte át, de a térségi alapú megközelítés tudományos kutatói még eddig se jutottak.

Gyakran hallhatjuk, hogy sajnos nincs elég pénz, s esetleg a jövőben még kevesebb lesz. Ez természetesen probléma, de nem kellene ebben az esetben átgondolni a rendelkezésre álló források elosztásának rendszerét? Vajon nem kellene azon elgondolkodni, hogy egyes vidéki térségek leszakadása miért nem állt meg 1990-óta? A területi egyenlőtlenségek minden országban jelen vannak, de az állam alacsony hatékonysága az esélykiegyenlítés területén már nem jellemző mindenhol.

Hasonlóan nagy nehézséget jelent a vidékfejlesztés számára a helyi közösségek állapota. Vidékfejlesztők, közösségfejlesztők igen nagy erőfeszítéseket tettek a helyzet megváltoztatása érdekében, amelyek sajnos többnyire eredménytelenek voltak, vagy az ígéretes eredmények nem bizonyultak tartósnak egyrészt a nem támogató (központi, helyi) intézményi környezet miatt, másrészt a helyi társadalom felkészületlensége következtében. Az a paradox helyzet állt elő, hogy a támogatások, az új ötletek, kezdeményezések elsősorban az átlagosnál jobb helyzetű vidéki terekben hasznosultak. Ez egyrészt a fejlettebb humán és kulturális erőforrások miatt történt, másrészt, ettől elválaszthatatlanul, e térségek hatékonyabb érdekérvényesítő képességének volt köszönhető.

A vidék fejlődésében tapasztalható eredményekről

Minden fent vázolt probléma ellenére jelentős eredményeknek tartom a következőket:

- A vidékfejlesztő szakemberek új generációi nőttek fel, s tevékenységük nyomán jó példák sokasága született, ami akkor is nagy jelentőségű, ha a példák egyszerű másolása nem mindig célravezető. Maga a siker azonban komoly motivációs tényezőt jelenthet mások számára is. Szinte minden megyében találunk elkötelezett, felkészült embereket, mégis ki kell emelni Borsod-Abaúj-Zemplént, Zalát, Baranyát, Fejért, Szabolcs-Szatmárt.
- A vidékfejlesztés elfogadott kutatási területté vált a kutatóközpontokban, az egyetemeken, a politikában és az államigazgatásban. Természetesen tudjuk, hogy a vidékfejlesztés fogalma mögött eltérő felfogások, tudások húzódnak meg, de maga a téma napirendre került, és ma is ott van.
- Több olyan tudományos kategória, jelenség, fogalom vált elfogadottá, amelyek segítették a vidéki társadalom és gazdaság alakulásának értelmezését. Ilyenek például az endogenitás, a társadalmi innováció, az identitás, az együttműködés, a közösségfejlesztés, a szubszidiaritás, a szolidaritás fogalmai.
- Különböző források jelentek meg a vidékfejlesztésben, s ez még akkor is eredmény, ha mint korábban jeleztük, a rendelkezésre álló források és felhasználásuk nem minden esetben követik a kitűzött célokat.
- A vidéki térségek, települések közötti együttműködés eszméje kívánatos értékévé vált, s ez akkor is eredmény, ha számos problémát ismerünk, ahogy erre például a LEADER program megvalósítását, valamint a vidékfejlesztési politika szektorközpontú irányultságát illetően utaltunk.

A vidékfejlesztést szolgáló legeredményesebb módszerekről

A legeredményesebb módszer a közösségalapú, helyi döntéseken, térségi együttműködésekben alapuló fejlesztés. Lehet, hogy a kapcsolati tőkén alapuló, támogatásokat „kijáró” fejlesztés több pénzt hoz a térségbe, de ha nem harmonizál a helyi erőforrásrendszerrel, a helyi viszonyokkal, s nem valósul meg a szinergia, más szóval a valódi értelemben vett integrált vidékfejlesztés, akkor csak „katedrális épül a sivatagban”, ahogy Bosworth és Atterton (2012) megjegyezték.

A legeredményesebb fejlesztési elképzelések a helyi társadalom és a humán erőforrások fejlesztésén alapulnak. Sajnos ebből van a legkevesebb, mert nem olyan látványos, s mert ezekben az esetekben nem lehet a „szalagot átvágni”. Ahogyan a vidékfejlesztési szakirodalom képviselői már jó pár évtizede megállapították, az eredményességet nem az inputon, hanem az outputon kell mérni. Éppen ez a probléma, hiszen a humán erőforrások és a társadalom fejlesztésének

eredményei hosszú távon jelentkeznek, s sokszor nem azé a siker, aki a fejlesztést kezdeményezte.

Az endogenitás jelentőségét önmagában nem elég hangsúlyozni, mivel a fejlesztési folyamatok nemcsak vertikális kapcsolatrendszerben, de egyben horizontális dimenzióban is megvalósulnak. A "bottom-up" és a „top-down” dichotómia vagy-vagy értelmezése tehát nem írja le megfelelően a vidékfejlesztés kívánatos értékorientációját. A valóság túlmutat ezen a dichotómián, mivel a vidékfejlesztés horizontálisan is több szereplőt foglal magába, akik nem tartoznak a helyi társadalomba. Az „új-endogén” vidékfejlesztési elmélet (Shucksmith 2010; Bosworth, Atterton 2012) nem zárja ki a helyi közösségek és a helyi adottságok meghatározó szerepét, de kibővíti a szereplők és az intézmények körét elsősorban a nem hierarchikus kapcsolatban lévő társadalmi és gazdasági szereplőkkel, partner önkormányzatokkal, és egyben számol a nagy forrásközpontok (kormány, EU) segítségével is. Az elsőbbséget viszont a helyi társadalomnak és a horizontális kapcsolatokban résztvevő szereplőknek adja.

Sikeresség, innováció – vidékfejlesztés

A sikeresség és az innováció kapcsolata, bármennyire is kézenfekvőnek tűnik, nem magától értetődő. A vidékfejlesztés esetében a siker, egy település és térség sikeressége több úton érhető el. Sikeres lehet az a vidéki térség, amelyik döntően külső erőforrásokra támaszkodik, és a sikert a kapcsolati tőke hasznosításával éri el, de a fejlesztés egyúttal találkozik a helyi adottságokkal is. Ebben az esetben sokszor nem is tudni, mi a helyben megjelenő innováció, különösen a társadalmi innováció, amely a vidékfejlesztés terén döntő jelentőségű.

A sikeresség más oldalról a helyi közösségből (klubokból, öntevékeny csoportokból, egyesületekből, önkormányzati együttműködésekben) kiinduló társadalmi innovációk hatékony alkalmazását jelenti. Ezek az innovációk nagyon sokfélék lehetnek, s nem feltétlenül attól függenek, hogy mennyi pénzt hoznak. Ha erősítik a helyi társadalmat, annak kohézióját, a szolidaritást, az identitást, akkor sikeresek minden közvetlen anyagi haszon nélkül is (Szörényiné 2016).

Már az 1960-as években nyilvánvalóvá vált, hogy az innovációk esetében a kulcskérdés az elfogadottság, a terjedés és az alkalmazás. A vidékfejlesztés területén a társadalmi innováció sikeressége a társadalmi beágyazottságtól függ. A társadalmi innováció sikere azon áll vagy bukik, hogy milyen valós szükségletek-re irányul, vagy kelt életre az adott térségben.

A döntő kérdés a jó gyakorlatok átvételének szükségességét sokszor kellő átgondolás nélkül, szinte csak retorikai eszközként használó állásponttal kapcsolatban az eltérő kultúra és társadalmi berendezkedés hatása. A kívülről jövő innováció az új helyszínen eredeti formájában vagy működik, vagy sem, vagy pedig az adaptáció során a helyi viszonyoknak megfelelően formálódik át. A máshol

jól működő gyakorlatok átvétele önmagában még nem garantálja a sikert. Különösen igaznak érzem ezt a megállapítást abban az esetben, amikor más országok eltérő helyzetű helyi társadalmában megvalósított sikereket próbálunk „átplántálni” egy másik kulturális közegbe. Az ilyen veszélyekre Chambers (1991) valamint Botes és Rensburg (2000) már régen figyelmeztettek, rámutatva azokra a típushibákra, amelyeket az adott társadalmat nem ismerő külföldi vidékfejlesztő szakértők, tanácsadók gyakran elkövetnek.

A vidékfejlesztés esetében nagyon jelentős a helyi kultúrára, helyi viszonyokra épülő társadalmi innováció, mert megvan a siker esélye, ami változtathat az adott vidéki település, térség helyzetén. A siker természetesen nem mindig következik be, s ennek többnyire szintén társadalmi okai vannak. Ha egyszer valaki átfogóan elemezné G. Fekete Éva hatalmas, köztük a Cserehátot végzett munkásságát, a sikerekkel és kudarcokkal együtt, valószínűleg ugyanerre az eredményre jutna.

A vidéki Magyarország fejlesztésének jó példái

Az előzőekben már jeleztem, milyen fontos dimenziói lehetnek a sikeres vidékfejlesztésnek. Sok példát nem tudok mondani, főként olyanokat nem, amelyek hosszabb távon is fennmaradtak, s életük nem a folyamatos külső támogatásoktól, anyagi injekciótól függött/függ. Azért is nehéz ilyen példákat mondani, mert a rendszeres monitorozás csak nagyon ritkán valósul meg, s a siker hosszabb távon érik be igazán. A Bódi Ferenc és Böhm Antal által szerkesztett „Sikeres helyi társadalmak Magyarországon” című kötet írásai jól érzékeltetik a siker „sokféle arcát” a magyar vidéken (Bódi, Böhm 2000). A kötet megjelenése óta eltelt két évtized a sikeres falvakkal kapcsolatos elképzeléseinket is megváltoztatta, így tehát helye van az újbóli tudományos vizsgálatoknak.

Ha mégis példát kellene mondanom, elsősorban Cserehátot (G. Fekete Éva kutatási és fejlesztési területe), a zalai „ZALA-KAR” kezdeményezést (Guitprechtné Molnár Erzsébet és Szederné Kummer Mária irányításával) és a belőle kinövő vidékfejlesztési törekvéseket, a mikrotérségi fejlesztéssé bővült alsómocsoládi példát (Dicső László vezetésével), vagy a mezőföldi kezdeményezéseket (Domokos Tamás és csapata) említhetem. Bizonyára több példa is akad, s elnézést kérek azoktól, akik kimaradtak! Fontos ugyanakkor, hogy csak a hosszú évek óta működő, eredményes fejlesztések példáit, a hozzájuk kapcsolódó személyi és közösségi erőfeszítéseket említsük.

Végezetül: bár nem tudjuk pontosan, vagy talán sokféleképpen tudjuk, hogy mi a siker a vidékfejlesztésben, mivel az nagyrészt a térség helyzetétől, az ott élő emberektől függ, de az biztos, hogy a legapróbb jó kezdeményezés, amely a helyi társadalom kohézióját erősíti, vagy a társadalmi innovációk számára kedvező környezetet jelent, éppúgy sikerként könyvelhető el, mint egy eredményes turisztikai, infrastrukturális, kulturális, vagy szociális beruházás, fejlesztés.

Irodalom

- Bódi F., Bóhm A. (szerk.) (2000): *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*. Agroiinform Kiadóház, Budapest
- Botes, L., Rensburg, D. van (2000): Community participation in development: nine plagues and twelve commandments. *Community Development Journal*, 1., 41–58. <https://doi.org/10.1093/cdj/35.1.41>
- Bosworth, G., Atterton, J. (2012): Entrepreneurial In-migration and Neo-endogenous Rural Development. *Rural Sociology*, 2., 254–277. <https://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2012.00079.x>
- Chambers, R. (1991): *Rural Development. Putting the Last First*. John Wiley & Sons, New York
- G. Fekete É. (2005): Új esély a perifériáknak? *Falu, város, régió*, 1-2., 44–46.
- Hankiss E. (1989): *Kelet európai alternatívák*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Kovács D., Póla P., Finta I. (2011): A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 3-4., 81–108.
- Kulcsár L. (szerk.) (1999): *A SAPARD Előcsatlakozási programra felkészítő képzés tananyaga kistérségek számára*. Scolar Kiadó, Budapest
- Kulcsár, L., Jávör, K., Brown, D. (2003): Rural Policy in Hungary: Challenges Raised by the Prospects of EU Membership. *European Rural Policy at the Crossroads International Conference*. The Arkleton Centre for Rural Development Research, University of Aberdeen, Aberdeen
- Nemes-Nagy J. (2017): Tér, függés, kohézió, hálózatok. *Területi Statisztika*, 1., 3–23. <https://doi.org/10.15196/TS570101>
- Shucksmith, M. (2010): Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 1., <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x>
- Szörényiné Kukorelli I. (2016): Az innovációk szerepe a falvak életében. In: Sikos T. T., Tiner T. (szerk.): *Tájak, régiók, települések térben és időben*. Tanulmánykötet Beluszky Pál 80. születésnapjára. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 417–428.
- Uzzoli A., Szilágyi D. (2013): A nyugat-kelet és a centrum-periféria relációk a hazai egészségügyenlétlenségek alakulásában az 1990 utáni válságok idején Magyarországon. *Területi Statisztika*, 4., 306–321.

A vidékfejlesztés lépcsői a rendszerváltástól napjainkig

The stages of rural development since regime change to the present day

FINTA ISTVÁN

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

KULCSSZAVAK: vidékfejlesztés; területfejlesztés; SAPARD; LEADER; vidéki innováció

István FINTA: *research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>*

KEYWORDS: *rural development; regional development; SAPARD; LEADER; rural innovation*

Egyes lépcsők fontos szerepet töltenek be a tudományos élet, de a gyakorlati fejlesztéspolitika világában is. A lépcsők azonban nem csupán felfele, hanem – bizonyos esetekben sajnálatos módon – lefele is vezethetnek. A lépcsők lehetnek egyenetlenek és rejthetnek számos buktatót is. Alapvető kérdés, hogy a lépcsők hova is vezetnek, vannak-e fogódzók, vannak-e, akik segítenek a lépcsőket megmászni, vagy visszatartani az eséstől, és képesek-e utat mutatni, esetleg építeni a tudomány és a vidékfejlesztés lépcsőit?

A vidék sorsát, fejlődését befolyásoló lépcsők

A rendszerváltást követő időszak (pontosabban az 1990–1998 közötti évek, a területfejlesztési törvény megalkotásáig) azért tekinthető a vidékfejlesztés első fontos mérföldkövének, mert ekkor indultak el azok az alapvető infrastrukturális elmaradottságot célzó fejlesztések, amelyek csökkentették a sok évtizedes és méltánytalan hátrányt, amely a városokkal szemben Magyarország vidéki területeit jellemezte. Ekkor indult el a községekben az ivóvízhálózatok kialakítása – az egészséges ivóvízellátás mint alapvető és kötelező önkormányzati feladat – korábban csak a városokban volt teljes. Ekkor kezdődtek meg a szennyvízelvezetési projektek – ebben még ma sincs 100%-os lefedettség. Ebben az időszakban kezdtek meg a szervezett hulladékszállítást kiterjeszteni az ország vidéki területeire, s ekkor bővült jelentősen a gázellátás is. Ez az időszak tehát az alapvető infrastruktúrák, különösen az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások területén



bizonyos fokú felzárkózást jelentett. A társadalom, a magángazdaság fejlesztése ezekben az években még kevésbé tartozott a prioritások közé, ami érthető, hiszen a fokozatosság elve alapján elsőként az alapokat kellett rendbe tenni, és emellett másra már nem igazán jutott állami fejlesztési forrás.

A második mérföldkő a területfejlesztési törvény megalkotásától az uniós csatlakozásig datálható (1998–2004). Ebben az időszakban a területfejlesztési törvény alapján a vidék iránt – legalábbis elnevezéseiben és a szlogenek szintjén – némi képp nagyobb érzékenységet mutató kormányzati politika alapján hozták létre a vidékfejlesztési célelőirányzatot. Az új névhasználat nem bizonyult túl hosszú életűnek, pár év múlva újra a korábbi területfejlesztési célelőirányzat elnevezéshez tértek vissza. Ennek ellenére ez a forrás már a vidék gazdasági szereplőit is támogatni kívánta – akkoriban még az egészen kicsi falusi vendégfogadók is kaphattak támogatást –, bár a fő csapásirány továbbra is a közsféra támogatása volt. A vidéki önkormányzatoknak ebben az időszakban nyújtott jelentős segítséget a TEKI és a CÉDE (a területi kiegyenlítést célzó és a céljellegetű decentralizált támogatás), amelyek ugyan viszonylag csekély mértékűek voltak, azonban biztos és tervezhető forrást jelentettek, és lehetőséget biztosítottak azokra a kisebb helyi fejlesztésekre, amelyeket egy megfelelően finanszírozott önkormányzati rendszerben az alapműködést biztosító normatíváknak kellett volna fedezniük.

Ebben az időszakban jelentek meg az előcsatlakozási alapok, illetve a kísérleti LEADER. Akkoriban az sem számított ördögtől valónak, ha a Magyarország és Lengyelország számára kialakított ún. PHARE program – melyet nem a vidékfejlesztési, hanem az Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszírozott – kifejezetten vidéki térségeket is támogat. A vidéknek szóló SAPARD tekinthető az első olyan közösségi együttműködésre alapozni kívánó tényleges programnak, amely részben alulról épült, részben pedig még támaszkodhatott – talán először és utoljára – a tervezésben résztvevők lelkesedésére és hitére. Miután alig valami, vagy semmi komoly nem valósult meg a SAPARD programból, ezt követően az embereket (legalábbis, akik a tervezési folyamatban részt vettek) nehezen, vagy sehogy nem lehetett mozgósítani a közösségi tervezésbe való bekapcsolódásra. Összehasonlításképpen, a PHARE program – legalábbis a Dél-Dunántúlon és a Nyugat-Dunántúlon – még a vidéki térségekben is sokkal sikeresebbnek bizonyult, mint a SAPARD.

A központi fejlesztéspolitika által szorgalmazott területi kiegyenlítési célok kevésbé látszottak megvalósulni, a vidéki és városi területek közötti különbségek ebben az időszakban sem csökkentek igazán.

Az uniós csatlakozást követően a mérföldkövek leginkább a programozási időszakokhoz igazodnak, és ezt a kormányváltások sem befolyásolják érdemben.

2004–2006 között az AVOP-LEADER keretében kísérleti jelleggel, kis lefedettség mellett 60 körüli ún. helyi akciócsoport (HACS) működött az országban. A források nagyon szerények voltak, de a közösségépítés – a HACS belátható méretei miatt – bizonyos mértékben sikeresnek bizonyult.

Az önkormányzati közszolgáltatások racionalizálását célozta a 2004-ben induló többcélú önkormányzati társulások működését támogató pályázat, amely (fiskális) kényszerpályára terelte az aprófalvas településszerkezetű térségeket. A fiskális kényszer és ösztönzés megszűnését követően – 2010 után – fokozatosan elhaltak, majd 2013-ban *de jure* is megszűntek a kistérségi társulások munkaszervezetei (de maguk az önkormányzati társulások nem feltétlenül). Önkéntes alapon már kevés helyen maradtak fenn ezek a szerveződések, bár a társulásokat ösztönző próbálkozás egyik elvitathatatlan érdeme az volt, hogy a helyi önkormányzatok vezetői elkezdtek térségben és szélesebb körű együttműködésben gondolkodni. (Számos közszolgáltatás esetén a kistérségi, illetve mikrotérségi lépték továbbra is fennmaradt.) Az önkormányzati közszolgáltatások racionalizálását célzó törekvések mérlege inkább a negatív irányba billent: a kistérségi társulások égisze alatt zártak be óvodákat, iskolákat, amivel csak felgyorsították az aprófalvas vidékek elnéptelenedését a vég felé vezető úton.

A 2007–2013 közötti időszakban a hazai forrású fejlesztési támogatások (TEKI, CÉDE, TRFC stb.) kezdtek csökkenni, majd teljesen megszűntek. A fejlesztéspolitika immár az európai uniós forrásokból táplálkozó, különböző operatív programok mentén biztosítja a fejlesztések megvalósítását, ezek azonban alig érintik a vidéket. Különösen hátrányos helyzetbe az 500 fő alatti települések kerültek, amelyek a Strukturális Alapok forrásainak még egy százalékából sem részesedtek. Érdemi lehetőséget az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap 3. tengelye és a LEADER program (4. tengely) biztosított a vidék számára. A programozási időszakban felhasználható, hozzávetőleg 300 milliárd forintból sok fontos és jellemzően kisebb fejlesztés valósulhatott meg vidéken.

Ebben az időszakban jött létre a falu- és tanyagondnoki hálózat is, amely Kemény Bertalannak köszönhetően komoly magyar innovációnak tekinthető.

A programozási időszak vége felé egyre növekvő, részben hazai, de nagyobb részt uniós forrásból táplálkozó közfoglalkoztatási program átmeneti kényszermegoldásnak bizonyult, viszont a később – 2015–2016-ban – nagy számban létrejövő szociális szövetkezetek egy része kifejezetten jó megoldást kínált a helyi foglalkoztatásra, amely különösen fontos problémát jelentett az ország vidéki térségeiben.

A 2014–2020 közötti években a fejlesztéspolitika lenullázta a vidéket. Az egyetlen decentralizált program, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program szinte teljesen városcentrikus, mindeközben viszont a LEADER program forrásait a töredékére csökkentették. Átlagosan 400–500 millió Ft jut a hét évre, 30–50 település önkormányzatai, civiljei és vállalkozói osztoznak az összegre, ami egyébként egy kicsit nagyobb körforgalom kialakításának a költsége a hatos úton Szekszárd előtt. Sajnos a kistelepülések számára a LEADER-en kívül semmilyen más érdemi fejlesztési forrás nem mutatkozott. A fejlett és fejletlen területek közötti különbségek nem csökkentek, inkább növekedtek.

2019-ben megjelenik a hazai forrásokra támaszkodó Magyar Falu Program, melynek elosztása során – legalábbis a kezdeti időszakban – fontos szerepet játszott a politikai kapcsolatok erőssége. 2020-ban az önkormányzatok mellett a Magyar Falu Program már a civileket is támogatja. A program kialakítása önmagában dicséretes, azonban a centralizált forráselosztás továbbra sem képes garantálni azon fejlesztési célok megvalósulását, amelyekre helyben a leginkább szükség van (egyetlen példát említve: a beadott három pályázatból ugyan egy nyert – traktor –, de ettől még a faluház teteje továbbra is beázik).

Összességében elmondható, hogy a vidék komplex problémáira ez ideig egyetlen kormányzat sem tudott megfelelő komplexitású programmal válaszolni. A LEADER program ugyan ilyen program lenne, de források hiányában nem képes a komplex beavatkozásokra. Így a legnagyobb probléma, a népesség csökkenése – ami különösen az 500 fő alatti települések esetén drasztikus – továbbra sem tűnik megállíthatónak. Ha minden változatlan marad, akkor 30 éven belül a magyar falvak egyharmada fog elnéptelenedni, részben vagy teljesen kiürülni, az olyan lakástámogatási rendszerek működése mellett is (falusi CSOK), amelyek egyes – különösen városkörnyéki – településeken pozitív demográfiai változásokat eredményeztek.

A vidék fejlődését, fejlesztését gátló tényezők

- A helyi foglalkoztatási lehetőség hiánya, korlátossága, illetőleg – ezekkel egyenrangú problémaként – a városi munkahelyek elérhetőségének nehézsége.
- Azon források hiánya, amelyek csökkenthetnék volna a szolgáltatások, közszolgáltatások elérhetőségében mutatkozó különbségeket, s amelyek így hozzájárulhattak volna a népességmegőrzéshez.
- Az értelmiség elvándorlása, a felsőfokú végzettségűek hiánya. A tudáson alapuló innováció hiányában nincs kitörés és nincs érdemi fejlődés.

A vidékfejlesztést szolgáló legeredményesebb módszerek

A LEADER program tekinthető ilyennek, mert alulról szerveződő, és ha jól csinálják, akkor közösségalapú. Nincs több. A szociális szervezetek sem voltak rosszak, de az nem fejlesztési módszer, ugyanúgy, ahogy a falu- és tanyagondnoki hálózat sem az.

A szociális szervezetek szerepe a hátrányos helyzetű vidéki térségekben

Igazán ott működött, működik jól, ahol nem csak a közfoglalkoztatási program szervezeti hátterét látták benne. Ahol volt ötlet és jó menedzsment, vezetőség, sikerült innovatív megoldásokat találni, piaci réseket betölteni, ott ez máig jól működő rendszer. Ugyanakkor fontos látnunk azt is, hogy támogatás nélkül a szociális szervezetek kis számban képesek csak foglalkoztatni olyanokat, akiknek „a munkája ér is valamit”. A szociális szervezet tehát egy jó keret és kezdeményezés, de érdemben nem befolyásolja a helyi foglalkoztatáspolitikát, a hátrányos helyzet megváltoztatását pedig még kevésbé várhatjuk tőle.

Sikeresség, innováció – vidékfejlesztés

A sikeresség és az innováció nagyon halványan kapcsolódik össze a vidékfejlesztés folyamataival. Az innováció többnyire a helyi tudásból származik, a helyi tudás szintje pedig többnyire nem túl magas. Sokszor a városból, a fővárosból beköltöző közép- vagy felsőfokú végzettségű és a közösségért is tenni akaró emberek hoznak új ötleteket, amelyeket aztán vagy meg lehet valósítani, vagy nem.

A siker a magyar fejlesztéspolitikában szorosan összefügg a politikai kapcsolatok erősségével; a források több mint 80%-áról központilag döntenek, s ilyen helyzetben a politikai ráhatás könnyen érvényesíthető. Másrészt persze siker az, amit az aktuális kormányzat annak tekint.

A helyi siker fénye ritkán terjed a következő település határán túl, ha nem erősítik fel.

A vidéki Magyarország fejlesztésének jó példái

A LEADER lehetett volna, ha valóban a LEADER alapelveinek megfelelően működhetett volna.

A falu- és tanyagondnoki hálózat jó fejlesztés, de sajnos a vidék lefedettsége messze nem teljes.

A szociális szervezetek jó kezdeményezések, de számukat, jelentőségüket, hatásukat tekintve egyaránt igen csekélynek tekinthetők.

Záró gondolatok

A G. Fekete Éva által teremtett világ a tudományos és a gyakorlati életben egyaránt egy olyan lépcsőépítő ember fáradhatatlan és önfeláldozó munkájának az

eredménye, aki elkötelezetten kutatta, kereste a kiutat a vidék máig megoldatlan problémáiból. Éva kutatóként, oktatóként, fejlesztő szakemberként, csapatépítőként nagyon sokak számára kínált kapaszkodót a felfele vezető, de gyakran igen göröngyös lépcsőkön. Érdemei elévülhetetlenek a vidék szociális gazdaságának, illetve a szociális szövetkezetek eredményes és valóban a helyi igényekre szabható tevékenységeinek kialakításában. Képes volt irányt mutatni a felzárkózás, a területi különbségek csökkentése felé vezető úton, igaz ennek az útnak a lépcsőin nem mindig akadt sok útitársa.

Szubjektív, elfogult töredékek a vidékfejlesztésről

Subjective, biased reflections on rural development

KOVÁCS DEZSŐ

KOVÁCS Dezső: címzetes egyetemi tanár, nyugdíjas kutató, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs Papnövelde u. 22.; kovacs951@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-6696-3294>

KULCSSZAVAK: vidékfejlesztés; LEADER program; együttműködés; bizalomhiány

Dezső KOVÁCS: *honorary professor, retired researcher, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; kovacs951@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-6696-3294>*

KEYWORDS: rural development; LEADER programme; cooperation; lack of trust,

Az eredendő bűn, hogy az EU összekapcsolta az agrárpolitikát és a vidékfejlesztést, lényegében nem változott. A vidékfejlesztés az agrárpolitika „szolgálólánya” maradt (és ezt már nagyon sokan megírták). Egy profitra törekvő, ugyanakkor működésében támogatásra alapozott, természeti térben termelő ágazat, mely 60–70 évvel ezelőtt még a népesség több mint felét foglalkoztatta és megélhetését biztosította, más érdekeket hordoz, mint az a népesség, amely vidéken, de már nem mezőgazdaságból él, még ha gyökerei odatartozóvá teszik is. A vidékfejlesztési intézkedések többsége elsősorban az agrárium közvetlen érdekeit szolgálja vidékfejlesztési címke alatt is. A döntéshozók vidékfejlesztési kérdésekben is termelői fejjel és szemlélettel gondolkodó emberek. Ugyanakkor a vidéki lakosság többségének érdeke nem agráriumalapú fejlesztési politikát és szemléletet kíván.

A vidékfejlesztésnek helyi összefogásra ösztönzőnek, sokféle gazdasági és társadalmi tevékenység kibontakoztatását segítő, erős közösségi és közösségfejlesztési irányultságúnak kellene lennie. Ez azonban az EU-ban nem tudott ilyen irányban és szellemben fejlődni. Az elmúlt évtizedekben volt egy elveiben és retorikájában megnyerő ún. Községi Kezdeményezés, a LEADER program, ami később a Közös Agrárpolitika részévé vált. Európai és hazai szociológusok 2000 körül még úgy vélték, hogy majd ez lesz az EU fő (mainstream) vidékfejlesztési eszköze. Ebből semmi nem lett.

A közösségfejlesztés mint tudomány és gyakorlat nem tudott úgy kibontakozni, hogy az odatartozó ismeretek széles körben elterjedjenek a gyakorlatban is, hogy a helyi demokrácia, a fejlesztés, a közös cselekvés iskolái legyenek. Egyetemeinken tanítják, hogy a skandináv országokban a tanulókörök vagy dialógus-



körök és a népfőiskolák közel két évszázadon keresztül megtették ezt. Nálunk a skandináv példát felvállaló és helyi viszonyokra igazító népfőiskolai mozgalom nehéz helyzetben van, ugyanúgy, mint a helyi közösségekért sokat tevő közösségfejlesztők. Az aprófalvak túlélésének egyik intézményes letéteményese – Kemény Bertalan innovációja – a falugondnokok rendszere, szintén fennmaradási gondokkal küzd.

A LEADER program megvalósulása Magyarországon leginkább egy népmesei történethez hasonlítható. A LEADER-ben a térségek között volt is verseny, meg nem is. Az irányítók versenyt akartak a LEADER térségek között, de nem tudták értékelni és eldönteni, hogy kik a befutók. Így mindenki befutó lett, a program az egész országot lefedte. Ezzel együtt a szellemisége valahogy idegen test maradt a hazai világban, kilóg a közigazgatásból (nem is része), kilóg az általános felfogásból és hétköznapi kultúrából az, hogy együtt kellene működni, partnernek kellene lenni civilnek, vállalkozónak és választott vezetőnek. Közösen ötletezni, tervezni, s közben átláthatóvá tenni, hogy ki mit csinál és hogyan. Ami másutt természetes, az a hazai társadalomfejlődésben még idegen, hiába a sok próbálkozás. Saját gyerekeimen tapasztaltam az USA-ban, Missouriban, hogy az ottani iskolások már hat–nyolc évesen megtanulták a csoportmunkát, a feladatmegosztást, a közös gondolkodást és alkotást. Nálunk ez nehezen akar menni.

A LEADER programból egy agyonbürokratizált, lenyomott, akadozó, futószalagszerű valami lett. Az eredeti elvek és célok és a valóság köszönő viszonyban sincsenek egymással. Néhány elkötelezett ember még életben tartja az akciócsoportokat, de érződik, hogy az egész LEADER, a maga alulról építkező elveivel, a helyiek bevonásával, a döntéshozatallal stb. csak púp a hivatalosságok hátán. Lehet úgy vidéket, közösséget fejleszteni, hogy négy–öt év eltelik a program indításától, és még mindig csak a papírok tologatása folyik? Ez alatt jórészt az adminisztratív és döntéshozó hierarchia térfelén pattog a labda. A vidékfejlesztési hierarchia olyan tömegű szabályt teremtett, amelyet a vidékfejlesztéssel hivatásszerűen foglalkozók sem ismernek részleteiben. És a következmény? Hosszú várakozás felső szintű adminisztratív döntésekre, jóváhagyásokra. Az érintettek pedig, akik tenni szeretnének valamit, már rég kiábrándultak az egészből. Jellemző vesztes–vesztes helyzet. Már tíz évvel ezelőtt megkapta az alábbi véleményt az akkori Vidékfejlesztési Hivatal vezetője egy fórumon: „ha nyolc hónapig egy pályázatbeadás után nincs eredményhirdetés – ha sokat dolgoznak az embereik, ha nem –, rossz a rendszer” (Kovács, Póla, Finta 2011, 24.). A rendszerhez azóta sem mertek érdemben hozzányúlni, s a helyzet nem javult.¹

A kép egyre elszomorítóbb, ha végiggondolom, hogy az elmúlt 25 évben a vidékfejlesztéssel kik foglalkoztak vezetőként és hivatalnokként. Nevek említése nélkül: hol van már a kezdeti lelkesedés és tűz, hogy eljött az idő és lehet mozdítani valamit a vidék helyzetén? A vidékfejlesztés a politika számára csak egyfajta „próbapad” volt ifjú politikusok kipróbálására, illetve szavazategyűjtésre. A legtöbb ifjú politikust egy idő után bármelyik oldalon félreállították, nem személyi alkalmatlanságuk miatt, hanem a rendszer összetettsége, rugalmatlansága okán.

A vidéken zajló változások nem rövid ciklusokban, hanem hosszabb folyamatokban mérhetőek. Ehhez politikai türelem, belátás és józanság kell. Ha a vidék csak a szavazatokért kell, annak hosszú távon nem lesznek jó következményei az ott élőkre nézve. Vajon megvolt, megvan ez a türelem és politikai egyetértés a mai Magyarországon a vidék felemelésére? Ki-ki eldöntheti a saját választát.

A vidékfejlesztési tevékenységekben, mint mindenben, van kockázat. Ezt azonban a legalsó szinten csak a helyiek viselik. A felsőbb szinteket szerződések stb. védik, ők nem hibázhatnak. Van-e felelős, ha az adminisztráció lassúsága, érdektelensége miatt tönkremegy egy vállalkozás, vagy megszűnik egy civil összefogás? Ha változik a piaci környezet és megugranak az árak, ha nincsenek elérhető szakmunkások és szakértelem? Jobb esetben vissza lehet lépni az eredeti elképzeléstől és a megállapodástól. Rosszabb esetben pedig bukik a vállalkozás, az összefogás, mert az elvekkel szemben egy átláthatatlan, garanciákat (időben/szakértelemben) nem biztosító rendszer működik.

A '90-es évek nagy tanulási folyamata a szubszidiaritásról, a kistérségekről, a helyi közösségekről ma már nyomokban sincs jelen. A szubszidiaritást mint alapvető elvet, melyet a katolikus egyház is hirdet, már nem is lehet hallani, emlegetni, nem hivatkoznak rá hazai politikusok. Az alulról jövő kezdeményezések és építkezés helyett „szavazóbázis-építés” folyik jobb- és baloldaltól egyaránt. Jól látható ez például a falusi turizmus támogatásában, ahol egy újonnan belépő szolgáltatói réteg kapott támogatást milliárdos forrásokból (akik azután vagy szolgáltatnak, vagy a saját javukra építkeztek), a kicsiket, azokat, akik két-három vendégszobával rendelkeznek, a „retró falusi vendéglátást” pedig el lehetett felejteni. Ugyanígy, a LEADER térségek lehatárolása kísértetiesen követte az országgyűlési választóköri határait az évezred első évtizedében.

A vidékfejlesztéssel kapcsolatos tudások rutinszerűvé váltak, a módszertanok nem fejlődtek, elsősorban a pénzszerzés/pénzosztás került a figyelem középpontjába. A vidékfejlesztési tudás mára jórészt adminisztratív tudásra szűkült, a jogszabályok ismeretét jelenti és nem azt, hogy miként lehet adott közösségekben bizalmat építeni, egyik pontról a másikra jutni, a közösség egyetértésével újító dolgokat kitalálni, elmozdítani ügyeket a holtpontról. A nyilatkozó politikusok szétosztott milliárdokról beszélnek csak, a megnyíló új jogcímekekről stb. Ugyanakkor a programok értékelésén, a jelentéseken túl nincs szó a vidékfejlesztés intézmény- és szervezetrendszeréről mint a rendszer gerincéről, hiányzik a kritikai kutatás és elemzés. Még 1998-ban írtam egy ilyen kutatási tervet az akkori vidékfejlesztési főosztályvezetőnek (minisztériumi kérés volt, hogy írjunk ilyeneket) a vidékfejlesztési intézményrendszer kutatásáról mint induló új jelenségről. A javaslatot a tanszékvezetőnk terjesztette elő a minisztériumban. A válasz az volt, hogy „na ne hogy má' a kutatók ilyesmibe is beleüssék az orrukát”! Mára elmondható, hogy elborzasztó az elmúlt időszak szervezeti összevisszasága, az intézmények oda- és visszaszervezése, az apparátusok óriási fluktuációja és sok esetben az a tudáshiány, ami a vidékfejlesztésben tapasztalható.

Nem tudni, mi zajlik a tekintélyt parancsoló intézményi cégtáblák mögött, milyen játszmák mennek, ki a hozzáértő, jóindulatú és ki nem, ki az, aki lelkét is kiteszi az ügyekért, és ki az, aki a saját karrierjét építi. Milyen okok játszanak szerepet a nagy fluktuációban? Hogyan tanítják be azokat, akik az egyetemekről kilépve ezekben az intézményekben találják meg első munkahelyüket? Sok-sok nyitott kérdés. A vidékfejlesztő adminisztrátorok döntő többsége a papírokkal van elfoglalva, és nem az emberekkel. Jelent, adminisztrál és kipipálja, amit a pontozási és szempontrendszerekben elvárnak.

A vidékfejlesztés projektekre darabolódott szét, amelyekből adott helyszínen nem áll össze egy fejlesztési folyamat. A bürokrácia által vezérelt működésből ritkán jön ki megelégedést kiváltó eredmény. Ha megvalósul valami, az is annyi „fájdalommal” jár, hogy kedvezményezettjei, alanyai nem szívesen, vagy nem úgy gondolnak rá, mint sikertörténetre, hanem mint valamiféle összevisszaságra és káoszra, amit jobb elfelejteni.

A vidékfejlesztés az a terület, ahol hosszú távú, tervezett, az érintettekkel folyamatosan kapcsolatban állva egyeztetett, ugyanakkor kellően rugalmas folyamatoknak kellene végbemenniük. A döntéseket pedig a szubszidiaritás klasszikus elve alapján kellene meghozni, vagyis az érintettekhez a legközelebb, s a bizalomnak mint az irodalomból ismert, jelentős költségcsökkentő és a tevékenységekhez nagyobb sebességet adó tényezőnek is nagyobb szerepet kellene adni. Tapasztaltam is, hogyan működik ez Norvégiában, a skandináv országokban, az USA-ban. Nálunk a bizalom hiányát az adminisztratív túlbiztosítás és lassúság, az ügyek megkésettsége, a döntések hártítása, felfelé tolása mutatja leginkább. Köles Sándor (1999) már több mint húsz éve felrajzolta a bizalom hiánypiramisát. Ha nincs bizalom, akkor akadozik az együttműködés, ami ahhoz vezet, hogy majd hiányozni fognak információk, ami tudáshiányhoz vezet, az pedig pénzhiányt eredményez. Ha van bizalom, akkor a folyamat fordítottja történik. Két amerikai szerző, Covey és Merrill ezt képletbe is foglalta és úgy jellemezte a bizalmat, hogy az „a

1. ábra: A bizalom hiánya és következményei
The lack of trust and its consequences



Forrás: Köles (1999)

rejtett tényező, ami mindent megváltoztat.” Végül is, ez nem bonyolult, hisz nagyon szűk körben szinte mindenki gyakorolja: „Ha csökken a bizalom, a sebesség is csökken, a költségek pedig megemelkednek. Ha a bizalom növekszik, a sebesség is nő, és a költségek csökkennek” (Covey, Merrill 2011, 33.).

Ma nem láthatók, nem ismerhetők a vidék „hősei”. Ma már nem hallható olyan vallomás, mint ami az új évezred első évtizedében egy fórumon hangzott el: „Nekünk ez a LEADER az életünk. Mi elkötelezett hívei vagyunk ennek a módszernek, ennek a gondolkodásmódnak, ennek a fajta életvitelnek, és mindenki látja, hogy vidéken a LEADER és a 3-as tengely az a lehetőség, ami a kisembereknek, a kicsi gazdáknak, a vállalkozóknak, picit az önkormányzatoknak, a civil szervezeteknek kiindulási lehetőség lehet. Természetesen ebből nem lesz senki milliárdos, milliomos, de talán egy picivel jobb élete lesz. Vagy legalább tartani tudja azt az életszínvonalat, ami eddig megvolt, és ha egy picit tudja a vállalkozását fejleszteni, már nem voltunk hiába” (Kovács, Póla, Finta 2011, 23.).

A két évtizede még büszkén vállalt hivatás mára keserű nosztalgiává vált. Ma már nem ismertek szélesebb körben azok, akik a vidék előrelépésének zászlóvivői voltak, vagy jelenleg is azok, akik helyben, a közösség érdekében tesznek. Nincs szervezett keret, ahol egymástól tanulhatnának, egymás jó gyakorlatait átvehetnék. (A felsőbbség instrukcióit nem tartom ilyennek.)

A vidéki társadalom leszakadó csoportjait nem lehet a mai általánosan alkalmazott projekthalapon felzárkóztatni. Tíz-tizenöt-húsz éves programokban kellene megfogalmazni az adott közösségekre, csoportokra, településekre szabott célokat, és kisebb szakaszokra bontani a megvalósítást, folyamatosan ellenőrizve az előre- és visszalépést. Rugalmas cselekvési lehetőséget kéne biztosítani azoknak, akik ilyenre vállalkoznak, de a mostani adminisztratív keretek ezt nem teszik lehetővé. Mindezt nem lehet távolról vagy távmunkában végezni. Meg kellene találni azokat a misszionáriusi tudattal rendelkező embereket, helyből vagy más-honnan, akik hittel és szívvel-lélekkel végeznek ilyen munkát.

Az előcsatlakozási alapok évtizedes próbája, majd a két és fél programozási időszak 16 éve feltételezné, hogy begyakorlott tervezési, programozási és megvalósítási intézményrendszer működik a Strukturális Alapokra. Az utóbbi évtizedben megjelenő gyakorlat és politikai közelítés átfírta a korábban elsajátított és begyakorlott formákat, és ez okoz némi zavarodottságot az érintettek körében. A regionális tudomány – mely szükségszerűen nemzetközi és kritikai alapállású – sem tudta még feldolgozni a mai területi viszonyokat alakító rendszert. A két évtizedig tartó európaizációs tanulási és fejlesztési folyamat, a tanult és követett elvek és kifejezések – melyek vidéken is útmutatást adtak – bizonytalanná váltak és mintha jelentésüket és hatókörüket veszítették volna. Somlyódyiné (2020) alapos elemző tanulmányának megállapításai is alátámasztják ezt az állítást.

Ami a vidéket illeti, a LEADER helyett a Magyar Falu Program (és más nemzeti fejlesztési program) főntről kínálja a lehetőségeket, gyors módon, pénzsz-

tásra törekedve. Ugyanígy más programok is „elszívták a levegőt” (és a pénzt) a LEADER, az alulról építkező közösségfejlesztés elől.

Európa új, nagy kihívások előtt áll, jelentősen változni fog az előttünk levő időszakban. Mi pedig itt vidéken küzdünk a régi kihívásokkal, a falvak elöregedésével, a szegénységgel, a fiatalok elvándorlásával, a munkahelyek, szolgáltatások hiányával, több térségben a gettósodással stb. Vajon fel tudjuk-e venni a tempót, kihasználni az európai integráció előnyeit, amit ma már természetesnek érzünk, vagy visszalépünk a nemzetállami keretekbe, és onnét próbáljuk alakítani a jövőnket? G. Fekete Évára és a saját elmúlt 70 évemre gondolva én az előbbi változatot látnám szívesen.

G. Fekete Éva rengeteg kitűnő elméleti és módszertani tanulmányt, cikket, ajánlást írt, tréningeket vezetett, előadott, érvelt, vitatkozott. Nagy érzékenységgel és empátiával foglalkozott a kistelepek, az elmaradt területek problémáival és kereste a megoldásokat. Gondolatai, javaslatai ma is időszerűek. Érdemes lenne egy kötetben vagy sorozatban összegezni és újból kiadni írásait, hogy értelmezhető és követhető legyen az a gondolati ív, fejlődéspálya, amin keresztülment. Azért is, hogy ez a tudás szembeesíthető legyen mindazzal, ami Magyarországon történt és történik.

Jegyzet

- 1 Ezekről részletesen írtunk a *Gazdaság és Társadalom* 2011/3-4 es számában (Kovács, Póla, Finta 2011), továbbá a *Borsodi füzetekben* 2018-ban (Kovács 2018). Ez utóbbi szintén G. Fekete Éva emlékére összeállított különszám volt.

Irodalom

- Covey, S. M.R., Merrill, R. R. (2011): *A bizalom sebessége*. HVG könyvek
- Kovács D. (2018): A LEADER program 2010-2018 közötti időszakának néhány jellemzője Magyarországon. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek. Gazdaság – Régió – Társadalom*, 3., 31–54.
- Kovács D., Póla P., Finta I. (2011): A LEADER program és az alulról építkező vidékfejlesztés néhány tapasztalata Magyarországon. *Gazdaság és Társadalom*, 3–4. http://gt.nyme.hu/gt_2011_3-4_05_kovacs_et_al.html
- Köles S. (1999): A közép-kelet-európai piramis és a vidéki közösségfejlesztés szerepe. *A Falu*, 2., 39-42.
- Somlyódyiné, Pfeil E. (2020): A vidéki térségek felzárkóztatásának feltételei és eszközei uniós szemzőgből – Visszatérés az endogén erőforrásokra alapozott fejlesztési szemlélettől az újraelosztó támogatáspolitikához Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 4., 18-44. <https://doi.org/10.17649/TET.34.4.3298>

KORONAVÍRUS - GYORSJELENTÉSEK / REPORTS ON THE COVID-19 PANDEMIC IN HUNGARY

Önkormányzatok a koronavírus-járvány kezelésében

Municipal activities during the first outbreak of the COVID-19 pandemic

FINTA ISTVÁN, KOVÁCS KATALIN, PÁLNÉ KOVÁCS ILONA

FINTA István: tudományos munkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézet; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>

KOVÁCS Katalin: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézet; 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; kovacs.katalin@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-1690-2570>

PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: kutatóprofesszor, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézet; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Bölcsészettudományi Kar; 7624 Pécs, Ifjúság útja 6. palne@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>

KULCSSZAVAK: COVID-19; reziliencia; válságkezelés; önkormányzatok szerepe

István FINTA: *research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; finta@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0001-6916-7325>*

Katalin KOVÁCS: *senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Tóth Kálmán u.4., H-1097 Budapest, Hungary; kovacs.katalin@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-1690-2570>*

Ilona PÁLNÉ KOVÁCS: *research professor, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; professor, Faculty of Humanities, University of Pécs; Ifjúság útja 6., H-7624 Pécs, Hungary; palne@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0003-2286-6326>*

KEYWORDS: COVID-19; resilience; crisis management; role of the local governments

Bevezetés

Jelen tanulmány alapját képező empirikus kutatás a KRTK Regionális Kutatások Intézeté kolektívájának együttes vállalkozása volt 2020. április-május folyamán. Az intézet mintegy 20 kutatója¹ közösen alakította ki azt a tematikát, amely alapján a COVID veszélyhelyzet hatásait kívánta értékelni az önkormányzati szférában, jó részt telefonos kérdőíves lekérdezés és egyéb empirikus források segítségével. A lekérdezéssel összegyűlt adatokat, információkat Finta István, Kovács Katalin és



Pálné Kovács Ilona dolgozta fel, a zárótanulmány megtekinthető a KRTK honlapján,² azokkal a külön tanulmányokkal együtt, amelyek egy-egy részterületet dolgoztak fel.

Az empirikus kutatás gerincét a 44 településre kiterjedő telefonos kérdőíves lekérdés alkotta.³ A különböző lakosságszámú, eltérő térségi szerepkörrel rendelkező, az ország településszerkezetének, települési sajátosságainak reprezentálására alkalmas városok és községek vezetői számára 19 kérdést fogalmaztunk meg. A kérdések összeállítása két célt követett: egyrészt elemezni szeretnénk volna a településeken az önkormányzatok szerepvállalását, annak tartalmát, eszközeit, a kialakított kapcsolatrendszereket, másrészt – ahol erre az összegyűjtött információk lehetőséget adtak – törekedtünk tágabb érvényű következtetések levonására is.

A hazai tapasztalatok értékelése azért is tűnt fontosnak, mert a COVID-19 járvány lázba hozta a világ társadalomtudományi műhelyeit is. Nemcsak a társadalmi, gazdasági következmények megismerése és kezelése került a figyelem középpontjába, hanem a válságkezelés kormányzati sajátosságai is. A nemzetközi kutatások fő szempontjait követő vizsgálatok így – akár az összehasonlíthatóság, akár a nemzetközi értelemben vett láthatóság érdekében – különösen fontosak lehetnek bármely veszélyhelyzet nemzeti, vagy európai szintű kezelése tekintetében.

Kézenfekvő elméleti keretet kínál a reziliencia régóta ismert, használt, vitatott és megújuló fogalma (Welsh 2014), amelynek mérésére egyre gyakrabban alkalmaznak mennyiségi módszereket, különböző speciális és komplex indexeket (Sebestyénné et al. 2020; Jülich 2017).

A nemzetközi szervezetek is törekszenek valamiféle standard megalkotására, a reziliencia jelszavával az Európai Unió és az ENSZ is hirdetett programokat, összekötve a katasztrófákat a klímavédelemmel, fenntarthatósággal (Welsh 2014). A Világbank 2014-ben publikált definíciója (Sebestyénné 2020, 355.) rendszerek, egyének külső körülményekhez való alkalmazkodási, illetve a sokkokkal szembeni ellenállási képességeként írja le a jelenséget.

A reziliencia az utóbbi évtized népszerű tudományos témája a regionális kutatások terén is, hisz a „szereplők” lehetnek régiók, városok, sőt akár a legkisebb települések is. Az evolucionista megközelítés (Boschma 2015) annak megértésére törekszik, hogy miként érinti a sokk a régiót, milyen kapacitásai vannak ahhoz, hogy új fejlődési pályára lépjen, mit jelent a hosszú távú adaptációs kapacitás, emellett fontos a kormányzás minőségének elemzése is. Christopherson és társai (2010) hívják fel a figyelmet arra, hogy nem szabad elkövetni a versenyképességi szakirodalomban azonosított hibát, amely egyoldalúan ugyanazon intézményi modelleket javasolta bevezetni különböző körülmények között, illetve eltérő adottságú térségekben. Más szakértők rámutatnak arra, hogy a reziliencia elsősorban nemzeti, globális, regionális léptékben kerül az érdeklődés fókuszába, melyek mellett a lokális lépték elhalványul, pedig a veszélyhelyzetekhez való alkalmazkodás lokálisan differenciált, s a helyi társadalomnak kitüntetett szerepe lehet azok kezelésében (Jülich 2017).

Még alig csengett le a világban a járvány első hulláma, máris megszületett a terminológia a járvány kormányzási modelljéről. Bouckaert és szerzőtársai (2020) „koronacionalizmusnak” nevezték el a jelenséget, ami szellemesen visszatükrözi a különböző kormányzási szintek szerepét, jelesül a nemzeti kormányzatok erős dominanciáját mind a nemzetközi, mind a helyi szerepvállaláshoz képest.

Az OECD gyorselemzése a városok járvánnyal kapcsolatos reakcióiról (OECD 2020a) kiemeli a két kormányzási szint szoros együttműködésének szükségességét, és bemutatja az újító jellegű helyi kezdeményezéseket, amelyek különösen a legsérülékenyebb társadalmi csoportokat célozták meg közszolgáltatási kedvezményekkel, új gondoskodási formák bevezetésével. Ugyanakkor sok városban már megindult a gondolkodás a válságot követő időszak gazdaságfejlesztési lehetőségeiről.

Egy OECD riport (OECD 2020b), illetve egy brit tanulmány a rurális térségek helyi gazdaságára koncentráló gyorselemzés eredményeit foglalja össze (Phillipson et al. 2020), rámutatva a vidéki térségek speciális hátrányaira, sérülékenységre; kedvezőtlen közlekedési, demográfiai helyzettel, rosszabb internet-ellátottsággal és képzettséggel jellemezhetők, a hiányzó kritikus méret miatt nem tudnak forrásokat mobilizálni, nincsenek megtakarításaik, értékesíthető vagyontárgyaik. Hangsúlyozzák, hogy a kormányzatok akkor követnek el nagy hibát, ha a válság kezelésében is koncentrált megoldásokat alkalmaznak, a válságból való kilábalás ugyanis csak térben differenciált megoldásokkal érhető el.

Németországban egy országos kérdőíves felmérés (Pöhler et al. 2020) alapján arra a véleményre jutottak, hogy a német önkormányzatok jól vizsgáztak a korábbi menekültválság idején, amit a szakértőkkel, más hatóságokkal és önkéntesekkel való együttműködésre alkalmas stabil modelljüknek és tudásuknak köszönhetnek. A menekültválság idején nyitottabbá vált a működésük, és különböző innovációkat vezettek be, melynek során jellemzővé vált a külső és belső szervezeti hálózati tanulás.

A fenti elméleti munkák és empirikus tapasztalatok számunkra azt üzenték, hogy az intézményeknek, a kormányzásnak nagy a jelentősége, és a tapasztalatok szerint a nyitott, kooperatív döntési mechanizmusok tűnnek életképesnek, amelyekben adott a tanulás, a gyors reagálás, a változások menedzselésének lehetősége és a hosszabb távú alkalmazkodási stratégiák szükségességének felismerése. Kutatásunk az önkormányzatokra, a helyi mozgástér adta lehetőségekre, illetve a szintek és szektorok közötti együttműködés sajátosságaira koncentrált.

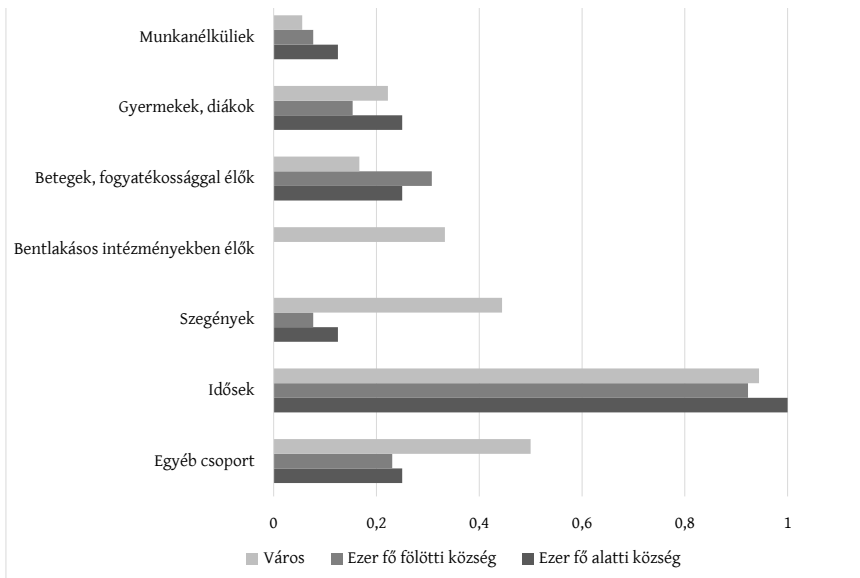
Az önkormányzati felmérés tapasztalatai

Amikor azt kérdeztük a településvezetőktől, hogy mely lakossági csoportokat tartják a leginkább veszélyeztetettnek, városokban és községekben szinte hajszálponatosan ugyanolyan magas, a száz százalékot közelítő arányban nevezték meg az *időseket*. A COVID-19 által nagymértékben fenyegetettekkel kapcsolatos egyetértés

azonban egyetlen más lakossági csoportra sem volt jellemző: a települések mintegy ötödében említették a betegeket és a fogyatékossgal élők magas kockázatúaknak (a falvakban kicsit többen, mint a városokban), továbbá a gyermekeket, főként az iskolásokat (itt fordítva: a városokban említették magasabb arányban). A hajléktalanokat és a bentlakásos intézményekben élőket, érthetően, csak a városi önkormányzatok sorolták a kiemelten veszélyeztetettek közé, ami a „szegények” esetében, ahol szintén magas az említések városi fölénye, ez nem annyira magától értetődő, hiszen – míg a hajléktalanellátás és a bentlakásos intézmények zöme városokban koncentrálódik – a vidéki szegénység, különösen a leszakadó régiók aprófalvas övezeteiben nagyon is jelen van.

A járvány elleni védekezés során a veszélyeztetett csoportok védelmében történt intézkedésekre a kötelező és az önként vállalt feladatok végrehajtásával kapcsolatos válaszokból következtethetünk. A két intézkedés csoport elválasztása ugyanakkor nem volt mindig magától értetődő a megkérdezettek számára. Bár a járvánnyal kapcsolatos helyi intézkedések túlnyomó részét a központi rendelkezések végrehajtása jelentette, s ebben egyetértés mutatkozott a megkérdezettek között, mégis sokan a kötelező intézkedések egy részét is helyi kezdeményezésként értelmezték, például azért, mert előbb vagy szélesebb körben vezettek be egy-egy intézkedést, mint azt az országos rendelkezések indokolták, vagy éppen nem vezették be, esetleg előbb oldották fel a tilalmakat. Ilyen és hasonló válaszok érkeztek például a kö-

1. ábra: Kik a leginkább veszélyeztetettek? A leginkább veszélyeztetett csoportok említési gyakorisága településméret szerinti bontásban (%) (N=44)
 Who are the most threatened by the pandemic? Frequency of mentioning threatened social groups, according to settlement size



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

telező szájmazsk viselésére, a 65 vagy 70 évesnél idősebb korosztály vásárlói idő-sávjára (amelynek időtartama és pontos időzítése szintén nem volt egységes), a pi-
acok be(nem)zárására stb. vonatkozóan.

A kötelező feladatellátással kapcsolatos válaszok alapján azt láttuk, hogy a kisebb településeken kevesebb beavatkozásra volt szükség: összességében az ezer fő alatti falvakban átlagosan 3,5, míg a megyei jogú városokban 6,8 intézkedés bevezetése volt jellemző. A felmerült intézkedések tartalmát tekintve ugyanakkor nem tapasztalható jelentős különbség a településtípusok között. *Tiltó rendelkezések* legnagyobb gyakorisággal a megyei jogú városok kategóriájában fordultak elő, míg legkisebb számban az ezer fő alatti települések tartották fontosnak az ilyen típusú intézkedések említését. *Szolgáltató-segítő típusú intézkedések* legnagyobb számban az ezer fő alatti települések esetén kerültek szóba, míg legkisebb számban a megyei jogú városok válaszai között szerepeltek, bár feltételezésünk szerint ez a különbség inkább a megkérdezettek prioritásait, semmint tényleges aktivitásukat tükrözi. *A szervezésel-átstrukturizálással* kapcsolatos feladatok viszonylag kiegyenlített mértékben jelentek meg a különböző település- és térségtípusok esetén, míg a *tájékoztatói tevékenység* a megyei joggal nem rendelkező városok kategóriájában fordult elő legtöbbször.

A 2. ábra és az 1. táblázat mutatja a felmérésben említett 242 intézkedés megoszlását intézkedéstípusok szerint. Az 1. táblázatban az intézkedések százalékos megoszlását falu-város bontásban is megadjuk.

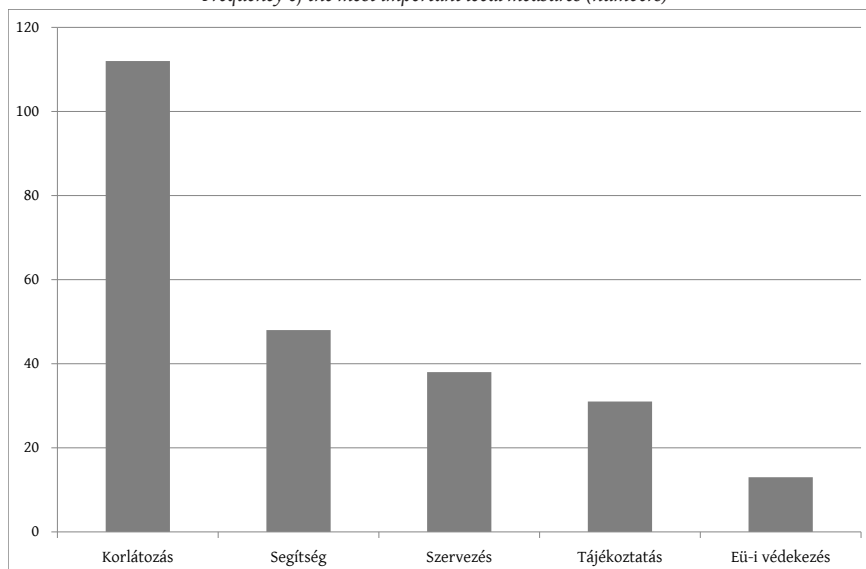
Az önkormányzatok központilag előírt feladatainak végrehajtásával kapcsolatos adataink alapján látható, hogy a központi szabályozás sem tartalmában, megfogalmazásában, sem időzítését illetően nem volt tekintettel az önkormányzatok mozgásterére, kapacitásaira. Ennek ellenére az önkormányzatok összességében jól vizsgáztak.

Korlátozott mozgásterük ellenére az önkormányzatok a beavatkozások prioritási sorrendjét igyekeztek a helyi sajátosságokhoz igazítani. A 2. táblázat jól érzékelteti a helyi önkormányzatok szociális érzékenységét, amelyek azt is felismerték, hogy az egészségügyi intézkedések tekintetében nem lehet döntő szerepük, hiszen nem rendelkeznek az ehhez szükséges intézményi kapacitások felett. A különböző településtípusok között nem volt érdemi különbség az egyes intézkedések fontosságának megítélését illetően, s ez ugyancsak az önkormányzati mozgástér általános, a hatáskörök, eszközök, források elosztásából következő szűkösségére utal.

A megkérdezettek azt is jelezték, hogy a központosított kompetenciák, a tiltó rendelkezések gyakran kontraproduktívak, ha azokat nem sikerül jól kommunikálni helyben. Ugyanakkor éppen a központi kommunikáció, az önkormányzatokkal való együttműködés akadozott, ezért a központi rendelkezések helyi megvalósításában az önkormányzatok nem, legalábbis nem mindenütt tudtak „ráségetni”.

A 2. táblázatban felsorolt és fontosságuk szerint osztályozott intézkedések nem mindegyike tartozik az önkormányzati feladatok körébe, és megvalósításuk is változó mértékű volt a hiányos kompetenciák, a rendelkezésre álló források szűkössége vagy/és a helyi vezetés tettekrezségében megmutatkozó eltérések

2. ábra: A felmérés során említett helyi intézkedések fő típusai és gyakorisága
Frequency of the most important local measures (numbers)



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

1. táblázat: A felmérés során említett, központilag előírt intézkedéstípusok megoszlása településtípus szerint

Most important measures stipulated by the central government, according to urban/rural typology

	Korlátozás	Segítség	Szervezés	Tájékoztatás	Eü-i védekezés	Osszesen
Falu	42,7	18,8	19,8	17,7	1,0	100,0
Város	48,6	20,5	13,0	9,6	8,2	100,0
Összesen	46,3	19,8	15,7	12,8	5,4	100,0

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

függvényében. A polgármesterek többségének értelmezése szerint a kötelező feladatellátáson kívül eső, önként vállalt feladatok közé tartozik mindenekelőtt a védőfelszerelések, maszkok biztosítása és a fertőtlenítés is, főként, ha azt nem önkormányzati intézményekben vagy köztereken végezték. Amint fentebb jeleztük, a kötelező önkormányzati feladatok némelyikének megvalósítását több önkormányzat is a veszélyhelyzetre szabva változtatta meg, gyakran egymással ellentétes módon. Jól példázza ezt két kistépülés: az egyikben az érintkezések számának minimalizálása céljából a házi segítségnyújtásból kivették a takarítást és az udvar rendben tartását, míg a másikban, éppen ellenkezőleg, ilyen szolgáltatásokat is elkezdtek végezni az idővédelmi intézkedések keretében. Ugyanilyen példákat hallottunk a falubuszok használatáról: volt, ahol megszüntették a működésüket, volt, ahol sűrítették, és a közeli nagyvárosban szélesebb közintézményi és lakossági kör számára vásároltak be bizonyos áruféleségeket.

2. táblázat: Az önkormányzati feladatok fontossági sorrendje
(1-től 5-ig terjedő skálán értékelve)
Ranking of local measures by urban/rural typology
(evaluated on a scale 1-5, 5 representing the highest importance)

	Osszes település	Városok	Községek
Szociális gondoskodás	4,7	4,8	4,7
Megelőző intézkedések	4,5	4,3	4,7
Védőfelszerelések beszerzése	4,3	4,5	4,1
Fertőtlenítés	4,1	4,3	3,8
Foglalkoztatás	3,8	3,7	3,9
Közüterületi tartózkodás korlátozása	3,6	3,6	3,6
Mentális segítségnyújtás	3,6	3,9	3,3
Helyi vállalkozások segítése	3,4	3,5	3,3
Tesztelés	3,0	2,9	3,1

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

Hasonlóképpen, bár a szociális segílyt igénylők köre nem bővült számottevően, az igények gyakorisága és jellege azonban igen, s a segílyezés indokai is a járvánnyal álltak összefüggésben. Az elveszített álláshelyek, a tavaszi idénymunkák elmaradása akár a vállalkozói szférában, akár magánszemélyeknél, vagy a vásárlás, a piacozás ellehetetlenülése, a legszegényebb társadalmi rétegeket sújtották. A romákat, mint külön odafigyelést igénylő lakossági réteget több polgármester is megemlíttette, köztük egy olyan dél-dunántúli község polgármestere, ahol a rászoruló roma családok kétszeresére emelkedett segílyigényét is kielégítették. Az interjú adó polgármester hozzátette: „A lakosság egy adott rétege eddig is a nyomor szintjén élt, így rajtuk eddig is kellett segíteni. (...) A mélyszegénység problémáját nem lehet három kiló liszttel megoldani”.

A pénzbeli támogatás mellett több önkormányzat a természetbeni támogatásokat részesítette előnyben, s ez főleg élelmiszersegélyt jelentett. Egy nyugat-dunántúli kisváros módosította szociális rendeletét, így hetente nyújthattak hatezer forintig terjedő élelmiszertámogatást a rászoruló családoknak. Másutt helyi élelmiszerbankot hoztak létre.

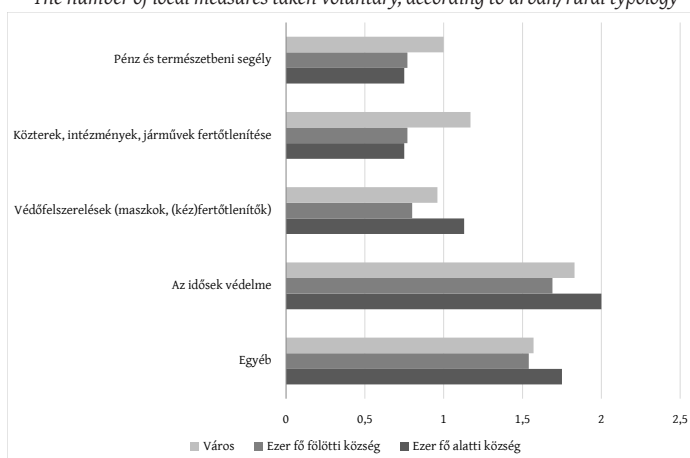
„Amikor láttuk, hogy az emberek bezárkóznak, nem tudnak munkába menni, és ezek között sok olyan volt, aki alkalmi munkából élt (...), elkezdtek jelentkezni segílyért, rendkívüli települési támogatásért. (...) Ha ezt a régi metódus szerint folytatjuk, akkor ezek az emberek itt éhen halnak, mire eljut hozzájuk a segílység. Úgy volt korábban, hogy beadta az igénylést, valamikor összeült a bizottság, a bizottság elbírálta, kiértésítették, hogy ekkor és ekkor bejöhethet, e között két hét eltelt. Ezt ebben a helyzetben nem lehetett megengedni, ezért létrehoztunk egy úgynevezett helyi élelmiszerbankot, ami azt jelentette, hogy bevásárol-

tunk tartós élelmiszerből, a városháza egyik helyiségébe ezt betáraztuk, és aki jött, az azonnal kapott. Telefonált, hogy elfogytak a tartalékai, nincs mit enni. Oké, jöjjön be! Megadták, hogy hányan vannak, ötfős a család, akkor kaptak egy hétre való tartós élelmiszert.”

Sem itt, sem másutt nem tapasztaltak visszaélést: azok kértek a konzervekből, akik rászorultak, és azok folyamodtak segélyért, akik szükségét szenvedtek. A több-letköltéseket pedig a költségvetési rovatok közötti átcsoportosítással mindenütt fedezni tudták.

A 3. ábra jól érzékelteti, hogy a COVID-19 által a leginkább veszélyeztetettnek tartott lakossági csoport jelentős támogatást élvezett a járvány idején. Ráadásul az egy községre jutó két intézkedéssel a kisteleplülések vitték el a pálmát, ami érthető, ha figyelembe vesszük, hogy itt olyan segítségnyújtási módokra kell gondolni, mint az idősekkel való rendszeres kapcsolattartás, a bevásárlás, gyógyszerkiváltás, csekkbefizetés, ételkiszállítás, vagy az időotthonokban bevezetett látogatási tilalom. Egyedül a legutóbbi intézkedés kötődik inkább városokhoz, az összes többi a kisteleplüléseken könnyebben megvalósítható tevékenységet takar, hiszen előnyt jelent ebben a településkategóriában az, hogy az önkormányzati dolgozók ismerik az időseket, nem kell nagy távolságokat megtenni, és rendelkezésre állnak a közvetítők is, főként az önkéntesek, a falugondnokok vagy a közfoglalkoztatottak. Az ezer főnél kevesebb lakónépességet számláló falvak voltak a legaktívabbak a védőfelszerelések elkészíttetésében is: rendszerint az önkormányzatok által vásárolt anyagokból önkéntesek által varrt szájmaszkok háztartásokhoz történő eljuttatásáról tettek említést, bár a mennyiségek kifejezik a helyzet abszurditását: volt olyan település, ahol háztartásonként egy maszkot és egy pár kesztyűt tudtak biztosítani (és ezt sem mindenütt). A kapcsolati tőke egy speciális fajtája ezúttal a kistelepüléseken

3. ábra: Egy településre jutó, önként vállalt helyi intézkedések száma (%) (N=44)
 The number of local measures taken voluntarily, according to urban/rural typology



Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

élőket kedvezményezte, hiszen a segítségnyújtás legkülönbözőbb, az „egyéb” kategóriába gyűjtött válfajai tekintetében is kistelepusi fölény volt tapasztalható. Ezekben az esetekben is az jelentett előnyt, hogy ismerték a bajban lévőket és felismerték a problémát: internet-előfizetést biztosítottak olyan tanulóknak, akik számára nem állt rendelkezésre otthoni internet, vagy vállalták a tananyag nyomtatását és házhoz szállítását, esetleg a kórházból kitett betegek ápolását. A nagyobb községeknél egészen más tevékenységek tartoztak az „egyéb” kategóriába: a járatok ritkítása a helyi közlekedésben, hajléktalanellátás, díjfizetési kedvezmény vagy halasztás a szociális bérlakásokban lakóknak stb. A segélyfizetési kapacitásokat és a közterületek, közlekedési eszközök, lépcsőházak fertőtlenítését illetően ugyan csak a városok fölénye mutatkozott meg.

Felmérésünk fontos eleme volt annak vizsgálata, hogy vajon a *kormányzati szintek közötti viszonyrendszer* miként alakul, feltételezve, hogy a válságkezelésben is nagy szerepet játszik a centralizáció mértéke és a közigazgatási kultúra.

Mint említettük, az önkormányzatok alapvetően sikeresen hajtották végre a központi kormányzati feladatokat, de jeleztek komoly akadályokat is (a megkérdezett városok felében, a községek mintegy 25%-ában). Mindkét településtípus esetén a pénzühiány bizonyult a legfontosabb korlátozó tényezőnek (ezzel a kérdéssel Kovács Sándor Zsolt foglalkozott, lásd Kovács 2020). Az információ és a bizalom hiányát viszont a városokban érezték erősebben (3. táblázat).

3. táblázat: Alapvető korlátok az önkormányzati védekező munkában
(1-től 5-ig terjedő skálán értékelve)

*Most important constraints of measures at municipal level
(evaluated on a scale 1-5, 5 representing the highest importance)*

	<i>Összes település</i>	<i>Városok</i>	<i>Községek</i>
Pénzühiány	3,1	3,4	2,9
Információ hiánya	2,7	3,1	2,2
Bizalomhiány	2,0	2,3	1,8
Szakértelem hiánya	1,8	1,9	1,7
Humánkapacitás gondok	1,7	1,7	1,8
Jogi felhatalmazás hiánya	1,6	1,8	1,5

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

A megkérdezett önkormányzati vezetők saját teljesítményüket megfelelőnek tartották, ám sokan elégedetlenek voltak a kormányzati segítséggel. Ugyanakkor viszonylag kevesen jelezték, hogy a kormányzati intézkedések végrehajtásához hozzájárult volna a lakosság fegyelmessége és más szervezetek, csoportok segítése is.

A civil felajánlásokat ugyan örömmel vették, de több önkormányzat is megemlítette, hogy a civilekkel, önkéntesekkel való együttműködést inkább pót-, illetve másodlagos megoldásnak tartották, mert – álláspontjuk szerint – velük kevésbé biztosított a végrehajtás, a koordináció, az ellenőrzés lehetősége. A legtöbb nyilatkozó önkormányzat összességében elegendőnek tartotta a saját mozgósítható kapacitásait, elsősorban azért, mert több állandó önkormányzati funkció

tekintetében átcsoportosításokat hajtottak végre, vagy éppen intézményeket zártak be időlegesen, ezért a szükséges saját humánerőforrás is rendelkezésre állt. Volt olyan település, ahol a járvány elején készítettek egy „erőforrástérképet”, annak érdekében, hogy felmérjék a helyi kapacitásokat, beleértve az összes lehetséges szereplőt. Ugyanakkor csak kivételként találoztunk tudatos felkészüléssel, például azzal, hogy felmérjék, hogy rendkívüli helyzetekben milyen partnerségre lehet szükségük.

A lakosság tájékoztatása külön tanulmány tárgya volt (Baranyai, Barsi, Nárai 2020), de ez a kérdés a jelen kutatás során használt kérdőívből sem hiányozhatott (4. táblázat). Mint a táblázat adataiból látható, a kapcsolattartásnak és tájékoztatásnak még a kisebb településeken is uralkodó eszköze volt az internet, ami a járvány természetéből adódóan érthető, bár nem általánosíthatóak a tapasztalatok, hiszen az statisztikai tény, hogy a vidéki térségek internet- és IT eszközellátottsága általánosságban rosszabb.

Azt feltételeztük, hogy az önkormányzatok egymással való együttműködési hajlandósága a veszélyhelyzet kérdéseinek megoldása érdekében kiemelkedő, de legalábbis tapintható lesz, hiszen az együttműködés bizonyos szervezeti keretei több évtizedes múltra tekintenek vissza.

A kérdőíves felmérés során 40 helyi önkormányzat nyilatkozott valamilyen formában az együttműködés kérdéséről. Ezek közül mindössze öt, méretét tekintve különböző önkormányzat jelezte, hogy COVID-19 ügyben egyáltalán nincs semmilyen együttműködése más helyi önkormányzattal. A kapcsolatok intenzitása sem mutatott jelentős különbségeket a település mérete alapján. Ugyanakkor kiemelkedőnek tekinthető a megyei jogú városok aktivitása, amelyek a Megyei Jogú Városok Szövetségének segítségével kivétel nélkül kapcsolatot tartottak egymással. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége ugyancsak aktív volt (Kolin 2020), bár ezt a mi kérdőívünkre adott válaszok nem igazolják.

Lényegesen kevésbé volt jellemző ugyanakkor a városok, nagyobb települések együttműködése a környék kisebb településeivel, s többnyire a kisebbek keresték a nagyobbakat kéréssel, kérdéssel. Előfordult az is, hogy egy járás önkormányzatai szerveződtek meg; ahol a korábbi kistérségi szervezetből még maradt valami, ott az vált együttműködési platformmá. Ahogy az egyik polgármester fogalmazott:

4. táblázat: A községi és városi önkormányzatok által a lakosság tájékoztatására használt eszközök (%) (N=44)
Means of communication used by rural and urban municipalities for keeping the local population informed

	Osszes település	Városok	Községek
Internet	88,6	91,3	85,7
Helyi újság, helyi média	54,5	82,6	23,8
Szórólap, plakát, levél	77,3	78,3	76,2

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

„Létrehoztunk egy csoportot a járási polgármestereknek. Eddig ilyen nem volt. Ha tanácstalanok vagyunk, egymást kérdezzük. Például óvodai ügyelet – ti, hogy oldjátok meg? Vagy a szájmazsk kérdése. Kaptunk egy árajánlatot – ez sok, vagy reális? Van más forrásotok? Ez jól működik. Így egy kicsit megerősítve éreztem magam.”

Tényleges közös feladatmegoldás azonban nem volt jellemző.

Kérdőívünkben kitértünk arra is, hogy az önkormányzatok szervezetében, működésében milyen változások következtek be, érzékelhető-e a szervezeti innováció, a tanulás a járvány hatására. A válaszokból kiderült, hogy noha elismerték, hogy követtek el hibákat, hogy felkészületlenek voltak, de csak az egyharmaduk szánta el magát bizonyos változásokra (5. táblázat).

5. táblázat: A bizonyos téren felkészületlenséget elismerő és a változtatni szándékozó önkormányzatok aránya településtípusok szerint (%) (N=44)

Rate of rural and urban municipalities where unpreparedness was mentioned and changes were planned to improve preparedness

	Osszes település	Városok	Községek
Igen, felkészületlenek voltak	50,0	56,5	42,9
Igen, terveznek változásokat	31,8	34,8	28,6

Forrás: Telefonos kérdőíves felmérés 2020. április-május

Általában az volt a vélemény, hogy erre a rendkívüli helyzetre nem lehetett felkészülni. Említették, hogy létezik ugyan kiürítési tervük, de járványhelyzetre való felkészülés eddig nem volt elvárás, s ezen mindenképpen változtatni kell. Egy nagyvárosi polgármester elismerte, hogy egyáltalán nincs tudásuk a válságmenedzsment terén. Többen az is felvetették, hogy egyáltalán nem lehetett előre látni a lakossági reakciókat.

Volt olyan polgármester, aki kulcsfontosságúnak tartotta a felkészülésben, hogy a krízishelyzet legelején összehívott egy értekezletet, ahol egy intézkedési tervet fogadtak el, ami sokat segített a következő időszakban. Egyetlen polgármester számolt be arról, hogy naplót vezet, amit majd tanulmányozni akar, de még nem jutott oda, hogy mérleget vonjon.

Kevés polgármester törekedett arra, hogy tágabb dimenzióban értékelje az önkormányzat járványkezelő folyamatban betöltött helyét, szerepét. Az egyik kisváros vezetője az alkalmazkodás sikerét nagyrészt a városi gazdaság „válságállóságának” tudta be, és elengedhetetlennek tartotta a tartalékképzést a költségvetésben. Egy másik kisváros polgármestere viszont úgy fogalmazott, hogy azért nem tudtak igazán a közösség erejére támaszkodni, mint például Ausztriában, mert ott valóságos önkormányzatok vannak, és „nem a kormánynak vannak falvai. Krízishelyzetre csak biztos, kiszámítható helyi kapacitásokkal lehet felkészülni”, mondta. Szinte mindenütt új költségvetés megalkotását látták szükségesnek. Volt olyan település, ahol helyi gazdaságfejlesztési program készült, volt olyan, ahol éppen az epertermelők azonnali összehívását tervezték. Néhányan említették csupán, hogy számolnak második hullámmal.

Rákérdeztünk a *döntési mechanizmusok* átalakulására is. Az a körülmény, hogy a kormányzat rendelkezése alapján az önkormányzati testületek szerepét átvehette a polgármester, olyan kihívásnak bizonyult, amire az önkormányzatok különböző módon válaszoltak. A média híradásai szerint a szabályozás életbelépését követő napokban az első reflexek inkább negatívak voltak, általános bizalmatlanság és bizonytalanság volt jellemző. Felmérésünk során néhány polgármester nyomasztónak tartotta a felelősségét, hiszen egyedül kellett döntenie, mások viszont ezt a felhatalmazást jónak tartották a gyors cselekvéshez. A hétvégi intézkedésekre való felhatalmazással kapcsolatban azt is megfogalmazták, hogy a lakosság biztosan nem érti, miért csak hétvégén lesz főnök a polgármester, hét közben pedig nem tehet semmit (a felhatalmazást főleg az üdülő- és kirándulóhelyeken használták ki a polgármesterek, nem is mindig saját lakosságuk, hanem a helyi üdülővendégek és a kirándulók/turisták védelme érdekében). Volt olyan kistéleplési polgármester, aki kifejezetten károsnak tartotta a testületi működés felfüggesztésének lehetőségét, ami a kistélepléseken jellemző alacsony testületi létszámok miatt nem is életszerű, viszont hozzájárult a bizalmatlanság kialakulásához. Így az a veszély is fennállt, hogy a polgármester támasz nélkül érezte magát, mert sem a központtól, sem helyben nem kapott igazán támogatást.

Voltak olyan városvezetők, akik kezdettől fogva kollektív döntési mechanizmust alakítottak ki, helyi operatív stábot hoztak létre az önkormányzati választott vezetők, képviselők, intézményvezetők, Ezek a változó összetételű testületek rendszeresen működtek nyolc vizsgált városban (a vizsgált városok 35 százaléka), de nem mindig személyes részvétellel, hanem kör e-mailek vagy videokonferenciák formájában. Volt, ahol az eredetileg megalapított „operatív stáb” nem csak az önkormányzati szféra képviselőiből állt (pl. rendőrségi vezető, kórházigazgató is tagja volt), de végül is nem működött a későbbiekben, mert, mint a polgármester fogalmazott: „nem volt rá szükség”.

Több polgármester úgy nyilatkozott, hogy igyekezett a döntések politikai előkészítésébe minden felet bevonni, konzultált a frakciókkal, és a képviselők többsége aktívnak mutatkozott. A nagyobb településeken működtették a bizottságokat is különböző távformákban. Több polgármester jelezte, hogy nem akart visszaélni a felhatalmazásával, mert, ahogy egyikük fogalmazott, az „*később visszauíthat*”. Összhangban a civilek bevonásának korábban már említett, korlátozott mértékével, a településvezetők többsége nem jelezte, hogy a civil szervezeteket rendszeresen bevonták volna a döntéshozásba, ahogy elvétve akadt csak arra példa, hogy helyi vállalkozó is tagja lett volna az operatív stábnak.

Többnyire működött valamilyen konzultációs forma, gyakran formálisan is a kollektív döntéshozás, szavazás volt jellemző, annak ellenére, hogy a döntéseket jogi értelemben a polgármester egy személyben hozta meg. Összességében inkább az a tapasztalat, hogy a döntések természete nem, csak a gyorsasága változott. Kisebbségben voltak az olyan vélemények, melyek szerint a testületi működés kiüresedett, az online formák pedig nem voltak alkalmasak igazi vitákra.

Az bizonyosnak tekinthető, hogy az önkormányzati vezetés és adminisztráció megbarátkozott az e-kormányzás gondolatával és valóságával is, s a legtöbbben az elektronikus ügyintézés, működés további alkalmazását tervezik.

Összegzés

Amint említettük, a felmérés célja elsősorban a COVID-19 vírus okozta járványhelyzetre adott önkormányzati reakciók leírása volt, ám a tapasztalatok alapján néhány általánosabb tanulság is leszűrhető.

- A helyi vezetők felismerték a digitális ügyintézés előnyeit, tehát elképzelhető, hogy az e-adminisztráció hosszú távon a hivatali működés és a lakossággal való kapcsolattartás terén is sokat erősödik. Ahhoz, hogy ez bekövetkezzen, egészen biztos, hogy kormányzati szintű infrastrukturális és képzési programokra lesz szükség.
- A megkérdezettek többsége nem érezte azt, hogy a működésüket, illetve szervezetüket érintően a helyzet megérett a gyökeres változásokra. Összességében a válság rövid távú pénzügyi következményeire koncentrálnak, és a keletkezett hiány visszapótlását is csak a kormányzattól érkező segítség, illetve kompenzáció formájában tudják elképzelni.
- A válaszokban csak nyomokban volt felfedezhető, hogy az önkormányzatok felismerték volna a civil és egyéb külső partnerek bevonásával járó előnyöket, sőt inkább arra törekedtek, hogy a saját kapacitásaikkal oldják meg a feladatokat.
- Hasonlóképpen, és intézményi háttér hiányában érthető módon, csak elvétve működött a térségi önkormányzati együttműködés, „mindenki a maga bajával volt elfoglalva”.
- A szakirodalom, illetve a nemzetközi tapasztalatok rövid bemutatásakor láthattuk, hogy a krízishelyzetekben különösen felértékelődik a szintek közötti együttműködés szerepe. Általánosságban a felmérés nem tükrözte vissza azt a különösen az ellenzéki médiában domináns véleményt, hogy a járvány végképp kielezte a kormányzat és az önkormányzatok közötti kapcsolatrendszerét. Kétségtelen, hogy az információk hiányára, illetve a pénzügyi elvonások súlyos következményeire is sokan panaszkodtak, de arról, hogy (tovább) romlott volna a kormányzattal való kapcsolat, adataink alapján nem beszélhetünk. A vélemények politikai alapállástól függetlenül is meglehetősen homogének voltak, inkább a kistélepülések és nagyobb települések eltérő érintettsége volt differenciáló tényező.
- A válaszokból leszűrhető, hogy az országos hatókörű rendeletek kivételével az önkormányzatokat nem különösebben instruálták sem a kormányzati, sem területi szintről, a helyi sajátosságok figyelembevétele mellett, maguk oldották meg a helyi feladatokat az írásban, illetve online kapott

rendelkezések alapján. Ez egyúttal olyan differenciált megoldásrendszert eredményezett, amely képes volt a helyi adottságokra érzéketlen központi szabályozás hiányosságainak pótlására, az intézkedések hatékonyságának növelésére. A megyei államigazgatás és a megyei önkormányzatok többsége sem mutatott aktivitást a helyi önkormányzatok összefogásában, segítésében.

- Az egyes lakossági csoportok gyakran egyéni szintű problémáinak felismerésében és az adekvát segítségi módok szolgáltatásában a kistelepek bizonyultak a legsikeresebbnek, a méretükből adódó, kapcsolati és „ismereti” tőkére támaszkodva.
- Tény az is, hogy a járvány kezelése, illetve a védekezés nem vonultatott fel túlságosan gazdag, helyre szabott eszköztárat, ami természetesen összefügg azzal, hogy a járvány lefolyása, hatásai viszonylag hasonló módon érvényesültek mindenütt, legfeljebb a mértékben volt különbség. Ami nyitott kérdés, hogy a járvány második hullámával miként birkóznak meg az önkormányzatok, támaszkodnak-e a felhalmozott tapasztalatokra, illetve tudatosabban készülnek-e fel a várható kihívásokra.

Vélhetően a következmények, hatások kezelése lesz az a kihívás, ami az önkormányzatokat sokkal inkább megmozgatja. A helyi gazdaság életben tartása ugyan az önkormányzatok alapfeladata – bár a megkérdezettek túlnyomó többsége e tekintetben is az állam segítségére számít –, de a települések különböző mértékű járványérintettségé és eszköztára, helyzete nyilvánvalóan eltérő megközelítéseket és politikákat kíván. Fontos lenne, hogy a kormányzat válságkezelő, foglalkoztatást segítő programjai figyelembe vegyék a területi-települési különbségeket, sajátosságokat, ugyanakkor a reziliencia és a hosszú távú fenntarthatóság, szempontjaival is számoljanak.

Kéziratunk zárása idején már benne vagyunk a járvány második hullámában, amelyben a járványkezelés, illetve a következmények, hatások kezelése közpolitikai értelemben „összecsúszott”; a járvány kezelésének módja a várható gazdasági következményekre és társadalmi hatásokra figyelemmel történik. Ha a reziliencia felől közelítünk, akkor nyilvánvaló, hogy a komplexebb gondolkodásmód és eszközrendszer használata ebben a nem tisztán járványkezelő kontextusban nagyobb eséllyel rendelkezik. Sajnos a járvány első hulláma során sem a szervezeti tanulás, a hosszabb távú megoldások keresése, sem a vertikális és horizontális kooperációk nem váltak jellemzővé. A második hullámban az eddigi lépések tükrében az önkormányzatok képessé tétele és partneri bevonása tekintetében sem látszik változás. Úgy tűnik, hogy az önkormányzatok rezilienciája összességében nem fog erősödni, ahhoz ugyanis mozgósítható forrásokra, nagyobb mozgástérre és legalább békés központi-helyi viszonyrendszerre lenne szükség.

Jegyzet

1. A telefonos interjúk elkészítéséért és rögzítéséért a következő kollégáknak tartozunk köszönettel: Baranyai Nóra, Finta István, Gál Zoltán, Hajdú Zoltán, Hardi Tamás, Horeczki Réka, Jóna László, Keller Judit, Koós Bálint, Kovács András Donát, Kovács Katalin, Kovács Sándor Zsolt, Kovács Bence, Lados Mihály, Lennert József, Mezei Cecília, Mezei Katalin (Széchenyi István Egyetem), Németh Krisztina, Póla Péter, Velkey Gábor, Zsibók Zsuzsanna. Dombi Péter összesítette a kérdőíveket és elkészítette az elsődleges elemzéseket. Külön köszönet jár Kovács Sándor Zsoltnak projektszervező munkájáért.
2. http://www.docs.rkk.hu/rkkweb/Palne_etal_onkormanyzati_szerepek.pdf
3. Eredetileg annak az 50 településnek a vezetőjéhez fordultunk, amelyek egy négy évvel ezelőtt megvalósított KÖFOP vizsgálat színterei voltak, hat településről azonban nem sikerült információt kapnunk.

Irodalom

- Baranyai N., Barsi B., Nárai M. (2020): Helyi önkormányzatok online kommunikációja a COVID-19 járvány idején Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 3., 281-294. <https://doi.org/10.17649/TET.34.3.3294>
- Boschma, R. (2015): Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience. *Regional Studies*, 5., 733-751. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2014.959481>
- Bouckaert, G., Galli, D., Reiter, R., Kuhlmann, S., Van Hecke, S. (2020): *European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis*. doi:10.1111/puar.13242
- Christopherson, S-M., Jonathan, P. T. (2010): Regional resilience: theoretical and empirical perspectives. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3., 3-10. doi:10.1093/cjres/rsq004
- Phillipson, J., Gorton, M., Turner, R., Shucksmith, M., Aitken-McDermott, K., Areal, F., Cowie, P., Hubbard, C., Maioli, S., McAreavey, R., Souza Monteiro, D., Newbery, R., Panzone, L., Rowe, F., Shortall, S. (2020): *Covid-19 and rural economies*. <https://www.researchgate.net/publication/340840269>
- Jülich, S. (2017): Towards a Local-level Resilience Composite Index: Introducing Different Degrees of Indicator Quantification. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8., 91-99. DOI 10.1007/s13753-017-0114-0
- Kolin P. (2020): Önkormányzati összefogás koronavírus-járvány idején. *Önkormányzat*, második negyedév, 9-18.
- Kovács S. Zs. (2020): Települési önkormányzatokat érintő bevételekiesések a járványhelyzetben. *Tér és Társadalom*, 2., 189-194. <https://doi.org/10.17649/TET.34.2.3263>
- OECD (2020a): *Coronavirus (COVID-19): City Policy Responses*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/> (Letöltés: 2020.10.05.)
- OECD (2020b): *Policy implications of Coronavirus crisis or rural development*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/policy-implications-of-coronavirus-crisis-for-rural-development-6b9d189a/> (Letöltés: 2020.10.05.)
- Pöhler, J., Ruf, V., Schomaker, R. M., Bauer, M. (2020): *Wie krisenfest ist die deutsche Kommunalverwaltung. Erkenntnisse aus einer deutschlandweiten Befragung von Kreis-, -Gemeinde und Stadtverwaltungen*. Working paper No 15. Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis, Speyer https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Lehrstuehle/Bauer/Bauer/Bauer_MW_Poehler_Ruf_Schomaker_2020_Krisenfestigkeit_deutscher_Verwaltungen_WP_15.pdf (Letöltés: 2020.10.05.)
- Sebestyénné Szép T., Szendi N., Nagy Z., Tóth G. (2020): A gazdasági reziliencia és a városhálózaton belüli centralitás közötti összefüggések vizsgálata. *Területi Statisztika*, 3., 352-370.
- Welsh, M. (2014): Resilience and responsibility: Governing uncertainty in a complex world. *Geographical Journal*, 1., 15-26. doi: 10.1111/geoj.12012.

KÖNYVSZEMLE / BOOK REVIEWS

Ferenc Viktória, Kovály Katalin (szerk.) (2020): *Kárpátalja mozgásban: társadalmi változások és interetnikus viszonyok az Euromajdan után* (Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt., Budapest, 148 o.)

MÁRKU ANITA

MÁRKU Anita: docens, II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Filológia Tanszék; 90202 Beregszász, Kossuth tér 6., Kárpátalja, Ukrajna; tudományos munkatárs, Hodinka Antal Nyelvészeti Kutatóközpont; 90202 Beregszász, Kossuth tér 6., Kárpátalja, Ukrajna; dr.marku.anita2020@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-8976-117X>

Anita MÁRKU: associate professor, Ferenc Rákóczi II Transcarpathian Hungarian College, Department of Philology; Kossuth square 6., 90202 Beregszász, Transcarpathia, Ukraine; research fellow, Antal Hodinka Linguistic Research Institute; Kossuth square 6., 90202 Beregszász, Transcarpathia, Ukraine; dr.marku.anita2020@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-8976-117X>

A digitális fényképezőgép s főleg az okostelefonok térhódításának köszönhetően rengeteg fotót, pillanatfelvételt készítünk életünk eseményeiről, mintha szeretnénk megragadni, „lementeni/elmenteni” minden apró változást. Ez lehetetlen. A változás az elszuhanó mozdulatban, két rögzített éles fotó közötti elmosódott kattintásokban, pillanatokban (is) zajlik. „A változás örök. S hogy mi történik két pillanat között? Talán e könyv segít megválaszolni.” Ezeket a kedvemre való és roppant találó sorokat olvastam a *Kárpátalja mozgásban: társadalmi változások és interetnikus viszonyok az Euromajdan után* című tanulmánykötet nevemre szóló dedikált példányában, melyet érdeklődéssel olvastam.

A kötet borítóján látható fotó szokatlan, de a lehető legjobb választás a tematikához és a fenti sorokhoz, továbbgondolásra, a rész-egész összefüggések boncolgatására sarkall: a mozgás, a sietség vagy az exponálás hiánya miatt két homályossá váló alak halad el egy Kárpátalja térképrészlet előtt. A rendkívül beszédes kép kifejezi a tanulmányok szerzőinek, a kötet szerkesztőinek szándékát is: nem vállalkoznak arra, hogy mindenre kiterjedő teljes, éles képet adjanak a kárpátaljai közösségek életéről, társadalmi, politikai helyzetéről. Céljuk, hogy egy hozzánk közel eső időszámban bemutassák a kárpátaljai közösség néhány szempont alapján rögzített életképét, valamint összefoglalják és közreadják négy kutatás (TANDEM 2016, TANDEM 2019, SUMMA 2017 és a 2018-ban induló kárpátaljai magyar szórványkutatás) eredményeit. E kutatások Grezsa István, a Szabolcs-Szatmár-Bereg megye és Kárpátalja együttműködésének fejlesztéséért, valamint a Kárpát-medencei óvodafejlesztési program koordinálásáért felelős miniszteri biztos támogatásával, a Nemzetpolitikai Kutatóintézet és a Momentum Doctoran-



dus Kárpátaljai Magyar Doktorandusz szervezet koordinálásával, kárpátaljai kutatók és kutatóintézetek közreműködésével valósulhattak meg.

A kötet nyelvezete nagyon olvasmányos, mégis tudományos igényű. A szerzők röviden elénk tárják a kutatás körülményeit, a tényszerű adatokat, melyeket mindig értelmeznek, könnyen emészthetővé tesznek, kontextusba helyeznek, és ábrákkal, fotókkal, néha személyesebb hangvétellő vagy magyarázó keretes írásokkal szemléltetnek. A fejezetek nem hosszúak, a téma iránt érzékeny társadalomkutató, politikus vagy akár laikus érdeklődő könnyedén be tudja fogadni az egész kötetet egy olvasásra. Az egyes fejezetek után esetleg félre lehet tenni, majd újra felvenni a továbbgondolkodás, az „aha-élmény”, egy addig nem értett probléma felismerése, megértése érdekében.

A kötet Grezsa István köszöntő szavai és a szerkesztők rövid előszava után Kovály Katalin, Erőss Ágnes, Ferenc Viktória és Tátrai Patrik bevezető tanulmányával indul *Kárpátaljáról dióhéjban* címmel, ami Kárpátaljáról mint régióról, a megye általános jellemzőiről, nemzetiségi mutatóiról ad rövid áttekintést. A ma Kárpátaljaként ismert terület csak a 20. században öt államalakulat kötelékébe tartozott, unalmasnak nem mondható történelme során mindig is soknemzetiségű terület, periférikus helyzetű régió volt. Mivel az utolsó népszámlálásra 2001-ben került sor, a nemzetiségi adatok ma már nem hitelesek. A kutatók ezért a SUMMA 2017 projekt során arra vállalkoztak, hogy megbecsüljék Kárpátalja jelenlegi magyar lakosságának számát. Arra jutottak, hogy míg 2001-ben 151,5 ezer ember vallotta magát magyarnak, addig napjainkban a SUMMA 2017 kutatás eredményei alapján ez a szám 131 ezer főre becsülhető. A kutatók hangsúlyozták, hogy az általuk közölt adatokba nem tartoznak bele a magyar anyanyelvű és/vagy magyar nemzetiségű romák, de számukat, arányukat illetően vissza-visszatérően olvasgatunk óvatos becsléseket a kötetben.

Kárpátalja társadalmi, gazdasági helyzetképéről olvasva teljesen érthetővé válik a tartós vagy időszakos migrációs mutatók drasztikus emelkedése. Kárpátalja távol esik Ukrajna központjától, periférikus helyzete miatt kevés állami forrás jut ide, területének kétharmada hegyvidék, ahol nincs mezőgazdaság, ipara elenyésző, így Ukrajna egyik legelmaradottabb régiójának számít. A munkanélküliség és a kelet-ukrajnai konfliktus kirobbanása utáni katonai sorozások felerősítették a tömeges külföldi munkavállalást. Így Kárpátalja munkaerőpiacán egyszerre van jelen a munkaerőhiány és a munkanélküliség. A kárpátaljaiak életét tovább nehezítik azok a nyelvpolitikai, oktatáspolitikai törekvések, amelyek az országban élő nemzetiségeket, köztük a magyarokat is nehéz helyzetbe hozták: a nyelvhasználati jogok szűkítése és az oktatás nyelvének szabályozása.

A második tanulmányban a SUMMA 2017 kutatás módszereinek és eredményeinek összefoglalását olvashatjuk Tátrai Patrik, Molnár József, Kovály Katalin és Erőss Ágnes tollából. A kárpátaljai magyarság demográfiai mutatóinak megállapításához egy több módszert ötvöző mintavételi eljárást dolgoztak ki a kutatók, tehát módszertani szempontból is érdekes, fontos kutatásról van szó. Az adatfel-

vétel Kárpátalja 111 magyarlakta településére terjedt ki, 312 terepi ponton, 170 te-repmunkás segítségével. A felmérés során összesen 23 033 személy (közülük 18 553 magyar, 658 ukrán és 125 egyéb (orosz, roma) lakos) adatait sikerült rögzí-teni. Ez a felvétel szolgáltatta a kiindulási adatokat a további számításokhoz. A magyar népesség számát a mintába került népesség természetes szaporodása, migrációs egyenlege és asszimilációja alapján a 2001-es népszámlálási adatok to-vábbvezetésével számították ki. Tehát a tanulmányban olvashatunk az általános demográfia jellemzőkön túl a kivándorlási és munkavállalási migrációs tendenci-ákról, a kor szerinti és nemi összetételről, a felekezeti mutatókról, a természetes szaporulatról, az iskolai végzettségről és a foglalkozási összetételről is. Az ered-mények azt mutatják, hogy bár a magyarok száma csökkent a természetes fogyás és főként a migráció következtében, de egyes mutatók, például az iskolázottság terén jelentős javulást láthatunk, és a Kárpát-medence Magyarországon kívüli te-rületein egyedülálló módon, az asszimiláció sem csökkenti a magyarok számát.

A következő tanulmány két kutatás eredményeit mutatja be párhuzamosan: összehasonlítja a TANDEM 2016 és TANDEM 2019 vizsgálatok eredményeit egy ma Kárpátalján politikailag érzékeny téma, az ukrán–magyar együttélés kapcsán. Ferenc Viktória és Rákóczi Krisztián tanulmányából megtudhatjuk, hogy a két időpontban végzett kutatásban összesen 2 412 magyar és ukrán etnikumú adat-közlő vett részt, 74 kárpátaljai településről. A minta kialakításánál számos szo-ciológiai változót figyelembe vettek, így a „minta megalapozottan tekinthető a 18-64 éves kárpátaljai magyar népesség nem arányosan rétegzett reprezentatív mintájának” (55.).

A kutatások során főleg az etnikumközi viszonyok feltárására, az identitás kérdéseire, a nyelvhasználat, a nyelvtudás, a nyelvtanulás motivációira, a ma-gyarországi támogatáspolitikai hatásaira és az elvándorlás problematikájára vol-tak kíváncsiak. Az eredmények azt mutatják, hogy az ukrán sajtó magyarságellenes hadjárata ellenére az ukrán–magyar etnikumközi viszonyokat a kárpátaljai ma-gyarok és ukránok helyi szinten egyaránt pozitívan értékelték, s a konfliktusok generálását a felsőbb politikai erőknek tulajdonítják, és országos szinten érzéke-lik. Érdekes és figyelemre méltó eredmény, hogy a „kárpátaljiság” nem csak a magyarok számára (ezt korábbi kutatásokból jól tudjuk), hanem a Kárpátalján élő ukránok számára is fontos identitásképző tényező. A két vizsgálat között eltelt időben ez a faktor az ukránok körében mutat jelentős változást: számukra is a kárpátaljai lett az a közösség, amivel leginkább azonosulni tudnak, míg korábban az ukránság volt ez a közösség. Az utóbbi években Magyarország támogatáspoli-tikájának, valamint az egyszerűsített honosítási eljárásnak köszönhetően meg-nőtt a magyar nyelv tanulása iránti igény az ukránok körében. A magyar állam támogatásával ráadásul ingyenes nyelvtanfolyamokat is szerveznek, s a közokta-tásban is lehetőség van a magyart második idegen nyelvként tanulni. Mégis el-mondható az adatok alapján, hogy közösségi szinten a magyarok ukrán nyelv-tudása jobb, mint az ukránok magyar nyelvtudása. A megkérdezettek mindössze

5%-a mondta azt, nem beszéli az államnyelvet, míg az ukránok 50%-a nyilatkozta azt, hogy semmilyen szinten nem beszéli a magyart. A pozitív viszonyulást mutatja, hogy mindkét etnikum 50%-a jelezte, hogy még jobban szeretné tudni a másik nemzet nyelvét.

Magyarország támogatáspolitikáját illetően mindkét nemzet képviselői nagyon jól tájékozottak. Az ukránok a humanitárius segítségnyújtásokat értékeli leginkább, a magyarok az oktatási intézmények felújítása terén nyújtott támogatásokat tartják a legfontosabbnak. Szintén bizakodásra ad okot, hogy a magyarországi gazdasági, mezőgazdasági támogatásokban az ukránok többsége a régió fejlődését, a kulturális sokszínűség megmaradását, a békés együttélés előmozdítását látja, s nem a szeparatizmus melegágyát. A korábbi évekhez hasonlóan a magyarok mindegy harmadát foglalkoztatja a kivándorlás, kitelepedés lehetősége, főleg a munkanélküliség és családi okok miatt.

A szerzők, szerkesztők soraiából kitűnik (még akkor is, ha tanulmányaikban a tudományos stílus minden követelményének maradéktalanul eleget tesznek), hogy a 2018 nyarán végzett szórványkutatás közel állt a szívükhöz. Szórványvidéken sokkal kevésbé lehet előre kutatást tervezni, lehetetlen meghatározni, kik kerülnek a mintába, több a spontaneitás, itt érvényesül igazán a hólabda-módszer, és itt releváns a nagymintás reprezentatív kutatásokkal szemben a mélyfúrás, az életútinterjú és a vizuális történetmesélés, nyelvi tájékozódás. Többféle szórványközösséget is vizsgáltak: intézményekkel ellátott városi szórványt, nyelvhatáron fekvő szórványt, intézmények nélküli falusi szórványt. A szórványban élő magyarok körében nagyon magas a vegyes házasságok aránya, így nem meglepő, hogy az „ukrán” és „magyar” etnikai dimenzió nem különül el élesen egymástól a hétköznapokban. Egyes közösségekben a felekezeti hovatartozás hordozója az etnikai azonosításnak is: aki református, az magyar (például Gődényházán, 108–109.). Az etnikai szocializációs színterek közül (család, iskola, egyház) leginkább az egyház tölti be a magyar identitás továbbörökítésének szerepét. A templom sokszor a magyar nyelvhasználat utolsó nyilvános színtere. A családokat és az oktatási-nevelési intézményeket, még akkor is, ha hivatalosan magyar a tanítás nyelve, az erősödő vegyes nyelvhasználat jellemzi. Ám a szórványban sem az etnikai-nyelvi problémák a legégetőbbek a közösségek megmaradása szempontjából, hanem a kilátástalan jövőkép, a munkanélküliség, az elvándorlás.

A kötetet Cserniczkó István rövid tanulmánya (Zárszó helyett) keretezi, helyezi kicsit tágabb történelmi kontextusba. Cserniczkó visszatekint Kárpátalja 20. századi történelmére, a más-más ország határain belül lévő, de mindig periférikus és multikulturális régió helyzetére. Hangsúlyozza, hogy a kelet-ukrajnai konfliktus ki-robbanását követő társadalompolitikai, nyelvpolitikai, gazdasági események nagyban befolyásolták azt, hogy milyen is ma Kárpátalja helyzete. Kiemeli, hogy a makro- és mikrotényezők hol pozitív, hol negatív hatással vannak az interetnikus kapcsolatokra, a kárpátaljai hétköznapjaira, boldogulási stratégiáira.

Kárpátalja vonatkozásában tehát csak a változás biztos, és az, hogy a kötetben található empirikus kutatások mindenképp hozzájárulnak ahhoz, hogy erről a dinamikusan változó, multikulturális térről, és az itt élő sokszínű közösségekről tisztább, árnyaltabb képet alkossunk magunkban.

TUDOMÁNYOS ÉLET / SCIENTIFIC LIFE

Beszámoló az 53. Savaria Urbanisztikai Nyári Egyetemről

Report on the 53th Savaria Urban Planning Summer School

HORECZKI RÉKA

HORECZKI Réka: fiatal kutató, Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; horeczki.reka@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

Réka HORECZKI: junior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; horeczki.reka@krtk.mta.hu; <https://orcid.org/0000-0003-3131-681X>

A hagyományoktól eltérően későbbi időpontban, de az elmúlt évekéhez hasonlóan színes tartalommal nyitotta meg kapuit az 53. Savaria Urbanisztikai Nyári Egyetem szeptember 21. és 24. között. A rendezvénynek Szombathelyen, számos támogatóval karöltve, az Evangélikus Egyházközség adott helyet. A nyári egyetem a „100 éve peremhelyzetben: határ menti városok a Kárpát-medencében” címet viselte. Az előadók építőmérnökök, főépítészek, egyetemi tanárok, újságírók, történészek, művészettörténészek, levéltárosok közül kerültek ki, akik részletekbe menően megismertették a hallgatósággal a száz éve történt határmegvonással kapcsolatos tudásanyagot, a jelenlegi határokon innen és túl. Bemutatták, hogy a folyamatosan változó funkciójú, átjárhatóságú és jelentőségű határok miként befolyásolták a városok és vonzáskörzetük életét, gazdasági szerkezetét, népességvándorlási folyamatait, a településképeket. Fő kérdésként az alkalmazkodóképesség jelent meg az előadásokban, vagyis az, hogy a helyenként fizikailag is kettéosztott/szétvágott településeknek miként sikerült átalakítaniuk mindennapi feladataikat, milyen új irányokat mutatott a településfejlődés, a városépítészet. A rendezvényt László Győző, Szombathely város alpolgármestere és Popovicsné Tisza Edit, a Vas megyei Kormányhivatal igazgatója nyitotta meg. Kiemelték, hogy a trianoni békeszerződés által hazánknak okozott veszteségek mellett nem szabad elfelejteni az egyes városok, megyék terület- és népességvesztéseit sem – Vas vármegye területének 40%-át csatolták el. A világháború okozta sokkok mellett az ország sem gazdaságilag, sem lelkületében nem volt felkészülve Trianonra. Az előadások e tény aspektusait járták körül. Klestenitz Tibor, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Honvédelmi Jogi és Igazgatási tanszékének tudományos munkatársa egy általánosabb képet vázolt fel: a trianoni történéseket kontextusba helyezte, bemutatva Apponyi Albert érzelmi húrokat megpengető beszédét, a történelmi Magyarország egységét megváltoztató békediktátum településszerkezetre gyakorolt



hatását, a közlekedési vonalak átalakulását. Előadásában külön kiemelte a csonka-Magyarországon meglévő humán tőke súlyát: a megmaradt népesség iskolázottsági mutatói messze meghaladták a világháború előtti időszakban tapasztaltakat; az egyetemek és egyes tanári karok (és családjaik) áttelepülése az értelmiségi, polgárosodó városok alapjait fektette le. Mezős Tamás, a Budapesti Műszaki Egyetem Építészmérnöki Kar Építészettörténeti és Műemléki Tanszék egyetemi tanára a műemlékvédelem helyzetéről beszélt, külön kiemelve azt, hogy a szervezett műemlékvédelem kereteit felváltotta egy nagymértékű értékmentés és „holnapvárás”, mivel hazánk területén mindössze nyolc épület maradt a Gerecze Péter¹ által 1905-ben összegyűjtött 854 tételes listából. Borovics Attila, az Erdészeti Tudományos Intézet igazgatója, a Soproni Egyetem Erdőmérnöki Karának címzetes egyetemi tanára az erdészek szempontjából mutatta be a trianoni sokkot, hangsúlyozta, hogy a 20. századi Magyarország alapélménye az erőforrásaitól megfosztott ország pánikja volt. Magyarország Trianon idején érte el erdőterületeinek minimumát, a sikeres telepítéseknek köszönhetően ez az érték máig folyamatosan növekszik. A hazai erdőrendezés története jól elkülöníthető időszakokat foglal magában. Az erdő egyszerre jelentett erőforrást, építőanyagot, kiterjes állattartásra alkalmas helyet; emiatt a megóvása hamar központi kérdésként jelent meg. Mária Terézia által kiadott erdőrendtartás volt az első, amely a tervszerű erdőgazdálkodás alapjának tekinthető. A 19. században már korszerű üzemtervek készültek császári és királyi parancsra – amelyek legalább százéves időszakot öleltek fel. A nyugat-európai folyamatokhoz hasonlóan az országban is a települések, városok számának és méretének növekedésével, az intenzív mezőgazdasági területek művelésbe állításával egyenes arányban csökkent az erdőterületek aránya. Jelenleg a trianoni időszakhoz képest az erdőterületek aránya megkétszereződött. Ez köszönhető az erdészek igen sajátos nézőpontjának és érdekérvényesítési képességének: mindig hosszú távban gondolkodtak – nem maguknak ültettek, hanem az utókornak. Siklósi József, Komárom város Ybl Miklós-díjas főépítésze a két Komárom esetét tárta elénk. Komárom városa területének, épületeinek 90%-át vesztette el a trianoni döntés eredményeként. A déli oldalon csupán két falu és egy ipartelep maradt, míg a tényleges város – középületeivel, polgáraival – az északi részre került. Dél-Komárom emiatt magán viseli a gyors és rossz tervezés tipikus vonásait: az új középületek egymástól viszonylag távol épültek fel, nincs igazi központja, főtere a városnak; a közlekedés fő útjai észak felé mutatnak. A máig élő legfőbb problémák Trianon miatt keletkeztek: a közlekedés, az egészségügy szervezetlensége és a közművek hiánya (Dél-Komárom Tatáról kapja az ivóvizet), az erdőrendszer nem megfelelő karbantartása. A Habsburgok bevehetetlen erődjének épített Nádor vonal ma Közép-Európa legnagyobb erdőrendszere, a Limes világörökség része. Majoros Ádám, az ULYSSYS Kft. építésze Sátoraljaújhely építészetéről és Radványi György munkásságáról mesélt. Radványi György Ybl Miklós-díjas magyar építőművész, a Magyar Művészeti Akadémia levelező tagja volt, idén nyáron hunyt el. A helyi értékek és a helyi kultúra

fennmaradásáért dolgozó, rendkívüli tanár és építész volt. Életművének részét alkotják Sátoraljaújhely és Széphalom általa tervezett épületei, a Kazinczy emlékhely kertjében megépült Magyar Nyelv Múzeum, valamint az a közösség, amelyet mentorálási tevékenységével kovácsolt. Erdész Ádám, a Magyar Nemzeti Levéltár Békés megyei Levéltárának igazgatója és Béres István, Gyula város főépítésze Gyula szerepét, történelmének főbb mérföldköveit mutatták be a városi rendezési tervek segítségével. Bede István építészmérnök előadása arról szólt, hogy Pécs és Baranya megye hogyan igyekezett megbirkózni határ menti, periférikus helyzetével.

Az előadások rámutattak arra a tényre is, hogy a határhelyzet egyúttal új pozíciókat és új lehetőségeket teremtett, a megváltozott szomszédsági viszonyoknak nem csak vesztesei voltak a lecsökkent méretű országon belül. Mariska Zoltán, a Miskolci Egyetem Filozófia Tanszékének és az Eszterházy Károly Egyetem Kulturális Örökség és Művelődéstörténet Tanszékének ny. egyetemi docense és Kiss Lajos, ny. területi főépítész Szeged példáján szemléltette a határhelyzet lehetséges pozitívumait: a Kolozsvári Egyetem átköltözését és a szegedi Palánk átépítését. Szeged évszázadokon keresztül a Tisza árterületének különálló szigetein feküdt, a településrészek külön autonómiával rendelkeztek. A szegedi vár és a Palánk is egy ilyen különálló egységet alkotott, területén helyezkedett le a város legrégebbi temploma, a Szent Demeter templom; ez a terület a város tényleges központjaként funkcionált. A nagy szegedi árvíz a város újjáépítése mellett funkcionális újragondolására is lehetőséget biztosított. A város új alaprajzi szabályozása külön figyelmet fordított a helyi sajátosságokra, a forgalmi igényekre, a jövőbeli terjeszkedési lehetőségekre és a népesség növekedésére. A Belváros kialakítása, az új városháza építése a történelmi Palánk helyett a Széchenyi térre helyezte át a város központját. Az 1900-as évek fordulóján a Fogadalmi templom helyének kijelölése meghatározta Palánk városrész sorsát is. A tudatos városstervezés remek példáját hallhattuk, a természetes határok miatt behatárolt területű Palánk helyett új központ és megnyújtott belváros építése kezdődött 1903-tól. A Palánk eredeti pozícióját átalakította a Fogadalmi templom és a templomot körülölelő tér felépítése. A következő városépítés és -szépítés a szecessziós építészet kiemelkedő hazai központjává tette Szegedet. Kuslits Tibor, a Soproni Egyetem és Széchenyi István Egyetem mestertanára és Pannonhalma főépítésze Sopron katonavárosi múltjával és átalakult szerepkörével érzékeltette a trianoni változásokat. Sopron ugyan a perifériára került, de több szempontból is profitált új helyzetéből a 20. században: a Selmechányai Egyetem áttelepülése mellett előnyt jelentett az is, hogy a fejlesztések elkerülték a várost, ami megővta Sopron belső szerkezetét, történelmi épületeit. Magyarország nemcsak műemlékeinek, bányáinak, népességének és területének jelentős részét veszítette el, hanem fürdővárosait, hegyvidéki központjait, az idegenforgalom jelentősebb állomáshelyeit. Sopron mint az Alpok hegyi szépségét megőrző város, az idegenforgalom jelentős központjává vált az 1930-as évektől kezdődően. Pekár István újságíró, a

Szent István Médiastúdió vezetője és Csach Gábor, Balassagyarmat polgármestere, művészettörténész Balassagyarmat helyzetét mutatták be történelmi és jövőbeli távlatokban. A kispolgári zárkózottság és a kisvárosi identitás fennmaradása miatt gondolják úgy, hogy a település jelenleg nyertes pozícióval rendelkezik. A világháború alatt lerombolt létesítményeket a szocializmus éveitől sem építették újra, így csak 1965-től beszélhetünk egy nagyon lassú urbanizációról, amely főként a hiányzó városi szolgáltatások kiépítésére fókuszált. Jelenleg is zajlik a városközpont rehabilitációja és a zöldterületek megújítása.

A programot színesítette a Szombathely és térsége aktuális településrendezési-fejlesztési és építészeti kérdéseiről szóló Főépítészeti Fórum, a IX. Tervező Táborban készült „Bük városkapu” tervdokumentum bemutatása, valamint Oskó Judit filmjeinek vetítése a Savaria Filmszínházban. Az „Unokáink is látni fogják” című film Rerrich Béla építész, kertművész legfőbb alkotását, a szegedi Dóm teret mutatta be, míg a másik film Jankovics Tibor portréja, amely legérdekesebb munkáit vette sorra, és amelyben pályatársai, barátai beszéltek róla.

Jegyzet

- 1 Gerecze Péter régész és műtörténész volt a 19-20. század fordulóján, számba vette az akkori ország területén lévő összes műemléket, az épületeken felül minden ingóságot (szobrokat, festményeket, kisplasztikát, homlokzatot stb.). A kötet szabadon hozzáférhető: <https://library.hungaricana.hu/>.

A Magyar Regionális Tudományi Társaság programja a 2020–2023 közötti időszakra

Programme of the Hungarian Regional Science Association between 2020–2023

GÁL ZOLTÁN – RÁCZ SZILÁRD

GÁL Zoltán: tudományos főmunkatárs, Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; galz@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-7274-9163>

RÁCZ Szilárd: tudományos munkatárs, Közgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete; 7621 Pécs, Papnövelde u. 22.; szracz@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9397-2620>

Zoltán GÁL: senior research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; galz@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-7274-9163>

Szilárd RÁCZ: research fellow, Institute for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies; Papnövelde u. 22., H-7621 Pécs, Hungary; szracz@rkk.hu; <https://orcid.org/0000-0002-9397-2620>

Eredmények a 2016–2019 közötti időszakban

A Magyar Regionális Tudományi Társaság 2016 és 2019 közötti középtávú programját értékelve összességében megállapítható, hogy a 2016-ban kitűzött célok többségét sikerült elérnünk. Bár 2017 őszén részleges tisztújításra került sor (új elnök és alelnök), céljaink változatlanok maradtak, némi hangsúlyeltolódás a nemzetközi láthatóság és beágyazódás irányában következett be. A társaság, alapelve szerint, független civil szervezetként, a magyar regionális tudomány szakmai fórumaként működik. Ehhez a misszióhoz hűek maradtunk.

Hat kiemelt célunkból négyet elértünk: elődeink munkájának, szellemiségének továbbvitele és ápolása; a hazai területi folyamatok vizsgálata, megvitatása; a nemzetközi (különösen a közép-európai) kapcsolatok erősítése; a tudományos ismeretterjesztés támogatása. Két célkitűzésünket csak részben tudtuk megvalósítani: a határon túli regionális szakemberek összefogása, segítése területileg és személyesen csak korlátozottan sikerült; a területi politikát érintő kérdésekben a társaság (a 2012–2016-os időszakhoz hasonlóan) kevés esetben nyilvánított véleményt.

Tizenkét tevékenységet, akciót jelölt ki az elnökség, amelyek közül tíz esetében jelentős eredményeket sikerült elérni. Folyamatosan sikeres tevékenységeink a következők voltak.

- A kiemelt rendezvények – mindenekelőtt a vándorgyűlések – egyre jelentősebbek, mind a méretüket (előadások, szekciók száma), mind a szakmai



tartalmukat (pl. külföldi előadók, növekvő számú angol nyelvű szekció), mind a sokszínűségüket (innovatív, új témákat) tekintve.

- Partneri viszonyunk a regionális tudomány fontosabb szervezeteivel – mindenekelőtt az MTA Regionális Tudományok Bizottságával (RTB) – kiegyensúlyozott és harmonikus.
- A közép-európai együttműködések intenzív erősítése sikerrel járt (közös szervezésű CERS konferenciák, Winter Seminar-ok).
- Illetménylapunk, a Tér és Társadalom a szakma legtöbbet olvasott és hivatkozott lapja. Köszönhetően a folyóirat megújult honlapjának és a 2018-tól bevezetett differenciált tagdíjnak, egyre népszerűbb az online előfizetés/tagdíj. A Studia Regionum könyvsorozatban több monográfia is megjelent, amelyeknek kiadását (pl. tiszteletpéldányok vásárlásával) támogattuk. A Deturope folyóirattal partneri viszonyunk magasabb szinten folytatódott, az MRTT vándorgyűlések legkiválóbb előadásából minden évben tematikus szám jelent meg. A folyóirat színvonala érdemben javult, ennek elismeréseként bekerült az RTB folyóiratlista nemzetközi 'C' kategóriájába és a Scopus adatbázisba is.
- Társaságunk egyik fő ismérve a rendszeres hírszolgáltatás (körlevelek, honlap), 2017-ben elindult a közösségi oldalunk is.
- A tudományos díjak odaítélése, tagjaink szakmai elismerése a kialakult rendnek megfelelően történt.
- A társaság szakmai arculata, közösségi imázsa erősödött, ennek tudható be a számos új tag jelentkezése, aminek következtében az aktív (tagdíjfizető) tagság évről évre rekordot dönt, és 2017 óta tartósan 210 fő felett alakul.
- A társasági életbe, a vezetésbe a fiatalok bevonása fokozatosan megtörtént az elmúlt négy év során, ma már a tisztségviselők (elnökség, számvizsgáló bizottság, tagozatok) fele 45 év alatti, közülük hatan Kiváló Ifjú Regionalista Díjasok.
- A társaság hatékony működtetése fontos eredmény, sikeres pályázataink révén támogatásokat szereztünk, szja 1%-os felajánlást minden évben kaptunk – ezekért köszönettel tartozunk támogatóinknak! A rendezvények pénzügyi háttérének biztosítása fontos eredmény.
- A működést hosszú távon biztosítottuk a 2017. évi közgyűlésen megvitatott és elfogadott differenciált tagdíjemeléssel. Ennek megfelelően a határon túli tagság számára is jelképes (a nappali tagozatos hallgatókéval azonos mértékű, 3 000 Ft) tagdíjat vezettünk be 2018-tól. Lényegében a határon túli tagság revíziójára került sor (a hazai tagoknál ez 2010-ben történt meg), ami azt jelenti, hogy tag az, aki tagdíjat fizet (és a neve olvasható is az online taglistán). Ezzel ugyan számukat tekintve drasztikusan visszaesett a határon túli tagság, valójában azonban kiderül, mennyi is a tényleges, aktív határon túli tagunk: 20-25 fő. A tapasztalatok, okok

megvitatása és a következtetések levonása elnökségi ülések és egy közgyűlés során megtörtént.

Részben sikeres, illetve több erőfeszítést kívánó tevékenységeink egyike a tagozatok programszerű működése volt. A hét hazai és hét határon túli tagozat működése igen változatosan alakult (öt új tagozatvezető kezdte meg munkáját). A tagozatok fele programszerűen és folyamatosan működött, tagtoborzásuk többnyire sikeres volt, legalább évi két MRTT megjelölésű (saját rendezésű vagy társ-szervezésű) rendezvényt tartottak. Ilyen tagozatok: Nyugat-Dunántúl (Sopron, Győr), Közép-Magyarország (Budapest, Gödöllő), Vajdaság (Szabadka), Dél-Alföld (Szeged, Kecskemét), Észak-Alföld (Debrecen), Dél-Dunántúl (Pécs), Észak-Magyarország (Miskolc). A tagozatok negyede működött, illetve alkalmanként működött, ezek: Székelyföld (Csíkszereda, Székelyudvarhely), Közép-Erdély (Kolozsvár), Partium (Nagyvárad) és Közép-Dunántúl (Veszprém). Három tagozat (Nyugat-Szlovákia, Kelet-Szlovákia és Kárpátalja) továbbra is az „újjaszervezendő” kategóriába tartozik.

A másik csak részben sikeres tevékenységünk a hazai társszervezetekkel való rendszeresebb együttműködés volt. A 2012–2015 között kötött három együttműködési megállapodást egy esetben (a Magyar Urbanisztikai Társasággal) sikerült magasabb szintre emelni. A folyamatos együttműködés alapja a másik szervezet aktivitása és fogadókészsége. Ha bármelyik is hiányzik, akkor a korábbi megállapodás nem tölthető meg tartalommal. Egy új együttműködési megállapodást kötöttünk 2019-ben, a Doktoranduszok Országos Szövetségével. Közös konferenciát azonban más társaságokkal (például a Magyar Település- és Területfejlesztők Szövetségével, a Határokon Túli Magyarságért Alapítvánnyal) együttműködésben is szerveztünk.

Középtávú programunk elérésében sokan támogattak minket, ezért köszönettel tartozunk az elnökség és a számvizsgáló bizottság tagjainak, a tagozatok vezetőinek, társaságunk aktív tagjainak, a Regionális Kutatások Intézetének, rendezvényeink társszervezőinek, szakmai partnereinknek és támogatóinknak.

Tervek, feladatok a 2020–2023 közötti időszakra

Társaságunknak három hazai kihívásra is választ kell adnia:

- az akadémiai szféra teljes bizonytalansága (intézményi, működési, képzési, együttműködési keretek átalakulása);
- a területi szemlélet pozícióvesztése (mind a közpolitikában, mind a közéletben), ugyanakkor a területi egyenlőtlenségek és a területi problémák erősödése;
- spontán generációváltás (kiöregedő „arany generáció” itthon és a határon túl is).

Alapelvünk változatlan: Az MRTT a magyar regionális tudomány szakmai fóruma, egy független civil szervezet, amely a területi kutatással, fejlesztéssel, irányítással foglalkozó szakembereket fogja össze.

Kiemelt céljaink:

- Alapítóink munkájának, szellemiségének továbbvitele;
- Szakmai kapcsolatok erősítése. Ezt elsősorban rendezvények keretében tervezzük négy területi szinten: hazai, Kárpát-medencei, közép-európai és európai/nemzetközi együttműködés keretében;
- Nemzetköziesedés további erősítése;
- Területi folyamatok, EU területi politika figyelemmel kísérése, megvitatása, a térszemlélet társadalmosítása;
- A tudományos ismeretterjesztés legfontosabb fórumainak támogatása.

Tevékenységek, akciók:

- Tagozatok programszerű működése. A tagozatok anyagi támogatása, szakmai munkájuk erősítése, három tagozat újjászervezése. Évente legalább két tudományos rendezvény, két évente elnökségi látogatással egybekötött konferencia megszervezése.
- Kiemelt rendezvények (vándorgyűlés, fiatal regionalisták konferenciája, regionális tudományi esték stb.) rendszeres megszervezése, szervezési innovációk (pl. absztrakt feedback), új rendezvények (pl. vitaestek, szemináriumok) indítása.
- Stratégiai együttműködés a regionális tudomány legfontosabb szervezetével (KRTK Regionális Kutatások Intézete, MTA Regionális Tudományi Bizottság).
- Partnerség a regionális tudományt művelő kutatóhelyekkel, oktatási és szakmai műhelyekkel (egyetemi tanszékekkel, doktori iskolákkal), alapítványokkal (Enyedi György Regionális Tudományi Alapítvány, Regionális Kutatás Alapítvány „Illés Iván Regionális Tudományi Program”).
- A Tér és Társadalom illetménylapunk, kiadását támogatjuk.
- Az immár a Ludovika Kiadónál megjelenő *Studia Regionum* könyvsorozatot támogatjuk (könyvbemutatók szervezésével, könyvek vásárlásával).
- A *Deturope* folyóirattal a partneri viszony megtartására törekszünk, konferenciáink sikeres előadásait angol nyelvű tematikus számokban publikáljuk, s ezek megjelenését finanszírozzuk. Kísérletet teszünk a minőség fenntartására, emelésére.
- Együttműködés elmélyítése a hazai társszervezetekkel (Magyar Statisztikai Társaság, Magyar Urbanisztikai Társaság, Kistérségek Fejlesztéséért Tudományos Egyesület, Doktoranduszok Országos Szövetsége elnökségével), és kapcsolatfelvétel más országos szakmai szervezetekkel (pl. Magyar Földrajzi Társaság).
- Nemzetközi szervezetekkel tartós együttműködés (ERSA – European Regional Science Association, RSAI – Regional Science Association International);

- RSA – Regional Studies Association). Magyar RSAI-tagok számának emelése. Nemzetközi hírek, események kommunikálása a tagok felé.
- Az ERSA 61. kongresszusának megszervezése Pécsen, 2022-ben.
 - Kárpát-medencei együttműködés. Határon túli regionális szakemberek bekapcsolódásának segítése a tudományterület főáramába.
 - Kárpát-medence régiói sorozat befejezése (15. kötet megjelenése 2021-ben; kísérlet egy összegző kötet összeállítására 2023-ban, a 20. évfordulóra).
 - Közép-európai együttműködések erősítése: szlovák, lengyel, cseh, osztrák, német, román, szerb, horvát, szlovén viszonylatban, alapvetően az ERSA szekciók rendezvényei keretében (Central European Conference in Regional Science, Central European Winter Seminar of Regional Science).
 - Tudományos díjak, elismerések odaítélése (Regionális Tudományért Díj két évente, Kiváló Ifjú Regionalista Díj évente, Díszoklevél alkalmanként).
 - Fiatalok (doktoranduszok, fiatal oktatók/kutatók/szakértők) és új kollégák bevonása a társasági munkába, a generációváltás folyamatosságának biztosítása.
 - Aktív tagok megtartása (rendszeres kapcsolattartás, pl. kérdőív, visszajelzés kérése), tagtoborzás (tagozatvezetők), adatfrissítés.
 - Tavaszi nagyrendezvény szervezése (az RTB-vel közösen, téma: az EU 2021–2027 közötti regionális politikája).
 - Területfejlesztők, vállalati szakemberek elérése, potenciális partnerlista készítése.
 - A működés és a rendezvények pénzügyi, szervezeti hátterének biztosítása. Új informatikai infrastruktúra megteremtése.
 - Rendszeres hírszolgáltatás (hírlevél, honlap, Facebook), ehhez folyamatos hírszolgáltatás kérése a tagoktól, tagozatoktól.
- A bemutatott programot a társaság elnöksége megvitatta és jóváhagyta.

Felhívás

Call for thematic issue

A Tér és Társadalom szerkesztősége lehetőséget kínál egy 2021-ben (4. számként) megjelenő tematikus szám megpályázására. A pályázaton olyan szerzői kollektívák vagy intézményi kutatócsoportok vehetnek részt, akik

- a Tér és Társadalom profiljához illő témát kínálnak,
- a felkínált téma a hazai regionális tudomány számára új elméleti vagy empirikus eredménnyel szolgál,
- a tanulmányok máshol még nem jelentek meg, de lehetőleg már végéhez közeledő vagy lezárt kutatás eredményeiről számolnak be,
- a szerzők betartják a TÉT tudományos, etikai és formai követelményeit,
- a pályázat beadója egyben vállalja a vendégszerkesztői megbízatást.

A pályázat tartalmazza a téma kb. 2 oldalas szinopszisát, a tervezett cikkek szerzőinek és az írások címeinek felsorolását, valamint azok rövid tartalmának bemutatását 1-1 bekezdésben. A tematikus lapszámok kb. 7-10 tanulmányból állnak, de a lektorálás során tapasztalt elutasítási arányok alapján kérjük, hogy a pályázatok legalább 10 tanulmányt javasoljanak a tematikus lapszámba. Az ideális pályázat megtölti a folyóirat egyéb rovatait, azaz recenziókat és a Tudományos élet rovatba szánt írásokat is ajánl.

A TÉT szerkesztősége választja ki a pályázat győztesét, amelyben a döntő kritérium a pályázat szakmai tartalmának minősége. Mivel kb. évi 4 millió Ft-ba kerül a lap fenntartása, így a lapszám megjelenését részben vagy egészében finanszírozni képes pályázatokat azonos szakmai színvonal esetén előnyben részesítjük.

A kéziratok leadásának várható időpontja: 2021. június 30. A szerkesztőség vállalja, hogy elvégzi a szükséges szerkesztői munkálatokat (a vendégszerkesztővel együtt részt vesz a lektorálás megszervezésében, a lektorálási folyamat lebonyolításában, valamint a nyomdai előkészítés, a nyomdai munkálatok és a terjesztés szervezésében).

A pályázatokat a tet@rkk.hu címre várjuk elektronikus formában.

A pályázat beadási határideje: 2021. január 31.

Eredményhirdetés: 2021. február 28.

A Tér és Társadalom szerkesztősége

