



A jóléti rendszer átalakulásának hatása a helyi önkormányzatok szerepének változására

CSOBA JUDIT

Debreceni Egyetem, Bölcsészettudományi Kar Szociológia és Szociálpolitika Tanszék

1. A jóléti paradigma átalakulása

A nyugat-európai jóléti államok a 70-es évek közepétől fokozatosan erősödő gazdasági és társadalmi kihívásokkal szembesültek. Ezek háttérben egyfelől a mind nagyobb mértékben térhódító, s a kilencvenes évek elejére meghatározó szereplővé váló globalizáció, technikai modernizáció és a térség demográfiai szerkezetének átalakulása állt.

A globalizált világban a nemzethatárok kereti között működő jóléti államok az ellátó és szolgáltató rendszer, valamint a szociális jogok átformálása nélkül már nem képesek betölteni eredeti funkciójukat. A jóléti rendszerek átfogó reformja főként azért elkerülhetetlen, mert nem átmeneti válságtünetről van szó, hanem – a legtöbb elemző szerint (Pierson 1998, Scharpf 1999, Scharpf – Schmidt 2000, Pierson 2001) – a Bismarck által megalapozott és az eddig ismert jóléti állam alapvető működési elvei kérdőjeleződnek meg. A külső és belső kényszerek hatására – öregező társadalom, csökkenő születési arányszámok, átalakuló családmodellek, változó szerepek a nemek között, a szolgáltatási szektor térhódítása az ipar rovására, az új „humán erőforrás kímélő” technológiák megjelenése stb. – egyfelől új és elmélyült egyenlőtlenségi viszonyok, másfelől az ezek kezelésére képtelen, folyamatosan romló anyagi és társadalmi helyzet alakult ki az egyes országokban. Mindezek következtében új utakat kellett találni a gazdasági és társadalmi kihívásokra és a posztindusztriális társadalom folyamatosan növekvő egyenlőtlenségi viszonyainak kezelésére.

A jóléti állam válságával kapcsolatos kilábalási kísérletek meghatározó elméleti modellje a kilencvenes években a „harmadik út” keresése volt. Ennek képviselői a közfeladatokból minimális szerepet vállaló liberális állam és a „túlgondozó” jóléti állam közötti modell kialakításában vélték megtalálni a megoldást.

A harmadik út keresésére irányuló kísérletek nem a kilencvenes években jelentek meg először, hanem a XX. század elején. Azóta különböző formában és eszmearamlathoz kötődve tűntek fel, s különösen a gazdasági válságok idején erősödnek meg Európa társadalmaiban.

A „harmadik utas kísérletek” egyik jellemző példája a két világháború közötti Magyarország „produktív szociálpolitika” modellje is. A modell kidolgozása Kovrig



KÖZELKÉP – Tanulmányok

Béla szociálpolitikus és Esztergár Lajos pécsi polgármester nevéhez fűződik. Kovrig szerint a szegények segélyezése helyett produktív, azaz a „nemzetileg érdemes magyarokat” előállítani képes szociálpolitikát kell kialakítani. Úgy vélte, a szociális állam megteremtéséhez a „keresztény nemzeti munkarenden” át vezet az út. Produktív szociálpolitikai modelljét „harmadik útként” a liberális gazdaságpolitikával és a marxi szocializmussal szembenállóként határozta meg. A munkanélküliség „produktív” megszüntetésének módját önálló egzisztenciák megteremtésében és fenntartásában látta. Az elmélet gyakorlati megvalósításához Esztergár Lajos pécsi polgármester ún. Közjóléti Szövetkezetek felállításával látott hozzá, melynek keretében a rászorulóknak nem pénzbeli segélyeket, hanem az önálló gazdálkodás kialakításához szükséges feltételeket (tenyészállatot, földet, vetőmagot, szerszámot stb.) biztosított. A settlement jellegű szegénygondozást összekötötték anyagi, egészségügyi és kulturális szolgáltatással, s arra törekedtek, hogy a szegények önálló termelővé, és ezáltal önfenntartóvá váljanak. Az anyagi önállóság mellett a program további célja volt, hogy a rászorulókat az erkölcsi nevelés keretében keresztény és nemzeti életformájú és mentalitású tagjaivá váljanak a korporatista berendezkedésű államnak. Esztergár kísérleti programját az 1940. évi XXIII. törvény emelte nemzeti programmá, amely létrehozta a modellkísérleti programok koordinálására és továbbfejlesztésére az Országos Nép- és Családvédelmi Alapot (ONCSA). Az alap és az egész program a korabeli Belügyminisztérium irányítása alatt állt.¹

A két világháború közötti nagy gazdasági világválsághoz hasonlított kilencvenes évekbeli válság idején született kilábalási modellek közül a legismertebb a Giddens (1998) nevéhez fűződő „harmadik út” modell. Giddens sokat vitatott modelljében erős államot, széleskörű állami részvételt körvonalazott, ugyanakkor jelentős szerepet kínált a civil szektornak is. Mindezzel párhuzamosan megváltozott az állam és a társadalom közötti viszony is. A modell szerint az állam a képességek fejlesztése és a foglalkoztathatóság javítása érdekében folyamatos befektetéseket kezdeményez különösen a képzés és továbbképzés terén, de elvárja az érintettek aktív és kezdeményező részvételét is az állam által szervezett programokban. A korábbi szociáldemokrata modellel szemben, ahol az állampolgári és szociális jogok elsőbbsége érvényesült, ebben a modellben „nincs jog köteleességek nélkül”. A személyes képességek fejlesztésének, az egyéni kezdeményezések támogatásának, az aktiválásnak kiemelkedő szerepe van. A jóléti ellátás és a szolgáltatások igénybe vételének feltétele az egyéni aktivitás, de ennek célja nem csupán a közvetlen munkavégzés, hanem a képességek javítása a munkaerő-piaci integráció érdekében a társadalmi tőkébe irányuló befektetések révén. Ennek érdekében javasolják a passzív ellátások idejének és jövedelempótló mértékének csökkenését, és az aktív munkaerő-piaci eszközök

¹ A két világháború közötti produktív szociálpolitikával kapcsolatban lásd még a következő tanulmányokat. Kovrig 1932, Kovrig 1934, Kovrig 1940, Gyáni 1994; Szikra 2006.



KÖZELKÉP – Tanulmányok

széles körű alkalmazását. Giddens úgy véli, a jólét állam befektetését követően a szereplők a későbbi aktivitásuk során „visszatermelik” az állami kiadásokat úgy, hogy közben létrejön a foglalkoztatás magas szintje, javul az állampolgárok önfenntartó képessége, és csökken a jóléti függőség (Giddens 1998).

A kilencvenes évek végén a neoliberális politikai irány gyengülésével és a szociáldemokrata, illetve baloldali politikai erők kormányra kerülésével (Tony Blair, Gerhard Schröder, Wim Kok, Poul Nyrup Rasmussen) a társadalmi befektetések államának gondolata széles körű támogatottságot élvezett, s a modell megvalósításhoz több ország is hozzákezdett. A kezdeti lépéseket a foglalkoztatáspolitikai formálásában mérvadó nemzetközi szervezetek is támogatták. Az OECD 1997-ben új foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitikai irányelveket fogalmazott meg². Az EU is 1997 első felében az elnökségi pozíciót ellátó holland vezetéssel jelentős lépéseket tett a jóléti modell átalakítása és a társadalmi befektetéseket előtérbe helyező új jóléti modell kialakítása érdekében. Az Európai Bizottság még az év elején összehívta egy, a Jacques Delors által kezdeményezett konferenciát a „Szociálpolitika mint produktív tényező” címmel, melynek célja annak a szemléletnek a népszerűsítése volt, hogy a szociálpolitika nem a gazdasággal szemben, hanem annak érdekében működik. A cél annak a szemléletnek az erősítése volt, hogy a társadalmi befektetések paradigma képes a gazdasági hatékonyság szempontjait is szem előtt tartani (Hemerijck 2013).

A kilencvenes években kiteljesedő harmadik utas kísérletek közé tartozik az Amerikai Egyesült Államokban Gilberték (1989, 2002) modellje is, bár ők modelljüket a „*képessé tevő állam*” modelljének nevezték, s úgy vélték, hogy ez az a megfelelő harmadik út, melynek keretében az érintettek készségeinek, képességeinek a fejlesztésével el lehet jutni a munkaerő-piaci integrációig és az egzisztenciális szükségletek saját erőből való kielégítéséig. Megítélésük szerint olyan képzési és szolgáltatási rendszereket kell kialakítani, amelyek alkalmasak a leszakadó társadalmi csoportok – alacsony képzettségűek, gyermeküket egyedül nevelő nők, területi hátránnyal küzdők stb. – hátrányainak célzott kezelésére és a lehetővé teszik a munkaerő-piaci integrációt.

Mindkét harmadik utas modell az állampolgárok aktiválásának, munkaerő-piaci szerepvállalásának növelésével látja kezelhetőnek a jóléti államokban kialakult válságot. Ezek a modellek alapvetően abban különböznek a később liberális elveken építkező s az ezredfordulót követően egyre nagyobb népszerűségnek örvendő aktív állam modelltől, hogy az állampolgárok munkaerő-piaci részvételét megelőzően a hatékony szerepvállalás érdekében elengedhetetlennek tartják a humán erőfor-

² Az új foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikát megfogalmazó stratégiai dokumentumok: The OECD Job Strategy. Making Work Pay: Taxation, Benefits, Employment and Unemployment, Paris OECD; Beyon (2000): The New Social Policy Agenda OECD Working Papers, V(43) Hemerijck megjegyzi, hogy meglepő módon az OECD volt az első, aki a korábbi neoliberális politikától elfordulva a befektető jóléti modell egyik legnagyobb támogatója lett (Hemerijck 2013: 133).



KÖZELKÉP – Tanulmányok

rás fejlesztését, a munkaerőbe való befektetést, illetve a képessé tevést. A harmadik utas kísérletek tehát a jóléti garanciák biztosításakor az államnak kevesebb szerepet szántak, mint az addig követett „ideáltipikus” jóléti állam, amely a jogosultságokat a dekommodifikáció³ elvét követve az aktivitások elé állítja. A harmadik utas modellek erősebben építenek az egyéni aktivitásokra, az egyének és családok társadalmi és munkaerő-piaci szerepvállalására, mint a jóléti állam modellek. Ugyanakkor lényegesen nagyobb szerepet adnak a jóléti államnak, azoknak a készségeknek és képességeknek a kialakításában, a humántőke fejlesztésében, amelyek lehetővé teszik az egyének számára a nyílt munkaerőpiacon való hosszú távú szerepvállalást, mint a liberális modellek.

Az ezredfordulót követően – 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 meglévő „humántőke” azonnali munkaerő-piaci értékesítését szorgalmazta, s az állam humán erőforrásba történő befektetéseit, széleskörű szerepvállalását nem tartja indokoltnak. Megítélése szerint a gazdaság fejlődésének feltétele a széleskörű dereguláció, éppen ezért a foglalkoztatáspolitikában és a jóléti intézmények és szolgáltatások működtetésében a széleskörű állami szerepvállalás csökkentését hirdeti.

Az állampolgárok elemi jólétének biztosítását garantáló, szolgáltató jóléti állam paradigmája napjainkra átváltott az aktiváló állam paradigmára, ahol a társadalmi befektetések hasznosságának mérése nem az életminőség, hanem a gazdasági eredményesség dimenzióján történik.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy nem egy csapásra történő modellváltásról beszélünk, hanem egy folyamatos átépítésről. Bizonyos reformok először csak apró lépésekben, a jóléti ellátás peremén jelentek meg – pl. a feltételekhez (pl. a gyermek iskolába járásához, vagy munkavégzéshez) kötött jóléti ellátások első elemei –, majd észrevétlenül terjeszkedtek és váltak meghatározó szabállyá az ellátásban és a szociális biztonság garantálásában is. A lassú átalakulás során csaknem észrevétlenül alakultak ki és váltak a társadalom által elfogadottá az új jóléti modell keretei, a produktív szociálpolitika és az aktiváló jóléti állam modellje is.

Az Esping-Andersen (1991) által a jóléti államok jellemzésekor alkalmazott három meghatározó dimenziót alapul véve a jóléti paradigmaváltás főbb jellemzőit így összegezhethetjük:

– A szolgáltatások és a szolgáltatások alapelvei terén.

³ A dekommodifikáció fogalmát Claus Offe vezette be az irodalomba (Offe 1984: 14). Azt a társadalmi viszonyt/státuszt jelölve ezzel az elnevezéssel, amikor az állampolgárok a jóléti állam szerepvállalásának köszönhetően a piaci szerepvállalástól függetlenül is képesek egzisztenciális szükségleteik kielégítésére.



KÖZELKÉP – Tanulmányok

– A jóléti állam jogosultságokon keresztül véd, mint pl. a munkavédelem, bérmegállapodások, társadalombiztosítási ellátások, az aktiváló államban ezeknek a jogosultságoknak a felszámolásával a kötelezettségek és a feltételekhez kötött ellátások kerülnek előtérbe.

– Állami irányítás vagy önkormányzás terén.

– A jóléti állam célja, hogy garantálja a munkavállalók biztonságát és gondoskodik a méltányos jövedelemhez juttatáshoz, az aktiváló állam az aktiválásról gondoskodik, de nem/vagy minimális mértékig vállalja fel a munkavállalók egzisztenciális biztonságának garantálását.

– A szociális védelem a jóléti államban az állampolgári jogok része, a szociális védelem az aktiváló államban többnyire egy piacon vásárolt jog, vagy egy feltételekhez kötött, minimális szintű állami ellátás.

– A munkavédelem helyett a munkakötelezettség kerül előtérbe azoknál a társadalmi csoportoknál is, ahol korábban a jóléti állam a passzív ellátást biztosította. Ilyenek pl. a gyermeküket egyedül nevelő anyák, a megváltozott munkavégző képességgel rendelkezők, vagy az 55 éven felüli álláskeresők.

– A jóléti államban az állami beavatkozások a gazdasági és társadalmi szférába legitim akcióknak minősültek. A bér-, jövedelem és pénzügyi kérdések szabályozásában a tripartit rendszert működtetve érnek el konszenzust. Az aktiváló államban az állam a piaci mechanizmusokon keresztül, a verseny támogatásával, közvetett módon próbál szabályozni. Ez az állampolgárok védelme és egzisztenciájuk biztosítása során kevésbé hatékony, mint a direkt beavatkozás. Ennek következtében megnő az informális szektor és a családok felelőssége az individuumok és közösségek jólétének biztosításában.

– Az állam ezt követően nem szabályozóként, hanem csupán moderátorként szerepel a folyamatban, s arra törekszik, hogy polgárait képessé tegye a versenyben való részvételre.

– Társadalmi újraelosztás: integráció, vagy kirekesztés.

– A jóléti állam az állami újraelosztás során a piac okozta egyenlőtlenségeket hatékonyan csökkenti; az aktiváló állam integrációs szintje alacsony, a társadalmi egyenlőtlenségek kezelésében alacsony határfokú, az egyenlőtlenségek nagymértékű csökkentése nem is tartozik az alapvető célkitűzéseikhez, működése erősíti a szegmentált munkapiac újratermelődését, ugyanakkor csökkenti a jóléti függőség mértékét.

A paradigmaváltás végső összegzéseként nem mondhatjuk egyértelműen, hogy a jóléti állam teljesen leépült, hiszen vannak területek, ahol a fokozott/vagy fokozódó állami jelenlétnek lehetünk tanúi. Ilyen pl. az állami kontroll a munkavállaláskor, vagy a korábban passzív ellátásban részesülők aktiválásakor. Ugyancsak bővül az állam jelenléte pl. olyan szolgáltatások kiépítésekor, amelyek a korábban peremhelyzetű



KÖZELKÉP – Tanulmányok

csoportok foglalkoztatásba lépését biztosítják. Ilyenek pl. a kiszélesedő gyermekintézmények, vagy a fiatalok munkába állását segítő közvetítő szolgáltatások, vagy a munkatapasztalat-szerzést, kapcsolatépítést segítő központi programok. S végül a passzív ellátás visszavonásával párhuzamosan az állam olyan munkaösztönzőket alakított ki, amelyek a munkában lévő, alacsony jövedelemmel rendelkező célcsoport támogatását célozzák (Dingledey 2011: 134–135). Jóllehet ezek a támogatások esetenként összegükben kevesebb állami támogatást, vagy jóléti kiadást jelentenek, de a jóléti paradigmaváltás egyenlegének megvonásakor – mivel országonként eltérő mértékben és változó egyenleggel – de jelen vannak, mindenképpen figyelembe kell venni.

Ez a jóléti reformfolyamat – amelyet a társadalomkritikusok egy csoportja a jóléti állam leépítésének, másik csoportja a jóléti modell átalakításának nevez – máig tart, s az országonként eltérő modellváltozatok kialakulása ellenére a reformok egy irányba mutatnak: az állami jóléti kiadások mértékének/arányának csökkentése és/vagy szerkezetének jelentős átalakítása, leépülő passzív és erősödő aktív eszközrendszerek alkalmazása az elemi szükségletek kielégítésekor, csökkenő állami és növekvő öngondoskodás, valamint az állami/nemzeti szintű szabályozás és problémamegoldás szerepének csökkenése, párhuzamosan a szupranacionális, vagy lokális szintű szerepek és szereplők erősödésével.

A szolgáltató önkormányzatoktól a vállalkozó önkormányzatokig

A paradigmaváltás nemcsak a jóléti állam szerepváltozását vonta maga után – szolgáltató állam helyett aktiváló állam –, hanem a jóléti rendszer többi szereplőivel szembeni elvárás és a velük kapcsolatos gondolkodásmód, szemléletmód is átalakult. A jóléti állam szereplői közül most egynek, a helyi önkormányzatnak a szerepváltozását, s a vele kapcsolatos elvárások átrendeződését emeljük ki elemzésünk során.

A helyi társadalmak szerepe, jelentősége már a rendszerváltás előtt is foglalkoztatta a társadalomtudósokat. A hetvenes évek elejétől újraéledő szociográfiai mozgalom, majd a nyolcvanas évek közepétől induló falukutató mozgalmak, valamint az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetében kialakuló „Helyi társadalom” kutatócsoport a lokális közösségek szerveződését, mozgásterét és meghatározottságát vizsgálta.

Bóhm Antal, a kutatócsoport vezetője szerint a kutatócsoport munkájára ekkor azért volt szükség, mert „... a lokalitás igen fontos szerepet játszik a társadalom szerveződési, strukturálódási folyamatában, ez a szerep nemcsak hogy nem csökken, hanem a makrotársadalmi kiegyenlítődség következtében megnövekszik, mind meghatározóbbá válik, mint a különbségek, az egyenlőtlenségek fenntartója és újra-teremtője” (Bóhm – Pál 1984: 5).



KÖZELKÉP – Tanulmányok

A kutatócsoport tagjai már a nyolcvanas évek közepén kísérletet tettek a helyi társadalom dimenzióinak megragadására, a helyi működési sajátosság és a lokális társadalom belső szerkezetének a feltárására. Úgy vélték, hogy az integráció, a kötődés, a részvétel, az elégedettség, a kooperáció formája, szintje és a helyben lakók perspektívái mentén írható le egy lokális közösség, s mindezek magas szintje garantálja a sikeres működést (Pál 1984).

A rendszerváltást követően a társadalmi-gazdasági környezet átalakulásával és a deregulációs folyamatok felerősödésével egyre jelentősebb elvárások fogalmazódtak meg a lokális társadalom és gazdaság szerepének növekedésével kapcsolatban. Az önkormányzatok szerepével kapcsolatos elvárások változását jól tükrözi, hogy milyen sikerkritériumok mentén értékelték tevékenységüket az egyes időszakokban. Bár a gazdasági nehézségek, a foglalkoztatási gondok már a kilencvenes évek közepére markánsná váltak, a kilencvenes évek második felében még mindig sikeresnek nevezhettünk egy önkormányzatot, ha az állam által előírt hatósági feladatokat és szolgáltatásokat megszervezte, s – többnyire az állam által – rendelkezésre bocsátott forrásokat takarékosan felhasználta. „Fentről” nézve a siker az ... ha minél többet teljesít az önkormányzati törvényben megfogalmazottakból, ha nem megy csődbe, ha nem adósodik el, miközben széleskörű feladataihoz egyre kisebb arányú támogatást kap a költségvetésből. 'Alulról' nézve a siker az, ha biztosított mindenki számára a boldogulás alapvető lehetősége. Jól működnek és olcsón, vagy térítésmentesen elérhetőek a szociális szolgáltatások az egészségügytől az oktatásig, ha működnek a szolidaritás helyi intézményei stb. A helyben élők elvárhatják továbbá, hogy a környezet tiszta és egészséges legyen, a helyi érdekek pedig védeltséget kapjanak” (Bódi – Böhm 2000: 10--11).

Bár az önkormányzatok a rendszerváltást követően önálló döntési, gazdálkodási jogkörrel bírtak, a régi – még a tanácsi rendszerből örökölt – rutinnak, a korlátozott mozgástérnek, a szűkös anyagi forrásoknak, de akár az önkormányzati vezetők szerepéről mindezek hatására kialakult sztereotípiáknak köszönhetően is – kevés önállósággal rendelkeztek. Feladataik végrehajtása során az önkormányzati törvényben megfogalmazott kötelezettségek és szolgáltatások megszervezésére fókuszáltak. Forrásaik túlnyomórészt – a kisebb lélekszámú települések esetében pedig csaknem kizárólag – központi forrásból származtak.

Mivel a helyi önkormányzatok a foglalkoztatási válság kezelését is többnyire az önkormányzatoktól várták, a közfoglalkoztatás „kijáráásával” és a leszakadók egy szűk rétegének átmeneti jövedelemhez juttatásával kezelték a problémát.

Az önkormányzatok szerepe a helyi gazdaság fejlesztésében, a lokális munkaerő-piaci politika szervezésében gyakran nem önként vállalt, hanem a körülmények által rájuk kényszerített szerep volt. A nagyarányú tartós munkanélküliség kezelésére azonban nem sok eszköz állt rendelkezésre: lehetett jelentős összegekkel finanszírozni a munkanélküliséget szociális segélyek, támogatások formájában, vagy



KÖZELKÉP – Tanulmányok

lehetett az államtól közfoglalkoztatási (közhasznú, közcélú, közmunka formában) támogatást szerezni, munkát szervezni, és segély helyett munkabért fizetni.

Itt a polgármester feladata még alapvetően az egyensúlyteremtés volt a különböző érdekek között a közélet és a jog által meghatározott kereteken belül. Nem fogalmazódott meg arra vonatkozóan konkrét elvárás, hogy a polgármester a település gazdasági menedzsere is legyen.⁴ A polgármesteri szerephez sokkal inkább az igazgatási, szolgáltató szerepet és nem a gazdálkodó, vagy menedzser szerepet társította a közvélemény.

A lokális munkaerőpiacok kialakulását, s annak koordinálásában az önkormányzatok szerepvállalását a kilencvenes évek második felében sok vita kísérte a nemzetközi szakirodalomban is. A viták annak ellenére igen hevesek voltak, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatban ekkor még nem fogalmazódott meg a helyi gazdaság megteremtésének igénye, vagy a vállalkozó önkormányzat gondolata. Csupán a foglalkoztatásra szánt központi (uniós vagy nemzeti keretből származó) források megszerzése és célszerű felhasználása volt a tét. Az önkormányzatok által betöltendő szerepekre irányuló viták főként a következő főbb kérdések körül zajlottak:

- hogyan tudják az önkormányzatok a munkanélküliek magas számát, s azon belül is a tartósan munkanélküliek magas arányát és a csaknem üres önkormányzati kasszát egymás mellé igazítani, illetve hatékony lobbival, eredményes pályázattal a szükséges forrásokat megteremteni⁵;

- hogyan tudnak az ellátásból kikerült munkanélküliek számára tömeges mértékben alapjövedelmet biztosítani;

- honnan kerül ki a szakemberháttér a helyi foglalkoztatási programok szervezéséhez;

- ki vállalja fel, s szervezetileg hogyan épüljön be egy tradicionális hivatali szervezetbe a lokális munkaerő-piaci politika, és kik legyenek az „aktorok”;

- milyen mértékig vállalható, hogy a globális szinten megfogalmazódó problémákra (gazdasági recesszió, csökkenő foglalkoztatottság, a tartós munkanélküliség, stb.) lokális szinten adjanak válaszokat.

A lokális gazdasági és foglalkoztatási kezdeményezések nem mindig találtak egyértelműen kedvező fogadtatásra a munkaerő-piaci politika szakértőinek körében sem. A német szociológus, H. Häußermann pl. úgy vélte, hogy: „ az önkormányzatok a maguk munkaerő-piaci és szociálpolitikai kezdeményezéseikkel nem mások, csupán egy rafinált kapitalizmus létrehozásához szükséges hasznos idióták” (Häußermann 1991). Más szakértők szerint azonban az önkormányzatok szerepvállalása a foglalkoztatási problémák kezelésében már a nyolcvanas évek második felében sem

⁴ Az önkormányzati vagy vállalkozói formában való használatát is szigorú szabályok közé zárták.

⁵ Általános jelenséggé vált ugyanis, hogy a központi kormányzat mind gyakrabban anélkül terhelte az önkormányzatokra feladatokat, hogy a szükséges eszközöket rendelkezésre bocsátotta volna.



KÖZELKÉP – Tanulmányok

volt elkerülhető. Ezt támasztja alá az a kezdeményezés is, amelyet az akkor még tanácselnöki státuszban lévő helyi vezetők indítottak Magyarországon a nyolcvanas években, s melynek eredményeként 1987-től lehetőségük volt településükön a közhasznú foglalkoztatás megszervezésére a tartósan munka nélkül lévők körében⁶ (Csoba 2010).

Mindezek ellenére a helyi vezetők még a kilencvenes évek második felében is azt a véleményt képviselték, hogy a lokális gazdaság fejlesztése és a munkanélküliek kezelése ne tartozzon az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatkörébe. Az 1995–1998 között folyó empirikus kutatás során, melynek keretében 147 polgármestert kérdeztünk meg (főként kistélepülések vezetőit), a megkérdezettek többsége azt hangsúlyozta, hogy ezeket a problémákat helyi szinten nem lehet megoldani.⁷ Megítélésük szerint a készségfejlesztés, a réteg specifikus programok szervezése, a személyre szóló szolgáltatások biztosítása, a helyi gazdaság fejlesztése önkormányzati vállalkozások indításával, nem önkormányzati feladat. Ezeket a problémákat helyi rendeletekkel nem lehet kezelni. Az önkormányzatok döntő többsége nem készített programot, cselekvési tervet a munkaerő-piaci problémák kezelésére, mert fel sem merült bennük, hogy esetleg ilyet is kellene készíteni, mások forráshiányra hivatkozva utasították el a feladat vállalását.

„A kötelező alapfeladatok is gondot jelentenek. Sem anyagi, sem személyi feltételek nem állnak rendelkezésre” (195)⁸.

„Az önkormányzat lehetősége, hatásköre minimális. Nem tartozik az alapfeladatok közé a munkahelyteremtés...” (280)

„A források minimálisak... A legtöbb esetben kényszerhelyzet van” (8)

„Az önkormányzatok korlátok közé vannak szorítva, hiszen önerőből nem képesek csökkenteni a munkanélküliséget. Ki vannak szolgáltatva, s azoktól függenek (állam, munkaügyi szervezet), akik a pénzt adják...” (48)

⁶ 8.001/1987. (MU K.15.) ABMH-PM számú együttes tájékoztató a közhasznú munkavégzésről: a települési önkormányzatok, annak intézményei, civil szervezetek az „önhibáján kívül elhelyezkedni nem tudó személyek” számára szervezhetettek közhasznú foglalkoztatást.

⁷ „Az ellátásból kikerült, tartósan munka nélkül lévő rétegek körében végzett önkormányzati feladatok és foglalkoztatási programok” OTKA kutatás:(OTKA 17924) Kutatásvezető: Csoba Judit. Az 1995–1998 között folyó kutatásunk alapvető célja annak vizsgálata volt, hogy az önkormányzatok milyen szerepet töltenek be a helyi foglalkoztatási politika alakításában, a foglalkoztatási problémák kezelésében, a tartósan munka nélkül lévők körében végzett feladatok szervezésében. A vizsgálat egyik lényeges kérdése volt, hogy az önkormányzati vezetők milyen mértékben tekintik saját feladatnak a foglalkoztatási programok szervezését, van-e középtávú elképzelésük, esetleg programjuk a mind nagyobb létszámú váló munkanélküliség enyhítésére, s az egyre nagyobb anyagi terhet jelentő passzív ellátási formák kiváltására. A kutatás során arra is választ vártunk, hogy milyen eszközökkel és programokkal dolgoznak az egyes önkormányzatok a munkanélküliség megelőzésekor, kezelésekor.

⁸ Az interjúrészletek után a zárójelben lévő szám a kutatás során elkészült interjú azonosítója.



KÖZELKÉP – Tanulmányok

„Nincs szakember, nincs anyagi forrás. Csak a postás szerepét tudjuk felvállalni. Véleményünk szerint azért tartják fenn a munkaügyi központot, hogy ezeket a dolgokat megoldja.” (178)

A kilencvenes évek második felében folyó empirikus vizsgálatunk legfontosabb tapasztalása az volt, hogy az önkormányzatok sem szakmai, sem szervezeti, sem forrás oldalról nem voltak felkészülve az ellátásból kikerült, tartósan munka nélkül lévő rétegek foglalkoztatására, az alapjövedelem hosszú távon való biztosítására, vagy a helyi gazdaság hatékony fejlesztésére. Az általuk alkalmazott foglalkoztatási programok kimerültek a közfoglalkoztatásban és a vizsgált 147 településből csupán 10 településen volt kísérleti gazdasági, vagy foglalkoztatási program. Ezek egy része szociális földprogram volt, más része pedig a pályakezdők munkatapasztalatának megszervezése uniós programok keretén belül.

Az ezredfordulót követően a jóléti ellátórendszer fokozatos átalakulásával, a passzív ellátás idejének és jövedelempótló mértékének csökkenésével azonban az önkormányzatokkal kapcsolatos elvárások is alapvetően megváltoztak. A központi jóléti ellátások helyi elosztó szerepe az önkormányzatok tevékenységi körében fokozatosan háttérbe szorult, s az utóbbi években mind fontosabbá vált a lokális közösség öfenntartó képességének fejlesztése, a helyi gazdaság fejlesztése, jövedelemtermelő képességének növelése. Az önkormányzat kötelező feladatellátása a lokális gazdaság és foglalkoztatás fejlesztésében már nem volt elkerülhető. 2000-től a közcélú foglalkoztatás általánossá válásával⁹ a munkanélküli ellátás időtartamát kimerítő és szociális ellátást igénylő munkanélküliek számára már az önkormányzatoknak kellett foglalkoztatási lehetőséget biztosítani és csak azok részesülhettek rendszeres szociális segélyben, akik az önkormányzat által felajánlott munkát el is vállalták. 2005 szeptemberétől a tartósan munkanélküliek számára bevezetett kötelező „Beilleszkedési programot” az önkormányzatok szervezték.¹⁰ A 2009-ben indult „Út a munkához” programban, vagy a 2011-ben elfogadott Nemzeti Közfoglalkoztatás Programban¹¹ az új típusú közfoglalkoztatás mintaprogramjai keretében szintén a helyi önkormányzatok vagy társulásai szervezik a közfoglalkoztatást és napi 6-8 órás munkavégzést biztosítanak a – többnyire alacsony iskolai végzettséggel rendelkező – közfoglalkoztatottaknak. A kormányzat további tervei szerint a közfoglalkoztatás piaci elemeinek erősítése és a strukturális támogatások megszerzése érdekében szociális szövetkezetek alakulnak, amelyekben az önkormányzatok tagként vehetnek részt (Bagó 2014). Ezt az elvárást a gyakorlatba átültetve az OFA KHT által 2014 végén meghirdetett „Sui generis” támogatási program már nem lehetőségként, hanem kötelezettségként írta elő az önkormányzatok részvételét a szervező-

⁹ 1999. évi CXXII. Törvény egyes munkaügyi és szociális törvények módosításáról.

¹⁰ 2004. évi CXXXVI. Törvény a munkaügyi és szociális ellátásokról.

¹¹ 375/2010. (XII. 31.) Kormányrendelete



KÖZELKÉP – Tanulmányok

dő szociális szövetkezetekben.¹² A kezdetben csupán a közfoglalkoztatás keretében aktiváló szerepet ellátó önkormányzatok így ültetik át a produktív szociálpolitika gondolatát a lokális gazdaságok gyakorlatába.

Az önkormányzatok vezető szerepének biztosítása az újonnan szerveződő szociális szövetkezetekben megőrzése egyfelől racionális döntésnek is tűnhet, hiszen ők rendelkeznek a termeléshez/szolgáltatáshoz szükséges eszközökkel (föld, épület, gépek stb.), de övük a helyi szolgáltatási piac egy jelentős része is, hiszen üzemeltetik a jóléti rendszereket, karbantartják a köztereket (G. Fekete – Lipták 2014: 136).

A szociális gazdasággal foglalkozó kutatók ugyanakkor aggódva szemlélik a szociális szövetkezetek szervezésének most formálódó szabályrendszerét, s felteszik a kérdést, hogy „mennyiben tekinthető ez az új forma a társadalmi gazdaság részét képező valódi szövetkezetnek, hogyan tudnak együtt élni a korábban megalakult társadalmi vállalkozásokkal, tudnak-e tartós foglalkoztatást piaci viszonyok között biztosítani, milyen hatással lesznek a helyi gazdaság többi szereplőjére” (G. Fekete – Lipták 2014: 123). Majd megállapítják, hogy a szövetkezeti forma erőltetése, a modell tartalmának a kiüresedése számos veszéllyel járhat, és hosszú időre visszavetheti a szövetkezeti alapon, vagy önkéntes közösségi vállalkozások formájában szerveződő helyi gazdaság fejlődését. Mindezek ellenére, vagy éppen mindezekkel együtt a helyi önkormányzatok gazdasági szerepvállalása, a lokális foglalkoztatásban betöltött kötelező szerepvállalása már nem kérdés. Annál inkább kérdés, hogy milyen mértékben sikerül ehhez a kötelezővé váló feladathoz a szükséges gazdasági és humánerőforrást mellérendelni, s mennyire érvényesek még az önkormányzati vezetők által a kilencvenes évek kutatása során említett problémák: ki végezze ezt a feladatot és milyen forrásból.

A fenti változások hatására alapvetően átalakult az önkormányzatokkal szemben támasztott szerepelvárás is. Milyen ma egy sikeres önkormányzat? 'Fentről' nézve már nem az a siker, ha képes megszervezni az egyre szűkülő forrásokból az alapellátásokat, ha nem adósodik el, hanem miközben egyre kisebb mértékű normatív támogatást kap, egyre nagyobb részt vállal a piaci folyamatok szervezéséből, a helyi erőforrásra épülő gazdasági folyamatokból, vállalkozik és szövetkezetet alapít, erősíti a helyi társadalom önfenntartó képességét az önellátás megszervezésével, de még sikeresebb modell esetén az árutermelés rendszerének kiépítésével. 'Alulról' nézve a siker az, ha mindenki számára munkalehetőséget biztosít akár pályázati forrásokhoz kötődő eredményes lobbival tevékenységgel, akár jól menedzselt vállalkozói bevételre alapozva, vagy szerencsésebb esetben a kettő kombinálásával.

A gazdasági és környezeti feltételek változásával, s a jóléti modell változásával együtt változik az önkormányzat, s ezzel együtt az önkormányzat vezetőjének, a pol-

¹² <http://www.ofa.hu/hu/sui-generis-tamogatás>



KÖZELKÉP – Tanulmányok

gármesternek a szerepe is. Bár a források megszerzésekor még mindig jelentős a „kijáró”, vagy „lobbizó” szerep, egyre nagyobb helyet foglal el a szerepkészletben a gazdálkodó, illetve a gazdasági menedzser szerep.

Az önkormányzatok szerepvállalásával kapcsolatban megváltoznak az alapkérdések is. Ma már nem az a kérdés, hogy a lokális gazdaság fejlesztésével kapcsolatban kell-e, lehet-e szerepet vállalni az önkormányzatnak. A kérdés sokkal inkább az, hogy mennyire magának az önkormányzatnak – vagy adott esetben a polgármesternek – kell ezt a tulajdonos szerepet felvállalni fő gazdasági aktorként, vagy csupán az integrátor/facilitátor szerepet kell betöltenie? Kérdés továbbá az is, hogy a most formálódó szabályozási és pályázati rendszer mekkora teret biztosít az önkormányzatok számára ennek mérlegelésére, a lokális közösség önszerveződésének formálására, a közösségi vállalkozások és szociális szövetkezetek spontán szerveződésére? Vagy a jóléti állam feladatainak, szolgáltatásainak fokozatos leépítésével a korábban az állam által ellátott szerepek, jóléti garanciák (segélyezés, foglalkoztatási biztonság garantálása, közösségi kontroll gyakorlása stb.) lokális szintre telepítésével a centralizált működési mód is együtt jár, s ennek megfelelően az önkormányzat kényszerű jelenléte a közösségi vállalkozási formák szervezésekor elkerülhetetlen? Vagy van az önkormányzat fogalomnak még olyan tartalmi eleme, ami a garantálhatja a civil társadalom szerveződését, a demokratikus működési formák erősítését, a szövetkezeti elem kibontakozását a hátrányos helyzetű térségekben most szerveződő szociális szövetkezetekben?

Összegzés

A posztindusztriális társadalomban kialakuló új és elmélyült egyenlőtlenségi viszonyok a jóléti paradigma változását eredményezték, melynek eredményeként alapvetően megváltozott a jóléti állam finanszírozásának feltételrendszere, s ezzel párhuzamosan feladatköre is. A hetvenes évek óta tartó jóléti reformfolyamat eredményeként a kilencvenes évek közepére kialakult, a jóléti rendszer működésében mutatkozó válságtüneteket „harmadik utas” modellekkel kívánták korrigálni, melyek középutat jelentettek volna a közfeladatokból minimális szerepet vállaló liberális állam és a „túlgondozó” jóléti állam között.

A „harmadik utas kísérletek” nem voltak ismeretlenek Magyarországon sem, hiszen a két világháború közötti hazai szociálpolitika is kísérletezett a „produktív szociálpolitika” modelljével, melyben a szegények passzív segélyezése helyett produktív, azaz értéket előállító – többnyire az önellátást garantáló – tevékenységi formák kerültek előtérbe. Ebben a korszakban születnek a rászorultak erkölcsi nevelését is biztosító és a lokális kontrollt megvalósító Közjóléti Szövetkezetek”, melyek az önálló gazdálkodás kialakításához szükséges feltételeket (tenyészállatot, földet, vetőmagot, szerszámot stb.) biztosították. A kilencvenes évek legismertebb harmadik



KÖZELKÉP – Tanulmányok

utas modellje – a Giddens által kidolgozott „harmadik út,” modell sok vonatkozásban mutat párhuzamosságot a két világháború között kidolgozott „produktív szociálpolitika” modellekkel. Mindkét korszakban a jóléti ellátást feltételekhez, többnyire munkavégzéshez kötötték, s az állampolgárok aktiválásának, munkaerő-piaci szerepvállalásának növelésével megoldhatónak tartották a kialakult foglalkoztatási és jóléti válságot. Az ezredfordulót követően a harmadik utas modellek háttérbe szorulásával a liberális „work first” modellek kerültek előtérbe, amelyek a „humántőke” támogatás nélküli, azonnali munkaerő-piaci értékesítését szorgalmazták.

Az állampolgárok elemi jólétének biztosítását garantáló, szolgáltató jóléti állam paradigmája aktiváló állam paradigmára váltott, s a jóléti befektetések legfőbb mérceje az önfenntartó képesség javítása és a gazdasági eredményesség lett.

A jóléti paradigmaváltás az állam mellett a jóléti rendszer többi szereplőjének a szerepváltozását is maga után vonta. Alapvetően átalakult a lokális önkormányzattal kapcsolatos szerepelvárás, és jelentősen átrendeződtek korábbi feladatai is. Míg a kilencvenes években az önkormányzat profilját az állam által meghatározott hatósági feladatok és szolgáltatások megszervezése rajzolta meg, az ezredforduló után egyre nagyobb mértékben a kormányzat további tervei szerint a közfoglalkoztatás piaci elemeinek erősítése és a strukturális támogatások megszerzése érdekében szociális szövetkezetek alakulnak, amelyekben az önkormányzatok tagként vehetnek részt. Annak ellenére, hogy az önkormányzatok vezetői úgy vélték, az önkormányzat nincs felkészülve a gazdasági és foglalkoztatási feladatok szervezésére, a jogszabályi környezet változásával, sok esetben a feltételek biztosítása nélkül az ezredfordulót követően mind nagyobb mértékben kényszerítették rájuk ezt a szerepet. Előbb a közfoglalkoztatás szervezése és a tartósan munka nélkül lévők átmeneti foglalkoztatása állt e tevékenység középpontjában. A forrást mindehhez túlnyomó részt a költségvetés biztosította. Az utóbbi években a közfoglalkoztatás piaci elemeinek erősítése, a tartósan munka nélkül lévők nyílt munkaerő-piaci elhelyezkedésének támogatása és az önfenntartó szociális szövetkezetek szervezése áll az elvárások középpontjában. Az önfenntartó képesség növelésének hangsúlyozása a központi források fokozatos csökkentését is előrevetíti. Az önkormányzat által irányított szociális szövetkezet azonban a közösségi vállalkozások lényegi működési elemeit, az önszervezés és önrányítás képességét kérdőjelezi meg, s egy új típusú függőség kialakulásához vezethet. Mindezek eredményeként felmerül a kérdés: a teljes foglalkoztatás biztosítása a posztmodern társadalomban már nem az állam, hanem az önkormányzat feladata lesz?



KÖZELKÉP – Tanulmányok

Irodalom

- Bagó József (2014): *A közfoglalkoztatás intézményi átalakulása 2013-ban. Munkaügyi Szemle*, 58, 4: 10–19.
- Bódi Ferenc – Bóhm Antal (2000): *A sikeres és sikertelen településekről*. In: Bódi Ferenc – Bóhm Antal (szerk.): *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*. Agroinform Kiadóház, Budapest: 7–33.
- Bódi Ferenc – Bóhm Antal (szerk.) (2000): *Sikeres helyi társadalmak Magyarországon*. Agroinform Kiadóház, Budapest
- Bóhm Antal – Pál László (szerk.) (1984): *Helyi társadalom II. Régiók, kistájak*. MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest
- Csoba Judit (2010): „*Segély helyett munka*” A közfoglalkoztatás formái és sajátosságai. In: *Szociológiai Szemle*, 20(1): 26–52.
- Dingledey, I. (2011): *Der Aktivierende Wohlfahrtsstaat*. Campus Verlag Frankfurt/New York
- Esping-Andersen, Gosta (1991): *Mi a jóléti állam?* In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. T-Twins, Budapest: 116–134.
- G. Fekete Éva – Lipták Katalin (2014): *Közfoglalkoztatásból szociális szövetkezet?* In: Lukovics Miklós – Zuti Bence (szerk.): *A területi fejlődés dilemmái*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged: 123–142.
- Giddens, A. (1999): *A Harmadik út*. Agóra Kiadó, Budapest
- Gilbert, N. – Gilbert, B. (1989): *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in Amerika*. Oxford University Press, New York
- Gyáni Gábor (1994): *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. História – MTA Történettudomány Intézete, Budapest
- Häußermann, H. (1991): *Lokale Politik und Zentralstaat Ist auf kommunaler Ebene eine „alternative Politik“ möglich?* In: Heinelt, H/ Wollmann, H.: *Brennpunkt Stadt* Berlin: 52–92.
- Hemerijck, A. (2013): *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford
- Kovrig Béla (1932): *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmérendszerek küzdelmében*. Wodianer, Budapest
- Kovrig Béla (1936): *Szociálpolitika*. Magyar Szemle Társaság, Budapest
- Kovrig Béla (1940): *Hogy életünk emberibb legyen*. Stádium, Budapest
- Offe, C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*. Hutchinson, London
- Pál László (1984): *Kísérlet a „helyi társadalom” dimenzióinak megragadására*. In: Bóhm Antal – Pál László: *Helyi társadalom II. Régiók, kistájak*. MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, Budapest: 7–23.



KÖZELKÉP – Tanulmányok

- Pierson, P. (1998). "Irristesistible Forces, Immovable Objects: Post-industrial Welfare States confront Permanent Austerity." *Journal of European Public Policy*, 5(4): 539–60.
- Pierson, P. (ed.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford
- Scharpf, F. W. (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford
- Scharpf, F. W. – Schmidt (eds.) (2000): *Welfare and Work in the Open Economy*. 2 Vol. Oxford University Press, Oxford
- Szikra Dorottya (2006): *Új ablak a magyar szociális ellátások történetére: Fajüldözés és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján*. In: *Esély*, 3: 110–115.