

**Foglalkoztatási-gazdasági együttműködések és szolgáltatások fejlesztése Fejér megyében című, TOP-5.1.1-15-FE1-2016-00001 azonosítójú projekt keretében készült műhelytanulmány**



**Mezőföldi tanulmányok 4.**

**2020. december 30.**

**Munkaerőpiaci kihívások**

**Dr. Zugor Zsuzsanna, jogász,  
Kodolányi János Egyetem**

## Az aranykor végén

Az egyén, mint biológiai egyed, a helyi közösség, mint társadalmi egység és a nyugati világrend, mint civilizációs, kulturális forma számára egyaránt a fennmaradás a legfontosabb kihívás. Azok a külső hatások és belső strukturális, értékrendi vagy akár életmódbeli változások, melyek állandó mozgásban tartják a világot, a társadalmi alrendszereket, a lokális szereplőket és végső soron az embereket, lehetnek a fennmaradást segítő, de éppen az ellenható tényezők is.

2016 októberében volt szerencsém Charles Handy gazdaságfilozófus előadásán személyesen is megismerkedni a „második görbe” elméletével (Handy 2016), a társadalom megújításával kapcsolatos elgondolásával. Arra a kérdésre keresve a választ, hogy a munka, család, demokrácia, kormányzás, vállalkozások stb. tekintetében mely trendek maradnak fenntarthatók, és melyek nem, a választ az alapoknál kell keresni: milyen életciklus jellemzi ezeket a társadalmi alrendszereket. Minden emberi szervezet, intézmény kezdve a legkisebb közösségektől a nagy birodalmakig az életciklusuk elején befektetéseket, igényelnek, aztán eljön a pont, amikor fejlődésnek, bővülésnek indulnak, hogy aztán a növekedés megtorpanjon és leszálló ágba kerüljön. Hogy ezt elkerüljük, még a leszálló ág előtt új befektetésekkel, néha radikális változtatásokkal, új irányra van szükség. Ezt a változást – a második növekedési görbét - még az eredeti tevékenység életciklus görbéjének felfelé ívelő szakaszában kell elindítani, vagyis a csúcslérése előtt.

Érzékelve a gazdasági válság sokasodó jeleit, hasonló gondolatoktól vezérelve 2000 márciusában az úgynevezett Lisszaboni Stratégiában<sup>1</sup> az európai vezetők elkötelezték magukat, hogy 2010-re az Európai Unió a világ legdinamikusabb és -versenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon, olyan társadalommá, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, több és jobb munkahellyel, nagyobb társadalmi kohézióval és a környezet iránti tisztelettel. Részben e stratégiához igazodva, részben a világgazdasági folyamatok következményeként a törvényalkotóknak Európában szembe kellett nézniük egy óriási kihívással: hogyan lehet szabályozni a gyorsan változó munkaerőpiacot a globalizálódó világgazdasági környezetben úgy, hogy megmaradjon a munkaerőpiac biztonsága, miközben növekszik annak rugalmassága.

---

<sup>1</sup> [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)

A Lisszaboni Stratégia szerteágazó célrendszeréből több minden teljesült, de a legfontosabb nem, az Európai Unió nem vált a világ legversenyképesebb térségévé. A kudarcra válaszul 2010-ben alkotott EU2020 stratégia sem tartalmazott új fejlesztési, támogatási programokat, költségvetést, és elfogadásával nem változtattak meg rendeleteket és irányelveket sem, így nem meglepő, hogy a legfőbb célok 2020-ra sem teljesültek. Nemhogy nem lett az Európai Unió a világ leginkább versenyképes térsége, a 2016-os „Brexit” népszavazás nyomán, az EU egyik legerősebb gazdasága mára az Uniót is elhagyta. Ennek egyik oka véleményem szerint az, hogy Európa „túl sokat akart”, gyakorlatilag egységes európai államot, föderációt próbált létrehozni, miközben a világ a XXI. században inkább már a hálózatokról, az együttműködésekről, a jóval lazább konföderációról, ágazati és területi partnerségekről szól.

Az XX. század európai aranykora egyértelműen véget ért, időközben egy jelentősen megváltozott globális gazdasági erőter alakult ki. Ebben a megváltozott világban közismert, hogy nemcsak a „nagy motor”, az amerikai gazdasági növekedés csendesült le (már jóval a Covid-19 pandémia előtt), de visszaesett az európai gazdasági növekedés is. Ellenben Ázsia elképesztő fejlődési ütemet diktál. Megváltozott az egyensúly a gazdaságban és ez a munkajövedelmekre alapozott társadalmi biztonságot, a nyugati jóléti szolgáltatásokat is veszélyezteti. Változásokra van szükség.

Ezen változások jog általi leképezése az Európai Unióban illetve a jog, mint eszköz felhasználása a megváltozott környezethez való sikeres szervezeti vagy állami, illetve bizonyos esetekben akár transznacionális szintű együttműködések alkalmazásában azonban erősen eltérő dinamikát mutat. Az olyan pénzügyi jogi területeknek, mint a munkaerőpiachoz kapcsolódó támogatási formák, a jogosultságok és kötelezettségek szabályozása, vagy éppen a munkaügyi igazgatás és ellenőrzés rendszere, a gazdasági működést vagy az adókörnyezetet, vagyoni viszonyokat szabályozó jogágak szabályainak sokkal dinamikusabban kell(ene) változniuk.

Ha a jogalkotók az olyan, rapid módon változó, külső tényezőknek<sup>2</sup> kitett területeken, mint a gazdaság vagy a foglalkoztatás támogató közeget szeretnének biztosítani a sikeres alkalmazkodáshoz, egyre gyakrabban kell innovatív technikákhoz nyúlni, korábban nem létező

---

<sup>2</sup> pl. globális vállalatok által uralt piaci viszonyok, transznacionális szervezeti formák

gazdasági, foglalkoztatási partnerségeket vagy éppen kapcsolódó pénzügyi formákat, módszereket kitalálni.

Dolgozatom célja egy ilyen dinamikusan változó terület, a foglalkoztatások pénzügyi és szervezeti támogatásához kapcsolódó jogszabályi környezetén belüli gyakorlat, a területi foglalkoztatási együttműködések, paktumok (Territorial Employment Pact<sup>3</sup>), mint Európai Unió gyakorlat implementációjának vizsgálata a hazai pénzügyi jogi környezetben. Tekintve, hogy a foglalkoztatások állami támogatásaihoz kapcsolódó paktumok működése és szabályozási környezete sajátos terület, mely a pénzügyi támogatási rendszereken túl kapcsolódik a szociális gazdaság európai modelljéhez is, dolgozatomban először röviden összefoglalom a területi foglalkoztatási partnerségeket vagy paktumokat életre hívó európai és hazai társadalmi-gazdasági környezetet. Ezt követően bemutatom a kapcsolódó szabályozás hazai evolúcióját, jelenlegi pénzügyi jogi és eljárásjogi környezetét, a kapcsolódó jogágakat végezetül pedig értékelem a partnerségi modell implementációjának eddigi eredményeit.

Az európai munkaerőpiaci egyensúly fenntarthatóságának egy lehetséges „második görbéjét” jelentik a területi foglalkoztatási együttműködések, ám csak akkor, ha a jogi környezet alakításán túl az érintett ágazati szereplők szemlélete is változik, ahogy a munkaérték, a munkakörnyezet és a munkával kapcsolatos társadalmi és gazdasági elvárások is jelentősen megváltoztak a 21. század második évtizedére.

## 1.1 A munka

Az emberi társadalom és gazdaság egyik alapfogalma a munka. Bár a munka értelmezése, a munkaszervezés formái, sőt gyakran még a célja is változik időben és területileg is, néhány közös, állandó pontja van a munka értelmezésének. A munka mindenképpen humán cselekedet, olyan aktivitás, melynek részei előre megtervezettek és célja valamilyen értékteremtés. Ez lehet áru előállítása vagy szolgáltatás biztosítása, termelőtevékenység, mely termelési eszközök használatával valósul meg. A munka ma már jellemzően differenciált munkafolyamatok

---

<sup>3</sup> Magyarországon a támogató pályázati felhívások alapján elsősorban „foglalkoztatási paktum” néven terjed el a gyakorlat, de az eredeti célokat jobban kifejezi az angol szöveg tükörfordítása: „területi foglalkoztatási megállapodás”.

összekapcsolásával, szervezeti keretek között, aktív kooperációval zajlik, s nem nélkülözheti a kommunikációt sem. Rendszerszerű tevékenység, melyben összekapcsolódnak a foglalkoztatási kérdések, a szakképzési problémák, a munkaszervezési formák, módok, helyszínek, a munkahely és azon belül az interperszonális viszonyok, konfliktusok és az ágazati valamint a területi együttműködések. Ez utóbbiak a paktumok szempontjából különösen hangsúlyos, alapkérdések.

A munka ugyanakkor nem feltétlenül fizetett tevékenység, gondoljunk csak a közérdekű vagy önkéntes munkára a társadalmi jóért, ugyanakkor jellemzően nem ellenszolgáltatás nélküli. A munka továbbá a konstruktív életvezetés egyik fontos összetevője, ezért is van az egyén és a közösség életében kitüntetett helyen, nemcsak a gazdasági fenntarthatóság szempontjából. A foglalkoztatási paktumok, partnerségek szervezésekor – mint azt majd látni fogjuk – éppen a szolidáris európai gazdaság egyes aktorai szempontjából értékelődik majd fel a munka életvezetéshez kapcsolódó funkciója (Vignon 2011).

Nem véletlen az sem, hogy a munkaerőpiaccal kapcsolatban több terület önálló jogággá vált az idők során, különösen a modern időkben, amikor is a munka nemcsak egyfajta szellemi, fizikai aktivitás vagy társadalmi jelenség, hanem az emberi identitás lényege, melyet szabályozni és – mint az egyik legfőbb emberi értéket - védeni kell. Ennek megfelelően nemcsak a munkaviszonnyal kapcsolatban keletkező jogosultságok és kötelezettségek szabályozása tartozik a tárgykörébe, hanem a munkaügyi igazgatás és ellenőrzés rendszere, a munkavédelemmel kapcsolatos jogi környezet, a foglalkoztatás szervezésének kérdései (munkaidő, munkamegosztás, foglalkoztatási formák stb), a kapcsolódó érdekvédelmi problémák, termelékenység és menedzsment, valamint munkakörnyezeti szempontok is, és dolgozatom optikája tekintetében az ezekhez kapcsolódó pénzügyi jogi keretek.

A munka Magyarország Alaptörvényében nevesítetten is megjelenik „Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye”<sup>4</sup> (Nemzeti Hitvallás). Az Alaptörvény XII. cikke ennél is tovább megy, részben alapjogként definiálja a munka megválasztásának szabadságát, de ugyanakkor köteletségként is előírja a munkavégzésben való részvételt. „(1) Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad

---

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Nemzeti Hitvallás

megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” Ahhoz, hogy a munkához való hozzáférés a munkaerőpiacon hátrányban lévők számára is biztosított lehessen az Alaptörvény hivatkozott cikke felhatalmazást ad a mindenkori kormányzatnak munkerőpiaci programok indítására vagy egyedi foglalkoztatási megoldások jogrendbe illesztésére, ugyanis „(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”<sup>5</sup>

A munkaerőpiaci folyamatok állami szabályozása közvetlenül is több tucat törvény és rendelet hatálya alatt zajlik Magyarországon<sup>6</sup> nem függetlenül az Európai Unió rendeleteitől illetve irányelveiktől. Ismert, hogy az egyik legfontosabb európai uniós alapelv a munkaerő szabad mozgására vonatkozik a közösségen belül, ennek az alapelvnek a gyakorlati megvalósulása azonban nemcsak komoly jogharmonizációs tevékenységet igényel a tagállamoktól, hanem jelentős munkaerőpiaci diszfunkciókat is eredményez a lokális munkaerőpiacon. Elég csak a közösségen belüli területi fejlettségbeli különbségekből adódó munkaerő migrációra gondolni vagy a lokális munkaerőhiány tüneteire illetve az alacsonyan képzett, nehezen foglalkoztatható társadalmi csoportok integrációs kihívásaira.

## 1.2 Munkaerőpiaci diszfunkciók percepciója

A munka fogalmától ma már elválaszthatatlan a munkaerőpiac fogalma. Bár ez elsősorban közgazdasági fogalom, hiszen arra utal, hogy a munkavégzés olyan környezetben kell, hogy megvalósuljon, melyben kínálati (munkavállaló) és keresleti (munkaadó) szereplők vannak és

---

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. cikk

<sup>6</sup> A legfontosabbak: 1996. évi LXXV. törvény a munkaügyi ellenőrzésről, 2020. évi CXXXV. törvény a foglalkoztatást elősegítő szolgáltatásokról és támogatásokról, valamint a foglalkoztatás felügyeletéről, 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről, 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról, 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről, 2010. évi LXXV. törvény az egyszerűsített foglalkoztatásról, 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról, 2011. évi CXCI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról, 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról. 2011. évi XCIX. törvény az alacsony keresetű munkavállalók bérének emelését ösztönző egyes törvények módosításáról, 2009. évi CXV. törvény az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről, 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről. 2011. évi CXCI. törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról, 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról, 2006. évi X. törvény a szövetkezetekről

ennek megfelelően sajátos keresleti és kínálati viszonyok uralkodnak, a jogrendszernek ezen a területen is fontos szabályozó szerepe van. A beavatkozás ebbe a kereslet-kínálat viszonyba felelős állami (jogalkotói) magatartást kíván meg, mind uniós, mind tagállami szinten, mert csak nagyon ritkán fordul elő egyensúly közeli állapot a munkaerőpiacon. Ráadásul mindez ágazati, területi és egyes társadalmi rétegek szintjén is eltérő lehet, így egy országban egyszerre van jelen a munkaerőhiány (bizonyos területeken, térségekben a munkaerő iránti kereslet nagyobb, mint a kínálat) és ennek fordítottja, vagyis a munkaerőtöbblet.

A jogalkotók Európában azzal is tisztában vannak, hogy a munkaerőpiacon kialakulhatnak olyan diszfunkciók, melyek kezelésében felelősségük van, különös tekintettel a nehezebben foglalkoztatható munkavállalói réteg munkához jutási esélyeinek növelése tekintetében. Magyarországon az Alaptörvény XIX. cikke szerint „(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” Ám a szociális jellegű jövedelemtranszferek csak ún. „passzív” munkaerőpiaci eszközök, melyek érdemben nem kezelik a munkaerőpiaci diszfunkciókat. Ellenben a szociális biztonságra vonatkozó fejezet (2) bekezdéséből már levezethető a szociális gazdaság új szervezeteinek, és együttműködési formáinak, aktív eszközeinek jogrendbe illeszthetősége „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”<sup>7</sup>

A munkaerőpiaci diszfunkciók kezelésének számos aktív eszköze került kidolgozásra a fenti felhatalmazás alapján ágazati jogszabályokban vagy azok mentén indított tematikus programok felhasználásával. Ezek között vannak nem, kor, egészségi állapot, sőt térségspecifikus eszközök is, kevésbé innovatívok (mint pl. az képzési, átképzési programok) és innovatívabbak (mint pl. az atipikus foglalkoztatási formák bevezetése, a társadalmi vállalkozások keretszabályainak megalkotása stb.), ezek között is ki kell emelni a területi foglalkoztatási paktumok európai jó gyakorlatának adaptálására vonatkozó törekvéseket.

---

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk

Magyarország már közel két évtizede - az Európai Unió társfinanszírozásának segítségével - célul tűzte ki, hogy a területi autonómiával rendelkező közösségek (települési önkormányzatok, megyei önkormányzatok), a több településből álló térségekre kiterjedően létrejövő foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési együttműködések, partnerségek (paktumok) hozzájussanak azon forrásokhoz, melyek segítségével - kialakított saját stratégiájuk mentén (!) - képzési és foglalkoztatási programjaikat megvalósítsák és koordinálják az adott területi egység gazdaság- és foglalkoztatás-fejlesztéseit. Ebben a munkában a területi szereplők között kitüntetett szerepet szán a Magyar Kormány a megyei önkormányzatoknak és az állami foglalkoztatási szervnek.

Az érzékelhető munkaerőpiaci diszfunkciók közül az egyik legnagyobb kihívás annak biztosítása, hogy a munkaerőpiaci szereplői rugalmasak tudjanak maradni, a megváltozott helyi társadalmi és gazdasági, piaci igényekhez gyorsan tudjanak alkalmazkodni (munkahelyek megszüntetése, teremtése, munkaerő toborzása, leépítése stb.) de ugyanakkor ne adják fel az európai térségek nagyfokú szociális biztonságot, a jól-léti társadalmi modell adó vívmányait. Ez a kettős cél az ún. flexicurity<sup>8</sup> fogalmával írható le.

Az első ilyen megoldások keresésére az 1990-es évek elején Dániában a szociáldemokrata Poul Nyrup Rasmussen kormánya alatt került sor. A modell dán sikerén felbuzdulva az akkori Európai Unió 15 tagállama esetében jó válasznak tűnt arra a kérdésre, hogy hogyan lehet erősíteni az EU versenyképességét azzal együtt, hogy a szociális biztonság tradicionálisan magas szintjét is megőrizzék. Akkor ezt támasztotta alá az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és az Esélyegyenlőségi Ügyek Igazgatósága által 2004-2006 között finanszírozott IDELE (Identification, Dissemination and Exchange of good practice in Local Employment development) projekt vizsgálta is<sup>9</sup>, mely olyan uniós példákat gyűjtött össze, amelyek szerint a munkanélküliek és gazdaságilag inaktívak részére nyújtott állami támogatások szintjének csökkentésével és a kirekesztett rétegek munka világába történő visszavezetését helyi

---

<sup>8</sup> Flexicurity a flexibility (rugalmasság) és a security (biztonság) szavak összevonásával alkotott fogalom.

<sup>9</sup> IDELE YEAR 2 REPORT – Identification, Dissemination and Exchange of Good Practice in the Field of Local Employment Development and Promoting Better Governance. ECOTEC Research and Consulting Limited [http://www.ecotec.com/idele/resources/download/IDELE\\_year2\\_report.pdf](http://www.ecotec.com/idele/resources/download/IDELE_year2_report.pdf)



beavatkozásként kezelve jelentős eredmények érhetőek el. Éppen a területi foglalkoztatási paktumokba integráltan.

A rugalmas és biztonságos munkaerőpiac dán modelljét elsőként Ausztria, majd Finnország, Svédország és Hollandia vette át, természetesen némileg módosítva az eredeti intézkedéseket. Ugyanakkor mind a négy ország megtartotta azt a fő célt, hogy úgy érjenek el területileg rugalmasabb munkaerőpiacot (az elbocsátások elleni gyengébb védelem, vállalati igényekhez való gyorsabb alkalmazkodás), hogy közben a szociális biztonság erős szintű maradjon. A jelentések és kutatási tapasztalatok alapján mindezt feltételezi a differenciált és magas szintű munkanélküli ellátási rendszert az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök preferenciájával, ezzel könnyebbé téve az egyes munkahelyek közti váltás időszakát.

2005-ben az ILO Budapesten tartott 7. Európai Regionális Konferenciáján<sup>10</sup> is kiemelt téma volt a flexicurity, ahol többek közt kiderült, hogy a kutatások rácsáfoltak arra a vélekedésre, miszerint a rugalmasabbá váló munkaerőpiacokon a stabil munkák eltűnnek. A feldolgozott esettanulmányok alapján kiderült, hogy példák alapján több európai országnak sikerült egyensúlyt teremtenie a stabilitás, rugalmasság és biztonság között, de az is igaz, hogy jellemzően ezen országok magas foglalkoztatási rátákkal rendelkeznek, illetve az ottani munkaerőpiacokra jellemző volt a nők magas foglalkoztatottsági aránya, az alacsony munkanélküliség, a területi autonómia. Nagy százalékban sikerült az időszakos munkahelyeket állandóvá átalakítani és a létbiztonság is érzékelhetően nőtt. A tanácskozás másik fontos megállapítása az volt, hogy a munkaerőpiaci diszfunkciók kezelésében meg kell erősíteni a területi szereplők közötti kooperációt, partnerségeket és szükséges számukra technikai segítséget is nyújtani a lokális problémák együttműködéseken alapuló megoldásában.

A közép- és kelet-európai országok munkaerőpiacain azonban túl nagy mozgások következtek be, ami a kilencvenes évekbeli gazdasági átmenet alatt bekövetkezett leépítéseknek és a behatárolt munkahely-teremtési lehetőségeknek tudható be, ám mindeközben a rugalmas foglalkoztatás hagyományos formái (határozott időre szóló szerződések, részmunkaidős

---

<sup>10</sup>

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_318438.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_318438.pdf)

állások, az egyéni vállalkozások) stabilnak bizonyultak, nőtt a szerződés nélküli munkavégzések aránya és (a mai napig) alacsony marad az atipikus foglalkoztatási formák elterjedtsége. Az Európai Bizottság Foglalkoztatási, Szociális és az Esélyegyenlőségi Ügyek Igazgatósága 2006-ban szakértői munkacsoport bízott meg azzal, hogy tárják fel részleteiben is a vonatkozó kutatási, szakirodalmi háttérrel illetve az EU tagok illetve más OECD államok gyakorlatát a flexicurity modellek előkészíthetőségével kapcsolatban. A szakértői bizottság 2007-ben „Flexicurity Pathways” címmel tette közzé vitaanyagát, melyben négy lehetséges utat írt le a tagállamok számára (EC 2007b). Közös bennük, hogy mindegyik hangsúlyozza a területi foglalkoztatási megállapodások, paktumok fontosságát.

### **1.3 Az európai szolidáris gazdasági modell felé**

A nehezen foglalkoztatható, valamilyen külső, területi, strukturális okokból vagy családi, személyes adottságból fakadó hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiaci integrációját segítő megoldások együttesen alkotják egy adott ország szociális gazdaságát (social economy), melyben kitüntetett szerepet kapnak a társadalmi vállalkozásoknak (social enterprise). A dolgozatomban tárgyalt foglalkoztatási paktumok ezzel a kérdéskörrel, stratégiai célként és támogatható tevékenységként egyaránt számolnak a társadalmi vállalkozásokkal, szociális szövetkezetekkel illetve kapcsolódó munkaerőpiaci szolgáltatásaikkal és elsősorban nem munkajogi oldalról, hanem éppen a támogatáspolitikai eszközrendszerek pénzügyi jogi kérdései kapcsán (Balás 2018).

Az Európai Unióban már évtizedek óta alakuló szociális gazdasági modell, illetve ezen keretek között működő társadalmi vállalkozásokat egyre aktívabb szerepvállalására ösztönzik elsősorban éppen a területi foglalkoztatási megállapodások alapján, a szubszidiaritás elve mentén. Ennek oka, hogy a lehető leghatékonyabb eredményeket biztosító, helyi szinten létrejött többszereplős hálózati együttműködések jelentenek elsősorban garanciát az adott térségen belül a szociális gazdaság fellendítésére, szociális foglalkoztatási szint növelésére és az érintett lakosság életszínvonalának növelésére.

Az Európai Unióban a szolidáris gazdaság története az 1980-as évekre nyúlik vissza. Ekkor fogalmazódott meg először a helyi gazdasági szereplők jelentősége a komoly problémákat okozó magas munkanélküliség kezelésében. Az akkori gazdasági közösség (EGK) a II. világháború óta tartó folyamatos gazdasági konjunktúra csúcspontjára ért az 1970-es években, a hatalmas beruházások nyomán Nyugat-Európa ipari növekedése és az ezzel együtt járó energia és nyersanyag-igény szinte teljes foglalkoztatást hozott, a munkavállalókat (és ezzel együtt persze szakszervezeteiket is) nagyon erős alku pozícióba hozta, jelentősen növekedtek a bérek és az általános életszínvonal is. Az évtized végére azonban a gazdaság lejtmenetbe került, kezdetben az infláció, majd az olajválság okozott gazdasági nehézségeket de a foglalkoztatást leginkább a harmadik ipari forradalom hozta nehéz helyzetbe (Berend 2010). Az új forradalmi ágazatok (kommunikációs technológia, rakétatechnikák, számítógépek stb.) felemelkedésével a hagyományosan sok százezer embert foglalkoztató nyugat-európai iparágak recesszióba kerültek, s a teljes foglalkoztatást átlagosan 12 százalékos munkanélküliség váltotta fel a 80-as években, mely aztán állandósult is.

Így a 90-es évek első felének legnagyobb traumát kiváltó komponense a foglalkoztatás alacsony szintje és a munkanélküliség egyre növekvő mértéke lett. Ebben a helyzetben a folyamatosan egységesülő Európai Gazdasági Közösségben erősödött az a felismerés, hogy a gazdaság további növekedése már nem választható el a foglalkoztatási probléma megoldásától és ebben közös, modell-szerű megoldásban kell gondolkodnia az érintett országoknak. A kialakult megoldás az lett, hogy meg kell fogalmazni közösségi szintű célokat, a foglalkoztatáspolitikát a közösségi politikák előterébe kell helyezni, de ez nem lett kötelező direktíva az egyes tagállamokra nézve. A fő kérdés akkor az volt, hogy a növekedés, a versenyképesség és a foglalkoztathatóság hogyan egyeztethető össze (László 2007).

1993-ban az Európai Bizottság Fehér Könyve<sup>11</sup> (Growth, Competitiveness, Employment - The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper) megfogalmazta a „Foglalkoztatás, növekedés, versenyképesség” fő célkitűzéseit<sup>12</sup>, ebben nevesítve a

---

<sup>11</sup> Az Európai Bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az Európai Unió (EU) egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak.

<sup>12</sup> COM/93/700FINAL,

szolidárisabb gazdasági modellek szükségességét és hangsúlyozva a területi együttműködések szerepét. A Fehér Könyv átformálta az egyes államok foglalkoztatáspolitikai gondolkodásmódját és elvezetett oda is, hogy az 1997-es Amszterdami Szerződés<sup>13</sup> a foglalkoztatáspolitikát már közösségi szintű prioritásként kezelte és ennek megfelelően módosította a Római és az Európai Unióról szóló Szerződéseket. Később Luxemburgban döntöttek a kapcsolódó közösségi szintű foglalkoztatási irányvonalakról is, melynek megvalósítása ugyanakkor a tagállamok feladata lett.

A kapcsolódó szakpolitikai célok elérése érdekében az Európai Bizottság az ún. területi foglalkoztatási paktumok (TEP<sup>14</sup>), más néven térségi, helyi foglalkoztatási partnerségek; foglalkoztatási megállapodások, egyezmények létrehozását elkezdte ösztönözni, ezek között hangsúlyozva, hogy a területi beavatkozásoknak a helyi ágazati szereplők foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési stratégiáján kell alapulnia, kiemelt szempontot adva a szubszidiaritás elvének. Az Európai Tanács 1999. júniusi ülésén „Növekedés, foglalkoztatás, versenyképesség és fenntartható fejlődés” cím alatt pedig már közösségi szintű dokumentumot fogadtak el Európai Foglalkoztatási Paktum (EEP) néven. A paktum legfontosabb célja a gazdasági és foglalkoztatási folyamatok együttes befolyásolása volt, különös tekintettel a foglalkoztathatóságra, a munkaerőpiaci alkalmazkodásra és az esélyegyenlőség javítására (ECB 1999).

A szolidáris gazdaság fejlesztése persze külön forrásokat igényel, az Európai Szociális Alapról szóló 1081/2006/EK rendelet már expliciten támogatta a releváns nemzeti, regionális és helyi szintű érdekelt felek hálózatba szerveződésén keresztül partnerségek, egyezmények és kezdeményezések előmozdítását a foglalkoztatás és a munkaerőpiaci integráció területére vonatkozó reformokra való ösztönzés érdekében.

---

<sup>13</sup> 1997. október 2-án írtak alá és 1999. május 1-én lépett hatályba.

<sup>14</sup> Guide to Territorial Employment Pacts, Commission staff working document, november 1999