

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



Mezőföldi tanulmányok 5.

2020. december 30.

Területi Foglalkoztatási együttműködések

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

1.1 Alapelvek

A területi foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési megállapodások (paktumok) létrehozása mögött az Európai Unió legfontosabb alapelvei húzódnak meg: a szubszidiaritás, a stratégiai gondolkodás, az innováció, a partnerség és a szociális biztonság. Ezek az alapelvek egyre hangsúlyosabban köszönnek vissza a stratégiai tervekben és a ráépülő támogatáspolitikában, valamint a támogatási eszközök felhasználást szabályozó pénzügyi jogi keretekben is. Az uniós regionális politika kimondott célja, hogy csökkentse a jelentős gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket, amelyek még mindig fennállnak Európa régiói között. Ha hagynánk, hogy fennmaradjanak ezek az egyenlőtlenségek, azzal az EU alapzatának fontos tartóelemeit ásnánk alá, például a nagy egységes piacot (benne a munkaerőpiacot), a közös valutát, az eurót és az európai területi autonómiákat.

A paktumok szempontjából talán a legfontosabb alapelv a szubszidiaritás elve, melynek jól ismert értelmében a közösségben a döntéseket a polgárokhoz lehető legközelebb kell meghozni. Ez azt is jelenti, hogy egy adott kérdésben csak akkor lehet európai uniós szinten dönteni, ha az hatékonyabb a nemzeti, regionális vagy helyi szintű döntéshozatalnál. A foglalkoztatási és munkaerőpiaci ágazatban a szubszidiaritás elve kifejezetten szorosan összefügg az arányosság és a szükségesség elvével is, amely szerint az uniós intézkedések, támogatások és kiegyenlítést szolgáló eszközök használata csak addig terjedhetnek, ameddig el nem érik a Szerződésben meghatározott célkitűzéseket. Bár a szubszidiaritás elvét először 1992-ben, az Európai Unióról szóló szerződésben (5. cikk) fogalmazták meg és az Amszterdami Szerződés 1997-ben kibővítette az elv alkalmazási körét és kimondta például, hogy valamennyi jogszabályjavaslatot és területi beavatkozást meg kell vizsgálni a szubszidiaritás elvének teljesülése szempontjából is, igazi kiteljesedését csak a Lisszaboni Szerződés hozott tíz évvel később, 2007-ben. Ennek alapján még nagyobb érvényt kell(ene) szerezni a szubszidiaritás elvének, a szerződés ugyanis bevezette a tervezéskor széles körű helyi és regionális szintű konzultációk rendszerét, mely a területi paktumok szempontjából különösen fontos előírás.

Másik fontos alapelve a szociális biztonság kérdése. A foglalkoztatási partnerségek mögött az a felismerés is meghúzódik, hogy az embereknek elsősorban a foglalkoztatás biztonságára van szükségük, kevésbé az adott munkahely megtartásának biztonságára (Wilthagen 2004). A

munkahelyváltások, illetve a munkahely elvesztésének gyakoribb előfordulása ugyanakkor azt is jelenti, hogy a munkahely elvesztése esetén a szociális védelem rendszerének kell közbe lépnie egyrészt a megélhetéshez szükséges minimális jövedelem biztosításával, másrészt a foglalkoztatás-, illetve munkaerőpiaci politika megújult eszközrendszerével, amely lehetővé teszi, hogy a foglalkoztatás minél előbb megkezdődjön más munkahelyen. Ez utóbbi eszközök közé tartozik az élethosszig tartó tanulás is, amely optimális esetben többszereplős; a munkáltatók, a munkavállalók és a munkaerőpiaci politika intézményei egyaránt elkötelezettek a képzés/továbbképzés nyújtása, illetve a képzésekben való részvétel mellett.

A harmadik fontos alapelv az innováció. A munkaerőpiaci diszfunkciók nem orvosolhatók új eszközök, módszerek iránti nyitottság és rugalmasság nélkül, értve ezalatt akár az eljárásrendek, akár az új pilot programok indításával kapcsolatos pénzügyi és technikai segítség rugalmas biztosítását. A foglalkoztatási paktumok életében a rugalmasság a munkaerőpiac általános irányváltása mellett az egyes munkahelyek, illetve munkáltatók rugalmas munkaszervezéséről is szól, melyben az emberek össze tudják egyeztetni a munkájukat a magánéletükkel; naprakészen tarthatják tudásukat és szükség esetén rugalmas munkaidő-beosztásban dolgozhatnak. Ehhez értelemszerűen szükséges a képzés, továbbképzés, átképzés helyi elérhetőségének biztosítása is, ami ahhoz szükséges, hogy a munkavállalók szakmailag mindig naprakészek lehessenek és kibontakoztathassák képességeiket (Conti 2001).

A vállalkozások belső szervezetét és működését is érintő innováció jelentősége abban áll, hogy a korszerű és jól szervezett vállalkozások sikeresebben bánnak az új tudással és az új termelési eljárásokkal. Ez gazdaságilag erősebbé teszi őket és egyidejűleg javítják a munkakörülményeket, a munkahelyek minőségét, a termelékenységet és ezzel együtt a helyi életminőséget is. A jobb teljesítményű munkaszervezeteket kevésbé hierarchikus felépítés, a munkavállalóknak a döntéshozatalba történő nagyobb mértékű bevonása, a dolgozók nagyobb önállósága és érdekesebb feladatok jellemzik. A munkaidejük alakításában élvezett nagyobb szabadság pedig segíti a munkavállalókat munkájuk és egyéb feladataik, pl. a gyermeknevelés vagy képzésben való részvétel összeegyeztetésében.

A negyedik alapelv a stratégiai tervezés fontossága a foglalkoztatással kapcsolatban. Ez sem hagyomány nélküli az Unióban. Az európai foglalkoztatási stratégia története 1997-re nyúlik vissza, amikor is az EU tagállamai megállapodtak arról, hogy közös foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseket és célértéket dolgoznak ki, mint arra már utaltam. A stratégia legfőbb célja a munkahelyek számának és a foglalkoztatás színvonalának növelése az Unióban. 1997-től a foglalkoztatási stratégia értékelési szempontjai között a foglalkoztatási ráta, a GDP növekedés, a női foglalkoztatási ráta és az 55-64 évesek foglalkoztatási rátája különös hangsúlyt kapott. 2020-tól e téren is kiemelt kezdeményezés lehet a munkaerőpiac korszerűsítése annak érdekében, hogy növekedjen a foglalkoztatottság szintjét és biztosíthatók legyenek a szociális modellek fenntarthatósága (Antonescu 2015). Ez azt jelenti, hogy új készségek elsajátításán keresztül lehetővé kell tenni a jelen és a jövő dolgozóinak, hogy könnyebben alkalmazkodjanak az új feltételekhez, illetve szükség esetén pályát váltsanak, hozzájárulva ezzel a munkanélküliség csökkenéséhez és a termelékenység növekedéséhez.

A stratégia alkotás kiemelten fontos a területi foglalkoztatási paktumok életében, mivel azok a területi stratégiák által indukált cselekvések egy hosszabb távú terveit a fenntartható és fejlődő helyi munkaerőpiac és annak integrációja elősegítésére. A foglalkoztatási paktumok lényegi eleme tehát, amelynek keretében a munkaadók, önkormányzatok, képzőintézmények, szociális intézmények, civil szervezetek, valamint a munkaügyi szereplők stb. közös stratégiát dolgoznak ki és összehangolják tevékenységeit az adott térség foglalkoztatási és gazdasági helyzetének fejlesztése céljából.

Végezetül az ötödik alapelv a partnerség. A foglalkoztatási paktum vagy más néven partnerség már a nevében is viseli ezt, egy olyan nyitott együttműködési forma, ami azt jelenti, hogy bármelyik szervezet folyamatosan csatlakozhat a helyi partnerséghez. A partnerségi együttműködés fontos kiindulópontja ugyanis, hogy a foglalkoztatás színvonalának javítása, a munkaerőpiaci diszfunkciók kezelése nem nélkülözheti a munkaerőpiac szereplőinek összefogását, valamint a gazdasági és humán erőforrás stratégiák összehangolását. A célok érdekében szövetkező állami és helyi intézmények, szervezetek, forprofit és nonprofit gazdasági szereplők, munkaerőpiaci szolgáltatók, érdekképviselő, önkormányzatok stb. együttműködési megállapodás aláírásával hozzák létre, alapítják meg a paktumot és hozzák létre a paktum munkaszervezeteit, határozzák meg az eljárásrendet és fogadják el a stratégiát. Ez

a partneri együttműködés lehetővé teszi, hogy a munkaerőpiac különböző szereplőinek projektjei és tevékenységei egymást erősítsék, szinergikus módon hatékonyabbá téve azokat.

1.2 Célok

A fentiekben felsorolt alapelvek mentán létrejövő területi partnerségek, paktumok, helyi szinten létrejött többszereplős együttműködések elsődleges célja az adott térség gazdaságának fenntartása, fellendítése, foglalkoztatási szintjének és a lakosság életszínvonalának növelése. Az Európai Unióban fontos célként megjelölt területi kohézió számos magas szintű stratégiai dokumentumban deklarált célját egyrészt a munkaerő minőségének és foglalkoztathatóságának javításával, illetve munkaerőpiaci hátrányainak csökkentésével, másrészt a régiók fejlődési potenciálját biztosító munkaerő-minőség és tudás fejlesztésével lehet elősegíteni (Camagani 2010).

Az uniós szakpolitikai célok egyik legfontosabbja a területi különbségek csökkentése (kohéziós politika) területi sajátosságokon alapuló fejlettségbeli különbségek csökkentésének kérdése (Kulcsár 2003). E témakör megvitatása az 1990-es évek eleje óta zajlik az Unióban, és ahogy újabb és újabb országok csatlakoztak az EU-hoz, egyre nagyobb szükség lett arra, hogy az európai terület fejlődésére figyelmet fordítson a közösség. A területi kohézióról szóló Zöld könyv¹ (COM(2008)616) rögzíti, annak fontosságát, hogy Európa teljes területének lehetősége nyíljon hozzájárulni a növekedésre és a foglalkoztatásra irányuló menetrendhez, s azt is megállapítja, hogy az „európai foglalkoztatási stratégia jelentősen hozzájárul a humántőke fejlődéséhez, mivel elősegíti a jobb oktatást és a különböző területeken új készségek elsajátítását”. Emellett a foglalkoztatási iránymutatások három átfogó célkitűzésének egyike a területi kohézió.

A területi különbségeket a legtöbb esetben a helyi (gazdasági, önkormányzati és non-profit) szereplők összefogására építő, vagy azok bevonásával előkészített és végrehajtott komplex programokkal, a munkaerőpiaci részvételben s jövedelmekben megmutatkozó különbségeket

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_hu.pdf

pedig a munkaerő foglalkoztathatóságának, minőségének, termelékenységének és versenyképességének javításával lehet csökkenteni.

A 2021-27-re vonatkozó öt kohéziós szakpolitikai cél közül² háromhoz közvetlenül is hozzá tudnak járulni a foglalkoztatási paktumok által megvalósított helyi beavatkozások. Az Intelligens Európa stratégiai cél dedikáltan az innováció, a digitalizálás, a gazdasági átalakulás, valamint a kis- és középvállalkozások támogatásán keresztül jut érvényre, a Szociálisabb Európa stratégiai cél a minőségi foglalkoztatás, oktatás, társadalmi befogadás és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő hozzáférés biztosításán keresztül, a Polgáraihoz közelebb álló Európa célja pedig a városi és vidéki térségek fenntartható és integrált fejlesztése révén.

Ezen célok uniós foglalkoztatáspolitikai részévé emelése azonban nemcsak a korábbi évek gyakorlatán alapult. Nagyban hozzájárult, hogy éppen a legnagyobb globális vetélytárs, az Egyesült Államok munkaerőpiacán nagyfokú rugalmasság érvényesül mind a mai napig, melyet megfelelő eszközökkel és területi partnerséggel az EU-ban is lehet érvényesíteni. Ez egyrészt megkönnyíti a vállalkozások alkalmazkodását akár a helyi, akár a regionális vagy globális konjunktúra alakulásához, másrészt nagyban hozzájárult ahhoz, pl. Egyesült Államok munkaerőpiacán, hogy a munkavállalók számára is kedvező dinamika érvényesül: bár könnyű elveszíteni a munkahelyet, a munkanélküliség átlagos időszaka rövid, a vállalkozások könnyen alkalmaznak munkaerőt, éppen azért, mert nem jár jelentős nehézséggel az esetleg szükségessé váló leépítés. A tengerentúlon a 2020-as év COVID 19 pandémia káros gazdasági hatásának kivédésében és a helyi gazdaság gyors talpra állásában is szerep volt az amerikai munkaerőpiac rugalmasságának. Európában a munkajogi környezet egyenlőre sokkal rugalmatlanabb és körént sem egységes a tagállamok tekintetében éppen ezért a megfelelő rugalmasságot csak az állami pénzügyi támogatások célzottsága és a területi partnerség együttes tudja biztosítani.

2.3 Munkaerőpiaci kihívások

Jelen szakdolgozat keretei között lehetetlenség minden olyan trendet felvázolni, amelyek alapvető munkaerőpiaci kihívásként állnak a területi foglalkoztatási paktumok előtt, viszont a

² PO1: Intelligens Európa, PO2: Zöldebb, karbonmentes Európa, PO3: Jobban összekapcsolt Európa, PO4: Szociálisabb Európa, PO5: Polgáraihoz közelebb álló Európa

legfontosabbakról mindenképpen szólni kell. A 2020-as és a következő évtizedekben egyre kevesebben, egyre kevesebbet és egyre másként dolgozunk Európában az elmúlt évtizedekben lezajlott gazdasági, társadalmi és demográfiai változásoknak köszönhetően. Mindez korábban teljesen ismertlen, új típusú munkaerőpiaci kihívásokat generál az európai – köztük a magyarországi – munkaerőpiacon.

Míg a rendszerváltást követő gazdasági-társadalmi átalakulás eredményeként Magyarországon a gazdasági növekedés, potenciál és a magas szintű feldolgozóipar, az ipari termelés egyre inkább meghatározóvá vált (különösen az autóipar bővülése nyomán), ezzel egyidőben az olcsó, ipari munkaerőre alapozott gazdasági fejlődés hosszú időre konzerválta is az nemzetgazdaság szerkezetét. A látványosan javuló számok ellenére a belső perifériák esetében a stagnálás, bizonyos területeken és ágazatokban pedig kifejezetten recesszív folyamatok is indultak. Az ország egésze tekintetében igaz, hogy az elmúlt évtized európai konjunktúra hatására 2009 óta elindult foglalkoztatás bővülése jellemzően mennyiségi eredményeket ért el, a minőségi áttörést, az innováció megjelenését, a kvalifikált munkavállalók térnyerését és a magasabb hozzáadott érték előállítására felé való elmozdulást a gazdasági szerkezetváltás hiánya az elmúlt évekig késleltette. Közel 20 év után a változás e téren is megindult, elsősorban a megyeszékhelyeket elérte a negyedik ipari forradalom előszele, mely új kihívásokat generál a munkaerőpiac és a gazdaság egésze számára is, tovább diverzifikálva az egyes területi egységeket, a megyéket (NUTS 3 szint) illetve kisebb térségeket (LAU 1) gazdasági és foglalkoztatási helyzetét³.

Magyarországon – megmaradó területi különbségek mellett - 2020-ra elindult egy kedvező folyamat a munkaerőpiacon – bár megmaradtak a tartósan kiszoruló csoportok is – a legtöbb megyében jellemzően munkaerőhiány alakult ki számos ágazatban. Az ipari környezet erre gyorsuló ütemű választ adott a digitális megoldások és az okos robotok rendszerbe állításával. Az évezred második évtizedére egyszerre lett jelen a megyékben a gazdaságból akut módon hiányzó munkaerő pótlásának igénye és az alacsonyan képzett, munkaerőpiaci integrációt

³ A magyarországi Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS, Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúrája) az egész Európai Uniót lefedő statisztikai rendszer része, hivatalosan az 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet rögzíti. A NUTS 3-as szint az európai területi statisztikában a legalacsonyabb, itthon a megyéknek és Budapestnek felel meg, a LAU 1-es szint (local administrative units, korábbi nevén NUTS 4) a járásokat tartalmazza Magyarországon.

igénylő álláskeresői kör, a foglalkoztatók és az innováció hiánya, a barnamezős beruházásban felhasználható ingatlanok „bősége”.

A 2020-ban Európát is elérő koronavírus-járvány ugyanakkor hatalmas megrázkódtatást jelentett Európa gazdaságának, nem kímélve a területileg amúgy is eltérő munkaerőpiaci és gazdasági helyzetben lévő megyéket sem. Bár a tagállamok már korábban is sorra hoztak költségvetési, likviditási és szakpolitikai intézkedéseket abból a célból, hogy növeljék egészségügyi rendszereik kapacitását, és segítséget nyújtsanak a válság által különösen súlyosan érintett magánszemélyeknek és gazdasági ágazatoknak, ebből a hazai területi munkaerőpiac szereplői korábban csak korlátozottan részesültek (Kovács 2014).

Az előttünk álló évtizedben a foglalkoztatás területi szereplőinek a jelenlegi folyamatok tekintetében egyszerre kell meg küzdeniük a szakképzés átalakulásának kihívásaival, a rövid távon hiányzó munkavállalók pótlásának kérdésével, a vállalkozások atipikus foglalkoztatási formákra való áttérésének kihívásaival, a pandémia miatt recesszióba fordult ágazatok (turizmus, kulturális és kreatív ipar, vendéglátás, személyes szolgáltatások, felnőttoktatás-képzés) problémáival és a tartósan leszakadó rétegek foglalkoztathatóságának javításával. A leginkább munkaerőhiánnyal küzdő szektor a feldolgozóipar, melyben a képzettség szempontjából információs, tudományos és műszaki tevékenység végzésére keresnek továbbra is a munkáltatók leginkább diplomás munkavállalókat. Az álláskeresők száma is érzékelhetően megnőtt, melynek közel fele továbbra is szakképzetlen, amely csoport a negyedik ipari forradalom kihívásaira adott válaszokba nem lesznek bevonhatók. A magasabb hozzáadott értékű beruházások ösztönzése, az ipari termelés teljesítményének növelése a munkaerő hatékonyságának, termelékenységének fejlesztése, a technológia váltás gyorsítása szükséges (Christofakis 2001).

A munkaerőpiaci szolgáltatásokkal kapcsolatos igények is jelentősen átalakultak, diverzifikálódtak, a munkahely megtartó időszakos támogatások iránti igény erősen hullámvóvá vált, és megjelentek a munkaviszonyban lévők foglalkoztatásához kapcsolódó szolgáltatási igények is (távmunkára, osztott munkarendre, rugalmas foglalkoztatásra, részmunkaidős foglalkoztatásra való átállás kihívásai). További tény, hogy a szociális

gazdaságot különösen sújtotta a koronavírus-járvány, az időközben megszűnő támogatási programok, a szűkülő piac és a vállalkozások életképességének korlátozottsága a szociális gazdaság és a társadalmi vállalkozások inkubációjának újratervezését is igényli, elsősorban az új, 2021-től induló területi együttműködések rendszerében. Ehhez hasonlóan a városok és térségeik organikus fejlődésének támogatása sem képzelhető el a területi egyenlőtlenségek csökkentése, a helyi identitás és önfenntartó képesség növelés, a helyi gazdaság társadalom és gazdaságformáló szerepének újra felfedezése, bővülésének és hálózatosodásának támogatása nélkül (Castells 2005).

A megváltozó munkavállalói igényekre reagálva ma már a felelős foglalkoztatás nem elválasztható a foglalkoztatást alapvetően meghatározó gazdasági és ebből fakadó munkaerőpiaci trendektől. Látható és a HR szakma által naponta megélt jelenség, hogy világszinten is átalakulóban van a munkaerőpiac, nemcsak a globális térben működő nagyvállalatok, hanem a kis és közepes foglalkoztatók számára is új kihívásokat generált a megváltozott gazdaságszervezési modell és a demográfiai helyzet a XXI. században. Ennek egyik jele, hogy sok országban egyre erősebb a törekvés a munka és a magánélet egyensúlyban tartására, megjelentek a stresszmentes munkahelyek, a környezettudatos munkakörnyezetek és az ún. kobotok (kooperatív robotok). De a munkahelyen belüli magánélet fogalma is megjelent, vannak már olyan európai országok, ahol a munkavállalónak pl. joguk van nem megválaszolni a főnök munkaidőn kívüli e-mailjeit, vagy éppen meghatározhatják, hogy milyen adatokat gyűjthet róluk a vállalat. (Csányi 2018). Több országban (skandináv területeken) tesztelik az alanyi jogon járó alapjövedelem intézményét. Időről időre felröppennek a hírek a rövidebb (pl. három napos) munkahét ötletéről, mint optimálisabb munkaszervezési módról. Mindeközben a robotizáció számos meglévő munkahelyet fenyeget és a helyi sajátosságok is jelentős különbségeket mutatnak (Beck 2003).

További fontos trend a generációs korszakváltás. (Domokos–Makay 2018). Ma a magyarországi munkaerőpiacion egyszerre van jelen négy generáció, amelyek életmódjukban, munkához való viszonyukban, értékrendjükben, életcéljukban és különösen kompetenciáikban gyökeresen eltérők. Még jelen van kb. 10 százalékban az ún. baby boomer korosztály. A háború utáni demográfiai robbanás és népesedési intézkedések (Ratkó-korszak) következtében Magyarországon is ez a korosztály lett a legnépesebb és talán a legszerencsésebb is. Garantált

volt számukra az elérhető és kiterjesztett oktatás, a kötelező foglalkoztatás, a világháború utáni konjunktúra soha nem látott jólétet eredményezett számukra, megélték a harmadik ipari forradalmat, melyben a műszaki-technikai és szakmai ismeretek domináltak. Szakmaszeretetük, tapasztalatukat, bölcsességüket, munkafegyelmüket és lojalitásukat nemcsak a vállalatok, hanem az államigazgatás is komolyan értékeli ma is. A munkavállalók derékhatát, kb. 40 százalékát az X generáció alkotja. Ők a korábbi korosztályhoz képest már piaci viszonyok között jobban eligazodtak, a technológia száguldó fejlődése és körülöttük zajló világ változása kíséri életüket. Számukra a siker kulcsa a tudás, a kapcsolatok, a gyors reagálás, s ha mindez nyelvtudással, gyakorlati hozzáállással és rugalmassággal is párosult könnyen szerezhettek elismerést akár a munkahelyi környezetben, akár a helyi közösségben. A munkaerőpiacon ők a „szendvics” generáció, akiknek nemcsak a munkahelyen kell helytállni, de a gyermekeiket és az idősödő szüleiket is egyszerre kell gondozniuk. Az 1980-1995 között született generáció is belépett már élete első munkahelyére, ám az ő alapélményük egészen más: a digitális világ, a fogyasztói társadalom kényelme, a nyugati társadalom nyitottsága és sokfélesége. A „Y generáció” tagjai a számítógéppel együtt nőttek fel, a közösségi média a mindennapjaik részévé vált, komolyan értenek a technológiához, szüleik önállóságra, nagyfokú szabadságra, véleményük vállalására és a folyamatos önképzésre, a megújulásra nevelték őket. Érdekvezérelt világot látnak maguk körül, ahol az egyéni önmegvalósítás, a karrier válik gyakran a siker igazi fokmérőjévé, cél és sikerorientáltak lettek. Sajátos élményük, hogy míg a korábbi generációkban a tudás, „apáról fiúra” szállt, addig a legfontosabb tudást, amely a digitális újkorban szükséges, nem az előző generációktól szerzik meg, hanem saját maguk által és a kortársaiktól. A munkáltatóknak nincs könnyű dolga ezzel a fiatal felnőtt generációval, ugyanis öntudatos munkavállalók, ha nem tetszik nekik valami, akkor minden különösebb érzelmi vagy egyéb szociális kötődés nélkül gyorsan odébbállnak. Nem igazán lojálisak sem a munkahelyhez, sem a helyi közösséghez, mivel több nyelvet beszélnek, az ország határai sem kötik őket. A munkahelyen komoly elvárásaik is vannak, az legyen modern, a hagyományostól eltérő, nagy tág terekkel, és közös étkezésre, beszélgetésre, kooperációkra lehetőséget adó helyekkel. Ennek oka, hogy nem az egyéni, hanem inkább a kooperatív munkákban teljesítenek igazán jól. A gyermekvállalást a karrierért és a kötöttségek nélküliségért cserébe a végletekig kitolják, ám a vállalatokon belül jellemzően ők képviselik az innovációt. A munkaerőpiac legfiatalabbjai, a Z generáció többsége inkább csak gyakornokként van még jelen, ám ők már igazi „digitális bennszülöttek” a globális térben zajló gazdasági és társadalmi változásokra már gyerekkoruktól kezdve minden eddigi generációnál nagyobb befolyást gyakorolnak már most is.

1.4 A paktum, mint jó gyakorlat

Mindezen foglalkoztatási problémák megoldásának egyik kulcskérdése a társadalmi párbeszéd (Ozaki 1999), ezen belül is az, hogy az érintettek valamennyien elfogadják a változást és felelősséget vállaljanak a változás folyamataért. Az integrált területi foglalkoztatási politikák is azokban az országokban a legsikeresebbek, amelyekben a társadalmi párbeszéd kiterjedt és hatékony, amelyekben a társadalmi partnerek egymás közötti és az állami hatóságok iránti bizalma is erős. Társadalmi-gazdasági partnerségek, paktumok erősítése helyi szinten olyan jó gyakorlata lett ez elmúlt évtizedek alatt az Európai Uniónak, amely ha rugalmasan felhasználható pénzügyi eszközökkel is rendelkezik, biztosítani tudják a munkaerőpiaci kihívásokhoz való sikeres lokális alkalmazkodást.

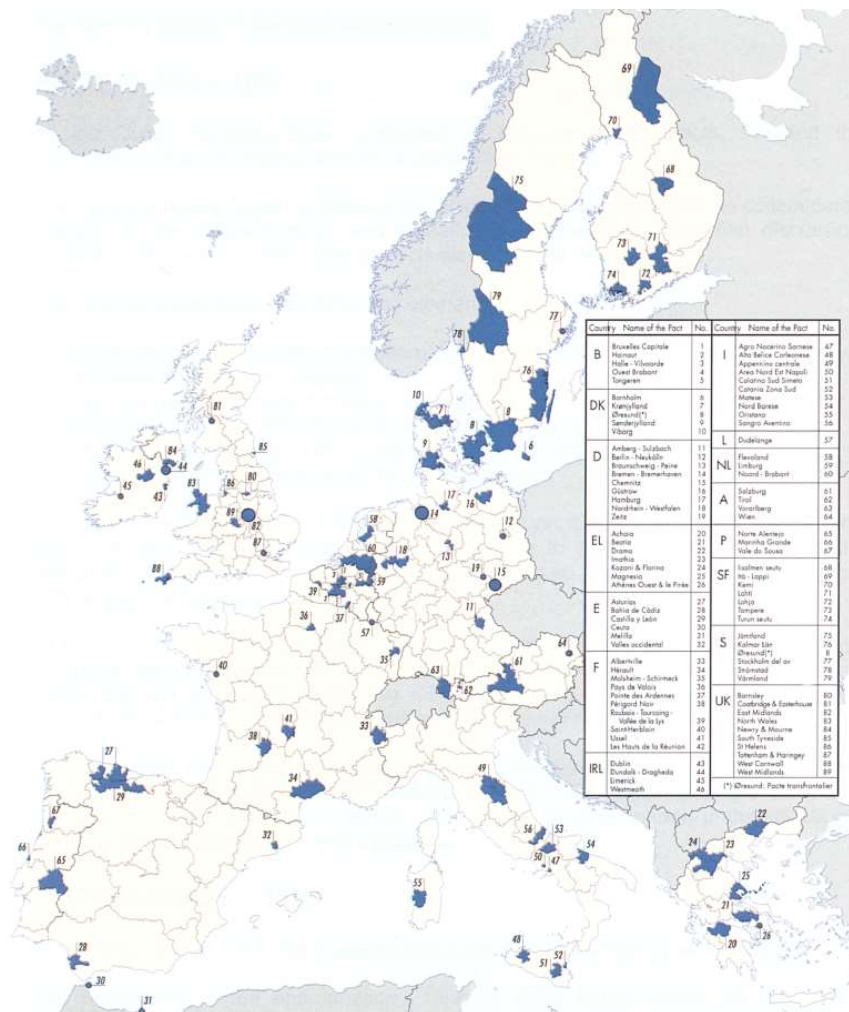
Az uniós terminológia szerint a területi foglalkoztatási paktum gyakorlatilag egy foglalkoztatási célú társadalmi szerződés, megállapodás egy-egy gazdaságilag szervesen összetartozó, organikus térség munkaerőpiacon kompetens intézményei, szervezetei, vállalkozásai között. Sokszínű térségi szereplők (kamarák, képző intézmények, foglalkoztatás támogató szervezetek, szakképzők, felnőttképzők, felsőoktatási intézmények, önkormányzatok, civil szervezetek, társadalmi vállalkozások stb.) szerződésben rögzített összefogása annak érdekében, hogy feltérképezzék a térségükben, régiójukban a munkahelyteremtés, a humán erőforrás-fejlesztés lehetőségeit, összehangolják a helyi erőforrásokat, közös stratégiát, cselekvési tervet dolgozzanak ki és valósítsanak meg a foglalkoztatás elősegítése érdekében.

Az Európai Bizottság ösztönzésére, szoros együttműködésben a tagállamokkal 1997-ben indult az első kísérleti program Területi Foglalkoztatás Paktum (TEP) néven. Ezzel a kísérleti akcióval a Bizottság több mindenre törekedett egyszerre. Egyrészt szeretett volna hozzájárulni a régiók és azon belül egyes társadalmi csoportok közötti jelentős különbségek csökkentéséhez az Unióban, ezzel is támogatva a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését, mint fontos uniós célt. Mivel az európai regionális politika legfőbb célja ez, logikus megközelítés volt a foglalkoztatás tekintetében is középpontba állítani a területi dimenziót. Ráadásul a már elfogadott európai foglalkoztatási stratégia is alkalmazott területi megközelítést, ezzel is

koherenciában volt a paktumok életre hívása. Ez a területi dimenzió létfontosságú, ha hatékony, fenntartható hatást akarunk gyakorolni a munkaerőpiacra és ösztönözni szeretné a Közösség a munkaerőpiacban rejlő helyi potenciál kiaknázását. Végezetül deklarált törekvés volt az első, kísérleti paktumok kapcsán, hogy hozza közelebb a közösségi politikát az állampolgárokhoz fokozva szerepüket a fejlesztéspolitika alakításában és gyakorlati végrehajtásában.

A paktumok létrehozását támogatandó a Strukturális Alapból 1997-1999 között 1600 millió eurót fordított a kísérletre az EU. A beavatkozás két fő célkitűzés köré épült. Az egyik cél az adott területi egység összes regionális szereplőjének mozgósítása volt a munkanélküliség elleni küzdelemben, a másik cél pedig a strukturális foglalkoztatási politikák megerősítése volt. Ezen túlmenően már ekkor megjelentek az előzőekben ismertetett alapelvek, amelyek közül négyet a mai napig a paktumok alapelvei között találunk: az alulról felfelé való szubszidiáris építkezés (bottom-up), a partnerség, az integráció és az innováció elvét. Az első kísérlet során 89 paktum alakult meg az Unióban, helyi és határokon átnyúló partnerségeket alakítottak ki és innovatív, kísérleti foglalkoztatási programokat finanszíroztak. A 15 tagországban, 830 szervezet bevonásával létrejött kísérleti paktumok több mint 55 ezer új munkahelyet teremtettek (EC 1999:5).

A kísérleti akció sikere nyomán az Európai Bizottság a paktumok (TEP-ek) eszközét beépítette a 2000-2006 közötti fejlesztési időszak strukturális alapjaiba és elindította a helyi önkormányzatok és a paktum koordinátor szervezetek közötti rendszeres tapasztalatcserét is. A következő tervezési időszakban is megmaradt - ekkor már bővülő forrásokkal - a paktumok finanszírozása és szervesen beépület a tagállamok által megvalósított fejlesztési tervekbe



forrás: Territorial employment pacts: 61 operational tools. Office for Official Publications of the European Communities, 1999

A fejlesztési ciklus közepén kibontakozó 2008-as gazdasági világválság hatására azonban az Európai Uniónak is újra kellett gondolnia a jövőre vonatkozó terveit. Az Európa 2020 stratégia erről szólt, mely a 21. század európai szolidáris piacgazdaságának képét vázolta fel. Az Európa 2020 három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tartott szem előtt: az intelligens növekedést (tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása), a fenntartható növekedést (erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság) és az inkluzív növekedést (magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése). A területi foglalkoztatási paktumok ez utóbbi prioritáshoz közvetlenül is kapcsolódtak, így 2010 után a stratégia megvalósítása érdekében újabb pénzügyi erőforrásokat allokált a Bizottság a tagállamok számára. A területen érdekelt felek széles köre,

lokális hálózata volt hajlandó újszerű projekteket tervezni és végrehajtani helyi szinten a paktumok koordinálásában.

Bár a paktumok európai szinten sokszínűvé váltak a helyi igényeknek megfelelően, alapvetően kétféle modellt jött létre: az ún. disztributív és az integratív paktumok (Barbera 2001). Az előbbi meghatározás azokra a paktumokra vonatkozik, ahol a helyi szereplőknek sikerül hozzáférni a közvetlen pénzügyi erőforrásokhoz és ők osztják el azokat a területen. Ezek nem feltétlenül javítják az erőforrás allokációt, a kölcsönös kapcsolatokat. Az utóbbiak azok a paktumok, amelyekben a konzultációs folyamaton van a hangsúly, stabilan együttműködő és megbízható koalíciókat szándékolnak a helyi szereplők között (Galetto 2008).

A 2014-2020 közötti kohéziós politika a területi koherencia és a szinergiák elérése révén új eredményekre összpontosított és egyszerűsítette a területi kiegyenlítés érdekében felhasználható forrásokhoz való hozzáférést. A jogalkotási rendszer két fő szabályozást írt elő: az egyik az Európai Területi Együttműködésre (ETC) való fókusz, a másik pedig az Európai Területi Együttműködési Csoportra (ETCG). Az új eljárásrend néhány kulcsfontosságú változást vezet be, a célkitűzéseknek ugyanis világosnak és mérhetőnek kell lenniük valamint a nemzetközi és nemzeti jogi keretek közé is be kellett illeszteni. A 2014–2020 közötti kohéziós politika valóban innovatív eleme azonban az integrált műveletek megkönnyítése és ösztönzése lett az ún. integrált területi beruházások (ITI) révén (Saghin 2013:89)

2.5. Hazai paktumok „evolúciója”

A helyi foglalkoztatási kezdeményezések nem csupán direkt támogatások mentén, hanem a helyi munkaerőpiac szereplőinek működését összehangoló, a helyi piaci, állami és civil intézmények foglalkoztatási célú együttműködését segítve is biztosíthatók. A helyi szereplők együttműködésén alapuló területi foglalkoztatási paktumok Magyarországon a Phare CBC⁴

⁴ A Phare az Európai Közösség kezdeményezése, előcsatlakozási alapja volt, melynek eredeti célja Lengyelország és Magyarország gazdaságának a felzárkóztatása volt a fejlett nyugati államok szintjére, de később kiszélesedett a kedvezményezettek köre, minden közép- és keleteurópai ország számára nyújtott támogatás volt a demokratizálódáshoz, a gazdaság átalakításához és az európai uniós csatlakozásra való felkészüléshez. Ennek határ menti együttműködést támogató alprogramja volt a Phare CBC.

kisérleti, határon átnyúló foglalkoztatási programok kereti között indultak el az Ausztria-Magyarország határmenti térségekben. Ausztria uniós csatlakozását követően 1995-ben indult útjára a Phare CBC Ausztria-Magyarország program, melynek keretei között 2000-től több közös munkaügyi projekt is megvalósításra került. Ezek során a magyar szakemberek megismerkedhettek az Európai Unión belül használatos leghatékonyabb munkaerőpiaci módszerekkel valamint az Ausztriában akkor már működő foglalkoztatási paktumokkal is. Elsőként a Vas Megyei Munkaügyi Központ szakemberei kezdtek el egyeztetni a Stájer Munkaerőpiaci Szolgálat munkatársaival a kistérségi paktumok kialakításának módszereiről, illetve további információkat gyűjtöttek az osztrák tartományokban működő helyi foglalkoztatási együttműködésekről. Ezek után az első magyar kistérségi foglalkoztatási paktum aláírására 2000-ben került sor Vas megyében. Kemenesaljai Foglalkoztatási Paktum nevet kapta, a Kemenesaljai Területfejlesztési Társulás, a Vas Megyei Munkaügyi Központ, a celldömölki munkaügyi kirendeltség és rajtuk kívül még 55 szervezet, intézmény és magánszemély nyilvánította ki aláírásával, hogy támogatja a paktum céljait, egyetért annak tartalmával. Az első paktum hatására elindult a térségben a közös gondolkodás a térség foglalkoztatási problémáinak kezelésére. Ezeken túl az első paktum erősítette a határ menti osztrák-magyar munkaügyi együttműködést is, aminek nyomán 2004-ben létrejött a Határon Átnyúló Osztrák-Magyar Foglalkoztatási Paktum a Győr-Moson-Sopron Megyei Munkaügyi Központ, az Arbeitsmarktservice Burgenland és Lövői Kistérségi Társulás kezdeményezésére.

A határon átnyúló paktum elsődleges célja a felkészülés elősegítése volt a magyarországi munkaerőpiac uniós csatlakozása utáni teljes körű megnyitására, de közös akciókat is megvalósítottak a foglalkoztatottság javítására, a partnerség kialakítására, közös munkaszervezet felállítására. Egy évvel később a pozitív tapasztalatok hatására 2005-ben a Szlovák-Magyar Határon Átnyúló Foglalkoztatási Paktum is létrejött.

Az első támogatási programok hazai eredményeit összefoglaló kézikönyv alapján „ezen foglalkoztatási megállapodások a térségi szereplők szerződésben rögzített összefogása annak érdekében, hogy feltérképezzék a térségükben, régiójukban a munkahelyteremtés, a humánerőforrás-fejlesztés lehetőségeit, összehangolják a helyi erőforrásokat, közös stratégiát, cselekvési tervet dolgozzanak ki és valósítsanak meg a foglalkoztatás elősegítése érdekében” (Számadó 2008). A hazai foglalkoztatási paktumokban együttműködő partnerek a munkaügyi

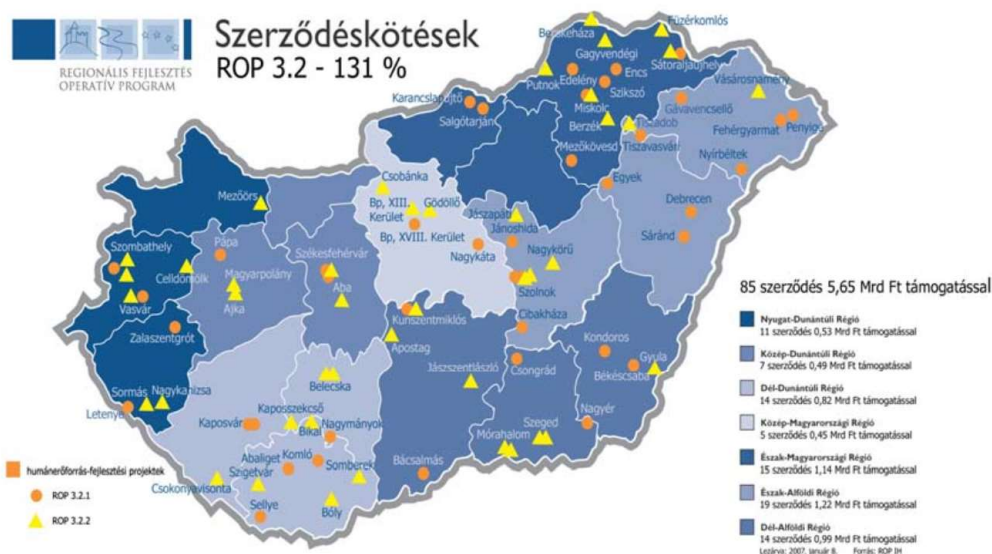
szervezet, területi gazdasági kamarák, önkormányzatok, képzőintézmények, munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek, vállalkozói központok, civil szervezetek, esélyegyenlőségi szervezetek, kutatóintézetek.

Magyarország Európai Unió csatlakozása után már nem az előcsatlakozási alapok, hanem a Strukturális és Kohéziós Alapok lettek elérhetők a területei együttműködések fejlesztésére. A Nemzeti Fejlesztési Terv (mely a csatlakozás, 2004-es dátuma miatt csonka pénzügyi ciklusra volt tervezve 2004-2007-re) Regionális Operatív Programja (ROP), pontosabban annak 3.2 intézkedése a „Helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatására” tette lehetővé a paktumok széles körben való megjelenését Magyarországon. 2005-2007 között 40 területi foglalkoztatási paktum indult el, ebből 9 megyei szintű paktum volt.

Jellemző, hogy sem a paktumok szereplői és az állami oldal sem voltak felkészülve a feladatra, a konstrukció tervezésébe sem vonták be őket. Előzetes értekezleteket tartottak csupán a paktumok előkészítésére, ahol a leendő partnerekkel közösen értelmezték a kiírást. Elvárás volt, hogy adott térségből minél nagyobb legyen a résztvevő vállalkozók száma, a munkaadók és munkavállalók széles rétege vegyen részt a paktum megalkotásában, és hatékony párbeszéd alakuljon ki a munkaadók és munkavállalók között. A munkaügyi központ előfeltételezése akkor az volt, hogy a munkavállalói oldal szervezetei is részt vesznek a foglalkoztatási paktumok létrehozásában, ám ezek a szervezetek motiváció hiányában csak kis számban képviseltették magukat, ezért a folyamatba az elképzeléseik, elvárásaik nem is épültek be. Így az akkor létrejött paktumok nem szolgálták igazán a lokális gazdaság igényeihez igazodó szakképzési programok kidolgozását és megvalósítását. A legtöbb térségben csak a központi településre koncentrált a paktum működése, így a többi településen működő vállalkozások gyakorlatilag nem is szerepelnek a paktumban.

További probléma volt az indikátorok tisztázatlansága, nem volt megfelelő a kiírás sem, nem tudták a pályázók, mire pályáznak és mi lesz a feladatuk. Jellemzően csak egy foglalkoztatási stratégia elkészítésének gondolták, nem vették figyelembe, hogy a fenntarthatóság is követelmény. A felhívás és az útmutató hibái átkerültek a pályázatokba, ez a megvalósítás során sok gondot okozott a szakmai monitoring hiánya miatt. A program központi eleme az a gondolat

volt, hogy foglalkoztatás az élhetőségnek, az életmód színvonalának, a helyi társadalom problémáinak kulcsfontosságú forrása, illetve azok megoldása is egyben, így a foglalkoztatás szintje befolyásolja a lakosság jövedelmi viszonyait és a helyi közösség vagyoni helyzetét, valamint meghatározza a helyi gazdaság versenyképességét. Céljuk alapján – az uniós elvárásnak megfelelően - a helyi foglalkoztatási politika meghatározza a helyi társadalom fejlődési irányait és sebességét, a foglalkoztatás pedig összefüggést teremt a gazdaság, az oktatás és a kulturális lehetőségek, valamint az alapszolgáltatások színvonala között. A foglalkoztatottság magas szintje esetén valószínűsíthető az emberek vagyonosodása, megtakarítási lehetőségeik nőnek, és a beruházói kedv is erősebbé válik. A beruházások fejlesztéseket jelentenek, amelyek a gazdaság stabil növekedését és a helyi társadalom individuális biztonságát teremtik meg. A ROP keretei között létrejött területi foglalkoztatási paktumok határozott és racionálisan megtervezett foglalkoztatási stratégiával és arra épülő foglalkoztatási politikával számoltak, hogy javítható legyen az adott térdég munkaerőpiacán működő vállalkozások, munkaadók és munkavállalók helyzete. A stratégiák középtávú, 3-5 éves periódusban kívánták meghatározni a foglalkoztatás fejlesztésének irányát, döntően 2008 és 2013 közötti időszakra szóltak. Csakhogy 2008-ban gyökeresen megváltozott a makrogazdasági környezet, a kibontakozó gazdasági világválság radikálisan átalakította a munkaerőpiac helyzetét is, nemcsak, hogy a növekedés dinamikája csökkent, hanem több ágazat egyenesen recesszióba fordult, az álláskeresők aránya elérte az 1993-as rekord szintet. Ilyen körülmények között a területi foglalkoztatási paktumok stratégiái is szinte megszületésük pillanatában érvényét veszítették.



forrás: ROP 3.2 intézkedés - A helyi foglalkoztatási kezdeményezések támogatása.

Komplex, összefoglaló elemző tanulmány, 2008.

A paktumok résztvevői önkormányzatok és olyan civil szervezetek voltak, akik a térségben már korábban is foglalkoztatással foglalkoztak, de többnyire nem jelentek meg új szervezetek. Nem történt meg a vállalkozók mobilizálása, felkészítése sem. A paktumok többségében nem volt biztosítva a szakmai képességekkel rendelkező menedzsment, menedzsment híján a partnerség működése sem volt biztosított, a létrehozott projektek többsége a fiókba kerül. De hátráltatta a munkát a partnerségi kultúra alacsony foka, a kommunikációs kultúra és a konfliktuskezelési készségek hiánya is. Az együttműködés gyakran formális volt és jelentősen függött a helyi politikai viszonyoktól. A kötelező szervezeti és működési elvárások, dokumentumok nem voltak meghatározva a felhívásban (pl. munkaterv, SZMSZ, paktum szervei, paktum működése, működési feltételei). Bár a megvalósult projektek és létrehozott paktumok ugyan számos eredményt hoztak, mégis inkább tanuló időszaknak volt ez tekinthető. A pályázati felhívás és a vonatkozó EU-s irányelvek nem voltak teljesen összhangban, például a résztvevők körét illetően sem, az EU-ban előírt 9 partnert a magyar kiírás nem tette kötelezővé. Végül soron a csatlakozás után létrejött magyarországi paktumok jelentős része nem volt kompatibilis az EU-s elvárásokkal.

A 2007-2013 közötti uniós költségvetési időszakban kezdetben az Új Magyarország Fejlesztési terv kereti között a TAMOP-1.4.4-08 „Helyi és határon átnyúló foglalkoztatási megállapodások” majd négy évvel később az Új Széchenyi Tervben⁵ rögzített Társadalmi Megújulás Operatív Program keretei között meghirdetett TAMOP-1.4.5-12 beavatkozás a „Foglalkoztatási megállapodások támogatására” konstrukció már sokat finomodott az előd programokhoz képest. Ugyanakkor annak komoly személtébeli üzenete van, hogy 2007-13 között a területi foglalkoztatási paktumok – bár dedikáltan a területi felzárkózást kellett, hogy szolgálják, területi eszközök – nem a regionális operatív programokban kerültek meghirdetésre, hanem egy központi fejlesztés részeként.

Magyarországon a paktumok korábbi ciklusban történő létrehozása megteremtette azt a platformot, amelyen a gazdasági élet helyi, a térségi viszonyokat legjobban ismerő szereplői, az állam és a vállalkozások, valamint a civil szféra képviselői egyeztetethetik, összhangba hozhatják stratégiai céljaikat, és ezáltal közös mederbe terelhetik és multiplikálhatják erőfeszítéseiket a gazdaság és a munkaerő-piac fellendítése érdekében, még ha ez a platform nem is töltötte be a hozzá fűzött reményeket. 2012-ben Nemzeti Munkaügyi Hivatal felmérése szerint már több mint 61 foglalkoztatási paktum volt már Magyarországon. A 2012-ben meghirdetett pályázat lehetőséget biztosított a már létrejött partnerségek számára, hogy megvalósítsák az akcióterveikben részletesen megtervezett, a nemzeti szintű foglalkoztatáspolitikai stratégiájához illeszkedő intézkedéseiket. A TAMOP-1.4.5-12 Foglalkoztatási megállapodások támogatása című konstrukciónak a célja tehát az volt, hogy a működő partnerségek hozzájussanak azon forrásokhoz, melyek segítségével a korábban kialakított stratégiájuk egyes elemeit meg tudják valósítani, melyek a partnerségek tagjai részéről jelentkező szolgáltatási, képzési és foglalkoztatási szükségletekre választ tudnak adni.

A 2007-2013 közötti programozási időszakban – részben a gazdasági válság nyomán, részben a 2010-ben bekövetkezett kormányváltás után - jelentős szakpolitikai és jogszabályi változások történtek Magyarországon. A magyar foglalkoztatáspolitikai kontextusát meghatározó legfontosabb tényező a közfoglalkoztatás 2011 utáni felfutása volt. Az eredeti szakpolitikai

⁵ Az Új Széchenyi Terv középpontjában a foglalkoztatás dinamikus bővítése áll, az a kormányzati törekvés vezérelte a gazdaság- és társadalomfejlesztő programot, hogy tíz év alatt egymillió új és adózó munkahely jöjjön létre Magyarországon.

elgondolás – és a TÁMOP indulásakor érvényes gyakorlat szerint - aktív munkaerőpiaci eszközökkel, célzott fejlesztésekkel segítették volna a nyílt munkaerőpiacra visszatérni képes személyeket, míg a tartósan munkanélküli személyek számára adott volna kenyérkereseti lehetőséget a közfoglalkoztatás⁶. Ehhez képest 2011 után a közfoglalkoztatás költségvetési kerete és célszámai olyan mértékben megnöttek, hogy az aktív munkaerőpiaci szolgáltatások elől vette el a teret mind forrás, mind célcsoport tekintetében (Századvég 2016:28).

További jogszabályi változás volt, ami szintén az olyan aktív munkaerőpiaci fejlesztések térvesztéséhez járult hozzá, mint a paktumok projektjei, hogy 2012-től 270-ről 90 napra csökkent az álláskereső járadék folyósításának ideje, ez sok képzett személyt is a közfoglalkoztatás irányába terelt (Csoba 2010). De változott a rokkantsági nyugdíj (szigorítás) és az öregségi nyugdíjkorhatár is kitolásra került több ízben is és a gyermekgondozási segély (GYES) is kiterjesztésre került. Összehasonlítva az első paktum programokkal a prioritás szintű indikátorok ebben a ciklusban már kivétel nélkül teljesültek, több közülük jelentősen túlteljesítve a célértéket⁷. Ez több tényező együttes hatásának volt köszönhető. Egyrészt az aktivitási ráta folyamatos növekedése révén a munkaügyi központok (majd kormányhivatalok foglalkoztatási osztályai) szélesebb ügyfélkörből tudtak meríteni, megkönnyítve a megfelelő személyek bevonását a fejlesztésekbe, másrészt a célcsoport bővítése (a fejlesztéseknek a válság nyomán munkájukat elvesztőkre való kiterjesztése) is ugyanezt a hatást erősítette a paktumok esetében. Fontos adat, hogy 2012-ben a megnyíló pályázati forrásra már csak azok foglalkoztatási partnerségek, paktumok nyújthattak be pályázatot, melyeknek adott térségben működő állami, nem állami szervezet, valamint vállalkozás egyaránt tagja volt és az elmúlt két évben, mint helyi foglalkoztatási együttműködés legalább félévente, jelenléti ívvel igazolható módon ülésezett. Ez a szigorítás – bár 35 paktum támogatására elegendő forrás volt tervezve – azt eredményezte, hogy a két konstrukcióban mindösszesen 33 területi foglalkoztatási paktum

⁶ A két csoport különválasztására alkalmas a későbbiekben bemutatott, szintén TÁMOP keretében kidolgozott un. profiling rendszer, amely azonban késve készült el, így a ciklus nagy részében a kétféle célcsoport elkülönítése nem volt megoldott.

⁷ Pl. a támogatott képzéseket sikeresen befejezők (záróvizsgát teljesítő, bizonyítványt szerzők) száma a tervezett 38 ezer helyett 110 ezer lett részben a paktumok ténykedése nyomán, a támogatott aktív munkaerőpiaci intézkedésekben résztvevő személyek száma 169 ezer helyett 304 ezer lett.

jutott csak forráshoz, ezek közül megyei szintű csak 3 volt (Baranya, Békés, Fejér megyék), regionális pedig 1 (Nyugat-Dunántúl).

Ezen támogatási programok után sem lehetett elmondani, hogy a helyi foglalkoztatási együttműködések szerveződése általánossá vált volna Magyarországon. A helyi foglalkoztatási megállapodások területi megoszlásán már ekkor látni lehetett eloszlási problémákat: a paktumok több mint negyede a Nyugat-Dunántúlon szerveződött. A támogatási programok eredményei ugyanakkor bizonyították az intézményesített együttműködések hasznosságát a helyi munkaerőpiacon. Ennek köszönhetően a TÁMOP az együttműködések és a szubszidiaritás holisztikus erősítése mellett a foglalkoztathatóság javítása során kifejezetten épített a helyi foglalkoztatási együttműködésekre. A 2007-2013-as programozási periódusban a programok eredményei azt mutatták, hogy az együttműködések nem magas fajlagos támogatás mellett kedvező munkaerőpiaci hatásokat hoztak, több ezer munkahely jött létre a gazdasági válság hatásai ellenére és 669 szervezetet vontak be az együttműködésekbe.

A területi foglalkoztatási paktumok hazai implementációs folyamatának kiteljesedése az Széchenyi 2020 fejlesztési program keretei között 2014-2020 között zajlott le, mind a rendelkezésre álló források, mind a paktumok számosságát, mind pedig az elért közvetlen és közvetett célcsoport nagyságát tekintve. Ez nem véletlen, ugyanis a Területi Operatív Program részeként (ahova nagyon helyesen visszakerült a paktumok támogatása) minden megyének és minden megyei jogú városnak kötelező volt létrehozni a megyei illetve helyi foglalkoztatási paktumot, illetve ha már korábban működött, akkor kötelező volt a működésére támogatási kérelmet benyújtani. Erre azért volt szükség, mert a Kormányhivatalok ezen konstrukciókon keresztül jutottak uniós forrásokhoz az állami foglalkoztatási programok megvalósítására. Ebből már látható, hogy a Magyarországon kiépült területi foglalkoztatási partnerségek már nem követik az Európai Unió által elvárt legfontosabb alapelveket (valódi partnerség, területi sajátosságok figyelembe vétele, szubszidiaritás, önkéntes részvétel stb.).

Az elérhető források is drasztikusan megnöttek. Míg 2007-2013 között 2,5 milliárd forint állt a paktumok működésének és beavatkozásainak támogatására, addig 2014-2020 között a TOP-5.1.1-15 Megyei szintű foglalkoztatási megállapodások, foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési

együttműködések kerete 26,4 milliárd forint volt, a Helyi foglalkoztatási együttműködések a megyei jogú város területén és várostérségében TOP-6.8.2-15 konstrukcióban 25,6 milliárd forint segítette megyei jogú városok foglalkoztatási helyzetének javítását, a Helyi foglalkoztatási együttműködések TOP-5.1.2-15/16 pályázat forrása pedig 38 milliárd forint lett. Mindez összesen 90 milliárd forint fejlesztési forrás. A számok mögött azonban látni kell azt is, hogy ez a forrás csak látszólag volt a foglalkoztatási paktumoké, az összeg 90 százaléka gyakorlatilag a megyei kormányhivatalok foglalkoztatási osztályain került felhasználásra a saját belső, a Pénzügyminisztérium Foglalkoztatási Főosztálya által kiadott eljárásrendje alapján, gyakorlatilag függetlenül a megyei vagy helyi foglalkoztatás és gazdaságfejlesztési stratégiáktól.

Jelenleg még 19 megyei, 22 megyei jogú városi és a 90 helyi foglalkoztatási paktum létezik az országban, vagyis gyakorlatilag az országot teljes egészében lefedik a területi foglalkoztatási paktumok. A megyei paktum projektekben a releváns szereplők bevonásával létrejöttek a megyei foglalkoztatási és gazdaságfejlesztési fórumok, helyzetelemzés, erőforrástérképek, tervezést segítő kataszterek készültek, 2017-re kötelezően megalkotásra és elfogadásra került minden megyében a megyei stratégia (standard útmutató alapján) összhangban a helyi, járási, megyei jogú városi foglalkoztatási stratégiákkal, munkaprogramok készültek. A paktumok kötelezően közreműködnek a stratégiai jelentőségű vállalkozási fejlesztések munkaerő igényének kielégítésében, a helyi termék programokban, a társadalmi vállalkozások és a szociális gazdaság fejlesztésében valamint a gyermekellátási kapacitások humán erőforrás szükségleteinek kielégítésében is. A kormány által előírt kötelező paktum tevékenységek mellett (helyzetelemzés, stratégia alkotása, paktum iroda létrehozása, koordináció, igényfelmerés, társadalmi kommunikáció) befektetés-ösztönző elemekkel, a szociális gazdaságot támogató szolgáltatásokkal is lehet segíteni a célok elérését, ám a paktum források túlnyomó többségének felhasználására a területi paktumok tagjainak nincs semmilyen ráhatásuk.

Mindez várhatóan csak annyiban fog változni a most induló hét éves fejlesztési ciklusban, hogy 2021-2027 között a TOP plusz 3.1.1 pályázat keretei között a Megyei foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési együttműködések támogatására még több forrást, 100 milliárd forintot fordít a kormány, viszont egyáltalán nem támogatja a kisebb területi egységeken működő

paktumokat. További szűkítés, hogy a forrás még nagyobb részét költik majd a kormányhivatalon keresztül a támogatási eszközökre, gyakorlatilag teljesen függetlenül a megyei területi fejlesztéspolitikai tervektől. Az intézkedés elméleti közvetlen célja a helyi foglalkoztatás-szervezés támogatása a megyei foglalkoztatási-gazdaságfejlesztési együttműködésekén keresztül, építve az előző programozási időszakban a TOP forrásaiból finanszírozott együttműködések tapasztalataira, valamint a munkaerő kereslet és kínálat megyei szintű összehangolása, kiemelten az országos átlagnál alacsonyabb foglalkoztatási szinttel rendelkező, kevésbé fejlett régiókban és járásokban. Tekintettel azonban a részletszabályokra és az előző ciklushoz képest is tovább szűkített mozgástérre (pl. 2021-től már szakmai szolgáltatást is kizárólag a kormányhivatal láthat el a munkaerőpiacon, forprofit, nonprofit vagy civil szolgáltató de akár önkormányzat sem, a lehetséges pénzügyi támogatási formák pedig kizárólag a minisztérium eljárásrendje és a kormány ágazati céljai szerint használhatók fel) bátran kijelenthetjük, hogy a 2021-től finanszírozott területi foglalkoztatási együttműködések teljesen formálissá válhatnak.