

Vezetői összefoglaló

Az elmúlt években a munkaerőpiac, a foglalkoztatáspolitikai egyre nagyobb figyelmet kap. Ma már talán valamennyi döntéshozó számára is világos, hogy a növekedési problémák egyik legfontosabb magyarázata éppen a munkapiac zavarai rejlik. A stagnáló foglalkoztatásban részben (valószínűleg nagy részben) a munkaerő-keresletet és kínálatot érintő gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai intézkedések is felelősek. A munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, aminek háttérében az alacsony foglalkoztatás, a kiterjedt jóléti ellátások, a magas adók és az alacsony adóbevételek állnak (Scharle, 2008). Ez olyan ördögi kört teremt, amiből nagyon nehéz kitörni, s amihez a foglalkoztatáspolitikai, a gazdaságpolitika, az ágazati politikák, a fejlesztéspolitika szoros, szinergikus együttműködése szükséges.

Úgy tűnik a jóléti ellátórendszer a munkaerő-piaci krízis(ek)re főként felületi, a társadalmi feszültségeket enyhítő kezelést képes adni. Úgy tűnik, a passzív eszközök alkalmazásának nagyon erős az ellenősztönző hatása. Úgy tűnik az aktív munkaerő-piaci eszközök változó, de összességében alacsony hatékonysággal működnek. Mindezek a problémák szinte megkövetelik, hogy a foglalkoztatáspolitikában, ha nem is paradigmaváltás, de mindenképpen jelentős változások következzenek be. E változások szele érezhető az Új Széchenyi Tervben, a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai új koncepcióiban. Sok múlik azon, hogy ezek az elképzelések mennyiben lesznek sikeresek, ami azon is múlhat, hogy a célokhoz milyen eszközkombinációkat választanak a döntéshozók. Tanulmányunkban, hét egymással összefüggő fejezetben igyekszünk mindehhez segítséget nyújtani.

Röviden áttekintjük a magyarországi munkaerő-piaci folyamatok alakulását, mindenekeelőtt a munkaerőpiac regionális egyenlőtlenségeit. Ezt követően egységes szerkezetű elemzéseket mutatunk be valamennyi régióról, amelynek középpontjában a foglalkoztatási lehetőségek állnak. Valamennyi régióban igyekszünk rámutatni azokra az ágazatokra, amelyeknek fejlesztése, támogatása segítheti a regionális foglalkoztatási problémák oldását, amelyek megfelelően menedzselve kitörési pontok lehetnek a régió számára. Ezek után a részletes elemzések után röviden ismertetjük a munkaerő-piaci intézményrendszert és annak változásait, kitérve a képzés, szakképzés regionális szintű szervezésének kérdéseire is. A passzív és aktív eszközök mellett a fontosabb foglalkoztatási célú forrásokat foglaljuk össze egy következő fejezetben.

Tanulmányunk 5. fejezete a területfejlesztés és a foglalkoztatáspolitikai közötti komplex kapcsolatrendszer elemzi, annak szükségességét indokolja és hangsúlyozza, hogy a fejlesztéspolitika és a foglalkoztatáspolitikai közötti koordinációt. Alaptézisünk, hogy *a területfejlesztés és a foglalkoztatás egymást kölcsönösen feltételező kategóriák*. A területfejlesztéssel szembeni társadalmi-gazdasági elvárások komplexitása miatt az adott terület fontos mennyiségi és minőségi jellemzői, indikátorai erednek a foglalkoztatásból, a munkaerőpiac helyzetéből. Ezért *a területfejlesztés eredményessége igényli, feltételezi a foglalkoztatáspolitikai támogatását*, mert enélkül nem lesz képes megfelelni az összetett kritériumrendszernek. Ugyanakkor a foglalkoztatáspolitikai számára is *szükséges a területfejlesztés forrásainak olyan felhasználása, a területfejlesztés szereplőinek, intézményeinek arra irányuló aktivitása, amely támogatja a foglalkoztatási célok megvalósulását*. A foglalkoztatáspolitikai centrális eszközeinek és intézményeinek határfoka annyiban korlátozott, hogy központi jellegéből adódóan nem (vagy csak korlátozottan) képes figyelembe venni a helyi adottságot és mobilizálni a helyi erőforrásokat. A foglalkoztatáspolitikai eredményessége ezért igényli, feltételezi (nem nélkülözheti) a

területfejlesztési politika, az ahhoz tartozó eszköz-, intézmény- és forrás-rendszer támogatását. E fejezetben a foglalkoztatáspolitikát két fontos szempontját járjuk körül: a lokalitást és az integráltságot. Tanulmányunkban bemutatásra kerülnek a lokális szint lehetséges szerep-változatai, valamint az, hogy a lokális szereplők miként vonhatók be a foglalkoztatáspolitikai rendszer alakításába.

Miután nyilvánvaló, hogy a foglalkoztatáspolitikában fontosnak tartjuk a lokalitást, a decentralizáció erősítését, szükségesnek gondoljuk, hogy a lokális munkaerőpiacok fejlesztésében sikeres európai kezdeményezésről, a foglalkoztatási paktumokról, illetve azok hazai működéséről rövid áttekintést, értékelést nyújtsunk. Végezetül pedig öt, területileg és tematikailag is különböző konkrét foglalkoztatást növelő projekt esettanulmány szerű bemutatásával próbálunk példákat mutatni sikeres kezdeményezésekre, egyúttal igazolva azon feltételezésünket, hogy ha az innovatív helyi kezdeményezések megfelelő koordinációval, forrásallokációval találkoznak, hatékonyan tudják segíteni a helyi foglalkoztatást.

1. Regionális különbségek a munkaerőpiacon

Az aktivitás, a foglalkoztatás és a munkanélküliség mutatóinak területi mutatói jól tükrözi az egyes régiók átlagos gazdasági fejlettségét is. A centrum és a periféria gazdasági teljesítménye folyamatosan távolodik egymástól, a fővárost magában foglaló régió kívül az összes többi régió relatív teljesítménye csökken, következésképpen a *területi egyenlőtlenségek egyre markánsabbak* lesznek. Mindez azt jelenti, hogy nincsen gazdasági értelemben felzárkózás, a „spillover”-hatás nem működik. Ez nyilvánvalóan lecsapódik a munkaerő-piaci mutatókban is.

A munkaerő-piaci adatokból és azok trendjeiből megállapítható, hogy *a munkaerőpiac regionális egyenlőtlenségei stabilak*. A regionális különbségek megmerevedtek: a közép-magyarországi, a közép- és nyugat dunántúli régiók jobb helyzetben, a többiek, különösen Észak-Magyarország és a Dél-Dunántúl periférikus kistérségei tartósan rendkívül rossz helyzetben vannak, az elmúlt években ha történt elmozdulás, az is inkább a további leszakadás irányába mutató volt.

A regionális különbségeken túl – részben azokkal együtt, azokat fokozva – az adatok arra utalnak, hogy életkortól és iskolázottságtól függetlenül is rosszabbak a romák és a központoktól távoli, nehezebben elérhető, kistélepléseken élők álláskilátásai.

A munkanélküliség jelenlegi regionális jellemzői már a rendszerváltás idején, 1992-ig kialakultak, és legmarkánsabb területi jellemzője a nagy különbségek, általánosságban pedig a szakirodalomban „nyugat-keleti lejtőnek” nevezett jelenség. Ezen túlmenően a *jelentős szóródás a megyéken, kistérségeken belül is megfigyelhető* (lásd Baranyi, 2008).

A rendszerváltás munkaerő-piaci sokkjára a jóléti ellátórendszer csak tüneti kezelést adott. Ez természetesen fontos volt a társadalmi feszültségek enyhítésére, de hosszú távon nyilvánvalóan fenntarthatatlan rendszer épült fel.

A gazdasági világválság előtt a munkanélküliségi ráta az alacsonyabb munkanélküliség jellemezte régiókban csökkent, míg a rosszabb helyzetben lévő régiókban nőtt, ami a területi különbségek

erősödését jelzi. Felmérések kimutatták (Baranyi, 2008), hogy a munkaerőpiac helyzetének területi különbségei visszavezethetők olyan tényezőkre, mint:

- a munkahelyek (települések) megközelíthetősége (ingázás költségei),
- a legális munkalehetőség kínálata,
- a helyi vállalatok mérete és tőkeereje,
- a külföldi tőkebefektetések volumene,
- a betöltetlen álláshelyek száma és a munkát keresőkhöz viszonyított aránya,
- a lakosság képzettségi szintje és általános munkamorálja,
- a tartós munkanélküliség miatti munkaképesség-romlás,
- a határon túlról érkező legális vagy illegális munkaerő.

Ezek a tényezők mind jelentős regionális különbségeket mutatnak, amelyek így közvetlenül is hatnak a munkaerőpiac regionális különbségeinek kialakulására és konzerválódására. Mindezek háttérben részben a rendszerváltást követő humán tőke leértékelődés, részben demográfiai okok húzódnak meg. De része van annak is, hogy a közoktatás, a szakképzés nem tudott lépést tartani a munkaerőpiac változó igényeivel.

2. Lehetőségek az egyes régiókban

Elemzéseinkben azokat a gazdasági ágazatokat tekintjük át, amelyek a régiók fejlesztési dokumentumaiban, terveiben, az oktatási és foglalkoztatási stratégiákban, illetve a régió gazdaságfejlesztési és foglalkoztatási lehetőségeivel foglalkozó tanulmányokban, mint húzóágazatok, illetve a foglalkoztatás terén jelentősebb szerepet játszó ágazatok jelennek meg. Az egyes ágazatok kiemelésékor figyelembe vettük a formálódó vagy már akkreditált klasztereket is, amelyek a gazdaságfejlesztésben fontos szerepet kaphatnak.

A gazdaságfejlesztés szempontjából kulcskérdés a bottom-up tervezési-egyeztetési érdekérvényesítési folyamatok erősítése. Olyan fejlesztési terveket kell(ene) kialakítani, amely alulról jövő kezdeményezéseken alapul és a gazdaság egyes ágazatait külön-külön is megvizsgálja.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat adatai és más munkaerő-piaci felmérések eredményei azt jelzik, hogy az egyik nagyon fontos kihívás, feladat, hogy az alacsonyabb iskolai végzettségű csoportok tömeges foglalkoztatásának megoldása, amelyet az alacsonyabb hozzáadott értékű ágazatok – a mezőgazdaság, az élelmiszeripar, az építőipar és a kereskedelem-vendéglátás, idegenforgalom – képesek biztosítani. Ahhoz, hogy ezek az ágazatok valóban több ember foglalkoztatására legyenek alkalmasak, jelentős fejlesztésekre, tevékenységbővítésre van szükség. A munkaerő alacsony képzettsége elsősorban aprófalvas településeken, az elmaradottabb, a centrumoktól távol eső térségekben jellemző. Ezeken a területeken a foglalkoztatási helyzet megoldásában fontos szerep hárul a kis- és középvállalkozásokra, mert a nagyvállalatok elhelyezkedése erős nagyvárosi, illetve városkörnyéki koncentrációt mutat.

A másik nagyon fontos feladat az lenne, hogy valamennyi régióban koncentrálni kellene egy-egy ágazatra, amely köré versenyképes klaszter szervezhető (ha a klaszter létezik, akkor szerepe erősíthető) Egyes régiókban a klaszterek még csak korai fejlettségi stádiumukban vannak, még nem képesek jelentős szinergiahatások kiaknázására, s a foglalkoztatásban csak az évtized második felében

válhatnak jelentős tényezővé. De a fejlettebb régiókban több klaszter is eredményesen működik már, itt a nehéz feladat éppen az, hogy melyik klaszterek jelenthetik a hosszú távú, fenntartható fejlődés alapját, s ki lehet-e egy-egy kezdeményezést emelni, és megkülönböztetetten kezelni.

A fejlesztéspolitika regionális céljaiban Magyarországon az ezredfordulótól megjelenő klaszterorientált gazdaságfejlesztési szemlélet uralkodó. A stratégiák felismerik, hogy a külföldi működőtőke beruházásokra alapuló növekedés nem képes megoldani a régiók lemaradását. A versenyképes klaszterek kialakítása a *belső erőforrások mozgósításával* valósít meg hosszú távú szerkezetváltást, amelynek eredményeként a regionális gazdaságba integrálódott, a delokalizáció veszélyének kevésbé kitett állások jönnek létre. Ennek lehetősége különösen jó az *innovatív iparágak* multiplikátor-hatásaként létrejövő vállalkozásokban; a foglalkoztatás közvetlen forrásai elsősorban az üzleti szolgáltatások lesznek, amelyek terjedését azonban a tudástermelés és az innovatív ipar teszik lehetővé.

A feladat tehát kettős: egyrészt megtalálni a (kevés számú) *húzóágazatot* és ezek hatékony fejlesztését megvalósítva elérni a régió gazdaságának fejlődését, a foglalkoztatás (multiplikatív) növelését. Másrészt sok apróbb lehetőséget, elsősorban kis- vagy mikrotérségi szempontoknak megfelelő innovatív foglalkoztatási projektet támogatni (a szociális gazdaságtól a szociális földprogramon át a helyi termékek feldolgozásáig), valamint megtalálni a régió egyéb adottságaihoz igazodó *sok okos specializációt* (hol a turizmusban, hol a feldolgozóiparban, hol a kulturális iparban).

A régiókban a szakképzési irányok és létszámadatok ágazati szinten nagyjából megfelelnek a munkaerő-piaci igényeknek, de az egyes szakmák szintjén már jelentősebb különbségek mutatkoznak, ami a szakképzési rendszer átformálását, racionalizálását, illetve a munkavállalói mobilitás támogatásának szükségességét jelzi. A célok eléréséhez átfogó, komplex, a kijelölt gazdaságfejlesztési pályával koherens regionális szakképzési stratégia szükséges, hogy az egyes régiókban a fejlesztendő ágazatokhoz megfelelő, a piac által igényelt és elismert szakemberek álljanak rendelkezésre.

Tanulmányunk és eddigi kutatásaink alapján megállapítható az is, hogy *a gazdaságfejlesztés fontos közvetett eszköze a vállalkozói érdekképviselő erősítése, az ágazati összefogás támogatása*, illetve a gazdasági szereplők szélesebb területi együttműködésben való részvételének tudatos preferálása. A belső kapcsolatrendszerek erősítése magában kell, hogy foglalja az *önkormányzati és a gazdasági szféra együttműködését, illetve a gazdasági szereplők egymás közötti együttműködését is*.

3. A munkaerő-piaci intézményrendszer

A munkaerő-piaci intézményrendszer a tanulmány készítésével párhuzamosan strukturálódik át. Ennek megfelelően igyekeztünk bemutatni röviden a változások lényegét, a modellek erős és gyenge elemeit. *A regionális munkaügyi központok előnye, hogy jelentősen nagyobb forrásokkal rendelkezik az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozására, szélesebb lehetőségei vannak a forráskoordinációnak és a forráskoncentrációnak.* Az Európai Szociális Alapból finanszírozott, valamint a helyi foglalkoztatási programok is regionális szinten valósulhattak meg. *Hiányos ugyanakkor a régiók közötti kapcsolat, a jó gyakorlatok megosztása csak esetleges, a fejlesztések gyakran párhuzamosak.*

A munkaügyi központok a dekoncentrált államigazgatási szervek közül a legnagyobb területi lefedettséggel rendelkeznek, kirendeltségeik révén – kevés kivétellel – szinte valamennyi statisztikai

kistérségben jelen vannak, így tevékenységük a lehető legközelebb van a szolgáltatásaikat igénylőkhöz. Mivel a kirendeltségek a Munkaerő-piaci Alap decentralizált foglalkoztatási aprészeiből saját támogatási forrásokkal is rendelkeznek, ezért aktív szereplői a kistérségi foglalkoztatáspolitikai alakításának. Ennek érdekében szoros együttműködést alakítottak ki a kistérségek munkáltatóival (vállalkozások, önkormányzatok, intézmények és civil szervezetek), és egyéb, a foglalkoztatás növelését, a foglalkoztathatóság javítását befolyásoló partnerekkel is. Több kistérségben is aktív szereplői a helyi Foglalkoztatási Paktumoknak. Problémát az okoz, hogy a munkaügyi központok kirendeltségei (és az adatgyűjtés) a kistérségi struktúrával nincs fedésben.

2011-től a regionális szintű munkaügyi központok, mint szervezeti egységek megszűnnek, és megyei szinten integrálódnak a kialakításra kerülő megyei kormányhivatalokba, mint annak munkaügyi szakigazgatási szervei. Szakigazgatási szervként azonban nem sérül a szakmai autonómiájuk, továbbra is önálló feladat- és hatáskörrel fognak rendelkezni, mint ahogy a szervezeti egységei is önállóak lesznek. A kormányhivatalok osztott irányítás alatt fognak állni, ami egyfajta garancia a foglalkoztatáspolitikai szakmai önállóságára.

A munkaügyi szervezet már ismertetett szakmai feladatai tehát maradéktalanul megmaradnak, és a kirendeltségek tevékenységében sem jelent változást az integráció. A területi (megyei) államigazgatás összevonásával alapvetően a funkcionális feladatellátás (pénzügyi adminisztráció, humán erőforrás-gazdálkodás, informatikai fejlesztések és a rendszerek működtetése, stb.) integrálódik, ami a közigazgatás racionalizálását is jelentheti.

Ugyanakkor a kormányhivatalon belül is szükséges lenne *megőrizni a munkaügyi szervezetről kialakított szolgáltatói képet* is, hiszen szakmai szempontból alapvetően a munkaerő-piac szereplői számára humán szolgáltatásokat (munkaerő-közvetítő, foglalkoztathatóság javítását célzó eszközrendszert működtető) nyújtó, segítő, támogató attitűd jellemezte az eddigi tevékenységét, a hatósági feladatainak (munkanélküli ellátások megállapítása, külföldi munkavállalási engedélyek kiadása, hatósági nyilvántartásba vétel, stb.) ellátása mellett.

Új lesz az eddig megszokott rendszerekhez képest az is, hogy az államigazgatási hatósági tevékenység és a szolgáltatások ügyfelei integrált ügyfélszolgálatokon is intézhetik az ügyeiket. Az integrált ügyfélszolgálati irodák kialakításának („Kormányablak”) középtávú célja, hogy ténylegesen megvalósuljon az egyablakos ügyintézés, és a jövőben a kormányhivatalok ügyfélszolgálati irodáiban többféle, eddig más-más hatóság és szervezet döntését igénylő kérelmet egyszerre, egy helyen is benyújthatnak az ügyfelek.

Az intézményi struktúrától mindenek előtt az várható el, hogy költséghatékonyan, az információkat jól közvetítve működjön, megfelelő szolgáltatásokat közvetítsen. Ehhez egy regionális tagozódás nem rossz alapstruktúra, de az minden regionalizációnál alapvető, hogy szükségtelen párhuzamosságok ne maradjanak a rendszerben. Az, hogy ebben az intézményrendszerben milyen szakmapolitikai döntéseket kell végrehajtani, egy másik kérdés, de annak érdekében, hogy a lokális problémák megfelelően jelenjenek meg a döntéseknél, célszerű, hogy az intézményi struktúra figyelembe vegye, képes legyen figyelembe venni a lokalitás fontosságát, a hely és a helyi munkaerő alapvető sajátosságait.

A szakképzés véleményünk szerint az egyik olyan terület, amelynek megszervezése regionálisan hatékony. Nagyon fontos, hogy a régiók gazdaságfejlesztési stratégiái és a regionális szakképzési stratégiák összehangoltak legyenek. Ehhez, legalábbis elvi szinten a TISZK-modell bevezetése hozzájárulhat, ennek gyakorlati megvalósítása azonban problémás.

A TISZK-modell irányába történő módosításnak a közoktatási törvényben megjelenő legfontosabb eleme a „szakképzés feladatainak regionális megszervezése” című fejezet törvénybe iktatása. Ez vezette be a szakképzés irányításának új, regionális szintjét, konkrétan a regionális fejlesztési és képzési bizottságok (RFKB) formájában.

Az RFKB-k megalakulásától napjainkig eltelt időszak egyértelműen azt mutatja, hogy minden érdekelt szereplő (fenntartó önkormányzatok, kamarák, TISZK-ek) igyekszik jó érdekérvényesítő pozíciót szerezni a bizottságokban. Az RFKB-k jogszabályban rögzített összetételéből következik, hogy *éppen az a két szereplő nem képes befolyásolni a döntések legfőbb letéteményesévé váló bizottság munkáját, amelyik a legfőbb finanszírozóként a források hatékony és eredményes felhasználásában érdekelt*: az állam (a költségvetési normatívával és az átengedett adóként működő szakképzési hozzájárulással) és akik közvetlen érintettjei a képzésnek (a tanulók).

Az érdekeltségi mechanizmusok szinte változatlan formában történő továbbélése a területi összehangolás esélyét alapvetően korlátozza. A megyei és regionális közoktatási, illetve szakképzési fejlesztési tervek nem vállalják fel még a területi összehangolás igényének rögzítését sem, a jelenlegi szabályozás pedig egyetlen szereplő számára sem ad jogosítványokat annak kikényszerítésére, vagyis a formálissá váló és a mindenkori érdekek szerint módosított megyei és regionális tervek mellett szinte szabadon érvényesülhetnek a korábbi fejezetben részletesen leírt intézményi és fenntartói érdekek. Megfontolandó, hogy a gazdasági kamarák a jelenleginél nagyobb hatáskörrel vegyenek részt a szakképzés regionális megszervezésében, a gazdaság szereplői hatékony és erős kamarai jelenlét/felügyelet mellett tudják a leghatásosabban megjeleníteni a gazdaság igényét, a munkaerőpiacon a kereslet paramétereit. A munkaerőpiac kínálati oldalának minőségi hiányosságait a valós igényekre reagáló szak-, illetve átképzési rendszer fejlesztésével lehet javítani.

4. A foglalkoztatáspolitikai forrásai

Már említettük, hogy a munkaerőpiacon rossz egyensúly alakult ki, aminek háttérében a foglalkoztatáspolitikai eszközök, források nem megfelelően célzott jellege, így nem megfelelő hatékonyságú felhasználása áll. Bizonyos, hogy jelentősen át kell, hogy alakuljon az a rendszer, amelyben a munkaképes korú lakosság mintegy negyedének a jóléti ellátások biztosítanak megélhetést. Kutatások szerint elmúlt évtizedben a foglalkoztatás – válságig tartó – csekély növekedése sem elsősorban a foglalkoztatáspolitikai intézkedéseknek köszönhető (Scharle, 2008).

A rendszer kritikájaként általában azt fogalmazzák meg, hogy nem ösztönzi a támogatottakat a hosszú távú elhelyezkedésre, és a *hatalmas költségek mellett rendkívül kis hatékonysággal működik a közfoglalkoztatás.* A támogatott foglalkoztatási formában résztvevők mindössze 1%-a helyezkedett csak el az elsődleges munkaerő-piacon.

Tanulmányunkban azt tekintjük át, hogy az aktív és passzív eszközök milyen módon segítik a célok megvalósulását, s milyen egyéb források állnak rendelkezésre a foglalkoztatás közvetlen vagy közvetett növelésére.

A foglalkoztatási alaprészből, amelyből az aktív eszközök finanszírozása történik, az elmúlt években egyre nagyobb arányban részesedik a központi foglalkoztatási alap. Ez a tendencia azt mutatja, hogy a döntések egyre jobban a *centralizáció irányába* tevődnek át. Sokáig az volt az elv, hogy a döntéseket minél közelebb kell vinni az ügyfelekhez. Az adott kistérségben, mikro régióban ismerik legjobban a körülményeket, adottságokat, az ügyfeleket, így ott lehet leginkább reális döntéseket hozni.

A *bértámogatás* az egyik leghatékonyabb foglalkoztatás politikai eszköz, a követéses monitoring vizsgálat adatai alapján a támogatott foglalkoztatásból kikerülők 65%-a a támogatás megszűnése után is foglalkoztatásban állt.

A közhasznú foglalkoztatás magas aránya nem egészséges az aktív eszközök között, mivel a résztvevők számára nem ad kitörési lehetőséget a munkanélküliek világából. A közhasznú foglalkoztatás befejeztével a tartósan elhelyezkedők aránya alig több, mint 1%. Ez is azt mutatja, hogy a közhasznú foglalkoztatás befejeztével a résztvevők többsége újra álláskeresővé válik.

Ennek ellenére a munkaerőpiaci eszközrendszerben a közhasznú foglalkoztatás az egyik legnagyobb hatókörű eszköz. Széleskörű alkalmazását az indokolja, hogy a piaci erők természetes munkahelyteremtő képességének csökkenése miatt folyamatosan emelkedik a munkaerőpiacról kiszoruló, zömében alacsony iskolázottságú, idősebb korosztályhoz tartozó, nehezen megközelíthető térségekben élő halmozottan hátrányos rétegek száma, akik önerőből nem képesek munkát találni, és akiknek döntő többsége a támogatás nélkül tartósan munka nélkül maradna.

Miközben a közfoglalkoztatás tűnik a legkevésbé hatékony eszköznek, ennek további alkalmazásáról a hazai foglalkoztatáspolitikai nem nagyon mondhat le, hiszen a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben – amennyiben egyéb foglalkoztatást elősegítő programok nem indulnak, és nem valósulnak meg munkahelyteremtő beruházások – *továbbra is a közfoglalkoztatás fogja nyújtani az egyetlen elhelyezkedési lehetőséget a szociális ellátásban részesülők számára.* Ezzel a kör bezárul, és egyre nehezebb lesz számukra kiutat találni az ellátás/közfoglalkoztatás/ellátás láncolatából, melyben minél több személy vesz részt, annál tartósabbá válik a leszakadás kistérségi szinten.

5. Fejlesztéspolitika és foglalkoztatáspolitikai

A területi szinten kialakuló méretgazdaságosság, az elhelyezkedésből és az urbanizációból, városi környezetből eredő előnyök együttes hatása egyaránt a növekvő agglomerálódás, a koncentrált helyek előretörése felé mutat. A verseny legnagyobb nyertesei a nagyvárosi térségek, ahol az innovatív, magas értéktermelő képességű gazdasági tevékenységek egyre erősebben koncentrálnak

A foglalkoztatás általános és strukturális problémái követik a gazdaság térbeli szerveződését és elősegítik a centrum-periféria viszonyok létrejöttét. Ezek a tartós egyenlőtlenségek a társadalmi konfliktusok mellett többletterheket is jelentenek a nemzetgazdaságok szociális rendszerei számára, amelyek elviselése különösen a globális pénzügyi–gazdasági válság költségvetési szigorú megkövetelő feltételei mellett egyre kevésbé lehetséges. Magyarország számára különösen lényeges, hogy az adottságnak tekinthető szűkös pénzügyi mozgástérben hatékony fejlesztéspolitikai eszközöket találjon a térben eltérő képet mutató foglalkoztatási problémák megoldására; a gazdasági növekedés elmaradása, az alulfoglalkoztatás és a költségvetés újratermelő hiánya ugyanis egymást erősítő

jelenségekként egy negatív vagy stagnáló gazdasági pályát alakítottak ki. Ez a fejlesztéspolitika és a foglalkoztatáspolitikai céljainak összekötését teszi szükségessé; a rendelkezésre álló uniós források foglalkoztatásorientált elosztásán túl a növekedés- és foglalkoztatáspárti szabályozás kialakítását is feltételezi. A beavatkozás az **egyedi versenyképességi tényezők erősítése helyett egyre inkább a komplex térségi tényezőkinálat fejlesztését, vagyis a munkahelyteremtést és önfoglalkoztatást elősegítő környezet kialakítását** teszi indokolttá; ahogy a problémák, úgy az állami beavatkozás hatásai is együttesen, rendszerben érvényesülnek.

A magyar gazdasági tér nagyját lefedő *neofordista (tényezővezérelt) régiókban* a foglalkoztatás bővítését az infrastruktúra és a humán erőforrások hiányosságai (így az alacsony képzettségűek és más, a munkaerőpiacról kiszorult csoportok túlsúlya) mellett a fejletlen üzleti környezet, az elégtelen piaci kereslet valamint a vállalkozó szektor tudás- és tőkehiánya is gátolja; a termelő vállalatok üzleti szolgáltatások illetve innováció iránti igénye alacsony. A foglalkoztatáspolitikában ezért állami beavatkozással szükséges áthidalni a meglévő hiányokat. A foglalkoztatási problémák nem teszik lehetővé, sem szükségessé a beruházások közötti erős szelekciót. A térségi specializáció lehetőségei korlátozottak, helyette az általános felzárkózás és középtávon kialakuló specializált versenyelőnyök megteremtése reális; *újraiparosításra*, az elvesztett térségi termelő bázis újraépítésére van szükség, amely a szolgáltató szektorban is további keresletet, egyúttal foglalkoztatást hoz létre.

Tudatos, a meglévő versenyelőnyöket megerősítő szerkezetátalakítási stratégiára van szükség, amelynek kulcsa a **humán erőforrás-fejlesztés és az innovatív klaszterek fejlődésének támogatása.**

Ezzel együtt a hagyományos feldolgozóipar mellett megtelepedő innovatív iparágak (így pl. az Új Széchenyi Terv által megemlített fejlesztési alternatívák) fontos diverzifikációs célokat képviselnek: egyrészt további foglalkoztatási lehetőségeket teremtenek, másrészt oldják az érintett régiók ágazati függését és megakadályozzák túlspecializációját, harmadrészt erősebben jelen van bennük a hazai tőke, mint a külföldi működőtőke túlsúlyával rendelkező feldolgozóiparban.

Magyarországon egyedülként Közép-Magyarország rendelkezik a *tudásteremtő (innovációvezérelt) régiókra* jellemző funkciókkal, és ezek sem megfelelően kifejtettek. A régióon belül a fővárosban a foglalkoztatási problémák országos léptékben nem jelentősek, inkább speciális társadalmi csoportokat érintenek és erősen szelektív célzott eszközökkel kezelhetők. A régió fővároson kívüli részében ugyanakkor megjelennek a máshol is jellemző munkaerőpiaci és szociális-integrációs problémák

A területfejlesztés és a foglalkoztatás egymást kölcsönösen feltételező kategóriák. Mindez a *foglalkoztatáspolitikában szükségessé teszi a lokális szint hangsúlyos megjelenítését és az integráltságot*

A „*lokálitás*” nem egy konkrétan definiált területi egységet jelent, hanem egyrészt és először is egy *elvet, nézőpontot*. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti (központi) szintnek van egy azt kiegészítő helyi színtere, dimenziója is, ezáltal nem a nemzeti (központi) szint az egyedüli és teljes körű meghatározója a fejlesztéseknek. A lokálitás gyakorlati megvalósítása először is azt jelenti, hogy a kormányzat a lokális szinteket *önállósággal, stratégia-alkotási joggal és finanszírozási forrásokkal* ruházza fel.

Eltérő regionális, természeti, gazdasági, munkaerő-piaci közegben egyen-megoldásokkal biztosan nem lehet megfelelő hatékonyságú eredményre jutni. A központi területfejlesztési, foglalkoztatási célok

eredményes megvalósításához a helyi társadalmi-gazdasági adottságokhoz és lehetőségekhez igazodó megoldásokra, ehhez pedig a helyi aktorok mobilizálására és felhatalmazására van szükség.

Az *integráltság* alapvetően a gazdasági és foglalkoztatási dimenzió, a területi és foglalkoztatási célok integrációja, amelyben és amely által ezek kölcsönösen nyitottak és egymásra hatóak lesznek, célszerűen úgy, hogy egyszerre és magas szinten valósuljon meg mindkettő, az *integráció szinergikus lehetőségeit kihasználva*

A területfejlesztési célok megvalósításához kell a foglalkoztatás fejlesztése, a munkahelyteremtéshez a gazdaság növekedése, a gazdaság működéséhez a megfelelő munkaerő-kínálat, a gazdasági szerkezetváltáshoz a szakképzés struktúrájának átalakítása stb. Az integráltság az, ami egymást erősítő jelleget ad ennek a folyamatnak és kapcsolat-rendszernek. Ez segíti elő, hogy *ne öncélú* (foglalkoztatási hatás nélküli) legyen a gazdaság- és területfejlesztés, és *ne öncélú* (gazdasági, területi eredmény nélküli) legyen a foglalkoztatás, pl. a bértámogatás, a közcélú foglalkoztatás, *ne öncélú* legyen a szakiskola szakma-szerkezete, hanem a munkaerőpiac igényeihez igazodjon.

6. Foglalkoztatási paktumok

Kulcseleme a paktumoknak, hogy helyi szinten piacform, és valamennyi érintett által elfogadható munkahely-teremtési *stratégia* kialakítását valósítják meg, ami valós partneri együttműködés, közös helyi tervezés nélkül aligha képzelhető el. Elvárható ezért a helyi szereplők minél szélesebb körű bevonása és mobilizálása a munkanélküliség elleni küzdelemben. Az elsődleges cél mellett ugyanakkor a paktumok nagyon fontos *hozzáadéka*ként azt várjuk, hogy tovább erősödik a horizontális és a vertikális partnerség, a helyi szintű együttműködési készség és együttműködési kultúra.

A paktumtól remélhető haszon, egy olyan széles társadalmi összefogás is, amely jelentős elfogadottságot, viszonylag erős legitimitációt biztosít a paktum által hozott döntések számára. A helyi foglalkoztatási kérdések ilyen „társadalmisításától” talán a térségi szolidaritás erősödése is várható. Talán a legbiztosabb hozzávéka a paktumoknak, hogy javul, hatékonyabbá válik az információáramlás nem csak a paktum szereplői között, de a helyi társadalmon belül is. A széles körű és valós partnerségi együttműködés, megoldás keresés képes az együttműködési kultúra javítására. A rendszeres kapcsolattartás, a gyorsuló információáramlás mellett s alapvetően ezek hatására a paktumok működése segítheti a gazdaság munkaerőigényéhez jobban igazodó emberi erőforrás fejlesztést, a képzési kínálat rugalmasabb alakulását. A paktum kapcsolatot képes teremteni a térségi foglalkoztatáspolitikai és a helyi gazdaságfejlesztés, területfejlesztés között. Nem véletlen tehát, hogy több területfejlesztési és foglalkoztatáspolitikai szakértő gondolja úgy, hogy a területi foglalkoztatási paktumok a szociális gazdaság fejlesztésének egyik leghatékonyabb eszközt jelenthetik.

A legfontosabb azonban ebben a partneri együttműködésben az a szinergia, ami az aktorok egymástól elszigetelt tevékenységéhez képest mindenképpen pozitív hozzávékot jelent. Mindezen függvényében arra keressük a választ, hogy milyen problémák nehezítik a hazai paktumok sikeres működését, érdemes-e a paktum kezdeményezéseket továbbra is támogatni?

Ha a foglalkoztatáspolitikai nem igényli a paktumok foglalkoztatáspolitikai támogató szerepét, ha nem kívánja integrálni saját foglalkoztatáspolitikai rendszerébe, akkor a pályázati kiírásoknak, forrásoknak sincs értelmük, mert csak átmeneti és torz megoldásokat eredményeznének, felesleges illúziókat keltve. (Természetesen ebben az esetben a fenntartási kötelezettséget sem illik komolyan venni.) Így értelemszerűen csak azok a paktumok maradnak fenn, amelyeket *egy valós helyi közösség igényel és*

támogat, fenntart. Ez pedig a jelenlegi paktumok igen kis hányada esetén tekinthető valós alternatívának.

Ha a foglalkoztatáspolitikai jó eszköznek tartja a paktumokat, akkor viszont teljes szívvel kell, hogy befogadja azt a saját foglalkoztatáspolitikai rendszerébe. Ne forrást adjon, szerep nélkül, hanem szerepet (forrással). El kell fogadnia, ki kell építenie és építtetnie (a foglalkoztatási szolgálattal, a helyi közösségekkel) a foglalkoztatáspolitikai lokális színtereit, ide értve azok szervezeti kereteit (a paktumokat, partnerségeket), jogosítványait és eszközrendszerét is. Ehhez viszont érdemi decentralizáció és források kellenének, amelyek felhasználását a lokális közösségek, a paktumok irányíthatják, és egyúttal legitimálják.