

LÁSZLÓ GYULA

FOGLALKOZTATÁS ÉS PAKTUMOK

A lokális, helyi foglalkoztatási együttműködések (Territoriale Employment Pacts) az EU a legjobb gyakorlatok közé sorolja. A Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának kutatói 2010 tavaszán az OFA támogatásával átfogó felmérést végeztek a hazai foglalkoztatási paktumok körében. A kutatás az akkor létező foglalkoztatási paktumok mindegyikét felkereste és vizsgálta. Ez a kutatás így valós láttelepet adott a paktumokról, vagyis alkalmas a paktumokkal kapcsolatos vélemények, szakpolitikai álláspontok megalapozására, esetleg ütköztetésére. A következőkben a kutatás záró-tanulmánya alapján összefoglaló képet mutatunk be a hazai foglalkoztatási paktumokról.

A lokális, helyi foglalkoztatási együttműködések (Territoriale Employment Pacts) az EU a legjobb gyakorlatok közé sorolja. Egyrészt azért, mert a helyi érintettek összefogása és aktivizálása, a helyi adottságokhoz igazított stratégiák és akcióprogramok épp a helyi kötődések és adaptációk miatt igen gyakran jobb hatékonyságúak lehetnek, mint a magasabb szintű, általános kezdeményezések. Másrészt, ha nem is sikerül a helyi erőkre építve lokális stratégiát alkotni és megvalósítani, hanem a paktum „csak” az országos foglalkoztatáspolitikai helyi adaptációját, eszközei működtetését végzi el, már ezzel is érzékelhetően javítani képes az országos programok határfokát. Lényegében ebből indulnak ki a paktumok hazai támogatói is: ha ez másutt már bevált, ha a helyi együttműködéssel adaptációs és szinergikus többlet érhető el – amire lássuk be, a foglalkoztatáspolitikai eddigi eredményessége alapján nagy szükség lenne – akkor próbáljuk meg mi is kiépíteni, működtetni a helyi partnerségeket. Ha mozgósítani akarjuk a helyi erőket (is), nincs is ezzel egyenértékű más megoldás, mint a paktumok hálózata.

Ezt a logikát részben a nemzeti foglalkoztatáspolitikai is elfogadta akkor, amikor – pályázati úton – elég jelentős támogatást kínált és folyósított a paktumok létrehozásához, felépítéséhez és – legalább kezdeti – működtetéséhez.

Az előbb említett elkötelezett támogatók mellett ugyanakkor a paktumoknak vannak ugyancsak meggyőződéses ellenzői is, akik szerint ez nem is tekinthető „best practice”-nek, vagy legalábbis nálunk nem lenne jó megoldás; a komoly támogatásokkal létrehozott paktumok nem működnek, vagy nem eredményesen működnek, ergo feleslegesen kidobott az a pénz, amit a paktumok kaptak vagy kapnak.

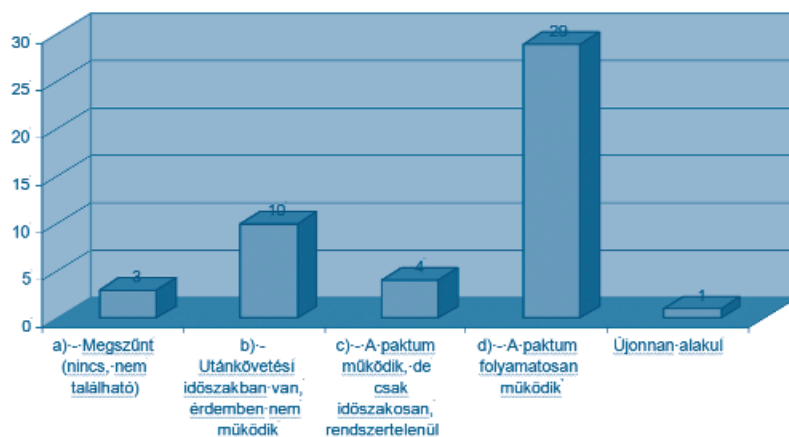
A támogatók és ellenzők közötti vita mindaddig eléggé akadémikus volt, amíg mindkét oldal alapvetően csak a saját tapasztalataira, adataira, véleményére támaszkodhatott, mert valójában senki sem rendelkezett kellőképp átfogó és egzakt információkkal a hazai paktumokról. Ezért tekinthető úttörőnek – talán perdöntőnek is – az a kutatás, amelynek keretében a paktumok teljes körű felmérésére került sor.

1. A HAZAI FOGLALKOZTATÁSI PAKTUMOK HELYZETE

A Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának kutatói 2010 tavaszán végeztek egy átfogó felmérést – az OFA támogatásával – a hazai foglalkoztatási paktumok körében. A kutatás az akkor létező foglalkoztatási paktumok mindegyikét felkereste és vizsgálta. Ezért merjük azt mondani, hogy ez a kutatás így valós „láttelepet” adott a paktumokról, vagyis alkalmas a paktumokkal kapcsolatos vélemények, szakpolitikai álláspontok megalapozására, esetleg ütköztetésére. A következőkben a kutatás zárótanulmánya¹ alapján mutatunk be egy összefoglaló képet a hazai foglalkoztatási paktumokról.

A PAKTUMOK SZÁMA ÉS TÉRBELI ELHELYEZKEDÉSE

A kutatás kezdetén (2010. január–február) fellelhető információk alapján 47 paktumot sikerült azonosítani és azokról információt gyűjteni. Első, nagyvonalú közelítésben ezek közül 3 gyakorlatilag nem létezik, 10 a paktumok támogatására elnyert pályázat lefutása után – az utánkövetési időszakban – kényszerűen, inkább csak formálisan létezik, 4 csak rendszertelenül jelenik meg a helyi munkaerőpiacon, 29 paktum viszont folyamatosan működik. (Egy paktum azért nem besorolható, mert még csak most alakult.)

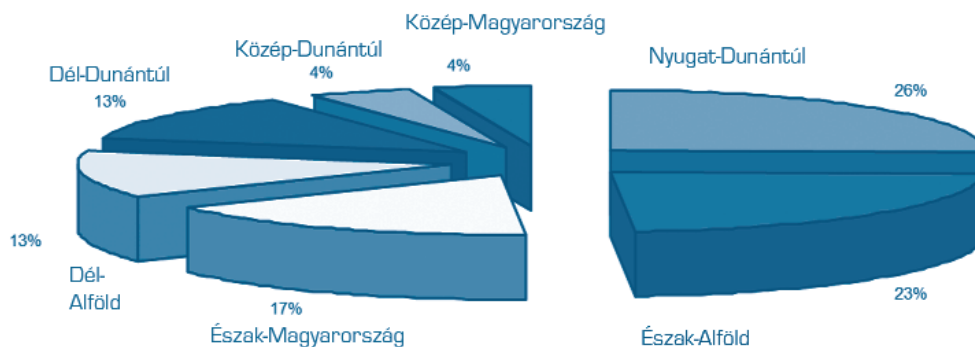


1. ábra: A paktumok állapota 2010. február–márciusban

A legtöbb paktum a nyugat-dunántúli és észak-alföldi, a legkevesebb a középső régiókban jött létre. Az erősebb aktivitásban – megítélésünk szerint – jelentős szerepet játszott az ausztriai minta és a nyugati régió befogadó és meghonosító szerepköre, valamint a ROP-hálózat kezdeményező képessége. Vagyis jellemző a szakmai gondolat gyors megtapadása, népszerűvé válása, amihez ugyanakkor szorosan hozzátartozott a megvalósítást elősegítő pályázati háttér ugyancsak gyors és hamar népszerűvé

¹ A magyarországi foglalkoztatási paktumok összehasonlító elemzése és átfogó értékelése. A foglalkoztatási partnerségek jelenét feltáró és jövőjét megalapozó kutatás záró tanulmánya. OFA/K-5659/8341/50/2009

vált megteremtése. A két középső régió viszont ennek épp az ellentettje, mert – ezek szerint – erősebben épít az individuális, mint a partnerségi taktikára, jobban bízik a központi elosztásban, mint a helyi közösségekre épülő társadalmisításban.



2. ábra: A paktumok régiók szerinti elhelyezkedése

A paktumok területi szerkezetében a kistérségi szint a domináns (kétharmados súllyal), ami megfelel a pályázati kiírás eredeti, szakértői koncepciójának. (Megjegyezzük, hogy az érdemben nem működő paktumok között a kistérségiek ugyanilyen súllyal szerepelnek.) Külön kiemelendő, hogy az effektív hatókör – a munkaerőpiaci szegmensek szélesebb határai, a valós foglalkoztatási hatások következtében – gyakran jóval szélesebb, mint ami az alapítók köréből „hivatalosan” megállapítható. Ezt kifejezetten pozitív jelenségnek tartjuk, mert a paktumoknak – elvileg – egyébként is a munkaerőpiac szegmenseinek tényleges határvonalát kellene követniük.

A KEZDEMÉNYEZŐ ÉS A GESZTOR

A partnerséget kezdeményező, majd gesztoráló szervezet azonosítása azért lehet érdekes, mert egyrészt jelzi, hogy melyek a legaktívabb lokális szervezetek, másrészt ezen keresztül a paktumok alapvető beállítódására is lehet következtetni. A kezdeményezés legtöbbször az önkormányzatoktól, valamint a kistérségi társulásoktól és a munkaügyi központoktól indult. Ugyanakkor az is tény, hogy a megalakult paktumok létrehozásában az elsődleges indukáló, befolyásoló tényező a pályázati forrás elnyerése volt. (Ez alól inkább csak a nyugat-dunántúli régió tekinthető kivételnek.)

1. táblázat: A pályázati lehetőség szerepe a paktum létrehozásában

A pályázat szerepe	db	százalék	kumulált százalék
1 (nem befolyásolta)	8	20	22
2 (kis mértékben befolyásolta)	1	2	
3 (közepesen befolyásolta)	15	37	41
4 (jelentősen befolyásolta)	5	12	
5 (egyértelműen befolyásolta)	12	29	
Nincs adat	6	-	-
Összesen	47	100	100

A paktum gesztora is legtöbbször az önkormányzati, térségi társulási körből került ki. A paktumok alapítói az előzőeken kívül többnyire civil szervezetek, képző intéz-

mények voltak. Sajnálatos módon ebben a vállalkozások, illetve a szociális partnerek és a gazdasági-szakmai érdekképviseltek kevésbé játszottak aktív szerepet.

A PAKTUMOK NAGYSÁGA ÉS TAGJAI

A paktumok jellemzően 10–20 taggal jöttek létre, és egy elég intenzív, gyors létszám-növekedési pályát futottak be. Jelenleg a 26–50 taggal rendelkező paktumok aránya a legnagyobb (30 százalék), mögötte 23–23 százalékos aránnyal rendelkezik az eggyel kisebb (11–25 fős) és az eggyel nagyobb (51–100 fős) kategória. Ez egy nagyon gyors, és talán már túlzott „növekedési hullámot” jelentett.

A paktumok tipikus, legnagyobb arányban megjelenő tagjai a különböző önkormányzatok és kistérségi társulások, a munkaügyi központ (és kirendeltségei), a vállalkozások és a civil szervezetek képviselői, valamint a gazdasági kamarák. Ugyanakkor gyakran maguk is hiányolják ebből a körből a fejlesztési ügynökségek, a szociális partnerek, a szakképzők és a térség meghatározó vállalkozásainak még nagyobb arányú részvételét.

A MŰKÖDTETÉS TERVEZETT IDŐTARTAMA

A partnerség szellemével összhangban a paktumok nagy többségét határozatlan időre alapították. Van ugyanakkor néhány olyan paktum is, amelyben már eleve egyfajta projekt-szemléletet követtek, és csak a pályázat meghatározott időtartamára hozták létre a paktumot.

A PAKTUMOK IRÁNYÍTÁSA

A paktumok irányítását egy legtöbbször 6–10 fős irányító csoport végzi. Ezen belül már különböző, érdekes és sajátos ICS-alapítási és -működtetési stratégiákat követtek a paktumok. Az irányító csoport legfőbb szakmai egyeztető, döntéshozó, irányító és ellenőrző funkcióját viszont lényegében azonosan látják a paktumok.

A nyilvánosság, a társadalmasítás és párbeszéd legfőbb színtere mindenütt a Foglalkoztatási Fórum. Az már paktumonként eltérő, hogy a fórumnak ténylegesen milyen a súlya, a véleménye milyen erővel jelenik meg az irányító csoport döntéseiben, (már csak azért is, mert a fórum nem működik mindenütt olyan intenzitással és aktivitással, mint az irányító csoport).

Természetesen a paktumok életében is kulcs-szerepet tölt be a menedzsment. A paktumok 75 százaléka rendelkezik valamilyen menedzsmenttel (ezek egyötöde független, négyötöde az alapítók szervezetében működik), 15 százaléka viszont nem. Úgy látjuk, hogy a menedzsment szervezet létezése szükséges (bár nem elégséges) feltétel. Ha az irányító csoporton belül erős az elkötelezettség, akkor a jelek szerint külön menedzsment nélkül is működtethető a paktum, de ez többnyire inkább törekény és időleges megoldásnak tűnik. Ha a menedzsment az egyik tag szervezeti keretein belül működik, az stabilitást jelenthet, de nem feltétlen véd meg attól, hogy

amennyiben elfogynak a pályázati finanszírozási források, a befogadó szervezet támogatása is visszaesik.

A PAKTUMOK TAGJAINAK HOZZÁJÁRULÁSA

A paktumot a helyi aktorok kifejezetten helyi – viszont nem saját, hanem közös – célokra hozzák létre. Elvileg elvárható lenne ezért, hogy a tagság ne csupán erkölcsi, szakmai támogatást nyújtson a helyi paktumnak, hanem anyagilag is járuljon hozzá a partnerség működtetéséhez. A gyakorlatban viszont ez az elvárás beleütközik egyrészt a saját tehervállalás és a közös haszon ellentmondásába, másrészt a helyi aktorok teherviselő képességébe (akár az önkormányzatokat, akár a vállalkozásokat nézzük).

Felmérésünk szerint a paktumok mintegy 40 százalékában adnak a tagok dologi hozzájárulást (kedvezményes terembérlés, szolgáltatás), és mintegy 20 százalékában anyagi jellegű támogatást a paktum számára. Megítélés kérdése, hogy ez sok vagy kevés.

A tagok aktivitását és annak változását tekintve nagyon nehéz bármi általánosítást mondani. Többnyire van egy aktív, „kemény” mag, amelyik mozgatja a paktumot, rendszeres résztvevő és támogató. Az ezen kívüliek aktivitása viszont térben is, időben is nagyon hullámzó. Van, ahol egyértelműnek és általánosnak tekinthető – a kezdeti lelkesedés múltával – az aktivitás csökkenése, van ahol ez változó, ritkábban növekedő.

FOGLALKOZTATÁSI STRATÉGIÁK

A helyzetelemzés és a helyi foglalkoztatási stratégia megfogalmazása általában széles helyi, közösségi bázisra épült, széleskörű vitákkal, végül támogatással. Ezzel együtt is gyakori hiba, hogy ezek a stratégiák túl sok, túl általános célokat fogalmaznak meg, vagyis nem eléggé lokálisak és konkrétak. Gyakran hiányoznak mellőlük a teljes mélységben kidolgozott akcióprogramok, ami egyes esetekben egyszerűen szakmai hiányosságot takar, máskor tudatos lemondás következménye, mert feleslegesnek tartják olyan akcióprogramok kidolgozását, amelynek – saját fejlesztési források és megfelelő pályázati kiírások hiányában – maga a paktum sem látja a megvalósítási (finanszírozási) lehetőségét. A stratégiák aktualizálása is elég ritka.

A stratégiák között a *foglalkoztatás növelése* a leggyakrabban megfogalmazott cél. Az ezt követő csoportba tartoznak a *hátrányos helyzetű munkaerőpiaci csoportok támogatása*, a *munkaerőpiaci információ és kommunikáció*, valamint a *munkanélküliség csökkentése*. A *gazdaságfejlesztés* és a *munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtása* funkciókat viszont csak a paktumok harmada emelte ki.

A PAKTUMOK FINANSZÍROZÁSA

A paktumok közvetlen irányítóinak, aktív tagjainak elég egyöntetű és határozott tapasztalata és véleménye az, hogy a paktumok nem képesek önmaguk fenntartására.

Ez irreális elvárás lenne, részben a tagok – már említett – korlátozott és változó intenzitású hozzájárulása, részben a saját bevételek, a jövedelemtermelő saját funkció hiányában.

A felmérésből az derült ki, hogy a paktumok négyötöde finanszírozta vagy finanszírozza a működését pályázati forrásokból, másfelől viszont a paktumok nagyobb része (25 paktum) több forrásból él, míg ennél jóval kevesebb (15 paktum) az, amelyik csak egy finanszírozási csatornát tud használni. Vagyis egyik oldalról a paktumok valóban nagyon pályázatfüggőek, másik oldalról viszont a paktumok egy nem is kicsi része már mélyebb gyökereket vert a saját térségében, és be tud vonni – igaz, egyelőre még nem elégséges nagyságrendű – más forrásokat is az önkormányzatoktól, munkaügyi központoktól, egyéb partnerektől.

„Ideálisnak” sokan egy többcsatornás finanszírozási modellt tartanának, amelyben természetesen helyet kapnának a paktum-működtetési pályázatok, az akcióprogramok megvalósítását segítő pályázati lehetőségek, és a paktumok tagjai által fizetett, illetve nyújtott hozzájárulási támogatások. Ezt egészíthetné ki pl. – amennyiben az országos foglalkoztatáspolitikai igényt tart a foglalkoztatási partnerségekre – a munkaügyi szervezettől átvállalt (megnyert) feladatok, szolgáltatások díja.

A paktum szervezetének finanszírozási problémái mellett külön is meg kell említeni a paktumok és paktumtagok által kidolgozott helyi gazdaság- és foglalkoztatásfejlesztési akciók, projektek finanszírozását. Ezek – sajnos – csak ritkán, esetlegesen épülnek be olyan regionális fejlesztési programokba, vagy találnak maguknak olyan, megfelelő pályázati lehetőséget, hogy finanszírozhatóakká váljanak. Ez viszont potenciálisan már eleve magában hordozza a paktum kudarcát, a tagok csalódottságát.

2. A PAKTUMOK EREDMÉNYESSÉGÉNEK JELLEMZŐI

A PARTNERSÉGEK JELLEMZŐI AZ INDULÁSKOR ÉS JELENLEG

Ennek megítélésére egy kilenc tényezőből álló skálát fogalmaztunk meg:

- a) Csak formálisan létezik, gyakorlatilag nem működik
- b) Ad hoc, informális működés
- c) Információ közvetítés (inkább egyoldalú), eseti akciók
- d) Információcsere, szakmai viták
- e) Közös helyzetelemzés, politikák meghatározása
- f) Közös helyzetelemzés, politikák meghatározása, akcióprogramok végrehajtása
- g) A közös foglalkoztatási politikák kiterjesztése a gazdaságfejlesztésre, integrált politikák meghatározása
- h) Írásba foglalt és ténylegesen ennek megfelelően működő szövetség
- i) Kölcsönös vállalások meghatározása és teljesítése, közös felelősségek és hasznok

Az induláskor a paktumok közül a legtöbben még „középen” helyezkedtek el („Közös helyzetelemzés, politikák meghatározása”, ami általában a pályázatnak is feltétele volt). Ehhez képest a mai helyzet jelentős átrendeződést mutat: *ld. 2. táblázat*, amelyik a paktumok számát tartalmazza olyan bontásban, hogy az induláskori pozícióhoz képest ma hány paktum ítéhető változatlanul (ezek szerepelnek az átlóban), vagy

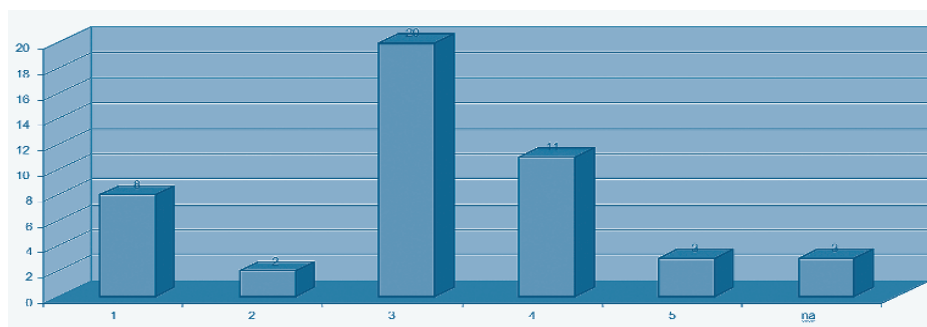
alacsonyabb/magasabb szintűnek (az átlótól balra vagy jobbra mozdultak el). A kép változatos: határozottan „javult”, feljebb tolódott a paktumok többségének pozíciója, ugyanakkor több paktum visszaesett egy alacsonyabb fokozatba (csak gyengén, esetlegesen van jelen).

2. táblázat: Az induló helyzet változásai

Induló jellemzők	Jelenlegi jellemzők								
	a	b	c	d	e	f	g	h	i
a	2					1			
b					1				
c			1	1		1	1		
d			1	1		1	1		
e			1		3	2	1	1	1
f	1		1			5			
g			1				2		1
h							1	3	3
i			1						2

A partnerségi kultúra, az aktivitás erősen differenciált. Sok tényező fogalmazódott meg a felmérés során, amelyek miatt még gyenge a partnerségi szemlélet, de találgottunk ugyancsak sok pozitív visszajelzéssel is.

A paktumok térségi jelenlétét, súlyát vizsgáló értékelés során (*ld. 3. ábra*) összességében a paktumok 17 százaléka kapott nem elfogadható minősítést, a paktumok többsége (43 százalék) közepesnek érzékeli a hatását, 23 százalék erősnek, 6 százalék pedig nagyon erősnek ítéli a jelenlétét.



3. ábra: A paktum jelenlétének ereje az adott térségben

ERŐSSÉGEK ÉS GYENGESÉGEK

A működő paktumok jellemző erősségei:

- közös térségi foglalkoztatási célok léte;
- erős együttműködési hajlandóság, motivált partnerség;
- komoly szervezeti és személyi bizalmi tőke;
- hatékony információáramlás, aktív kommunikáció;
- állandó, szakmailag kompetens, aktív menedzsment;

A paktumok jellemző gyengeségei:

- formális, látszatpartnerség alakult;
- hiányos kapcsolati tőke, elégtelen együttműködési kultúra;
- információhiány, ismeretek hiánya;
- működési bizonytalanság, nem működő, vagy hiányzó menedzsmentszervezet;

A jelenlegi és jövőbeni lehetőségek, sikerek tényezői:

- egyértelmű és hatékony szakmapolitikai támogatottság, (pl.: munkaerőpiaci szolgáltatásként értelmezve);
- a megvalósítás programfinanszírozás formájában történik;
- a paktumot stabil eszközként értelmezve, ahhoz rendelt, pályázati úton elérhető források léte;
- hálózati együttműködések megteremtése regionális szinten, valamint országos koordináció létrehozása.

A SIKER (ÉS SIKERTELENSÉG) BELSŐ ÉS KÜLSŐ TÉNYEZŐI

Fontosnak tartottuk feltárni azokat a belső és külső (környezeti) tényezőket, amelyek segítik vagy akadályozzák egy paktum működését. Ha ezeket – minél szélesebb körben – azonosítani tudjuk, nagyon hasznos „itinert” tudunk adni mind a paktumok helyi szereplőinek, mind a foglalkoztatáspolitikai központi irányítóinak kezébe.²

A) A belső tényezők

- A siker belső tényezői
 - Elkötelezettség a paktum és a közös célok iránt
 - A kölcsönös bizalom megteremtése
 - Kapcsolatok kiépítése
 - Aktív menedzsment
 - Belső kommunikáció és tanulás
 - Aktív partnerek
 - Konkrét célok, feladatok, és érdekérvényesítési lehetőségek felmutatása
- A sikertelenség belső tényezői
 - Kiábrándultság
 - Belső kapcsolatok, támogatottság hiánya
 - Alacsony hatékonyságú irányítás és menedzsment
 - Alacsony aktivitás a tagok részéről
 - Forráshiány

B) A külső tényezők

- A siker környezeti tényezői
 - A helyi partnerségi kultúra jelenléte
 - A helyi politika támogató hozzáállása
 - A helyi szereplők összefogása
 - Foglalkoztatás-, gazdaság-, területfejlesztési támogatás
 - Pályázati támogatás

² Az itt felsoroltak természetesen átfogó kategóriák, részletes kibontásuk a zárótanulmányban olvasható.

- A munkaügyi központ támogatása
- Paktumok összefogása
- A sikertelenség környezeti tényezői
 - A támogató társadalmi feltételek (paktumkultúra) hiánya
 - A gazdasági válság, a foglalkoztatási lehetőségek általános és helyi korlátozottsága
 - A pályázati rendszer
 - A szervezetek, információk, tevékenységek szétforgácsoltsága
 - A paktumok foglalkoztatási szerepének tisztázatlansága

3. ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁS

Összességében az igazolódott be, hogy a hazai foglalkoztatási paktumok valóban nagyon sokfélék, ezért biztosan nem lehet sommás, egységes értékítéletet mondani róluk.

Találtunk *nagyon jól működő és egyáltalán nem működő* paktumokat is. A pályázati lehetőség nagy kihívás is volt, ami ide csábította a „potyautasokat”, a „puha forrásokra” hajtókat, és egyúttal nagyon szükséges és jelentős felhajtó erő is volt, amelyre építve sok valódi paktum tudott létrejönni, működni, eredményeket elérni.

Azt tapasztaltuk, hogy ebben *a pályázati rendszer sem jelentett tökéletes szűrőt*. Voltak olyan nyertes pályázatok, amelynek nyomán valódi partnerség jött létre. Ugyanakkor befogadtak és támogattak olyan pályázatok is, amelyek talán eleve sem voltak megalapozottak, és nem is lettek működőképeseek.

A hazai foglalkoztatási paktumok nem úgy szerveződtek, ahogy azt egy elvi forgatókönyvben ajánlani lehetne. Az európai „legjobb gyakorlatot” addig követtük ugyan, hogy nálunk is a kormányzati szint volt az, amelyik kezdeményezte, és pályázati forrásokkal finanszírozta is a paktumok szervezését. Ezt követően viszont épp az maradt el – az esetek jelentős részében – ami a paktumok lényege: *a tartós helyi kezdeményezés, összefogás, aktivitás*.

Pontosabban: a nemzeti szint a pályázati források mellett igyekezett képzésekkel, szakértői hálózattal is segíteni a paktumok létrejöttét, ami sok helyen valóban kiváltott egy elég jelentős helyi kezdeményezést és aktivitást. Ezt viszont – bár voltak és vannak tiszteletre méltó kivételek – az esetek jelentős részében nem sikerült tartósan magas fordulatszámot tartani.

Némi leegyszerűsítéssel ezt két alapvető okra lehet visszavezetni. A paktumok egy része *nem igazán találta meg a tényleges szerepét és mozgásterét a helyi munkaerőpiacon*. Lehet, hogy „belülről”, a belső érintettek részéről megvolt az igény a foglalkoztatást bővítő, munkanélküliséget csökkentő helyi akciók indítására, de „kivülről”, a foglalkoztatáspolitikai irányítói, szervezői és finanszírozói részéről – kivéve néhány munkaügyi központot és kirendeltséget – ehhez nem talált megfelelő partnereket. Létrejöttek foglalkoztatási paktumok, miközben csak esetlegesen alakult ki egy helyi (paktumos) foglalkoztatáspolitikai valós és minden szinten elismert funkciója és finanszírozási forrása.

A paktumok másik része talán nem is kereste igazán ezt az (elvi) szerepkört. Egy pályázati projektet épített fel, amit – sajnos – inkább a központi finanszírozási forrás,

és nem a lokális akarat éltet. A kutatás eredményei is azt mutatták, hogy a paktumok négyötöde valóban a paktum-pályázati forrásokra támaszkodik. Vannak ugyan helyi – pénzbeli és dologi – támogatások, de ezek általában csak kisebb súllyal szerepelnek. Bár azt sem igazolta a kutatás, hogy a paktumok csak a pályázati források miatt jöttek volna létre, és ne állna azok jelentős része mögött helyi akarat és összefogás. Vagyis valóban nem egyformák a paktumok.

A paktum lényege a helyi akarat, ami ugyanakkor nálunk nem elégséges (finanszírozási szempontból) a paktum működtetésére. A pályázati forrás szükséges, viszont lehetővé teszi nemcsak ennek a helyi akaratnak az érvényesülését, hanem a spekulációs forrasszerzési szándékoknak a megvalósulását is. Talán oldja a megállapítás szigorát az, hogy egyre több paktum működik több finanszírozási forrásból, von be helyi támogatókat is, bár csak egy-két olyan paktum akad, amelyik központi forrás nélkül is fenn tudná tartani magát.

A partnerség elvének érvényesítése alapvető EU-s irányelv, amelynek egyik legjobb megnyilvánulása a foglalkoztatási partnerség. A kutatás során megvizsgáltuk, hogy a paktumokban a partnerség *indukált-e tényleges együttműködést*, közös tevékenységeket, erősítette-e a társadalmi tőke megnyilvánulásait a paktum szintjén. A feltárt kép itt sem egységes: találtunk jeleket a szembenállásra, bizalmatlanságra, közönyre is, de az aktív együttgondolkodásra, együttműködésre, partnerségre is. Gyakorlatilag ugyanez jelenik meg más dimenzióban a paktumok eltérő aktivitásában, lokális szerepében is.

Elvileg ott kellene, hogy először létrejőjenek helyi összefogások, ahol a legnagyobb a munkaerőpiaci probléma, a kihívás, ahol a leginkább szükség lenne a paktumok erejére. A gyakorlat nem feltétlenül igazolja ezt. Azt vélelmeztük, hogy a paktumok létrejöttét nem elsősorban a helyi munkaerőpiacok állapota, hanem *a helyi (lehetséges és szakmailag kompetens) szervezők megléte vagy hiánya* (szakmaként ide értve a foglalkoztatáspolitikai és a pályázatkészítői szaktudást is) és a kezdeményező-, szervezőkészség mértéke határozta meg. Ezt a hipotézist a gyakorlat részben, de nem teljesen igazolta.

Egyértelműen beigazolódtott, hogy nagyon nagy szerepe van a paktumok létesítésében és működtetésében a helyi szervezőnek, menedzsmentnek. Az is egyértelmű, hogy pl. a nyugat-dunántúli régióban nem a munkanélküliség, hanem a paktum-szemlélet váltotta ki a partnerségeket. A második legnagyobb paktumsűrűséggel rendelkező észak-alföldi régióban viszont igen magas a munkanélküliség. Ott – tapasztalataink szerint – egyszerre hatott az OFA-hálózat szakértőinek kiemelkedő aktivitása és a helyi érintettek magas várakozása: hátha a paktum segít a magas munkanélküliség csökkentésében.

Arra számítottunk, hogy a regionalizmus erősödésével a térségi foglalkoztatási partnerségek szerepe felértékelődik, és az új tervezési ciklusban *az új régiós operatív programok* már számolnak a már létrejött és működő paktumok térségi szerepével, munkaerőpiaci hatásaival. Az érintettek véleménye alapján a kutatás erre egyértelmű nemmel válaszolt. A foglalkoztatási stratégiák és akcióprogramok nem kerülnek a ROP-ok látókörébe, inkább csak esetlegesen kapnak onnan támogatást.

A siker és sikertelenség tényezői egyértelműen jelzik azt is, hogy hiányos a feltételrendszer, de nemcsak a helyi, hanem a társadalmi-gazdasági, nemzeti feltételek egész sora is. Az pedig egyértelmű, hogy *amíg ezeket a feltételeket* – legalább

többségében – *nem sikerül biztosítani, addig valóban nem számíthatunk lényeges előrelépésre.*

Ebből következően az elsődleges reakciónk az volt, hogy a jövőben nagy valószínűséggel nem az új paktumok létrehozására kellene a foglalkoztatáspolitikának koncentrálnia, hanem arra, hogy *a meglévők érdemben, minőségben, jól működjenek*, és így nyújtsanak követendő mintát másoknak. Természetesen, ha a foglalkoztatáspolitikai széles körben igényt tart a paktumok lokális szerepére, abból következhet az az igény is, hogy nagy számban jöjjenek létre – minőségileg megfelelő – új paktumok.

A részletes kifejtést most mellőzve megpróbáltuk kategorizálni/tipizálni is a paktumokat. Különböző dimenziókból nézve természetesen itt is többféle csoport volt kialakítható: a lényeg mindegyiknél az, hogy nagyon sokszínű a kép. Vannak:

a) a pályázat és a partnerség kapcsolatát tekintve

- potyautasok, akik csak az olcsó, könnyen megszerezhető pályázati forrás megszerzésére törekedtek,
- „a pályázatig paktumozók”, akik komolyan is gondolták a paktumot, de csak addig, amíg azt a pályázati forrás finanszírozza, ezt követően már érdektelenné váltak,
- a *sikeres és nem sikeres kezdők*, akik a pályázat nyomán kezdtek megismerkedni a partnerséggel: egy részük ebben komoly sikereket ért el, más részük nem tudta ezt megoldani,
- az *önállóan is paktumozók*, akik a pályázati források nélkül is igyekeztek kialakítani a helyi partnerséget, és
- a *sikeres profik*, akik természetes módon éltek a pályázatok adta lehetőségekkel, ezeket felhasználták, és ezzel együtt eredményes helyi partnerségeket alakítottak ki.

b) az öntevékenység alapján:

- a *segítségre várók*, akik érzékelik a problémát, tudják is, hogy tenni kellene valamit, de ebben alapvetően központi, kormányzati segítségre várnak, maguktól nem tudnak/akarnak lépni,
- a *segítséggel élni tudók*, akik önmaguktól nem tudták volna kiépíteni a helyi partnerséget, de felismerték a pályázatokban rejlő lehetőségeket és annak felhasználásával kialakították a lokális együttműködést,
- az *öntevékenyek*, akik a pályázat nélkül is létrehozták a partnerségük kereteit.

c) a kultúra, a közelítésmód szellemisége alapján:

- a *pályázat szellemében/kultúrájában működők*, akik a pályázat kiírása, formális szellemisége alapján alakították ki az együttműködést (vagyis annyit tettek meg, amennyit a pályázat sikere feltétlenül megkövetel),
- a *projektszemléletben működők*, akik ebben a pályázatban is egy megvalósítandó projektet láttak, amelyet meg kell tervezni, fel kell építeni, majd be kell fejezni,
- a *partnerség kultúráját építők*, akik a paktummal a helyi szereplők együttműködésének kialakítására helyezték a hangsúlyt.

d) az irányítók, a menedzsment hozzáállása alapján:

- a *kötelességből létezők*, akik tudják, hogy a pályázatban vállaltakat meg kell valósítani, a paktumot a nyomon követés időszakában is fenn kell tartani, de ehhez már nem fűződik belső elkötelezettség,

- a *felszínesen működtetők*, akik lehet, hogy korábban még komolyan vették a partnerséget, de időközben elfogyott a pénz, és ma már csak annyit tesznek ennek érdekében, amennyit feltétlenül szükséges, vagy már eleve sem vették túl komolyan a partnerséget, és csak annyi energiát fordítanak rá, amennyit kötelezőnek és ellenőrizhetőnek látnak,
- az *aktívan szervezők*, akik komolyan veszik a pályázatban vállalt feladatukat, igyekeznek mindent megtenni annak eredményessége érdekében, és
- az *elkötelezetten szervezők*, akik nem egyszerűen egy vállalt feladatot hajtanak végre, hanem valóban elkötelezettek a partnerség építése mellett.

Az eredmények megítéléséhez azt is mérlegre kell tenni, hogy honnan, milyen szintről indultak a hazai paktumok. Valójában az előző évtized közepén, az első nagyobb paktumlétesítési hullám kezdetekor még a pályázatonak (sem) volt kiforrott paktumvíziója, nem tudta, mit kell kérni, elvárni, vizsgálni, és többségében a paktumok szervezői is az úttörők nehéz útját járták. Érdemes azt is beletenni ebbe a mérlegbe, hogy mennyire és milyen módon voltak adva a siker (illetve a sikertelenség) külső és belső feltételei. A hol sikeres, hol nagyon sikertelen, összességében még inkább csak közepes eredményt ehhez képest érték el a paktumok.

A mérlegelésnek az is fontos része, hogy a paktumok többsége egy adott pályázati feltételrendszerhez igazodva jött létre. Ebben a kitűzött pályázati kritérium-rendszerben pedig – megítélésünk szerint – a kifejezetten progresszív, partnerségi irányok mellett megjelentek olyan elemek is, amelyek ugyan szokásos részei a pályázati rendszereknek, de esetünkben félrevezetőek, nem az eredeti célt szolgálják. Az, hogy a paktum egy projekt, és így kell működtetni, sajnos magából a pályázatból következett. Az, hogy a paktum alapvetően nem az együttműködés kereteinek megteremtésére irányult, hanem azonnali formális eredmények elérésére törekedett (legyen minél több partner, megfelelő számú munkahely), ugyancsak a pályázati rendszerből következett. A hazai foglalkoztatási paktumok ehhez képest lettek jól/rosszul működők.

A paktum – a mi felfogásunkban – *nem projekt, hanem az együttműködés szellemisége és kerete*; lokális koordináció és fejlesztés; a helyi problémák helyi megoldása, a helyi lehetőségekre építve, a helyi közösség együttműködése által. Vagyis összességében nagyon egyértelműen az a véleményünk, hogy nem minden paktum támogatandó, de a jó célokra és helyi aktivitásra épülő paktumok igénylik és megérdemlik a támogatást.

Végül még egyszer utalni kell az alapvető szakpolitikai dilemmára. Miközben ugyanis a nemzeti szintű foglalkoztatáspolitikai anyagi és szakértői támogatást is nyújtott a foglalkoztatási paktumok létrejöttéhez, magán a foglalkoztatáspolitikán belül – ezzel kapcsolatban – nem történt érdemi változás. Vagyis nem jött létre a foglalkoztatáspolitikának egy olyan decentralizált, lokális szintje, amely – például a paktumokra építve – feladatot (lehetőséget, funkciót és felelősséget), döntési jogkört és finanszírozási forrást is kapott volna helyi foglalkoztatáspolitikák, stratégiák és akcióprogramok megvalósítására. Meggyőződésünk, hogy a kezdeti lendület sok helyen emiatt esett vissza, és alakultak ilyen esetlegesen, sokféleképpen a paktum-életpályák.

A paktumok (re)vitalizálásához ebből következően az kellene, hogy lehetőséget kapjanak egy olyan aktív, lokális – lehetőség szerint integrált terület- és foglalkoztatásfejlesztési – szerepkörre, amely szervesen illeszkedik a foglalkoztatáspolitikai – és

területfejlesztési politika – egészségnek szervezeti, döntési és finanszírozási rendszerébe.

Láttuk persze azt is, hogy a jelenlegi paktumok nagyon sokfélék. Nem gondolom ezért, hogy ez a váltás azonnal és teljes körűen megoldható lenne. A paktumokat ebből a szempontból három csoportba sorolom:

- a) A paktumok egy része nem, vagy csak a nyomon követés pályázati kényszeréből működik. El kellene fogadni – de facto legalábbis –, hogy a projektszemlélet és a továbbműködtetési kötelezettség a paktumokra nem alkalmazható. Beszámolókat lehet kényszerből készíteni, együttműködni nem. A formális, kötelező fenntartás több kárt okoz, mint hasznot.
- b) Biztosan vannak olyan helyi közösségek (működő paktumok is), amelyek nem is akarnak többek lenni, mint egy *helyi partnerségi központ*, egy egyesület, találkozási és információs pont, a párbeszéd és a kapcsolatépítés, az együttműködési lehetőségek kidolgozásának helyi fóruma. Ezt inkább a civil szféra részének tekinthetjük, amely persze ilyenként (is) fontos és támogatandó. Ugyanakkor nem tekinteném ezeket valódi foglalkoztatási paktumnak, és nem is nevezném annak.
- c) Lehetnek ugyanakkor olyan, *valódi foglalkoztatási paktumok*, amelyek egy lokális, integrált növekedési és foglalkoztatási politika kialakítói, „gazdái”, szervezői és felügyelői lehetnek. Ez a lokális paktum egyik oldalról a lokális színterekhez (azok sajátosságaihoz) igazodó helyi stratégia keretében képes összefogni a lokális színterek szereplőit, azok eszközeit, anyagi és szellemi kapacitásait, másik oldalról a nemzeti fejlesztéspolitika része, amellyel összhangban működik, élvezve annak szakmai és pénzügyi támogatását.

Ha a foglalkoztatáspolitikai jó eszköznek tartja a paktumokat, akkor nemcsak a létezését kell tudomásul vennie és projektként támogatnia, hanem következetesen és egyértelműen be kellene fogadnia 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.

Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy nem kell minden paktumot mindenáron támogatni. Másfelől viszont csak akkor van értelme a paktumok működtetésének, ha azt egyik oldalról a foglalkoztatáspolitikai és a helyi közösség is valóban igényli és támogatja, másik oldalról pedig maga a paktum megfelel egy minőségi követelménynek.

A „valódi” paktum címet és funkciót azoknak kellene fenntartani, amelyek meg tudnak felelni az előzetesen meghatározott foglalkoztatáspolitikai kritériumoknak. Meg kell határozni azokat a szakmai standardokat, akkreditációs elveket és kritériumokat, hogy egy partnerség mikor felel meg a paktum elvárásainak. A foglalkoztatáspolitikai legális és felhatalmazott lokális szereplői csak ezek lehetnek.

A paktum címet az akkreditáció során elnyerő partnerség viszont legyen jogosult a foglalkoztatáspolitikai lokális szintjének funkcióját betölteni. Ez a paktum már joggal lehet a helyi foglalkoztatáspolitikai és/vagy egy integrált lokális politika (fejlesztés) központja, amelyik – a mögötte álló minőségi garanciával – jogosult foglalkozta-

tási, területfejlesztési funkciókat (is) betölteni. Ezek ellátásával szolgáltatást nyújt a foglalkoztatási/területfejlesztési politika számára, amely ellenében térítésre jogosult a foglalkoztatási/területfejlesztési politika helyi képviselőitől (önkormányzat, munkaügyi központ, hivatal stb.). Foglalkoztatási stratégiát, akcióprogramokat készít és karban tart, akciókat szervez, közmunkát bonyolít, átvesz képzési, szociális feladatokat stb. Gyakorlatilag ebből tartja fenn magát, és nyújtja a paktum-szolgáltatásokat, menedzseri funkciót a paktum számára. Ha ezt a központi szint komolyan rendszerbe illeszti, saját költségvetésében egy minimális (1-2 fős menedzsment foglalkoztatását biztosító) költségvetési támogatást is biztosíthat számára.

A mai elég sokszínű valóságból így juthatnánk el a valódi lokális paktumokhoz.