

*A magyarországi
foglalkoztatási paktumok
összehasonlító elemzése és
átfogó értékelése*

**A foglalkoztatási partnerségek jelenét feltáró és
jövőjét megalapozó kutatás**

összegző jelentése

**Munkaügyi tárgyú kutatások támogatása
OFA/K-5659/8341/50/2009**

Pécs, 2010.

1. A kutatási feladat

1.1 A kutatás célja

A Territorial Employment Pacts (TEP), vagyis a foglalkoztatási paktumok az EU foglalkoztatáspolitikájának „legjobb gyakorlatai” közé tartoznak. Helyi kezdeményezések és központi támogatások (pályázati források) együttes hatására Magyarországon is jelentős számban jöttek létre és működnek ilyen helyi foglalkoztatási kezdeményezések. A kutatás témája ezeknek a hazai foglalkoztatási paktumoknak a gyakorlati vizsgálata primer és szekunder felmérési és elemzési módszerekkel.

Jelen kutatás közvetlen előzménye az ugyancsak az OFA támogatásával, a Pécsi Tudományegyetem által végzett, „A foglalkoztatási partnerségek jövőjét megalapozó kutatás” (a továbbiakban Paktum1), amely a hazai foglalkoztatási paktumok szervezésének és működtetésének egyrészt elvi megalapozására irányult (az Uniós és a hazai szakirodalom feldolgozásával), valamint a hazai gyakorlat (részleges) vizsgálatát kisebb részben dokumentum-elemzéssel, nagyobb részben primer vizsgálatokkal, interjúkkal és workshopokkal végezte el. Ez a mostani kutatás ennek tovább folytatója azzal, hogy ebben a kutatásban megvalósult a hazai paktumok részletes, „tétéles” vizsgálata.

A pályázati kiírásnak megfelelően a kutatás

- „pillanati” célja a magyarországi foglalkoztatási paktumok teljeskörű feltérképezése és összehasonlító elemzése (célok, konkrét foglalkoztatási hatások, tevékenységek, szereplők, finanszírozás, térségi elhelyezkedés és hatókör, stb.);
- „előre mutató” célja javaslat készítése a paktumok fenntartására, működésük javítására.

A kutatás kiemelkedő jelentősége épp abban rejlik, hogy a hazai foglalkoztatási paktumok összességét, mindegyikét felkereste és vizsgálta annak érdekében, hogy mélyebben megismerhessük azok tartalmát, jellemzőit, és működését. A kutatás során végül is 47 paktumot sikerült regisztrálni, róluk – különböző módon – adatokat gyűjteni. (A vizsgálat értelemszerűen nem terjedt ki a kutatás megkezdése óta szerveződő partnerségekre.)

Persze akik ismerik a paktumot, azok véleménye is különböző, vagy támogató, vagy elutasító. A kutatás ezért is valós „láttelelet” kíván adni a paktumokról, ezzel segítve elő a vélemények megalapozását, esetleg ütköztetését. A kutatási eredmények összefoglalásaként sikereket és kudarokat egyaránt be tudunk mutatni, a hatékony működésre ugyanúgy látunk példákat, mint a látszat-megoldásokra.

Jelen kutatást a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kara által szervezett szakértői csoport végezte, László Gyula egyetemi tanár vezetésével. A kutatás anyagi háttérét az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány biztosította, az OFA/K-5659/8341/50/2009 sz. pályázat keretében.

1.2 A kutatás módszere

1.2.1 A kutatás elvi-szakmai megalapozása

A kutatás szakmai megalapozását az előzőleg említett Paktum1 kutatás jelentette. Ennek eredményeit a jelenlegi Paktum2 kutatásban már „készen” vehettük át.

A kutatás szakmai hitelességére kellő garanciát nyújt az, hogy a következőkben részletezendő kutatást – felmérést és elemzést – a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Gazdaságtan Doktori Iskolájának PhD-s hallgatói végezték el:

Doktor Zsuzsanna	PTE KTK PhD hallgató
Erdős Katalin	PTE KTK tanársegéd
Fodor Péter	PTE KTK tanársegéd
Gunszt Katalin	PTE KTK PhD hallgató
Klesch Gábor	PTE KTK projektmenedzser
Milovecz Ágnes	PTE KTK PhD hallgató
Rácz Gábor	PTE KTK projektmenedzser

1.2.2 Szekunder vizsgálat – a meglévő paktumok dokumentumainak részletes feldolgozása

A dokumentumokból gyakran az élő interjúknál többet lehet kiolvasni az egyes paktumok valós tartalmáról, a paktumok érdemi vagy formális, kezdeti vagy fejlett jellegéről, aktivitásáról. A korábbiakban megfogalmazottak szerint igyekeztük az összes paktumot bevonni a kutatásba, és „tételesen” megvizsgálni a következő dokumentumokat:

- pályázati anyagok (a paktum keretében beadott és nyertes pályázatok),
- helyzetelemzés,
- foglalkoztatási stratégia,
- együttműködési keret-megállapodás,
- az Irányító Csoport ügyrendje,
- az Irányító Csoport üléseiről készített jegyzőkönyvek, emlékeztetők,
- munkaprogram,
- akció- és projekttervek,
- előrehaladási jelentések,
- paktum költségvetés,
- záró beszámoló,
- a folyamatban lévő projektjeik és
- a paktum projekt zárását követő történéseket bemutató dokumentumok.

Előre kell bocsátanunk, hogy ezt nem sikerült teljes körűen megoldanunk. Egyes esetekben a paktum közvetlen elérhetőségének, vagy a paktummal foglalkozó munkatársak támogatási készségnek a hiánya ebben megakadályozta a kutatókat.

1.2.3 Primer felmérés – a jelenlegi paktumok gyakorlatának, tapasztalatainak, problémáinak megismerése, kérdőíves felméréssel.

A primer vizsgálat egy kérdőíves felvételt jelentett, amelyet ugyancsak teljes körűen igyekeztünk megvalósítani. Ebben a kérdőívben a kutatók egyrészt adatokat gyűjtöttek a regisztráció és adatfeldolgozás számára, másrészt kérdéseket tettek fel a paktum működésével, tapasztalataival, eredményeivel és korlátaival kapcsolatban.

1.2.4 Elemzés és javaslatok összeállítása

A fentiek alapján a záró tanulmányban részletes statisztikai és szöveges elemzést készítettünk, amelyik átfogja a primer és szekunder kutatás eredményét is. Ennek alapján következtetéseket és javaslatokat fogalmaztunk meg a kutatási célban meghatározott paktumok, illetve irányító szervezetek, döntéshozók számára, amelyet egy záró workshop keretében mutattunk be, majd ennek vitája alapján véglegesítettünk.

2. Paktum-regiszter és dokumentumtár

A kutatás első, igen jelentős – és látványos – eredménye a „Paktum-regiszter” kidolgozása, elkészítése, majd feltöltése a kutatás nyomán megszerzett adatokkal. A regiszter gyakorlatilag egy átfogó adatbázis, jelen pillanatban az egyedüli az országban. Előnye, hogy viszonylag egyszerűen kezelhető, nem igényel különösebb informatikai felkészültséget, ugyanakkor alkalmas mélyebb szakmai vizsgálatok elvégzésére, összefüggések és kapcsolatok kutatására is, valamint folyamatosan bővíthető, aktualizálható, naprakészen tartható.

A könnyebb kezelhetőség és átláthatóság érdekében a regisztrációs rendszert két szintre osztottuk. Az első szinten, az alap-táblában jelennek meg a legfontosabb, átfogó adatok, majd ezek kibontása már a mellékletekben, az excel fájl külön munkafüzetekben jelenik meg.

A regisztrációs rendszer felépítését a következő táblában mutatjuk be (az excel-tábla alfabetikus oszlop-jelzéseinek megfelelően, amelyet külön jelzünk).

1. tábla: A paktum-regisztráció alapadatai

Oszlop	Adat	Megjegyzés
1. blokk: A paktum elsődleges beazonosítása		Minden paktum adatai egy-egy sort alkotnak. A megnevezés alapján kereshetők az adatok.
A	Sorszám	A regisztrációba bekerülés száma, folyamatos számozással
B	Regisztrációs szám	A paktum azonosítására szolgáló kódszám, elősegíti a paktumok beazonosítását
C	A paktum teljes neve	
D	A paktum rövidített neve	
E	A paktum szintje	Milyen területi szinten szerveződött a paktum <i>/Részletes kifejtés az 1. mellékletben/</i>
2. blokk: A paktum tagjai		Hány tagja van a paktumnak, hogyan változott a nagysága, kik a tagjai
F	Az alapító szervezetek száma	<i>/Részletes kifejtés az 2. mellékletben/</i>
G	Az alapítást követően csatlakozók száma	<i>/Részletes kifejtés az 3. mellékletben/</i>
H	A jelenlegi tagok száma	F+G
I	Nem csatlakozott, de fontos partnerek száma	<i>/Részletes kifejtés az 4. mellékletben/</i>
3. blokk: A paktum gesztora és menedzsere		Az elérhetőség, kapcsolatfelvétel szempontjából fontos adatok
J	A gesztor szervezet megnevezése	<i>/Részletes kifejtés az 5. mellékletben/</i>
K	A gesztor szervezet képviselőjének megnevezése	<i>/Részletes kifejtés az 5. mellékletben/</i>
L	A paktum menedzser megnevezése	<i>/Részletes kifejtés az 5. mellékletben/</i>
4. blokk: A paktum jogi és időbeli státusza		Milyen szervezeti keretek között, milyen időtávra hozták létre a paktumot
M	A paktum szervezeti-jogi státusza	Milyen nem-formalizált vagy formalizált keretek között működik a paktum
N	A paktum tervezett időtartama	Határozatlan vagy határozott időre jött-e létre a paktum
O	A paktum működésének kezdete	
P	A paktum működésének tervezett, ill. megvalósult lezárása	
5. blokk: A paktum stratégiai jellege		Van-e, és ha igen, milyen határozott stratégiai iránya van a paktumnak

Oszlop	Adat	Megjegyzés
Q	Meghatározható-e a Paktum alapvető jellege, irányultsága	/Részletes kifejtés a 6. mellékletben/
6. blokk: A paktum irányítása		Milyen létszámú, összetételű az irányító csoport, illetve a menedzsment
R	A Paktum Irányító Testületének, Csoportjának taglétszáma	/Részletes kifejtés az 7. mellékletben/
S	Van-e a Paktumnak saját menedzsmentje?	/Részletes kifejtés az 8. mellékletben/
	A foglalkoztatottak száma a Paktum menedzsmentjében:	
T	Teljes munkaidős alkalmazott	
U	Rész-munkaidős alkalmazott	
V	Megbízásos munkaviszony	
7. blokk: A paktum dokumentumai		Milyen dokumentumokat dolgoztak ki a paktum működtetése érdekében?
W	A paktum dokumentumok rendelkezésre állnak-e?	/Részletes kifejtés az 9. mellékletben/
8. blokk: A paktum finanszírozása		Itt kifejezetten a működtetés finanszírozási módját szeretnénk tisztázni
X	A paktum finanszírozásának módja	/Részletes kifejtés az 10. mellékletben/
9. blokk: A paktum jelenlegi helyzete		Azt kívánjuk tisztázni, hogy a paktumok életpályájuk mely szakaszán állnak.
Y	A paktum működésének jelenlegi állapota	A megadott skálán jelölje be, hogy jelenleg működik-e, ha igen, milyen intenzitással működik a paktum

2. tábla: A paktum-regisztráció mellékletei

Oszlop	Adat	Megjegyzés
1. melléklet: A paktum szintje		
A paktumok helyszínei		Milyen területi hatókörrel rendelkezik az adott paktum, tételesen, a megadott bontásban
2. melléklet: Az alapító szervezetek száma		
A paktum alapítóinak összetétele		Milyen típusú szervezetek milyen számban szerepelnek az alapítók között? Az adott paktum alapítóinak megnevezése, tételesen, a megadott bontásban
3. melléklet: Az alapítást követően csatlakozók száma		
A paktumhoz csatlakozók összetétele		Milyen típusú szervezetek milyen számban csatlakoztak? A megadott bontásban.
4. melléklet: Nem csatlakozott, de fontos partnerek száma		
Nem csatlakoztak, de a Paktum fontos partnerszervezetei		Milyen típusú szervezetek vannak még, amelyek fontosak a paktum számára, de nem tagjai a paktumnak?
5. melléklet: A gesztor szervezet megnevezése; a gesztor szervezet képviselőjének megnevezése; a paktum menedzser megnevezése		
A paktumok gesztor szervezetének, a gesztor szervezet képviselőjének és a paktum menedzserének elérhetőségei		Mindhárom szervezet/személy postacíme, web-címe, telefonszáma és e-mail címe
6. melléklet: Meghatározható-e a Paktum alapvető jellege, irányultsága		
A paktumok alapvető jellege, irányultsága		Jelölje 1-től 5-ig sorszámmal a legfontosabb stratégiai irányokat a megadottak közül

Oszlop	Adat	Megjegyzés
7. melléklet: A Paktum Irányító Testületének, Csoportjának taglétszáma		
A paktum Irányító Testületének, csoportjának tagjai által képviselt szervezetek		Milyen típusú szervezeteket képviselnek a paktumok irányító csoportjának tagjai?
8. melléklet: Van-e a Paktumnak saját menedzsmentje?		
Gyakori, hogy az egyik tag szervezetén belül működik a Paktum menedzsmentje		Ha ez egyik tag szervezetén belül működik a Paktum menedzsmentje, melyik szervezetnél, tételesen, a megadott bontásban.
9. melléklet: A paktum dokumentumok rendelkezésre állnak-e?		
Milyen dokumentumok készültek el, állnak rendelkezésre?		Jelölje, ha az adott Paktumnál rendelkezésre áll a listában felsorolt dokumentum!
10. melléklet: A paktum finanszírozása		
Az utolsó teljes gazdasági év költségvetésének forrás oldali összetétele		Itt kifejezetten a működtetés finanszírozási módját szeretnénk tisztázni. A költségvetés megadott bontás szerinti összetevői eFt-ban.

A feltöltött adatbázist értelemszerűen a Megbízó rendelkezésére bocsátjuk. Az már egy következő, kormányzati-foglalkoztatáspolitikai szintű döntés kérdése, hogy erre melyik szervezet, milyen mértékben és módon tart igényt, és hogyan látja lehetségesnek a folyamatos karbantartást, működtetést.

Kutatóink a helyszíni vizsgálatok során igyekeztek minél több dokumentumot begyűjteni a felkeresett paktumoktól és paktumokról. Ennek keretében rendelkezésünkre áll:

- 31 db Együtműködési megállapodás
- 24 db Ügyrend
- 40 db Helyzetelemzés
- 40 db Foglalkoztatási stratégia
- 04 db Képzési stratégia
- 20 db Munkaprogram, operatív terv
- 15 db Akcióterv, projekt-terv
- 13 db Cselekvési vagy ütemterv
- 16 db Kiadvány, hírlevél
- 10 db Költségvetés

A dokumentumok többsége elektronikus úton tárolható, más része papír-alapú formában is, vagy csak papíron áll rendelkezésünkre. Ez a gyűjtemény természetesen szabadon elérhető, rendelkezésre áll bárkinek, további vizsgálatra, elemzésre, kutató munkára.

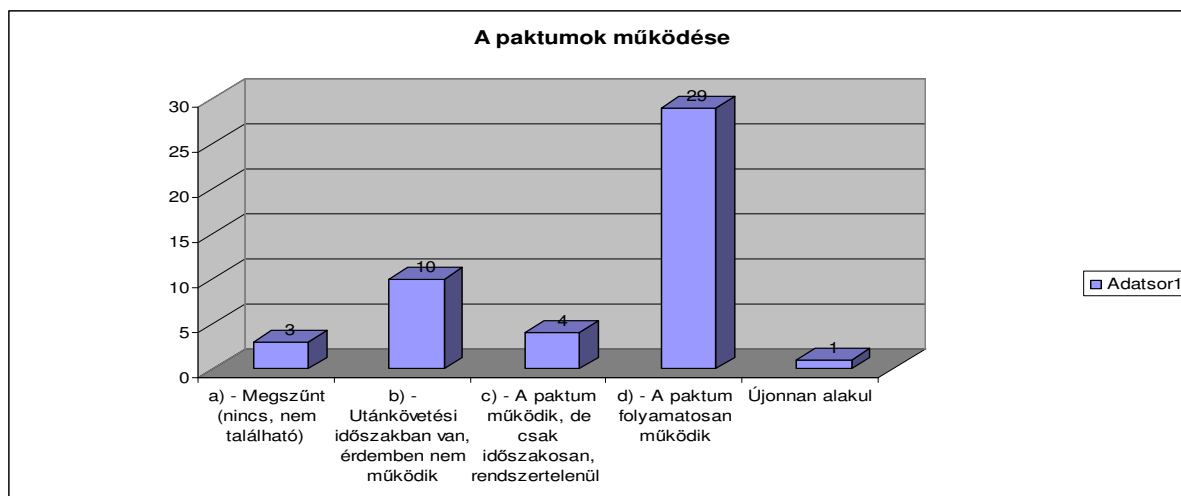
3. A paktumok vizsgálatának számszerű és tartalmi eredményei **Összefoglaló a hazai foglalkoztatási paktumok helyzetéről**

Jelen kutatás kiemelkedő jelentősége épp abban rejlik, hogy a kutatás idején létező foglalkoztatási paktumok mindegyikét felkereste és vizsgálta annak érdekében, hogy mélyebben megismerhessük azok tartalmát, jellemzőit, és működését. A kutatás során végül is 47 paktumot sikerült regisztrálni. A kutatás így valós „láttelelet” adott a paktumokról, ezzel segítve elő a vélemények megalapozását, esetleg ütköztetését.

3.1 Az alapvető jellemzők

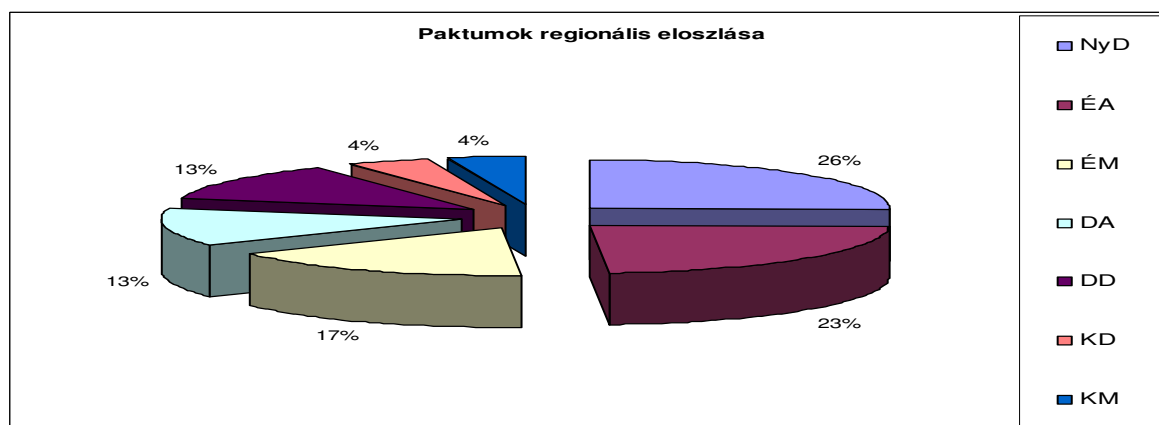
A kutatás kezdetén (2010. január-február) fellelhető információk alapján 47 paktumot sikerült beazonosítanunk, és azokról információt gyűjteni. Első, nagyvonalú közelítésben ezek

közül 3 gyakorlatilag nem létezik, 10 az utánkövetési időszakban csak formálisan működik, 4 csak rendszertelenül működik, 29 paktum az, amelyik folyamatosan működik, valamint egy éppen 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 hozzá tartozott a megvalósítást elősegítő pályázati háttér ugyancsak gyors és hamar népszerűvé váló megteremtése



2. ábra: A paktumok régiók szerinti elhelyezkedése

A paktumok területi hatály szerinti megoszlásában a kistérségi szint a domináns (2/3-os súllyal), ami megfelel a pályázati kiírás eredeti, szakértői koncepciójának. (Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az érdemben nem működő paktumok között a kistérségek ugyanilyen súllyal szerepelnek.) Azt is érdemes megjegyezni, hogy több paktumnál a valós hatókör – a munkaerőpiaci szegmensek szélesebb határai, a valós foglalkoztatási hatások következtében – jóval szélesebb, mint ami az alapítók köréből „hivatalosan” megállapítható. Ezt kifejezetten pozitív jelenségnek tartjuk, mert a paktumok szerveződésénél – elvileg – egyébként is követni kellene a munkaerőpiac szegmenseinek határvonalát.

3.2 A kezdeményező és a gesztor

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 befolyásoló tényező a pályázati forrás elnyerése volt. Kivételnek a Nyugat-dunántúli Régió tekinthető.

3. tábla: A pályázati lehetőség szerepe a paktum létrehozásában

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

A paktum gesztorja is legtöbbször az önkormányzati, térségi társulási körből került ki. A paktumok alapítói az előzőeken kívül többnyire civil szervezetek, képző intézmények voltak. Sajnálatos módon ebben a vállalkozások, illetve a szociális partnerek és érdekképviseltek kevésbé játszottak aktív szerepet.

3.3 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%), mögötte 23-23%-os aránnyal rendelkezik az eggyel kisebb (11-25 fős) és 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 sokan hiányolják ebből a körből a fejlesztési ügynökségek, szociális partnerek, a szakképzők és a térség meghatározó vállalkozásainak még nagyobb arányú részvételét.

3.4 A működtetés tervezett időtartama

A partnerség szellemével összhangban (és optimista hozzáállással) a paktumok nagy többségét határozatlan időre alapították. Csak jóval kevesebb olyan paktum van, amelyben már eleve egyfajta projekt-szemléletet követtek és határozott (pályázati) időtartamra hozták létre a paktumot.

4. tábla: A paktumok működtetésének tervezett időtávja

Szint	Határozatlan	Határozott	Nem ismert	Nincs adat	Összesen
Település	1	3	1		5
Kistérség	19	4	5	3	31
Megye	5			1	6
Régió	1			1	2
Határmenti	2	1			3
Összesen	28	8	6	5	47

Nem ismert: nincs rögzítve, az interjúalany nem tudott erre a kérdésre egyértelműen válaszolni

Nincs adat: nem találtunk válaszadót, illetve nem kaptunk választ

3.5 A paktumok irányítása

A paktumok irányítását egy legtöbbször 6-10 fős Irányító Csoport végzi. Ezen belül több, érdekes és sajátos ICS-alapítási és -működtetési stratégiát is sikerült beazonosítanunk. Az Irányító Csoport, mint legfőbb szakmai egyeztető, döntéshozó, irányító és ellenőrző szervezet funkcióját lényegében azonosan látják a paktumok.

A nyilvánosság, a társadalmasítás és párbeszéd legfőbb színtere a Foglalkoztatási Fórum. Az már paktumonként eltérő, hogy a Fórumnak ténylegesen milyen a súlya, 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%-a rendelkezik valamilyen menedzsmenttel (ezek egyötöde független, négyötöde az alapítók szervezetében működik), 15% 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 működtethető a paktum, de ezt nagyon törekeny és időleges megoldásnak tartjuk. 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.

3.6 Dokumentumok

A vizsgált 47 paktumból:

- 41 rendelkezik aláírt, formalizált partnerségi megállapodással
- 38 paktum készített helyzetelemzést és ugyancsak
- 38 esetben készült térségi, foglalkoztatási stratégia
- 26 esetben bontották le munkaprogram szintjére ezeket a stratégiákat, valamint
- 30 paktumnál fogalmaztak meg akció-, illetve projekt-tervet
- 32 paktumnál van ügyrendje az ICS-nek.

3.7 A paktumok finanszírozása

A finanszírozás meghatározó momentuma egyrészt az, hogy a paktumok négyötöde finanszírozta vagy finanszírozza a működését paktum-pályázati forrásokból, másik oldalról viszont a paktumok nagyobb része (25 paktum) több forrásból él, és ennél jóval kevesebb (15 paktum) az, amelyik csak egy finanszírozási csatornát tud használni. Vagyis egyik oldalról a paktumok valóban nagyon pályázat-függőek, másik oldalról viszont a paktumok egy nem is kicsi része már mélyebb gyökereket vert a saját térségében, és be tud vonni más az önkormányzatoktól, munkaügyi központoktól, egyéb partnerektől érkező forrásokat is.

„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 foglalkoztatás politika igényt tart a foglalkoztatási partnerségekre – a munkaügyi szervezettől átvállalt (megnyert) feladatok, szolgáltatások díja.

3.8 A paktumok tagjainak paktumbeli részvétele

A paktumok tagjai megfogalmaztak ugyan előzetesen is vállalásokat, de ez nem volt túlságosan gyakori. Azt viszont kifejezetten pozitívumnak tekintjük, hogy a paktumok mintegy 40%-ában adnak a tagok „dologi”, és mintegy 20%-ában „anyagi” jellegű támogatást. A tagok aktivitását és annak változását tekintve nagyon nehéz bármi általánosat

mondani. Többnyire van egy aktív, „kemény” mag, az ezen kívüliek aktivitása viszont térben is, időben is változó. Van, ahol egyértelműnek és általánosnak tekinthető az aktivitás csökkenése, van ahol ez változó, esetleg növekedő.

3.9 Foglalkoztatási stratégiák

A helyzetelemzés és a stratégia megfogalmazása általában széles helyi, közösségi bázisra épült, széleskörű vitákkal, végül támogatással. Ezzel együtt is gyakori hiba, hogy ezek túl sok, túl általános célokat fogalmaznak meg, vagyis nem eléggé lokálisak és konkrétak. Gyakran hiányzik mellőle a teljes mélységben kidolgozott akcióprogram, amikor a paktum nem látja a megvalósítás (finanszírozhatóság) lehetőségét. A stratégiák aktualizálása 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 „Gazdaság-fejlesztés” és a „Munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtása” funkciókat viszont csak a paktumok harmada emelte ki.

3.10 A partnerség jellemzői az induláskor és jelenleg

Ennek megítélésére egy kilenc tényezőtől 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 felelőségek és hasznok

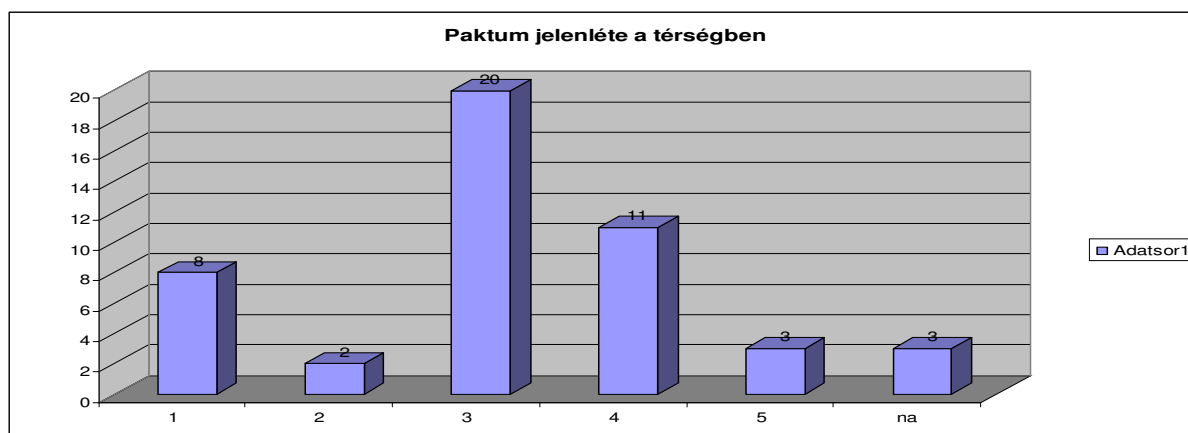
Az induláskor a paktumok közül a legtöbben még „középen” helyezkedtek el („Közös helyzetelemzés, politikák meghatározása”). Ehhez képest a mai helyzet jelentős átrendeződést mutat (ld. 5. tábla). Határozottan „javult”, feljebb tolódott a paktumok többségének pozíciója, ugyanakkor több paktum visszaesett egy alacsonyabb fokozatba (csak gyengén, esetlegesen van jelen).

5. tábla: 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 ez a szellem, de találkoztunk ugyancsak sok pozitív visszajelzéssel is.

A paktumok térségi jelenlétét, súlyát vizsgáló értékelés során (ld. 3. ábra) a paktumok 17%-a kapott nem elfogadható minősítést, a paktumok többsége (43%) közepesnek ítéli meg a hatását, 23% erősnek, 6% pedig nagyon erősnek ítéli a jelenlétét.



3. ábra: A paktum jelenlétének ereje az adott térségben

3.11 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
- információ hiány, ismeretek hiánya
- működési bizonytalanság, nem működő, vagy hiányzó menedzsment szervezet

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

3.12 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 – be tudjuk azonosítani, nagyon hasznos itinert tudunk adni mind a paktumok helyi szereplőinek, mind a foglalkoztatáspolitikai központi szereplőinek kezébe. (A következőkben felsoroltak természetesen átfogó kategóriák, részletes kibontásuk a záró tanulmányban olvasható.)

A) A belső tényezők

A1) 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

A2) A sikertelenség belső tényezői

- Kiábrándultság
- Belső kapcsolatok, támogatottság hiánya
- Alacsony hatékonyságú irányítás és menedzsment
- Alacsony aktivitás a tagok részéről
- Forráshiány

B) A külső tényezők

B1) A siker környezeti tényezői

- A helyi partnerségi kultúra jelenléte
- A helyi politika támogató hozzáállása
- A helyi szereplők összefogása
- Foglalkoztatás-, gazdaság-, területfejlesztési támogatás
- Pályázati támogatás
- A Munkaügyi Központ támogatása
- Paktumok összefogása

B2) A sikertelenség környezeti tényezői

- A támogató társadalmi feltételek (paktum-kultúra) hiánya
- A gazdasági válság, a foglalkoztatási lehetőségek általános és helyi korlátozottsága
- A pályázati rendszer
- A szervezetek, információk, tevékenységek szétforgácsoltsága
- A paktumok foglalkoztatási szerepének tisztázatlansága

4. A következtetések és ajánlások

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. Megnyertek olyan pályázatokat, amelyek nyomán létrejött egy valódi partnerség, és befogadtak olyan pályázatokat is, amelyek nem voltak reálisak.

Különböző dimenziókból nézve többféle csoport alakítható ki: 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 mindezt 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 alakították ki eredményes helyi partnerségeket.

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 helyi partnerséget,
- az öntevékenyek, akik a pályázat nélkül is létrehozták a partnerségek kereteit.

c) a kultúra, a közéleti szellemisége alapján:

- a pályázat szellemében / kultúrájában működők, akik a pályázat kiírása, formális szellemisége alapján alakították ki az együttműködést (vagyis annyit tettek meg, amit a pályázat sikere feltétlen megkövetel),
- a projekt-szemléletben 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 nyomkövetés időszakában is fenn kell tartani, de ehhez már nem fűződik belső elkötelezettség,
- a felszínesen működtetők, akik adott esetben korábban komolyan is vették a partnerséget, de időközben elfogyott a pénz, és ma már csak annyit tesznek ennek érdekében, amennyit feltétlen muszáj, vagy már eleve sem vették túl komolyan a partnerséget, és csak annyit tesznek meg, 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 évtized közepén, az első nagyobb paktum-létesítési hullám kezdetekor még a pályázatonak (sem) volt kiforrott paktum-víziója, 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 voltak adva, 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 hazai foglalkoztatási paktumok eredményességének megítéléséhez azt is mérlegelni kell – amit a kutatás korábban eléggé egyértelműnek mutatott –, 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.**

A foglalkoztatáspolitikai részéről jogosan vetődik fel az a kérdés is, hogy összességében milyen határfokkal hasznosult a foglalkoztatási paktumok támogatására fordított nem is csekély pályázati forrás. Ezt a kérdést nem akarjuk megkerülni, de előre kell bocsátanunk azt, hogy erre ezen kutatás keretében minimum két tényező alapján nem adható pontos, egzakt válasz:

- a) a pontos pénzügyi adatok a támogatás nagyságrendjéről és a vállalt kötelezettségek teljesítéséről csak **a pályázatot kiíró (ellenőrző) szervezetnél állnak csak rendelkezésre**, erre a kutatás nem terjedt ki, ilyen adatok begyűjtésére nem volt sem vállalkozásunk, sem felhatalmazásunk,
- b) egy hatékonysági, megtérülési mutató meghatározásához ha a nevező összege (a ráfordítás, a pályázatokra kifizetett összeg) ismert is lenne, a számláló (a hozam) meghatározása akkor is vitatható lenne. A mi felfogásunk szerint ugyanis **a paktum hozama nem egy egzakt szám** (pl. a létrehozott munkahelyek száma, vagy a partnerségbe bevont szervezetek száma), hanem maga az együttműködés (a partnerségi kultúra kialakulása és az együttműködés különböző formáinak kialakulása, amelyhez a paktum nyújtja a kereteket). Ennek eredménye lesz majd az összefogás, a pályázati aktivitás, a foglalkoztatási akcióprogramok megvalósítása, de a munkahelyek számának növekedése nem a paktumnál, hanem a tagoknál következik majd be, a fejlesztések, pályázati aktivitások stb. nyomán.

Ha mégis valamilyen számszerű közelítést kellene adni, a következőkből lehetne esetleg valamilyen nagyságrendi megfontolást megfogalmazni:

- A vizsgált 47 paktum közül **13 (28%) nem működik, 30 viszont (64%) folyamatosan, ma is működik**. Ezek szerint a 64% biztosan eredményesnek bizonyult (valamilyen szinten), de a ma már nem működő paktumok is hagyhattak nyomot a helyi közösségekben, csak ez a pályázati idő elteltével már nem kapott anyagi támogatást.
- A paktumok térségi súlyát, befolyását tekintve a kutatás **10 paktum hatását minősítette nem megfelelőnek (23%)**. 45% kapott közepes, 32% legalább jó minősítést.
- A forrás-ellátottságról 38 paktum adott információt. Ezek körében 13 paktum (34%) egyetlen (döntően, de nem kizárólagosan) pályázati forrást említett, 25 paktum (66%) viszont több forrásból is finanszírozza az együttműködést. Ez azt is jelenti, hogy **a pályázati források kétharmada volt képes további forrásokat mobilizálni a pályázatban meghatározott célok megvalósítása érdekében!**

Összességében úgy ítéljük meg, hogy mostanra egyfajta szakaszhatárhoz értünk, amely a múlt jelen tanulmánybeli áttekintése után új pályakép felvázolását igényli.

1) Az első és mindenképpen alapvető feltétel, hogy a foglalkoztatáspolitikai hogyan foglal állást a paktumokkal kapcsolatban. (Jelenleg a foglalkoztatáspolitikai hozzáállása épp olyan vegyes, mint a megvalósulás lent. Támogatást és szerepet kínál, de csak átmenetileg. Tartósan viszont mindeközül sem fogadta be a saját intézmény- és eszközrendszerébe a paktumokat.)

Ha nem akarja a paktumokat, ha nem kívánja integrálni saját foglalkoztatáspolitikai rendszerébe, a pályázati forrásoknak sincs értelmük, mert csak átmeneti és torz megoldásokat eredményez, felesleges illúziókat kelt. (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.

Ha a foglalkoztatáspolitikai jó eszköznek tartja a paktumokat, akkor viszont teljes szívről 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 színterét, ide értve azok szervezeti kereteit (a paktumokat, partnerségeket), jogosítványait és eszközrendszerét is. Ehhez viszont érdemi decentralizáció és források kellenének, amelyek felhasználását a paktumok irányíthatják, és egyúttal legitimálják.

2) Ez utóbbi esetben a következő döntési csomópont olyan paktumok létrehozását és működtetését jelenti, amelyek meg tudnak felelni az előzőekben 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. Amelyek „csak” vannak (utazók, potyautasok, pályázók), azokat értelemszerűen ki kell szűrni, szelektálni. (Egy minőségbiztosítási, megfelelőségi rendszert ezzel párhuzamosan folyamatosan is működtetni kell. Az nem jó, ha a mai példa szerinti anti-paktumok rontják a paktumok imázsát.)

3) Ezt követően pedig a helyi közösségek és létező paktumok dönthetik el, hogy ilyen feltételek mellett akarnak-e paktumot (mert van érdemi szerepe), vagy nem (mert támogatni, finanszírozni is kell); az itt is bemutatott jó és rossz megoldások, a siker és sikertelenség kritériumai alapján a paktumok szereplői is eldönthetik, hogy milyen szerepet szánnak a paktumoknak.

4) Azok a paktumok, amelyek mind a három előző fázison megerősítést nyertek, igényelhetik a korábbiakban (ld. 5.3.3) megfogalmazott kormányzati támogatás pénzügyi és szakmai-módszertani dimenziókban egyaránt. Számukra mér érdemes és hasznos lesz egy regionális koordinációs rendszer, módszertani továbbképzési rendszer kiépítése, és nekik lehet esélyük egy hatásos érdekképviseleti rendszer megszervezésére.

5. Az eredmények és hasznosíthatóságuk megítélése

5.1 A hipotézisek érvényesülése

A kutatás megkezdésekor megfogalmazott hipotézisekből (a következőkben: *dőlt betűvel*) a kutatás végén a következők igazolódtak be – vagy cáfolódtak meg:

a) *Abból indultunk ki, hogy a TEP az EU foglalkoztatáspolitikájának legjobb eszközei közé tartozik. Viszonylag gyors hazai elterjedése, kezdő évei után viszont szükség van a tapasztalatok összegzésére. Úgy gondoljuk, hogy a kutatás eredményeként össze kell és lehet is gyűjteni előremutató tapasztalatokat és ajánlásokat.* A kutatás eredményeinek birtokában ezt még inkább így gondoljuk, mert látjuk és láttattuk, hogy mennyire sokrétű, differenciált,

egyes esetekben eredményes, máskor kudarcos, gyengélkedő a paktum. Ezért a reális jövőképhez mindenképpen kell a kutatás eredményeinek mélyebb, helyi konkretizálása és átgondolása. Változatlanul úgy gondoljuk, hogy a paktumok nemcsak az európai, hanem a hazai munkaerőpiacon is a foglalkoztatáspolitikai sikeres eszközei lehetnek. Ugyanakkor már nem gondoljuk, hogy a paktumokat mindenáron támogatni kellene. Csak akkor van értelme a paktumok – tapasztalatainkat és ajánlásainkat is hasznosító – 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.

b) *A foglalkoztatáspolitikai feladatai túl összetettek, a szereplők túl széles körben vannak jelen a munkaerőpiacon, emiatt összefogás nélkül nem lenne esélyünk a foglalkoztatáspolitikai feladatok megoldására. Az együttműködés legadekvátabb kereteit a paktumok teremthetik meg. Úgy látjuk, hogy a kutatás eredményeként valóban sikerült feltárni, megfogalmazni a paktumok létesítéséhez és hatékony működtetéséhez szükséges feltételeket.*

c) *Az EU szubszidiaritási elve, illetve a foglalkoztatáspolitikában a lokális szintek növekvő jelentősége egyaránt azt indukálja, hogy szülessenek helyi, lokális foglalkoztatási stratégiák. Fel kell tárni, hogy a lokális szintek mennyire vannak erre felkészülve, milyen színvonalon voltak/lesznek képesek erre (véltetően ennek megvalósítása még támogatásra szorul). A jelenlegi paktumok ezt a kritériumot kevés kivétellel eredményesen teljesítik. A kutatás ugyanakkor rámutatott az ezzel kapcsolatban még meglévő szakmai problémákra (a konkrétság, helyi adottságokhoz igazítás, a megvalósítást biztosító akcióprogramok hiánya).*

d) *Az EU integratív iránymutatásai külön is megerősítik a paktumok jelentőségét, a jövőre nézve ki is tágítják annak lehetséges tartalmát (növekedés és foglalkoztatás). Meg kell vizsgálni, hogy ennek az integrált fejlesztéspolitikának vannak-e gyökerei, hogyan fejleszthetők a paktumok ebben az irányban. A kutatás azt igazolta, hogy egyre többen említik az integrált stratégiákat és azok szükségességét, a gyakorlatban ugyanakkor ez még nem nagyon érvényesül. Ehhez a paktumokat (és azok értékrendjét, nézőpontját) szervezettebben kellene illeszteni a területfejlesztési politikák rendszerébe.*

e) *A partnerség elvének érvényesítése továbbra is alapvető EU-s irányelv, amelynek egyik legjobb megnyilvánulása a foglalkoztatási partnerség. A kutatás során megvizsgáljuk, hogy a paktumokban a partnerség tényleges együttműködést, közös tevékenységeket indukált-e, erősítette-e a társadalmi tőke megnyilvánulásait a paktum szintjén. A feltárt kép nagyon nem 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.*

g) *A regionalizmus erősödésével a térségi foglalkoztatási partnerségek szerepe felértékelődik a régiók szintjén is. Megvizsgáljuk, hogy az új tervezési ciklusban az új régiós Operatív Programok számoltak-e a már létrejött és működő paktumok térségi szerepével, munkaerőpiaci hatásaival. Ez valójában elmaradt, mert nem a régiós operatív programok váltak a paktumok szempontjából legfontosabb központi programokká és pályázati forrásokká. Az vált elsődleges kérdéssé, hogy maga a foglalkoztatáspolitikai számol-e a paktumokkal. Egyébként utólagos mérlegelés alapján az átfogó válasza a kutatásnak – az érintettek véleménye alapján – az egyértelmű nem. A foglalkoztatási stratégiák és akcióprogramok nem kerülnek a ROP-ok látókörébe, esetlegesen kapnak onnan támogatást.*

h) *A hazai foglalkoztatási paktumok nem úgy szerveződtek, ahogy azt egy elvi útmutatóban ajánlani lehetne. A „legjobb gyakorlat” útmutatása addig élt ugyan, hogy Európában is a „kormányzati” szint volt az elsődleges kezdeményező, amely motiválta (és támogatta) a TEP-ek létrejöttét, mint ahogy nálunk is a kormányzati szint volt az, amelyik*

kezdemenyezte, és pályázati forrásokkal finanszírozta is a paktumok szervezését. Ezt követően viszont épp az maradt el – az esetek jelentős részében – ami a paktumok lényege: a helyi kezdeményezés, összefogás, aktivitás. A paktumok jelentős részét ma is inkább a kormányzati szándék és a központi finanszírozási forrás, és nem a lokális akarat élteti. A kutatás azt mutatta ki, hogy a paktumok négyötöde valóban a paktum-pályázati forrásokra támaszkodik. Vannak ugyan helyi – pénzbeli és dologi – támogatások, de ezek általában csak kisebb súllyal szerepelnek. Viszont azt sem igazolta a kutatás, hogy a paktumok csak a pályázati források miatt jöttek volna létre, és ne állna azok jelentős része mögött helye akarat és összefogás. Vagyis valóban nem egyértelmű a helyzet. 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 forrás-szerzési szándékoknak a megvalósulását is. Talán oldja a hipotézis szigorát az, hogy egyre több paktum működik több finanszírozási forrásból, von be helyi támogatókat is, bár csak egy-két olyan paktum akadhat, amelyik központi forrás nélkül is fenn tudná tartani magát.

i) *Az természetesen nem vitás, hogy kellett a kormányzati kezdeményezés és támogatás, de az sem kétséges, hogy amíg ez az erősebb motívum, és hiányzik a helyi – morális, szakmai, szervezeti, finanszírozási stb. – feltételrendszer, addig nem számíthatunk lényeges előrelépésre. Ez utóbbit kell minél előbb – elvi és gyakorlati síkon egyaránt – megteremteni. Azt, hogy ez lenne-e az erősebb motívum, nehéz egzakt módon bizonyítani vagy cáfolni (ld. az előző bekezdésben megfogalmazottakat). A siker és sikertelenség tényezői egyértelműen jelzik ugyanakkor, 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.*

j) *Az előzőnek egy másfajta dimenziójában azt látjuk és gondoljuk, hogy a hazai „paktum-mozgalom” egy jelentős mennyiségi felfutási fázison jutott túl az elmúlt időszakban. Viszonylag sok paktum jött létre, több, mint amire egyébként – önmagában és önmagától – számítani lehetett volna. A mennyiségi növekedés ugyanakkor az esetek egy jelentős részében nem jelentett érdemi, minőségi tartalmat is. A paktumok gyakran inkább a pályázati kiírás feltételeinek kívánnak (tudnak, akarnak) megfelelni, mint a helyi foglalkoztatáspolitikában aktív, meghatározó szerepet betölteni. Ezt a kutatás számai – ld. pl. a paktumok helyi súlyának, szerepének megítélése – elég egyértelműen igazolták. Egyértelműen az a véleményünk, hogy csak azért, hogy legyen több paktum, nem érdemes lépéseket tenni, ha az újak nem felelnek meg egy komoly minőségi követelménynek.*

k) *Ebből következően a jövőben nagy valószínűséggel nem feltétlen új paktumok tucatjainak létrehozására kellene a foglalkoztatáspolitikának koncentrálnia, hanem arra, hogy a meglévők érdemben, minőségben, jól működjenek, és így nyújtsanak követendő mintát másoknak. Az előzőből következően tartjuk ezt is igaznak. (Természetesen, mint az előzőeket, ezt sem gondoljuk abszolút igazságnak. Ha a foglalkoztatáspolitikai széles körben igényt tart a paktumok lokális szerepére, abból következhet az az igény, hogy nagy számban jöjjenek létre – minőségileg megfelelő – új paktumok.)*

l) *Azt vélelmezzük, hogy a paktumok létrejöttét nem elsősorban a helyi munkaerőpiacok állapota, hanem a helyi (lehetséges) szervezők megléte vagy hiánya, a szakmai kompetenciák rendelkezésre állása (szakmaként ide értve a foglalkoztatáspolitikai és a pályázat-készítői szaktudást is) és a kezdeményező/szervező készség mértéke határozta meg. Elvileg ott kellene, hogy először létrejöjjenek helyi összefogások, ahol a legnagyobb a munkaerőpiaci probléma, kihívás, ahol a leginkább szükség lenne a paktumok erejére. A gyakorlat nem féltetlen igazolja ezt. Érdemes lehet egy térképre kivetíteni a munkaerőpiaci helyzetet és a paktumok sűrűségét.*

Ott vannak inkább – érdemi, sikeres – paktumok, ahol vannak helyi kezdeményezők, megvannak a szakmai kompetenciák. Ezt a hipotézist a gyakorlat részben, de nem teljesen igazolta. Egyértelműen beigazolódott, hogy milyen 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-szellemiség váltotta ki a paktumokat. A második legnagyobb paktum-sűrűséggel 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.

m) Ez egyúttal azt is megmutatja, hogy a foglalkoztatáspolitikának hova kell fókuszálnia, hova kell leginkább szakmai támogatást nyújtania annak érdekében, hogy a paktumok kellő sűrűséggel és egyenletességgel – a munkaerőpiaci szegmenseket és azok differenciáltságát is követve – jöjjenek létre. A tanulmány összegzésében ehhez képest még egy lépéssel előbből kerestük a megoldást. A foglalkoztatáspolitikának először is azt kell eldöntenie, hogy milyen szerepet kíván szánni a paktumoknak. Az a kérdés, hogy a paktumok fedjék le többé-kevésbé a magyar munkaerőpiac egészét, csak ennek függvényében merül fel, valamint úgy, hogy a korábban többször is említett minőségi követelményeket természetesen ebben az esetben is tartani kell.

n) A hazai foglalkoztatáspolitikai önmagában is elég ambivalens módon viszonyul a paktumokhoz. Egyik oldalról láthatóan igényli, támogatja a paktumok létrejöttét és működését. Másik oldalról úgy véljük, maga a foglalkoztatáspolitikai sem illesztette még bele saját rendszerébe a paktumokat. Ehhez – megítélésünk szerint – az kellene, hogy alakuljon ki a foglalkoztatáspolitikának egy érdemi, aktív lokális szintje, amelyik szervesen illeszkedik a foglalkoztatáspolitikai egészének szervezeti, döntési, finanszírozási rendszerébe. Nem látszik – legalábbis ma még – a lokális paktumok markáns, egyedi (lokális), ugyanakkor rendszerintegráns foglalkoztatáspolitikai pozícionálása, szerepköre. Ezt változatlanul így látjuk most is.

o) Ez adná meg a lokális paktumok foglalkoztatáspolitikai beágyazottságát, legitimitását és súlyát, valamint ezen keresztül lehetne elérni azok tartós fenntarthatóságát is. Igen.

p) Eddigi elméleti és gyakorlati ismereteinkre alapozva az a szakmai meggyőződésünk, hogy a mi nemzeti viszonyaink között a kistérségi szintű foglalkoztatási paktumok lehetnek azok, amelyek a leghatékonyabban megszervezhetőek és beilleszthetőek a foglalkoztatáspolitikai rendszerébe. Innen kiindulva kaphat "alulról építkező" impulzust, illetve a másik irányban helyi alátámasztást a foglalkoztatáspolitikai nemzeti szintje. A létező paktumok is legnagyobb számban kistérségi szinten szerveződtek, és vannak magasabb szintű paktumok, amelyek működési problémái ugyanezt erősítik meg. Ugyanakkor a kutatás azt is jelezte, hogy egyrészt adott esetben egy magasabb szerveződési szint is lehet nagyon jól működő (pl. egy megyei vagy régiós paktum, koordináló, ernyő-funkcióval), másrészt a kistérségi paktumok között is lehetnek (vannak is) sikertelenek.

q) A nemzeti foglalkoztatáspolitikai támogatása és a lokális munkaerőpiacok megerősítése érdekében egyrészt a kistérségi paktumok hálózati rendszerét (network-jét) kellene fokozatosan és folyamatosan kiépíteni az elkövetkező években. Másrészt – ezzel párhuzamosan – kialakíthatók a régiós paktumok, amelyek lefedik és inkubálják az eltérő helyzetű kistérségi paktumokat. Mindezek fölött a nemzeti foglalkoztatáspolitikai keretei között megszervezhető ezek országos koordinációja, így teljessé válhat a vertikális struktúra is. Ez természetesen függ a foglalkoztatáspolitikai jövőbeli felfogásától, de egyébként összhangban áll az előzőleg megfogalmazottakkal, és a paktumoknak a tanulmányban idézett támogatási igényével is.

r) *A Munkaügyi központok (kirendeltségek) fontos szereplői a munkaerőpiacnak, de nem helyettesíthetik a foglalkoztatási paktumokat. A Munkaügyi kirendeltségek elsősorban a munkanélküliekre/álláskeresőkre fókuszálnak (vagyis a szűkebben értelmezett munkaerőpiaci politika szervezetei), míg a Paktumok a (most szintén szűkebben értelmezett) foglalkoztatáspolitikai szervezeti-együttműködési kereteit hivatottak megteremteni. A kutatás egyértelműen bizonyította ennek egyik oldalát, vagyis azt, hogy a paktumok nem létezhetnek a Munkaügyi Központok anyagi, információs, infrastrukturális stb. támogatása nélkül. Amelyik paktum mögött egy aktív és elkötelezett Munkaügyi Központ vagy Kirendeltség áll, az sikerre ítéltetett, és fordítva, ahol ez hiányzott, ott nagyon nehéz jelentős sikereket elérni. Másik oldalról azt is látni kell, hogy a hipotéziseink elvi álláspontjait a hazai gyakorlat nem teljesen veszi tudomásul. Elvileg igaz, hogy a munkaerőpiaci és foglalkoztatási politika a Munkaügyi Központ és a Paktum mentén megosztható lenne, és ez egy jól működő munkamegosztás is lehetne, csak ez még nem tudatosult egyik szervezetben sem – tisztelet a kivételnek –, ezért ma még mindenki mindent akar (és mindenkitől mindent követelnénk).*

s) *A Paktum lehet egy lokális, integrált növekedési és foglalkoztatási politika kialakítója, „gazdája”, szervezője és felügyelője. A lokális paktum a lokális színterekhez (azok lokális sajátosságaihoz) igazodó lokális stratégia keretében képes összefogni a lokális színterek szereplőit, azok eszközeit, anyagi és szellemi kapacitásait. Mint a korábbiakban már megfogalmaztuk, ez egy lehetséges, megítélésünk szerint nagyon is jó megoldás lenne, de megvalósulása egyértelműen a foglalkoztatáspolitikai döntésektől függ.*

t) *A fentiekből következően kritikus és mindenképpen differenciáló tényező az, hogy az egyes paktumokat hogyan sikerült beágyazni a helyi politikai-intézményi környezetbe. Azt gondoljuk, hogy ahol adott volt, vagy egy paktum-felhívással viszonylag egyszerűen megteremthető volt egy helyi összefogás, ott viszonylag eredményesen működik a paktum, míg ahol ez a feltétel hiányzott, ott ha létre is jött egy paktum, az nem szervesült, nem képes eredményesen működni. A kutatás is ezt igazolta.*

u) *Ez a feltétel sajnos nagyon sok helyen hiányzik. Úgy láttuk, hogy ez így van.*

v) *A foglalkoztatási paktumokkal kapcsolatosan volt, amikor csak az új megállapodások létrehozását, és volt, amikor a meglévők menedzsmentjének a működését kívánták elősegíteni, de nem volt egy koherens elképzelés arról, hogy a fenntarthatóságukat hogyan lehet elősegíteni/biztosítani. Megítélésünk szerint az lenne a legjobb megoldás, ha a foglalkoztatási paktumok integrált munkaerőpiaci programként bekerülnének az Ft. eszköztárába. Ezt változatlanul az egyik lehetséges megoldásnak gondoljuk, de természetesen más megoldások is lehetségesek, a már említett foglalkoztatáspolitikai döntés keretében. Maguk a paktum-menedzserek is leginkább egy több-csatornás finanszírozási modellt tartanának elképzelhetőnek és működőképesnek.*

5.2 A célok, hipotézisek, módszerek és eredmények összhangja

Való igaz az, hogy ha valaki „csak” a szakirodalom, vagy a Nyugat-Európában több helyen tapasztalható sikeres megvalósítás oldaláról közelít, az alapvetően a sikereket fogja keresni és meglátni a hazai paktumokban is. Mint ahogy az is igaz, hogy ha más valaki „csak” azt nézi, hogy a paktumokra fordított összegből közvetlen hány darab, statisztikailag kimutatható munkahely jött létre, az alapvetően a sikertelenséget, alacsony hatékonyságot fogja keresni és meglátni a hazai paktumokban is.

Jelen kutatásunk legfontosabb eredményének azt tartjuk, hogy a gyakorlatilag teljeskörű adat- és állapot-felvétellel most már mindenki számára valós és sok-dimenziós helyzetképet sikerült kialakítani.

A teljeskörű vizsgálat szükségességét már több pályázati fordulóban igyekeztük bizonyítani, mert tény, hogy egynéhány példát lehet „ezen” és „azon” (a sikeres és sikertelen) oldalon is találni. A kutatás egyértelműen bizonyította, hogy a célok eléréséhez (a reális kép kialakításához), a hipotézisek verifikálásához ez volt az egyetlen célravezető út. Láthatóvá vált a paktumok sokszínűsége, különbözősége, a siker és a kudarc modellje, a támogatás hasznosulásának és elűzésének útja is. Mint ahogy az is kiderült, hogy a hipotéziseinknek is egyik része egyértelműen beigazolódott, más része viszont nem. Ehhez pedig kellett a dokumentumok áttekintése is, és a kérdőív, az interjú-technika alkalmazása, a viszonylag egzakt és a szubjektív információk összegyűjtése is.

Összességében így jutunk el ahhoz – ami a kiinduló célunk is volt – hogy valóban reális döntési helyzetbe hozzuk a foglalkoztatáspolitikát a paktumok jövőbeli helyének, szerepének megítélését illetően, illetve a működő és a tervezett paktumok szereplőit a tapasztalatok értékelését, hasznosítását illetően.

5.3 A kutatás eredményeinek hasznosíthatósága

- a) **A kormányzati szintnek:** Az illetékes tárca a paktum regiszter alapján egy folyamatosan naprakész, a paktumok működésével kapcsolatos információkat tartalmazó adatbázist teremthet magának. (Ilyennel eddig nem rendelkezett sem a Minisztérium, sem a Foglalkoztatási Szolgálat.) Megítélésünk szerint a tanulmány reális képet alkot a paktumok jelenlegi helyzetéről, ezzel elősegíti, megalapozza azt, hogy a kormány el tudja dönteni, milyen jövőképet szán a foglalkoztatási paktumoknak. (Ideértve azt az alapvető kérdést, hogy mennyire akarja a foglalkoztatáspolitikát társadalmasításának megerősítését, lokális résztvevői bázisának kiszélesítését.) A foglalkoztatáspolitikát hasznos információkat kap a foglalkoztatási eszközrendszer fejlesztéséhez. A siker és sikertelenség külső tényezőinek azonosítása további intézkedéseket alapozhat meg. A paktumok által igényelt támogatást mindezek fényében érdemes mérlegelni.
- b) **A Foglalkoztatási Szolgálat:** A paktum regiszterből ugyancsak hasznos információkat nyerhet a jelenlegi paktumokról, amellyel kialakíthatja a saját paktum-politikáját, közelítésmódját, kapcsolatrendszerét. A kutatás tapasztalatai hozzásegíthetik ahhoz, hogy jobban megismerje azt a közeget, amelyben a foglalkoztatáspolitikát megvalósítását kell majd elősegítenie.
- c) **Regionális fejlesztési tanácsok, ügynökségek:** A foglalkoztatási paktumok – mint a helyi közösségek öntevékeny szerveződései – fontos potenciális partnerek lehetnek a regionális és lokális fejlesztési politikák megvalósításában. Ehhez viszont nekik is meg kell ismerniük a paktumokat, mint lehetséges partnereket, a bennük rejlő lehetőségekkel és korlátokkal együtt. A foglalkoztatási paktum olyan partner lehet számukra, amelyik magában hordozza az integrált területfejlesztési politika helyi adaptálásának, majd menedzselésének lehetőségét, vagy legalábbis fontos helyi szövetséges lehet ezekben.
- d) **Önkormányzatok, térségi társulások:** A foglalkoztatási törvény megfogalmazza az önkormányzatok munkaerőpiaci felelősségét és feladatát, az önkormányzati törvény viszont ezt nem nevesíti. A lokális foglalkoztatási paktumok segíthetik ezt áthidalni azzal, hogy az önkormányzatok, kistérségi társulások aktív támogatásával átvállalhatják ezt az Ft-ben megfogalmazott funkciót. Ehhez viszont a helyi önkormányzati testületek, vezetők számára is segítséget nyújt a tanulmány a paktumok jobb megismerésével. A paktumok sikeres működése pedig egyértelműen segítheti térségi foglalkoztatási problémáik megoldását.

- e) **Szociális partnerek:** A foglalkoztatási paktumok elvileg az érdekegyeztetés elméletben és gyakorlatban egyaránt elismert szervezetei, de ezt a hazai szociális partnerek eddig még nem igazán fogadták be. Számukra is fontos információ, hogy a paktumok igényt tartanának az aktív részvételükre, de nem igazán találják azokat a lokális szervezeteket, amelyeket be tudnának vonni a paktumok irányításába. A kutatás eredményei alapján jobban megismerhetik ezt a színteret, és újabb impulzust kaphatnak a helyi hálózatok tovább-építéséhez és aktivizálásához.
- f) **A megalakított paktumok:** Számukra valójában egy széles tükröt tart ez a tanulmány, hiszen róluk szól. Ezzel együtt segítheti ön-azonosságuk megtalálását. Ha beazonosítják magukat a felmérés egyes kérdéseibe és eredményeibe, az hozzásegítheti őket önmaguk jobb megismeréséhez. A jó és rossz gyakorlatok megismerése és végiggondolása, a belső és külső korlátok beazonosítása és feloldási lehetőségeinek megfogalmazása hozzásegíthet a tudatosabb és hatásosabb jövőbeli működéshez.
- g) **A tervezett paktumok:** A tapasztalatok, a jó és rossz gyakorlatok, a siker és sikertelenség tényezői biztosan elősegítik annak eldöntését, hogy a lokális munkaerőpiaci partnerek akarnak-e paktumot létrehozni, megteremthetők-e az ehhez szükséges feltételek (ide értve a partnerek lehetséges körét, a várható aktivitás, és természetesen a fenntarthatóság, finanszírozhatóság kérdését is), és mit kell (avagy mit nem lenne jó) tenniük annak érdekében, hogy egy eredményes paktumot alakítsanak ki, illetve működtessenek.