

**Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány
(ÉMORKA)**

Készült a Közösen a jövő munkahelyeiért Alapítvány támogatásával

**Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási
kapacitásainak növelési lehetőségei**

Vezetői összefoglaló

A kutatócsoport tagjai:

Vezető:

Dr.G.Fekete Éva

Munkatársak:

Dr.Dabasi Halász Zsuzsanna

Szép Tekla

Lipták Katalin

Osgyáni Gábor

Baksa Sára

Kispataki Csaba

**Miskolc
2011. március**

1. Célok, módszerek, elvégzett feladatok

A **“Közösen a jövő munkahelyeiért” Alapítvány** által támogatott kutatás témáját a helyi önkormányzatok és civil szervezetek munkaerőpiacról kiszorultak munkával való kapcsolatának fenntartásában, a munkából származó jövedelmek biztosításában vállalt szerepének vizsgálata alkotta.

A kutatás célja a munkaképes lakosság számára „segély helyett munkát” célkitűzés megvalósíthatóságának egyik fontos eleméről, a helyi foglalkoztatási kapacitásokról megalapozott információk nyerése, a helyi foglalkoztatás jó gyakorlatainak, különösen az „Út a munkához” Program eddigi tapasztalatainak, valamint a továbbfejlesztés lehetőségeinek feltárása, e tekintetben a különböző településtípusok szerinti különbségek bemutatása és ezzel a területi különbségekre is érzékeny foglalkoztatási politika alakításának segítése volt.

A kutatás során:

1. A helyi foglalkoztatás nemzetközi és hazai szakirodalmát áttekintve felvázoltuk a munkanélküliség helyi kezelésének alternatíváit, a foglalkoztatási paktumok és az Út a munkához Program kezdeti – mára végső – tapasztalatait.
2. A hatályos joganyag, az önkormányzatok és civil szervezetek gazdálkodásának szabályai alapján pénzügyi, gazdasági és társadalmi elemzést végeztünk a munkanélküliség különböző nagyságú és típusú településeken történő helyi kezelésének alternatíváira vonatkozóan.
3. Az észak-magyarországi és az észak-alföldi régiókban összesen 10 db, ebből 2-2- hasonló adottságú településén esettanulmányokat készítettünk a helyi foglalkoztatás gyakorlatáról és tapasztalatairól.

1. táblázat: Az esettanulmányok helyszínei:

<i>Település</i>	<i>megye</i>	<i>2010 Népesség száma (fő)</i>	<i>Regisztrált munkanélküliek aránya (%) 2008.12.</i>	<i>A rendelkezésre állási támogatásban részesítettek közül foglalkoztatásban részt vettek száma (fő) 2009</i>	<i>2009 közfoglalkoztatásban részt vettek aránya munkaképes korú lakosságon belül (%)</i>	<i>Szociális földprogram</i>	<i>Szociális szövetkezet</i>	<i>Foglalkoztatási paktum</i>	<i>ESZA típusú projekt</i>
Bátonyterenye	Nógrád	12967	14,54	379	4,10	0	0	1	1
Pásztó	Nógrád	9711	9,78	195	2,97	0	0	1	0
Szikszó	BAZ	5470	13,13	186	4,63	0	0	1	0
Emőd	BAZ	5108	9,53	135	3,69	0	1	0	0
Ónod	BAZ	2621	19,07	210	12,54	0	0	0	0
Alsóvadász	BAZ	1579	22,13	120	12,58	0	0	1	0
Vizsoly	BAZ	878	26,37	125	20,73	0	1	0	1
Hét	BAZ	512	16,14	50	13,93	0	0	0	1
Füzér	BAZ	470	11,44	29	8,53	1	0	1	1
Gagybátor	BAZ	233	19,81	10	9,17	0	0	1	1
összesen		39549		1439		1	2	6	5

4. Kérdőíves lekérdéztést végeztünk 100 településen. A helyi önkormányzatok és a non-profit foglalkoztató szervezetek vezetőit a helyi foglalkoztatás kapacitásairól és eredményeiről, valamint az általuk szükségesnek tartott feltételrendszerrel kérdeztük. A területi elemzések elvégezhetősége érdekében 9 mutatóból megalkottunk egy települési fejlettségi komplex mutatót.

2. táblázat: A kérdőíves megkérdezés települései

<i>megye</i>	10-499	500-999	1.000-2.999	3.000-9.999	10.000-29.999	30.000-99.999	100.000 -	Összesen
	<i>fő lakossal</i>							
Borsod-Abaúj-Zemplén	10	13	20	8	5	1	1	58
Heves	1	4	5	4	0	0	0	14
Nógrád	1	3	7	1	1	1	0	14
Szabolcs-	0	4	4	4	1	0	1	14

Szatmár-Bereg								
Összesen	12	24	36	17	7	2	2	100

5. A helyi önkormányzatok, foglalkoztató civil szervezetek, foglalkoztatási szakértők, összesen 22 fő meghívásával a kutatás során feltárt problémákra fókuszált műhelymunkát szerveztünk, melyen megvitattuk a feltárt eredményeket, az egyes megoldási alternatívák előnyeit és hátrányait és javaslatokat fogalmaztunk meg a központi és a helyi kormányzat felé.
6. A helyi foglalkoztatási problémák kezelésének elméleti kérdéseit, nemzetközi és hazai jó példáit, a kérdőívek a megalkotott modelleket és azok értékelését, valamint a javaslatokat egy zárótanulmányban foglaltuk össze.

A kutatásban a Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet munkatársai és hallgatói, valamint az Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány munkatársai vettek részt Dr.G.Fekete Éva egyetemi docens és Dr. Dabasi Halász Zsuzsa egyetemi adjunktus vezetésével.

2. Eredmények - a foglalkoztatás Északkelet-Magyarországon kialakult helyi modelljei és azok (területi szempontokat is figyelembe vevő) értékelése

2.1. A munkanélküliség alakulása

Északkelet-Magyarország megyéiben él az országban nyilvántartott munkanélküliek kb. ¼-e, míg a foglalkoztatottaknak csupán 15%-a. A nyilvántartott munkanélküliek aránya évek óta országosan itt a legmagasabb, a 2008-2010-es években a munkaképes korú (15-64 éves) népesség 12-16%-a. Az érintett két régió munkanélküliségi rátája másfélszerese az országos rátának.

A munkanélküliség a 2001-2002 között megfigyelhető kisebb csökkenést követően, 2004-től a térség mind a négy megyéjében növekszik. A válság hatására, 2008 után a munkanélküliség növekedésének dinamikája láthatóan felgyorsult, de ez ebben a térségben kevésbé köthető a válsághoz, mint más régiókban. Itt ugyanis a ráták emelkedésének üteme már korábbról erősödik. A nyilvántartott álláskeresők havi átlagos létszámának változása még inkább mutatja, hogy a térségben a munkanélküliség gyorsabb növekedése már 2006-ban elkezdődött, amit a válság kétségkívül még tovább erősített.

A munkanélküliség térségen belüli alakulása erős összefüggést mutat a települések népességszám szerinti nagyságával. A településméret csökkenésével egyre magasabb átlagos munkanélküliségi rátákkal találkozhatunk. A munkanélküliségi ráta 2008 és 2010 között minden településkategóriában nőtt, azonban a korábban relatíve jobb helyzetben lévő településcsoportokban a növekedés jóval dinamikusabb volt. A települési lejtő a munkanélküliségi rátáknak a két 100 ezer főnél népesebb városban átlagosan 30%-ot meghaladó mértékű emelkedése után is megmaradt. A munkanélküliség mértékének a települési fejlettség szerinti csoportok szerinti, a fejlettebbektől a fejletlenebbek irányába mutató látványos emelkedése és a válság hatására differenciált, a fejlettebbeket jobban sújtó változása szintén jellemző.

Az ÁFSZ adatai szerint 2010. decemberében a négy megyében 1.200 ezer fő munkavállalási korú (15-64 éves) lakossal lehetett számolni. A foglalkoztatottsági ráta nem éri el az 50%-ot (48%). A 70%-os foglalkoztatottsághoz 835 ezer főnek kellene dolgoznia. Ezzel szemben kb. 560 ezer fő dolgozik és kb. 112 ezer fő a nyilvántartott álláskereső. Ha minden álláskeresőt sikerülne munkába állítani, még úgy is kb. 163 ezer főt az inaktív állományból kellene a

munka világába visszavezetni, ami az összes inaktív kb. 30%-a. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi munkahelytömeg megtartása mellett is mintegy további 275 ezer munkahely lenne kívánatos (és még nem is a 15-74 éves korosztállyal számoltunk!) 55%-os foglalkoztatottsági követelmény mellett jóval, a nyilvántartott álláskeresők számánál is kevesebb, de még mindig kb. 88 ezer új munkahelyre lenne szükség. A kisebb mértékű foglalkoztatottsági cél esetében is 100 munkaképes korú lakosra 7, egy településre átlagosan 105 munkahely hiányzik. A fajlagos munkahely hiány – összhangban a munkanélküliség mértékével – a kisebb és fejletlenebb települések esetében magasabb. Ugyanakkor 1 településre vetítve az 55%-os foglalkoztatottság esetén sem a nagyobb és fejlettebb települések mutatják a magasabb munkahelyigényt.

2.2. A foglalkoztathatóság jellemzői

Az „Út a munkához” Program előkészítéseként a régió településeiben is felülvizsgálták az önkormányzatok a munka világán kívül rekedt munkaképes korú lakosokat és csak azokat hagyták a szociális segélyre jogosultak sorában, akik egészségi állapotuk, gondoskodásra szoruló kisgyermekük vagy életkoruk alapján nem, vagy csökkent mértékben képesek munkavállalásra. A többieket Rendelkezésre Állási Támogatásra jogosultnak minősítették. Gyakorlatilag ez a csoport alkotta a foglalkoztatás célcsoportját: a jelenleg nem foglalkoztatott, de munkára képes munkaképes korú népességet. A RÁT-osok száma a nyilvántartott munkanélkülieknek általában 40%-a. A kisvárosi és a nagyvárosi településkategóriában ennél 3%-kal kevesebb, a többi településcsoportban 3%-kal magasabb. A RÁT-osok munkanélküliekhez viszonyított aránya pedig a települési fejlettség növekedésével párhuzamosan csökken.

A kérdőív válaszai alapján a jelenleg a munka világából kiszorultak foglalkoztathatóságáról alkotott képet tovább árnyalhatjuk. Válaszadóink szerint a foglalkoztatás legerősebb akadálya a megbízhatóság és a munkához való kedvező hozzáállás hiánya. Legkevésbé jelent gondot az egészségi állapot. A fejlesztéssel pedig leginkább a munkatapasztalat és a képzettség hiánya pótolható.

A foglalkoztathatóság megítélése a településméret szerint némiképp változik. A leginkább szembejövő a nagyvárosok kritikussabb véleménye: a foglalkoztathatóság mértékét minden szempont alapján alacsonyabbnak, a megbízhatóság és hozzáállás hiányát pedig súlyosabbnak ítélték meg, mint a kisebb településeken. Ugyanakkor a munkaerő fejleszthetőségében való bizodalomuk nagyobbak bizonyult. A kisebb településeken minden szempont alapján magasabb arányban tartják foglalkoztathatónak a munkanélkülieket. Különösen az egészségi állapotot tekintve optimistábbak. A munkaerő hozzáállásának, megbízhatóságának megítélése a 3-10 ezer lakos közötti – a régió viszonyai között – nagyobbak tekinthető - települések kategóriájában a legkedvezőbb.

2.3. Helyi foglalkoztatási kapacitások

A vállalkozások sűrűsége és foglalkoztató képessége is elmarad a többi régió értékeitől és az országos átlagoktól.

A vállalkozások 10.000 lakosra jutó száma úgy a településméret, mint a települési fejlettségi szerinti kategóriák szerint is növekvő. A nagyobb és fejlettebb településeken a legmagasabb (145, ill. 136 db / 10.000 fő), de nem a legapróbb falvakban a legkisebb, hanem az 500-999 fős kategóriában (50db/10.000fő). A térségen belül tehát az egyes településcsoportok között közel háromszoros eltérés mutatkozik. Ez a foglalkoztatási kapacitásban is visszatükröződik.

A közfoglalkoztatás a régióban a kezdetektől jelen van. A vizsgált települések 40%-ában már 1997 előtt is szerveztek közfoglalkoztatást, ám ennél valamivel több esetben csak 2000 utántól emlékeznek a közfoglalkoztatás indulására.

A térség egészében 2009-ben a közfoglalkoztatásban résztvevők a munkaképes korú népesség 4,8%-át, a teljes népesség 3,3%-át tették ki. (Ez utóbbi arány 2007-ben még csak 2,1% volt.) A közfoglalkoztatás kiterjedtsége a települési méretek és a települési fejlettség szerint is egyértelmű lejtőt rajzol ki. A legkisebb és legfejletlenebb településeken akár a népesség több mint 10%-a is érintett lehet a közfoglalkoztatásban, míg a nagyobb és fejlettebb települések népességének csak alig 1%-a érintett.

2007 és 2008 között a közfoglalkoztatásban részt vevők száma alig változott, sőt 3%-kal csökkent. Ezzel szemben 2008 és 2009 között a növekedés 64%-os volt. A legnagyobb mértékű növekedés a fejlettebbnek mondható, 10 ezer lakosnál népesebb városokban következett be. A 2009 és 2010 közötti változásokra csak kérdőíves felmérésünk adataiból következtethetünk. Eszerint jellemzően stagnálás (+- 10%-os változás) és csökkenés volt várható. Jelentősebb bővülést fejletlen településeken terveztek. Miközben az összlétszámban alig vártak változást, a különböző időszakokra alkalmazott foglalkoztatottak létszámának teljes éves foglalkoztatásra átszámított létszámadatai láthatóan növekedtek, azaz nőtt az egy foglalkoztatottra tervezett alkalmazási idő hossza. A válaszadó települések összességében valamivel tartósabb foglalkoztatást terveztek megvalósítani.

A válaszok alapján az önkormányzatok törekedtek az átlagos foglalkoztatási idő növelésére, azaz a közfoglalkoztatásban egyértelműen jellemző magas fluktuáció csökkentésére. A 10 álláshelyen évente jellemzően megforduló 15-20 emberrel szemben a súlypont az 10-13 ember irányába mozdult el. Ugyanakkor a legkisebb településeken a fluktuáció növekedése, azaz az átlagos alkalmazási idő rövidülése is megfigyelhető. A települési fejlettség minden kategóriájában jelentkezik a fluktuáció növekedése és csökkenése is.

A szociális gazdaság megjelenésének alapfeltétele a non-profit, ill. civil szervezetek jelenléte. A KSH 2009-es adatai alapján 2009 év végén a vizsgált négy megyében mindössze 28 olyan település volt, ahol semmilyen non-profit szervezetet sem regisztráltak. Közülük 23 aprófalú. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az aprófalvakban kisebb gyakorisággal fordulnának elő a non-profit szervezetek. Sőt a 10 ezer lakosra jutó számuk alapján a kistelepülések a legnagyobb városokkal veszik fel a versenyt. A legkisebb mértékű a szerveződés az 1000-2999 fős településkategóriában.

A non-profit szervezetek egyre jelentősebb gazdasági erőt is képviselnek. Az Észak-Magyarországra vonatkozó adatok alapján a szervezetek 90%-a aktív, valamilyen pénzbevétellel rendelkezik, 3,7%-uk azonban kiadással nem rendelkezik, 8%-uk pedig pénz nélkül működik. A régióban a non-profit szervezetek összesen 47,5 milliárd Ft bevételt tudhattak magukénak 2008-ban. Egy szervezetnek átlagosan 7,1 millió Ft bevétele volt. 2006-ig a bevételek a szervezetek számánál dinamikusabban és kiegyenlítettebben növekedtek, majd 2006 után a pénzügyi források szűkülése tapasztalható.

A foglalkoztatásban a non-profit szervezetek szerepvállalása egyelőre Észak-Magyarországon is elmarad a lehetőségektől. A szervezetek 12%-a alkalmaz fizetett munkaerőt. Ám még így is, a régió non-profit szervezetei összesen több mint 6 ezer főt alkalmaztak és 40 ezer fő önkéntest vontak be 2008-ban. (A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyével bővített térségben a non-profit szektorban alkalmazottak száma 2008-ban meghaladta a 10 ezer főt.) A foglalkoztatottak éves átlagbére elmarad a más ágazatokban szokásostól és az országos átlagtól is. A non-profit szervezetekben fizetésért dolgozók 2006-ban még Heves megyében, majd 2008-ban Borsod-Abaúj-Zemplénben érték el a legmagasabb éves átlagjövedelmet. Az önkéntesek által elvégzett munka 2500 fő foglalkoztatott munkájával és a becslések szerint 4,4 milliárd Ft értékű munkával volt egyenértékű 2006-ban.

A szociális gazdasághoz kapcsolható, foglalkoztatási jellegű kezdeményezések közül a szociális földprogramok, a szociális szövetkezetek jelenlétét, a 2007-2010 időszakban non-profit szervezetek által beadott foglalkoztatási célú OFA pályázatokat és a ROP 3.2.2 Intézkedéséhez kapcsolódó foglalkoztatási projekteket vizsgáltuk. E tekintetben a térség 159 településén (19%-ban) volt valamilyen kezdeményezés. Azaz a települések 4/5-ében ilyen törekvéssel nem találkoztunk. A szociális gazdaság projektjeinek megjelenésében a már megszokott települési lejtő nem érvényesül. A legkevésbé az 1000-2999 fős települések csoportjában jellemzők ezek az alternatív foglalkoztatási formák. Ennél a kistelepülések körében is nagyobb, a régiós átlagot elérő gyakorisággal vannak jelen szociális gazdaság kezdeményezései. A nagyobb városok közel felében található valamilyen szociális gazdaság irányába mutató kezdeményezés.

A szociális földprogramok a térség legalább 116 településén működnek. A vizsgált formák közül ez a legerterjedtebb. Jellemzően a kistelepülések hátrányos helyzetű lakosainak megélhetését segítő program. A tapasztalatok szerint a szociális földprogramokban résztvevők ellátórendszerben tartásához majd mindegyik településen hozzájárul az a körülmény, hogy a szűkebb-tágabb környezetben nincs egyetlen olyan gazdasági szereplő sem, mely képes lenne számottevő mértékben növelni foglalkoztatottak számát. Mivel a földprogramban megedződő termelőknek valójában nincs hová kiáramlania, az eredetileg *gondoskodó önkormányzatok* kénytelenek *vállalkozó önkormányzatokká* válni, s más lehetőség híján a támogatott foglalkoztatás lehetőségei között lavírozva igyekeznek munkaalkalmat biztosítani az alacsony jövedelmi viszonyok között élő népesség számára. Mivel azonban a támogatott foglalkoztatás lehetőségei korlátozottak, az alulfejlett gazdasági környezetben az önkormányzatok a szociális gazdaság megteremtésével, kht., szövetkezet alapításával igyekeznek a helyi foglalkoztatás lehetőségeit bővíteni. (CSOBA 2006)

A foglalkoztatási funkció mellett nem elhanyagolható a szociális földprogramok szerepe a vidéki gazdaságából hiányzó szolgáltatások megteremtésében sem. Mindemellert kétségtelen tény, hogy egy-egy szociális földprogram eredményességét, sikereit, életképességét alapvetően meghatározza, hogy a keretében végzett tevékenység illeszkedik-e a piac rendszeréhez, figyelembe veszi-e a keresleti viszonyok változásait, lépéseket tesz-e a potenciális piaci szereplők bevonására. Ugyanakkor a szociális földprogram sikere elválaszthatatlan a településvezetés, a polgármester és az iránta lojális képviselőtestület társadalmi egyenlőtlenségekkel kapcsolatos szemléletétől, szegénységkezelési stratégiájától. Ahol a szegénység nem magánügy, ahol a leszakadók sorsáról való gondolkodás nemcsak kevesek kötelezettsége, hanem a faluközösség ügye, ahol a rászorultság megítélése nem erkölcsi megfontolás tárgya vagy a helyi hatalmi viszonyok fenntartásának eszköze, csak ott lehet eredménye a drámai méreteket öltő vidéki szegénység mérséklését célzó jóléti programoknak (RÁCZ 2009).

Szociális szövetkezetből 32 található a térségben. Ezeknek közel fele kapott megalakulásához, illetve működéséhez kormányzati támogatást. Tevékenységi köreik között jellemzően a mezőgazdálkodáshoz, a településüzemeltetéséhez, a szociális gondoskodáshoz és informatikai – kulturális szervezőmunkához kapcsolódó feladatok szerepelnek. Már ez is mutatja szoros kapcsolatukat a helyi önkormányzatokkal. Tapasztalatokról még alig tudunk beszámolni. Esettanulmányaink helyszínein egy támogatásban nem részesülő (Vizsoly) és egy támogatott (Emőd) szociális szövetkezeti kezdeményezésekkel találkoztunk. Az utóbbi fő profiljai a kert és telek karbantartás, fakivágás, tűzifa árusítás, sír gondozás, karbantartás.

Non-profit foglalkoztatási projektekből a térségben 2007 és 2010 között legalább 37 futott. Ezek közül is kiemelhető a ROP 3.2.2. intézkedés keretében futó hét program. Ezek - kettő kivételével - kistérségi léptékben szerveződtek, így az érintett települések száma az 50-hez közelít, a foglalkoztatottak száma pedig meghaladja a 150-et. A rövid támogatási időszak, a

piaci feltételek romlása, ill. a konstrukció „piacellenessége” következtében sajnos ezek a projektek nem tudtak maradandó közösségi vállalkozásokat létrehozni.

Foglalkoztatási paktumból (kistérségi szinten) összesen 18 db működik a térségben. Szembetűnő, hogy Heves megyében csak egyetlen kistérségi foglalkoztatási paktum jött létre. (Emellett a Heves Megyei Munkaügyi Központ az Észak-magyarországi Regionális Foglalkoztatási Paktumban tag.) A térségben működő paktumok sokszínűek, mindazonáltal csak töredékük tölti be a foglalkoztatáspolitikai kistérségi koordinátorának, a helyi kezdeményezések összefogójának szerepét. Esettanulmányaink alapján jó példaként emelhető ki a Pásztói Kistérség Foglalkoztatási Paktuma, mely az elmúlt időszakban a kistérségi foglalkoztatás valódi szereplőjévé vált és közreműködésükkel több mint 100 ember jutott munkához, valamint 12 db foglalkoztatást megőrző, vagy bővítő pályázatot írtak a térség vállalkozói számára, minek eredményei most érnek be. A legfontosabb eredményüknek azonban azt tartják, hogy sikerült a térségen belül párbeszédet, együttgondolkodást elindítani. Ugyanakkor a szintén esettanulmányainkban megjelenő szikszói, edelényi, sátoraljaújhelyi paktumok aktivitása gyenge, valós foglalkoztatási hatással nem rendelkeznek.

2.4. A helyi foglalkoztatás diverzitása

A közfoglalkoztatást helyben szervező önkormányzatok látókörébe a foglalkoztatási feladatok elvégzésére is alkalmas civil szervezetek csak kevésbé kerültek be. A helyi foglalkoztatás kizárólag a helyi önkormányzat feladataként jelenik meg a megkérdezett 100 település több mint fele (55%) esetében. Az önkormányzat mellett önkormányzati társulás is megjelenik a foglalkoztatás szervezésében az esetek 28%-ában és civil jelenlét is kimutatható 17%-uknál. (Ez az arány összhangban van a teljes térségre kalkulált értékkel.) A kistelepülések és a nagyvárosok esetében itt is nagyobb gyakorisággal találkozhatunk.

A települési fejlettség a helyi foglalkoztatás diverzitását annyiban határozza meg, hogy a fejlettebb települések körében inkább jellemző a helyi önkormányzaton kívüli szereplők megjelenése. A leginkább „egyszínű”, csak a helyi önkormányzatokra épülő a foglalkoztatás a közepes fejlettségű települési csoportban.

A foglalkoztatási modellek - azaz a különböző szektorok részesedése és stratégiái a helyi foglalkoztatásban - eltérőek. A begyűjtött adatok alapján, empirikus vizsgálataink (100 db település kérdőíves megkérdezése és 10 esettanulmány) eredményeivel megerősítve az alábbi helyi foglalkoztatási modellek rajzolódtak ki.

- A. Viszonylag erős foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerőpiacon és ezt kiegészítő szerényebb közfoglalkoztatás: Minél nagyobb egy település, annál valószínűbb ez a megoldás. Az ebbe a csoportba tartozó települések több mint fele relatíve alacsonyabb munkanélküliségi mutatóval rendelkezik. Biztató, hogy a térség településeinek közel fele tartozik ebbe, a „normálshoz közeli” állapotot mutató csoportba. A hiányzó munkahelyek létrehozásában itt a többiekhez képest nagyobb súllyal lehet a vállalkozásokra és a szociális gazdaság elemeire számítani.
 - a. szerény vagy semmilyen non-profit foglalkoztatási aktivitással (301 db település) – a kistelepüléseken
 - b. érzékelhető non-profit foglalkoztatási aktivitással (61 db település) - a nagyobb népességszámú településeken jellemző, a többi főcsoporthoz képest itt található a legtöbb non-profit kezdeményezés.
- B. Magas vagy közepes kapacitás az elsődleges munkaerő-piacon és a közfoglalkoztatásban egyaránt: A települési lejtő itt is megfigyelhető, de pont fordítva. Ez a modell a kisebb népességszámú, de nagyobb munkanélküliségi rátával rendelkező településekre jellemző. A több lábon álló foglalkoztatás ebben a csoportban alakult ki leginkább.
 - a. szerény vagy semmilyen non-profit foglalkoztatási aktivitással (114 db település)

- b. érzékelhető non-profit foglalkoztatási aktivitással (42 db település) – viszonylag gyakoribb (közel 1/3-os) előfordulást mutat ebben a kategóriában.
- C. Gyenge foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerő-piacon és erős, vagy közepes közfoglalkoztatás: a magas munkanélküliséggel élő, főként kistelepüléseken jellemző. A foglalkoztatásban jószerivel itt csak az önkormányzatokra és – a többi csoporthoz képest viszonylag nagyobb mértékben – a szociális gazdaságra lehet számítani.
 - a. szerény vagy semmilyen non-profit foglalkoztatási aktivitással (94 település)
 - b. érzékelhető non-profit foglalkoztatási aktivitással (29 település) – főként a kisebb településeken, a csoport 1/3-ában.
- D. Gyenge foglalkoztató kapacitás az elsődleges munkaerő-piacon és gyenge közfoglalkoztatási kapacitás: A második legnépesebb csoport. A közepes méretű és nagyobb munkanélküliséggel rendelkező településeken gyakori. Foglalkoztatási szempontból a legkritikusabb helyzetű települések tartoznak ide, ahol magas a munkanélküliség és potenciálisan sincs elegendő foglalkoztatási kapacitás.
 - a. szerény vagy semmilyen non-profit foglalkoztatási aktivitással (171 db település)
 - b. érzékelhető non-profit foglalkoztatási aktivitással (27 db település) – ebben a főcsoportban található a legkevesebb non-profit kezdeményezés.

2.5. A helyi foglalkoztatás eredményei

A foglalkoztatottak száma alapján a közsféra és azon belül a közfoglalkoztatás lényegesen nagyobb szerepet játszik, mint országos viszonylatban. Vélhetően a vállalkozói szféra kisebb lehetőségeit ellensúlyozva, a non-profit szektor foglalkoztatási szerepe itt ugyancsak erősebb.

A bruttó átlagkereseteket tekintve is jellemző az országos értékektől való eltérés – mindhárom szektorban. Ugyanakkor szembevetve a közfoglalkoztatásban résztvevők havi átlagos keresetének alacsony, a minimálbér alatt maradó volta. A közfoglalkoztatás a segély kiváltására, ill. az újabb segélyre jogosultság megszerzésére alkalmas lehet, de tisztességes, a megélhetéshez szükséges jövedelem megszerzését nem teszi lehetővé. Esettanulmányaink tanulsága szerint a non-profit foglalkoztatásban a jelenlegi projektszemlélet uralkodása miatt szintén hasonló, de a minimálbérhez jobban közelítő bérezéssel találkozhatunk.

A munkaerőpiaci integráció elősegítésében sem az önkormányzati, sem a civil kezdeményezések nem túl sikeresek. A közfoglalkoztatás rendszerében a bevontak 7-8%-a tud visszakerülni az elsődleges munkaerőpiacra, míg kb. 5% kilép a munkaerőpiacról és 87%-uk számára csak a közfoglalkoztatásba való ismételt bejutás jelent valami perspektívát. A korábbi időszakban a közfoglalkoztatásban való benntartást az önkormányzatok munkaerőigénye és költségvetési gondjai indokolták. Megfigyelhető volt, hogy a már betanított, a közfeladatok ellátásához szükséges munkaerőt a közfoglalkoztatott – elsősorban közhasznú státuszban alkalmazott munkaerő - ismételt felvételével oldották meg. Az „Út a munkához” Program keretében erre már nem volt lehetőség és az új rendszerben sincs rá mód. Az esettanulmányokban megjelenő szociális gazdaság projektek a munkaerőpiacra való újbóli belépést a közösségi vállalkozás keretei között történő tartós foglalkoztatás formájában tervezték. A közösségi vállalkozás megerősítéséhez azonban nem volt elég idejük és eszközük, így a projekt, illetve az esetleges továbbfoglalkoztatási terminus zárása után az alkalmazottak ismét a munkanélküliségbe csúsztak vissza.

A közösségi szolgáltatások elvégzésében a közfoglalkoztatásnak és a szociális gazdaság kezdeményezéseinek egyaránt szerep jut. Az utóbbiak – a szociális szövetkezetek példája alapján – számottevő mértékben rászerveződtek a települési önkormányzatokra. Létük, működésük függ az önkormányzati megrendelésektől a közfeladatok részükre történő átadástól. Ebben viszont az önkormányzatok bátoralanok, nem bíznak másban, csak magukban. A közfoglalkoztatási lehetőségeket használják / használnák fel a közszolgáltatások

munkaerőhiányának biztosítására. (A feltételes mód a jelenlegi szabályozás és ezen cél ütközésére utal.)

A segélyezési terhek csökkenéséhez is mindkét típusú foglalkoztatás hozzájárul, ám tömegét és célcsoportját tekintve a közfoglalkoztatás e téren eredményesebb.

Ahogy a közcélú foglalkoztatásba bevontak száma 2008-ról 2009-re közel megháromszorozódott a térségben, a segélyezettek száma 75-80%-ra esett vissza. Ennél látványosabb eredmény a rendelkezésre állási támogatásra jogosultak körében a támogatásban és a közfoglalkoztatásban részesülők egymáshoz viszonyított arányának változása. A támogatásban részesülőknek a rendelkezésre állási támogatásra jogosultakhoz viszonyított aránya a 2007 évi 80%-ról 2009-re 55%-ra csökkent. A segélyezettek létszámának visszaesése a legkisebb településeken volt a legerősebb, míg a legnagyobb települések kategóriájában a leggyengébb.

A közfoglalkoztatásban az „Út a munkához” Program során bekövetkezett stratégiai váltást tükrözi az is, hogy a segélyezés és a közfoglalkoztatás közötti – fentebb érzékeltetett – hangsúlyváltást az együttes ráfordítások korábbinál nem nagyobb növekedése közben sikerült megvalósítani. A segélyezésre és közcélú foglalkoztatásra fordított összegek 2008-ról 2009-re ugyanolyan mértékben – 13%-kal – nőttek, mint 2007-ről 2008-ra. A ráfordítások növekedésének mértéke az aprófalvakban és a kisvárosokban volt a legerőteljesebb.

A fajlagos ráfordításban is erős elmozdulást történt a segély-típusú támogatások felől a foglalkoztatás-típusú ráfordítások felé. Míg az előbbieket átlagosan 20%-kal csökkentek, az utóbbiak ugyanilyen mértékben nőttek. A legkisebb és az 1-3 ezer fős településeken volt a legmagasabb a közfoglalkoztatásra fordított fajlagos összegek növekedése, míg maguk az összegek a 10 ezer főnél nagyobb településeken bizonyultak a legmagasabbnak. Mindez a közfoglalkoztatásba bevont korábbi segélyezettek számára nyújtott nagyobb elérhető jövedelmekről is árulkodnak.

2.6. A helyi foglalkoztatás bővítésének lehetőségei és feltételei

Úgy a for-profit vállalkozásokban, mint a közfoglalkoztatásban vagy a non-profit szektorban rejlenek még foglalkoztatási tartalékok, de külön-külön egyik sem képes a térségben hiányzó munkahelyeket pótolni.

A vállalkozói szféra foglalkoztatás-bővítési lehetőségeinek vizsgálatával nem foglalkoztunk, de más forrásokból tudjuk, hogy a munkahely-teremtés lehetőségei az északkelet-magyarországi régió vállalkozásainál erősen korlátozottak. A vállalkozások munkahelyteremtésének legfontosabb feltételei közé sorolhatjuk az alábbiakat:

- *Makroszinten* a vállalkozások versenyképességét erősítő gazdaságpolitika a foglalkoztatottság növeléséhez önmagában nem elegendő. Az alacsonyabb technológiai igényű ágazatok lehetnek képesek a munkaerő tömeges felvételére. A kisvállalkozások esetében a foglalkoztatás terheinek (járulékok, adók, alkalmazottak létszáma után fizetendő hozzájárulások) csökkentése a munkahelyek megőrzésének és bővítésének feltétele. Emellett a kereslet növekedése szükséges a vállalkozások foglalkoztatási potenciáljának emelkedéséhez. A keresletet ösztönző megoldások, pl. az üdülési csekk, természetbeni juttatások újabb munkahelyek létesítéséhez vezethetnek. A munkaerő minőségét és foglalkoztathatóságát növelő oktatási rendszer, a nem teljes értékű munkaerő alkalmazásának támogatása a társpolitikákkal (oktatáspolitikai, szociálpolitika) szoros együttműködést feltételezi. A feketemunka kifehérítése és ennek részeként az önfoglalkoztatóvá válás ösztönzése viszont kétélű fegyver lehet. A jelenlegi szabályok mellett az akárcsak önfoglalkoztató vállalkozóvá válás a munkavállalók széles rétege számára lehetetlen, számukra csak a feketemunka felvállalása marad, aminek elvesztése esetén megélhetésük teljesen ellehetetlenülne.

- *Térségi / helyi szinten* a kereslet ösztönzése, a közbeszerzések helyi vállalkozások felé irányítása és ezzel, valamint a tudatos fogyasztás szemléletének erősítésével a pénzek térségen belüli megtartása a helyi munkahelyek létesülésének feltétele. A munkaerő elhelyezkedését jelenleg gátló iskolázatlansággal, szakképzetlenséggel és megbízhatatlansággal az iskolai és a közfoglalkoztatásba beépített oktatás és munkára nevelés képes felvenni harcot. A munkahelyek és a munkaerő egymásra találásához továbbra is szükség van a munkaerőpiaci szolgáltatások széles körének helybeni / térségi működtetésére. A munkaadók – munkavállalók – munkaügyi szervezetek – politikai döntéshozók között együttműködést koordináló foglalkoztatási paktumok – összehangolt (a fentebb felsorol feltételek megteremtésre irányuló) térségi programok szervezésével és egyéni vállalkozói pályázatok kidolgozásának segítségével – képesek lehetnek a térség (bér)munka típusú munkahelyei számának növelésére.

A non-profit szektor foglalkoztatási lehetőségeinek bővítése – tekintettel a jelenlegi alacsony mértékre – szinte korlátlan. A jelenlegi közel 20 ezer foglalkoztatott számának növelési lehetőségeit jelzi, hogy csupán egy év alatt, 2008 és 2009 között a szektor foglalkoztatottainak létszáma a térségben 60%-kal, 7600 fővel emelkedett. A térség egészében a munkahelyek számának bővülése jószerivel ehhez a szektorhoz kötődik. A szociális gazdaságtól várt további foglalkoztatási, gazdaságélénkítési és kohéziós előnyök elérésének makro- és helyi / térségi feltételi egyaránt vannak.

- *Makroszinten* a szektor megerősítésének előfeltétele a kulturális, szemléleti korlátok lebontása, a szociális gazdaság széles körű társadalmi elfogadtatása. A keresletet biztosító gazdasági környezet kiépítése nélkül az egyedi projektek nem lehetnek sikeresek. A munkahelyek jelentős része csak kisebb-nagyobb támogatással fenntartható. A munkahelyek tartósságának biztosításához a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközeinek átgondolása szükséges. A közszféra támogatása nélkül a szektor nem tud sikeresen működni, ám szükséges a bürokratikus csapadék csökkentése. Megoldandó a finanszírozás több lábra állítása, a támogatásoktól való egyoldalú függés oldása, mert ennek hiányában a fenntarthatóság, ill. a közszférától, politikától való függetlenség sérülhet. Szükség van a tanácsadást, lobby tevékenységet és érdekképviseletet ellátó ernyőszervezetek működésére. A jó példákat, innovatív módszereket terjeszteni, a szektorban tevékenykedők széles köre számára elérhetővé kell tenni.
- *Térségi / helyi szinten* a szociális gazdaság keretében végzendő tevékenységek indításához, megújításához pontosan ismerni kell a helyi kielégítetlen szükségleteket, a munkaerőpiacot, a vállalkozások és a közszféra stratégiáit, valamint a működtetés elérhető forrásait. A szektor általában az átlagosnál alacsonyabb bérezést biztosít, amit a munkahelyek minőségével, a feladat erkölcsi elismerésével lehet kompenzálni. Valamint kívánatos lenne a magasabb presztízsű területekre is a szociális vagy közösségi vállalkozásokkal betörni. Az együttműködést szubjektív tényezők gátolják, melyeket mielőbb le kell küzdeni. Az önkéntesek bevonása, felkészítése a folyamat fontos feltétele. Rendelkezésre kell állnia az üzleti és a szociális szférában egyaránt otthonosan mozgó menedzserek széles körének.

Mindehhez (1) szervezetfejlesztésre, (2) a külső szakmai segítői háttér biztosítására, (3) a piaci háttér megteremtésére, (4) kiszámítható finanszírozásra van szükség. (G.Fekete 2007)

A közszférában az évek óta tartó megszorítások az alkalmazotti létszám csökkentése irányába kényszerítettek. A közfoglalkoztatást a helyi önkormányzatok részben az így fellépő munkaerőgondok enyhítésének eszközeként kezelik, illetve kezelnék, ha nem lenne a kezük megkötve a felvehető munkaerőt tekintve. Az Út a munkához Program egyik visszatérő kritikája volt részükről, hogy az csak a Rendelkezési Állási Támogatásra jogosultak köréből történő alkalmazásra adott lehetőséget, ebbe a körbe pedig azok a munkanélküliek nem

kerültek be, akiket a közszolgáltatás különböző területein szakmai feladatok ellátására korábban közhasznú foglalkoztatás keretében alkalmazni tudtak.

Az Út a munkához Programban való szereplés tapasztalatai alapján emeleték ki megkérdezetteink a helyi önkormányzatok közfoglalkoztatási tevékenysége sikerének feltételeit. Eszerint a siker legalapvetőbb feltétele a közfoglalkoztatás szervezésében szerzett tapasztalat. Ezt követi a szociálisan rászoruló aránya és a település intézményellátottsága, azaz, hogy legyen kiből válogatni (erre utal még a településméret és a romák magas arányának viszonylag hangsúlyosabb kiemelése is) és legyen hol számukra munkát adni. Meghatározó feltétel még a település vezetőinek hozzáállása és a munkaügyi szervekkel való intenzív kapcsolat. Az *Út a munkához Program* során a helyi foglalkoztatásban kialakult, ill. tovább erősített önkormányzat-központúságot tükrözi, hogy a megkérdezettek sem a civil szervezetek, sem a vállalkozások aktivitását nem sorolták az *Út a munkához Program* legfontosabb sikertényezői közé.

A megkérdezés idején a válaszadók körében fel sem merült az *Út a munkához Program* megszüntetése. Elismerték a program előnyeit. Főként a nagyobb településeken azonban túlzottnak, a helyi önkormányzatok kapacitásait meghaladónak tartották annak méretét. A jobbtás szándékával emelték ki a program megreformálandó elemeit. A leggyakrabban jelentkező javaslatok a foglalkoztatás során felmerülő anyag és eszközigény finanszírozásának a programba beépített támogatásához, majd a fajlagos foglalkoztatási idő meghosszabbításához kapcsolódtak. Ugyancsak kiemelten jelentkezett a munkavállalók erőteljesebb motiválásának, az ellátható feladatok bővítésének és ezzel együtt a vállalkozások bevonhatóságának igénye. A program sikerét fokozó elemek között megjelent még a célcsoport kibővítése, ehhez kapcsolódva a diplomások bevonása, valamint a menedzsmenthez kapcsolódó költségek elismerhetőségének, a képzés általánosabbá tételének gondolata is. Néhány önkormányzat esetében határozottan felmerült, hogy mindezen feladatokkal nem közvetlenül kellene az önkormányzatnak foglalkoznia, hanem foglalkoztatásra szakosodott szervezeteket kellene a helyi közfoglalkoztatás szervezésével megbízni.

A közfoglalkoztatással szemben megfogalmazott kritikák leghangsúlyosabb elemei:

- Az önkormányzatot több főt foglalkoztatnak, mint amennyinek értelmes munkát tudnak adni.
- Hiányzik a foglalkoztatás járulékos költségeinek fedezete.
- Önkormányzati szervezeti keretek, humán erőforrások nem megfelelők sem a közvetlen foglalkoztatáshoz, sem a reintegráció háttérszolgáltatásaihoz.
- A foglalkoztatás rövid idejű, alacsony hatékonyságú, csökkenti az integrációs esélyeket. A foglalkoztatottak nagy tömege nem tud kilépni a közfoglalkoztatási rendszerből.

Mindezeket figyelembe véve, a foglalkoztatottak számának a közfoglalkoztatás keretei közötti történő bővítéséhez a következő feltételrendszer rajzolódik ki:

- *Makroszinten* a közszolgáltatásban alapfeladatként ellátandó funkciók rögzítése és finanszírozásához az állami hozzájárulás, valamint a közfoglalkoztatási pénzügyi keretek előrelátható tisztázása esetén lehetséges a feladat ellátásához kapcsolódó foglalkoztatási stratégia kidolgozása, annak eldöntése, hogy az adott feladatot állandó alkalmazottal, vagy közfoglalkoztatás keretében, netán más – pl. közösségi vállalkozás – számára történő átadással kívánják ellátni. (Jelenleg a kiszámíthatatlanság az egyik legfőbb akadály a tartós munkahelyeket működtető szociális gazdaság térnyerésének.) A közfoglalkoztatásnak nem elsősorban „segélykiváltó”, a szegényeket kontrolláló tevékenységnek, hanem társadalmilag hasznos tevékenységek végzésének és a munkaerő munkakultúráját javítani hivatott humán erőforrás-fejlesztésnek kellene lennie. Éppen ezért a közfoglalkoztatási programokban a munkabérek és járulékaik megtámogatása önmagában nem elégséges. A foglalkoztatáshoz jogszabályi kötelezettség okán

kapcsolódó tevékenységek (orvosi vizsgálat, munkavédelmi képzés, munkavédelmi ruházat) mellett az értelmes munkavégzéshez szükséges anyag, eszköz, utazás, a humánerőforrás-fejlesztéshez kapcsolódó (képzési, tréneri, mentori), valamint az irányítás (tervezés, munkafelügyelet, kommunikáció) és az adminisztráció költségeihez való állami hozzájárulás iránti igények is indokoltak. A hozzájárulás az önkormányzatok anyagi terheinek csökkentése mellett a feladatok komplexitására is felhívják a figyelmet és ösztönöznék az önkormányzatokat a közfoglalkoztatás multi-funkcionális megközelítésére és a több szempontot figyelembe vevő humánerőforrás gazdálkodásra. Ez utóbbihoz az is szükséges, hogy a központilag meghatározott létszámkeretek – ha egyáltalán vannak ilyenek - egyensúlyban álljanak a helyi szükségletekkel, az azokból adódó feladatokból az adott munkaerővel elvégezhető munka mennyiségével és a rendelkezésre álló költségvetés keretei között nyújtható szolgáltatások mennyiségével.

- *Térségi / helyi szinten* a helyi szükségletekből fakadó feladatok számbavétele, az azokra és az elérhető munkaerő sajátosságaira alapozott, az értelmes munkavégzésre és a humánerőforrás fejlesztésére is koncentrálo foglalkoztatási terv kidolgozása, majd annak operacionalizálása, a munka megszervezése és levezénylése erre felkészült szakemberek működését igényli. Mindez már nehezen fér be a hagyományos önkormányzati struktúrába, a feladat más szervezetnek – pl. térségi foglalkoztatási társaságnak - való átadását indokolhatja. Ehhez, valamint a közfoglalkoztatásba a vállalkozói szféra bevonásához azonban az szükséges, hogy általánosan elfogadottá váljon, hogy a közfoglalkoztatás nem attól „köz”-jellegű, mert közigazgatási intézmény szervezi, hanem azért, mert közösségi célú munkát végeznek benne. A multifunkcionális közfoglalkoztatás feltételezi a képző, a tervező, a közfoglalkoztatottakat befogadó intézmények, humán fejlesztők, a potenciális (for-profit vagy non-profit) foglalkoztatók, munkaügyi szervezetek közötti együttműködést, aminek szervezésére már kitalált forma a foglalkoztatási paktum.

3. Javaslatok

3.1. Paradigmaváltás: munkahely helyett munka

A foglalkoztatáspolitikai – a közismert társadalmi és gazdasági területi különbségek ellenére – Magyarországon monolitikus: egy és oszthatatlan. A közfoglalkoztatás szabályozása, a szociális gazdaság programjai az egész országban egységesen érvényesek, miközben az üzleti vállalkozások és közszféra munkaerő-fellevő képességében végletes különbségek vannak.

Másrésről ez a monolitikus foglalkoztatáspolitikai a „munkahelyek” paradigmáján alapul, ami a foglalkoztatást és így annak bővítését is a hagyományos munka fogalom szerint képzelel. Márpedig a kibontakozó globális trendek alapján a bérmunka típusú munkahelyek és a munkaképes népesség száma közötti tartós egyensúlybomlásra kell számítani. A munka társadalomszervező erejének megőrzése érdekében a munkahely-központúság felől a munka- és jövedelem-központúság felé kell fordulni. Különösen sürgető ez a paradigmaváltás azokban a térségekben, ahol a foglalkoztatottság mértéke jelenleg is rendkívül alacsony és a vállalkozói szféra bővülési esélyei korlátozottak. Az északkelet-magyarországi régió ilyen térség. Bár a térségen belül is eltérő foglalkoztatási potenciállal jelenik meg a vállalkozói szféra, van, ahol jobban és van, ahol egyáltalán nem lehet számítani a for-profit szektor munkahelyteremtésére. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az utóbbi térségekben ne lenne munka, ne lenne elvégzendő társadalmilag hasznos tevékenység. Sőt, ezekben a térségekben – épp a lemaradás miatt – még több a teendő. Ám az is igaz, hogy a jelenlévő munkaerő csak korlátozottan, illetve csak fejlesztéssel alkalmas a teendők ellátására.

3.2. Modellváltás: út a vegyes gazdaság felé

A tartósan magas munkanélküliséggel küzdő, alacsony vállalkozási potenciájú területeken a vegyes foglalkoztatási és jövedelemszerzési modellek felépítése hozhat megoldást.

A vegyes gazdasági modellben a jövedelem forrásai lehetnek:

1. *Határozatlan idejű szerződéssel teljes munkaidőben végzett (bér)munka:* a hagyományos értelemben vett munkahely az elsődleges munkaerőpiacon. Más formákkal való kombinálása túlzott alulfizettség esetén lehet indokolt.
2. *Határozott idejű szerződéssel végzett (bér)munka:* hátránya a kiszámíthatatlanság. Más jövedelemszerzési lehetőség nélkül állandó „liftezéshoz”, a létbiztonság hirtelen megingásához, majd újabb „bő időszak” megéléséhez vezethet.
3. *Részmunkaidőben végzett (bér)munka:* előnye a kiszámíthatóság, a munkavállalási, ill. a munkaadói képességhez való igazodás, míg hátránya a kisebb megszerzhető jövedelem. A megélhetéshez, ill. az azt idős korban is garantáló nyugdíj biztosításához más jövedelemtípussal kombinálva lehet elégséges.
4. *Alkalmi (bér)munka:* Kiszámíthatatlan és bizonytalan, sokszor a szürke vagy feketegazdaságban realizálódik. A jogszabályok ugyan lehetőséget adnak a kifejérésre, de az eljárás még mindig bonyolult, illetve a magas járulékok és a biztos juttatásokból, ill. az arra jogosultságból való kieséstől való félelem fogja vissza a munkavállalót és a munkáltatót egyaránt a legalizálástól. A munkaadót és a munkavállalót terhelő adminisztratív terhek az alkalmi munkát kiközvetítő non-profit szervezetek belépésével lenne csökkenthető. Ugyancsak ez a szervezet hozhatná napvilágra a jelenleg rejtett munkaigényeket. Másoldalról ama bizonyos jövedelemhatár eléréséig az alapjuttatás megmaradása, valamint a munkabér utáni járulékok csökkentése segítheti a kifejérést és az új munkalehetőségek feltárását.
5. *Munkavégzéshez kötött társadalmi alapjuttatás:* nem segélyről van szó, hanem - (a jövedelemstruktúra egészét figyelembe véve kalkulált) jövedelem bizonyos szint alatt maradása esetén - alanyi jogon járó, de társadalmilag hasznos tevékenység végzéséhez kötött juttatásról. A munkavégzés meghatározott heti óraszámában és az önkormányzat foglalkoztatási tervében szereplő munkakörökben teljesítendő.
6. *Önellátás:* elsősorban élelmiszerek saját fogyasztásra történő megtermelésére szokták érteni, de ebbe a kategóriába tartozik pl. a saját ruha megvarrása, a hagyományos háziipari tevékenységek, ill. bármilyen saját szükséglet kielégítéséhez használt – egyébként pénzen vásárolható – javak saját munkával történő előállítás. A fogyasztói társadalomban elszoktunk ettől az - éppen ezért sokak által túl archaikusnak tartott – megoldástól. Más oldalról az élelmiszerbiztonságban megingott hit, az allergiás betegségek, az önkifejezés igénye, no meg a pénzjövedelem hiánya felerősítette ezeket a törekvéseket. Az egyént, ill. családját tekintve teljes körű önellátásról természetesen nem beszélhetünk, de a munka fogalmának átértékelődése nyomán az önellátó tevékenységek társadalmi haszna is felértékelődik.
7. *Szívességi szolgáltatások:* az önellátás egy magasabb szintje, amikor az egyén a saját maga általa előállított javak, szolgáltatások cseréje révén szükségleteinek még nagyobb hányadát tudja pénzjövedelemhez jutás nélkül kielégíteni. A dolog működéséhez a cserék szervezését végző koordinátor munkájára van szükség. A rendszer átláthatósága esetén a szívességi vagy kaláka körök forgalma, az ezek révén elért jövedelem is mérhető. Az egész lényegét üti agyon azonban, ha a forgalomra az ÁFA-t ráterhelik, hiszen ekkor mégiscsak szükség van pénzjövedelemre, ami a felhasználókat részint elriasztja, részint teljesíthetetlen feladat elé állítja.
8. *Háztartásgazdasági pénzbevételek:* a háztartás többletkapacitásainak hasznosítására épülnek pl. a klasszikus falusi (saját lakásban) vendégfogadás, a családi napközi, az

idősek napközi felügyelete, a falusi vendégasztal, az otthoni szerszámokkal elvégezhető kisebb javítások, személyi szolgáltatások. Tulajdonképpen az árutermelés mértékét el nem érő, az önellátásra előállított javak, szolgáltatások család által fel nem használt részét bocsátják forgalomba. A jelen jogszabályi keretek között működtethető vállalkozás kötelező terheit (minimálbér után a járulékok, könyvelés díja, elvárt adó ..) kitermelni nem képesek, nem is igazi vállalkozások, hiszen nem profit előállítására, csupán az elvégzett munka díjaként a megélhetéshez szükséges jövedelem kiegészítésére törekszenek. Egyelőre az őstermelői és a legújabb jogszabályok szerinti kistermelői rendszer keretei között működtethető legálisan. A humán szolgáltatások, a háziipari és karbantartási tevékenységek azonban nem férnek be eme keretek közé.

9. *Önfoglalkoztató vállalkozás pénzbevétele:* a háztartási léptéket meghaladó, árutermelő tevékenységet, de még mindig nem a profitszerzés, hanem saját bérük kitermelése céljából végző gazdálkodók, kisiparosok, vagy éppen szellemi szolgáltatók számára biztosít jövedelmet. A(z) (ön)foglalkoztatási funkció és a nemzeti foglalkoztatási célok indokolhatják eme vállalkozások többi vállalkozástól való megkülönböztetését, terheik csökkentését.
10. *Közösségi vállalkozás:* a helyi közösség szükségleteinek kielégítését célzó non-profit vállalkozások nem pusztán munkát ajánlanak. A foglalkoztatottak gyakorta tulajdonosok és az előállított termékek fogyasztói is. Ezzel többszörösen erősítik a biztonságot. A for-profit szektorban elérhető fizetéseknel általában kisebb fizetésekért a természetbeni juttatások, az egymásért érzett felelősség kárpótolhatja a dolgozót. A közösségi vállalkozáshoz önkéntes munkával is lehet kapcsolódni, ami ugyan bérjövédelmet nem eredményez, de a költségek térítése, a megszerzhető juttatások és a hálózatba tartozásból termelődő társadalmi tőke megszerzésének reménye így is vonzóvá teheti a munkát.
11. *Tőkenyeresség, járadék:* a „munkátlan” időszakokban segít a túlélésben az öngondoskodás jegyében a „munkás” időszakokban felhalmozott, vagy örökölt megtakarítások hozadéka. Megtakarítás azonban csak akkor lehet, ha rendszer nem limitálja a jövedelmeket, azaz nem határoz meg a (bér)munkanélküliek számára maximálisan elérhető, afölött a juttatásokra való jogosultságot elvesztő jövedelemszintet.

A fenti lehetőségek többsége ma is fennáll, de párhuzamos alkalmazásuk nem megszokott, gyakorta nem is lehetséges. A munkanélküliek számára a legnagyobb akadályt a biztos juttatástól való elesés veszélye és ezzel egyidejűleg a megszerzhető jövedelem limitálása okoz. Az utóbbi a legális kombinálási lehetséges esetén is csökkenti, mondhatni lenullázza a munkavállalási motivációt.

3.3. Léptékváltás: területileg differenciált foglalkoztatáspolitiká

Az országosan egységes, legfeljebb a legfejletlenebb térségeket létszámadatokban, támogatási összegekben differenciáló foglalkoztatáspolitiká tarthatatlan. Kutatásunk rámutatott, hogy az alapján elmaradottnak tekinthető Északkelet-Magyarországon belül is kirajzolódnak markáns területi különbségek. Így megrajzolhatók a foglalkoztatást potenciálisan inkább a vállalkozásokra, az inkább a közfoglalkoztatásra és a jelentősebb mértékben a szociális gazdaságra építő települések körei.

Az eltérő adottságú területeken a vegyes foglalkoztatási modell elemeinek eltérő kompozíciója lehet kívánatos. Ez pedig a foglalkoztatáspolitikában is egyértelműen a helyi / kistérségi szintre tereli a figyelmet és a feladatokat.

A területileg differenciált foglalkoztatáspolitiká térség-, ill. településtípusonként más-más elemekre fókuszál.

- A. Az elsődleges munkaerőpiacon viszonylag erős foglalkoztató potenciállal rendelkező településeken a (bér)munkahelyeket produkáló for-profit és non-profit vállalkozások megerősítése, az alternatív foglalkoztatási formák elterjesztése és az ehhez kapcsolódó munkaerőpiaci szolgáltatások támogatása lehet az elsődleges. Az eddig használt eszközök sikeresek lehetnek, már léteznek az ezek alkalmazásához szükséges intézmények.
- B. Az elsődleges munkaerő-piacon és a közfoglalkoztatásban egyaránt magas vagy közepes potenciállal rendelkező, ugyanakkor a szociális gazdaságban is eredményeket felmutató településeken a több lábon állás megerősítés, a külön-külön nem életképes egyes lábak egyenkénti és együttműködésükben történő támogatása lehet a feladat. Ehhez feltételezhetően a helyi fogadókézség és motiváltság adott.
- C. Az elsődleges munkaerő-piacon gyenge foglalkoztató potenciállal, de a közfoglalkoztatásban erős és a szociális gazdaságban is érzékelhető hagyományokkal rendelkező településeken a közfoglalkoztatás és a szociális gazdaság foglalkoztató képességének fokozása, a jövedelemszerzés ismertett alternatíváinak mielőbbi megerősítése lehet a fő feladat.
- D. Az elsődleges munkaerő-piacon és a közfoglalkoztatásban is alacsony foglalkoztatási potenciállal rendelkező településeken vélhetően a foglalkoztatás szervezésének helyi alapjai (motiváció, intézmények) teljesen hiányoznak. A feladat itt a teljes rendszer kiépítése és ehhez a helyiek „képesé tétele”.

A vegyes gazdaságra és a területileg differenciált foglalkoztatáspolitikára való átállás, az egyes jövedelemszerzési formák összehangolása változásokat igényel a helyi munkaerőpiac minden szereplőjétől, így a munkavállalók, a munkaadók, az önkormányzatok, a foglalkoztatás civil szereplői és a munkaügyi szervezetek részéről is. A szükséges változások érintik a szemléletváltást, a szabályozást, az intézményrendszert és a foglalkoztatásba bevont erőforrásokkal való gazdálkodást. Ezek közül néhányat a tanulmányban áttekintettünk, de az új modell kidolgozásához természetesen még számos kérdés átgondolandó. Az itt leírtak gondolatébresztési célt szolgálnak és remélhetőleg hozzájárulhatnak a gondolkodást ösztönző szakmai vitákhoz.