

### 2.4. TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK\*

KELLER JUDIT – BÓDIS LAJOS

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogyan és milyen szerepet vállaltak a helyi önkormányzatok a területi szintű foglalkoztatásbővítésben az elmúlt húsz évben. A nemzetközi szakirodalom alapján a foglalkoztatás bővítését egy tágabb, más szakpolitikákkal integrált intézményi környezet egyik elemének tekintjük, amelynek alkalmazásában a decentralizáció és partnerség elvei érvényesülnek. Míg a **2. rész 3. fejezete** általánosabban, a fejlesztéspolitika egészének működését tárgyalja, ez a fejezet a települési önkormányzat lehetőségeit vizsgálja a helyi munkaerőpiac alakításában. Milyen szerepet vállaltak a helyi önkormányzatok a munkahelyteremtésben? Megjelent-e a foglalkoztatásbővítés szempontja a közszolgáltatások – például a tömegközlekedés vagy a bölcsődék – bővítésében, minőségük fejlesztésében? Ezeknek a céloknak a megvalósítása érdekében a helyi önkormányzatok mennyiben működnek együtt a helyi szereplőkkel?

A fejezet kevés meglévő empirikus eredményre támaszkodhat, amit részben az önkormányzatok csekély aktivitása, részben a tárgyban készült kutatások szórványossága magyaráz.

#### KÖZFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK

Az önkormányzatok mint a közigazgatás települési szintű intézményei részt vehetnek az állami munkahelyteremtésben vagy a rehabilitációs célú foglalkoztatásban is. A magyar szakpolitikai eszköztárban az elmúlt húsz évben a közfoglalkoztatás dominált, de voltak kezdeményezések a szociális gazdaság és a nyílt munkapiaci elhelyezkedést előkészítő tranzitfoglalkoztatási programok meghonosítására is.

A magyar közfoglalkoztatási programok elsődleges célja nem a helyi munkaerőpiac élénkítése, hanem inkább a munkavégző képesség leépülésének megakadályozása és a munkára való hajlandóság tesztelése. Ilyen célokra a munkaügyi kirendeltségek 1987 óta szervezhetnek közhasznú foglalkoztatást, az önkormányzatok pedig 1997 óta indíthatnak közcélú munkának nevezett programokat (Csoba 2010).

Az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatás elsőként 2001-ben öltött nagyobb méreteket, amikor a tartós munkanélküliek segélyezése mellett munkavállalási hajlandóságuk ellenőrzését is – melyet addig a munkaügyi szervezet végzett – a települési önkormányzatok feladatává tette a kormányzat. A reformhoz tartozott, hogy csak akkor lehet rendszeres szociális segélyt

\* A tanulmány elkészítésében közreműködött Scharle Ágota.

folyósítani, ha a kérelmező legalább 30 napot dolgozott közfoglalkoztatottként. Kibővült a közfoglalkoztatás keretében végezhető feladatok köre, és a kormány jelentős központi forrást biztosított a közcélú munkák finanszírozására.

A 2009-ben elindított Út a munkához program (ÚMP) tovább növelte a közfoglalkoztatás szerepét. A stagnáló, tőkehiányos térségek helyi gazdaságának fellendítése<sup>1</sup> mellett – legalábbis a politikai kommentárokból – a helyi társadalmi feszültségek enyhítését és a szociális kiadások visszafogását is célozta a program.<sup>2</sup> Ennek érdekében inkább a bevont létszám növekedését, semmint a hosszabb idejű foglalkoztatást szorgalmazták. Az önkormányzatok aktívabb szerepvállalását ösztönözte, hogy foglalkoztatási tervet kellett készíteniük. A térségi összefogás ösztönözésére pedig külön keretet biztosítottak a kistérségi szinten szervezett közfoglalkoztatásnak.

A bővülő lehetőségekkel egyre növekvő arányban éltek az önkormányzatok. Míg 2003-ban csak a települések kevesebb mint fele szervezett közfoglalkoztatást, 2005-re már a nagyobb települések csaknem mindegyike. 2009-ben már szinte minden településen volt közcélú foglalkoztatás: a legkisebb települések is bekapcsolódtak a programba (Köllő–Scharle 2011). Az ÚMP bevezetésekor a bevont létszám is jelentősen megnőtt, amit a felülről nyitott finanszírozási keret és a tartalmi ellenőrzés csaknem teljes hiánya tett lehetővé.

A települések tág határok között és előnyös feltételekkel használhatták az ÚMP nyújtotta többletforrásokat a közszolgáltatások bővítésére vagy a bérterhek kiváltására is. Nem volt olyan beépített automatikus korlát, amely akár a fiskális takarékoság, akár más foglalkoztatáspolitikai célok forrásigényének biztosítása érdekében gátat szabott volna a lehívott költségvetési támogatás növekedésének. A Foglalkoztatási Hivatal elemzése szerint több tényező is korlátozta a program hatásosságát. A közfoglalkoztatási tervek év közbeni módosítását nem kellett véleményeztetni a munkaügyi kirendeltséggel, az államkincstár begyűjtötte ugyan, de sem pénzügyi, sem szakmai szempontból nem vizsgálta a terveket, és a begyűjtött információkra nem épült visszajelzéseket is tartalmazó monitoring rendszer (Péter 2009, idézi: Frey 2009, 213. o.). A régiós munkaügyi központok ellenőrzése is elsősorban a résztvevők létszámára korlátozódott. A tervek tartalmi végrehajtását és eredményeit nem ellenőrizte sem a munkaügyi szervezet, sem a szaktárca (Scharle 2011).

A közfoglalkoztatás megszervezésében az önkormányzatok többféle, részben ellentmondó helyi társadalompolitikai célt érvényesíthetnek: a munkanélküliek jövedelemhez juttatását – egységesen vagy egyes csoportok kiemelésével –, a munkavállalási hajlandóság tesztelését, a feketemunkán dolgozók kiszűrését, de még a közszolgáltatások működési forrásainak kiegészítését is. A társadalompolitikai célok ellentmondásba kerülhetnek az önkormányzat foglalkoztatói és intézményfenntartói céljaival. A foglalkoztatással járó költségek ráadásul részben az önkormányzati tisztviselők többlet-munkaterhelésében jelennek meg.

Az Állami Számvevőszék jelentései szerint a 2000-es években az önkormányzat rövid távú anyagi érdekei és munkaerő-szükséglete határozta meg a közcélú foglalkoztatás megszervezését (ÁSZ 2002, 2007).<sup>3</sup> Udvari–Varga (2010) a hét leghátrányosabb helyzetű kistérség 51 településének 2009. évi közfoglalkoztatási tervét elemezve, azt találta, hogy azok kevés esetben

1 A tervek szerint az első néhány év a tartós munkanélküliek munkavégző képességének helyreállítását, a helyi gazdaságban életképes tevékenységek azonosítását célozza, és ezt követte volna a magánszektor bevonása, a helyi gazdaság fejlesztése (Szűcs 2009).

2 Két hajdúsági polgármester például ezzel az indoklással kezdeményezte a miniszterelnöknél a segélyezés szigorítását: „a helyi közösségeknek azt is érzékelniük kell, hogy az állami ellátásban részesülő emberek komoly erőfeszítésre hajlandók annak érdekében, hogy saját munkájukkal biztosítsák megélhetésüket” (Csige–Éles 2008).

3 Az Állami Számvevőszék 2002-ben és 2007-ben vizsgálta a közfoglalkoztatásra fordított kiadások hasznosulását, helyszíni szemlék és a munkanélküli-regiszter adatai alapján. 2002-ben a megítélt támogatások 18 százalékát ellenőrizték.

tartalmaztak a hatékony munkaszervezést megalapozó helyzetelemzést és a részt vevő munkanélküliek helyzetének hosszú távú javítását szolgáló stratégiát. G. Fekete (2011) kutatása<sup>4</sup> szerint maguk az önkormányzatok ezt szűkös menedzsment- és szolgáltatási kapacitásaikkal indokolták. Ellenérdekeltségükre utal, hogy szívesebben foglalkoztattak volna az intézményeikben szakiparosokat és diplomásokat, amire az ÚMP előtt több lehetőségük volt.

A térségi együttműködésben látható némi változás. Fazekas (2001) felmérése szerint az ezredfordulón az önkormányzatoknak mindössze egy százaléka tervezte, hogy kistérségi társulás keretében szervezi a közcélú foglalkoztatást. Ennek elterjesztését akkor még a munkaügyi központok és kirendeltségek sem tartották feladatuknak elősegíteni, annak ellenére, hogy a felmerülő menedzsment problémákra a kistérségi koordináció adhatta volna a megoldást (Bódis–Nagy 2008). G. Fekete (2011) mintájában azonban már az önkormányzatok 45 százaléka már nem egyedül végzi a foglalkoztatást, ezen belül 28 százaléknál önkormányzati társulás működik közre a foglalkoztatás szervezésében.

Fazekas (2001) eredményei szerint a közcélú foglalkoztatás bővítését követően nagy különbségek alakultak ki az önkormányzatok között a segély, a közcélú foglalkoztatás, illetve az egészségi, mentális, családi problémák megoldását segítő programok hozzáféréseiben.<sup>5</sup> Szervezési nehézségek miatt az önkormányzatok a rendszeres szociális segélyre jogosultak csak valamivel több, mint felének tudtak, illetve kívántak közcélú foglalkoztatást felajánlani. Nagy (2008) szerint 2007-ben a vizsgált települések<sup>6</sup> nem egészen felében kellett a segélyezetteknek azzal számolniuk, hogy közfoglalkoztatásra kötelezik őket. Az önkormányzatok több mint negyedénél említették, hogy a közfoglalkoztatásra jelentkezők között szociális szempontok és méltányosság alapján különbséget tesznek, leggyakrabban a több gyermeket nevelők esetében.

Itt említjük az önkormányzatok és a munkaügyi kirendeltségek együttműködésének fontos területét, a szociális típusú segélyezésben részesülő tartós munkanélkülieknek közösen nyújtott szolgáltatást. A kétezres évek közepén a szabályozás korábban is meglévő elemeit a szakpolitika olyan módon rendezte újra és egészítette ki, hogy a tartós munkanélküliek esetgondozásáért a szociális segélyt folyósító önkormányzatokat tette felelőssé. Ennek kerete egy elvileg egyénre szabott és a kölcsönös kötelezettségeket hangsúlyozó megállapodás (beilleszkedést segítő program), amelynek a munkapiacra kerülést és az aktíválást kell szolgálnia. A koordinációért felelős önkormányzatok a legtöbb esetben előírták a kapcsolattartást a munkaügyi kirendeltséggel és a saját szociális szolgáltatójukkal, a családsegítő intézménnyel is – már csak azért is, mert az évtized elején és végén végrehajtott szabálmódosítások értelmében a kirendeltséggel való együttműködés minden tartósan segélyben részesülőnek kötelessége volt és maradt.<sup>7</sup>

Mindez megteremti az ugyanazon ügyfelekkel foglalkozó kétféle szolgáltató közötti szinergiák lehetőségét. De alapot adhat az illetékességek merev lehatárolására is, illetve fennáll a veszély, hogy az ellátások indokoltsági ellenőrzésével kapcsolatos zavarok mintegy megduplázódnak (lásd [4. rész 1. fejezet](#)). Az ÚMP előtt másfél évvel a szociális segély folyósításának eljárási részleteit vizsgáló kutatás leginkább az utóbbira utalt. A segélyezettek nagy részével együttműködő munkaügyi kirendeltségek és az önkormányzatok közötti

4 A kérdőíves kutatást az észak-magyarországi és észak-alföldi régió száz (jellemzően nagyobb) településén végezték, és 10 darab – két-két hasonló adottságú településről – esettanulmányt is készítettek.

5 A Fazekas (2001) felvett önkormányzati adatok, interjúk és adminisztratív információk segítségével vizsgálta a közcélú foglalkoztatási program bővítésének eredményeit.

6 A kutatás öt kisebb városban, 14 darab 1000–5000 lakosú községben és 25 darab 1000 lakosnál kisebb községben folyt.

7 A munkaügyi kirendeltségek ambivalens viszonyultak a tartós munkanélküliekhez. Egy részük (különösen az ország elmaradottabb régióiban) abban volt érdekelt, hogy a kapcsolat minimális szintje fennmaradjon velük. Mások mellett érveltek, hogy a nem munkára kész állapotúnak értékelt ügyfelekkel való kapcsolattartást lényegében szervezzék ki különböző szociális szolgáltatókhoz (Bálint 2006).

együttműködés is akadozott, az adatátadás akkori technikai problémái, illetve a két szervezettípusnak a koordinációban való gyenge érdekeltsége miatt (Bódis–Nagy 2008).

## SZOCIÁLIS GAZDASÁG

A helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében az utóbbi néhány évtizedben egyre nagyobb figyelmet kap a szociális gazdaság. Ez a kissé diffúz fogalom az uniós szóhasználatban a háztartások és egyének által igénybe vehető helyi szolgáltatások piaccá szervezését jelenti (EC 1994, idézi: Frey 2007, 24. o.), míg a hazai diskurzusban inkább egyfajta védett, önellátásra törekvő helyi piacot (Czene–Ritz 2010).

A kétezres évtizedben – részben spontán folyamatok, részben a támogatási programok eredményeként – az önkormányzatok egy része kezdeményező szerepet vállalt a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében.<sup>8</sup> Az esetek többségében ez valamilyen állami támogatáshoz kapcsolódott, például a szociális földprogramhoz vagy a szociális szövetkezet alapításához elnyerhető forrásokhoz.

A központi keretből támogatott szociális földprogram a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű családok megélhetését segíti; évente átlagosan 150–170, 1992 és 2007 között összesen 471 településen működött. A legtöbb működő szociális földprogram célja az önellátás, és emellett a munkakultúra és a hozzá kötődő értékrendszer fejlesztése. Külső támogatás nélkül az értékesítést és jövedelemszerzést célzó programok sem tudják biztosítani a részt vevő családok megélhetését. A teljes termelési vertikumra kiterjedő, támogatott vállalkozásként működő termelői és értékesítői közösségek csupán néhány településen jöttek létre (G. Fekete 2011). A földprogram legtöbb helyen megvalósult formája nem teszi lehetővé az árutermeléshez, a tartós piaci jelenléthez szükséges eszközök, a művelésre alkalmas földterületek és a forgótőke megszerzését.<sup>9</sup> Bár a támogatásokra a települési önkormányzatok mellett egyaránt pályázhattak roma kisebbségi önkormányzatok, civil szervezetek és önkormányzati társulások, a pályázók nagy többsége mindvégig (a nyerteseknek 2007-ben több mint négyötöde) települési önkormányzat volt. Az önkormányzat koordinációs tevékenységére és a támogatások igénybevételére általában még a leginkább önállóvá váló családi gazdaságoknak is szükségük volt, a leginkább rászorulóknak pedig sok helyen igénybe sem veszik a földprogramot (Rácz 2009). A kétezres évek második felében készített alapos települési esettanulmányok tanulsága, hogy a programok indítása, a bevontak köre, a koordináció intenzitása, a termelőknek nyújtott szolgáltatások színvonala erősen személyfüggő: döntően az önkormányzati vezetők hozzáértésén és ambícióin múlik (Kovács 2008, Németh 2011).

Szociális szövetkezeteket – európai minták alapján – 2006 óta lehet létrehozni Magyarországon. Ezek célja egyrészt munkahelyek teremtése a munkanélküli és szociálisan hátrányos helyzetű tagok számára, másrészt a keletkező közösségi alapról hozzájárulás a tagok gazdasági, oktatási, szociális, egészségügyi szükségleteinek kielégítéséhez. Az első szövetkezetek létrejöttét és megerősödését a szaktárca és az Országos Foglalkoztatási Alap (OFA) programja segítette: 2007 és 2010 között 50 ilyen szervezet kezdte meg működését. A helyi

8 Csoba (2007) szerint a hazai szociális gazdaság jellegű programok főleg civil szervezetek kezdeményezésére indultak, és később ragadták magukhoz az önkormányzatok a kezdeményezést. A civil szervezetek nem voltak elég erősek ahhoz sem, hogy saját módszertani központokat hozzanak létre, így ezek kormányzati segítséggel, főleg az OFA támogatása révén épültek ki.

9 A legfejlettebb helyi foglalkoztatási programok főleg Északkelet-Magyarországon és Dél-Dunántúlon találhatók (Kabai–Németh 2011).

önkormányzatok, illetve azok ambiciózus vezetőinek szerepe itt is döntőnek mutatkozik: a szociális szövetkezeteket általában szintén ők szervezik és működtetik (G. Fekete 2011).

A szociális gazdaság eddigi hazai tapasztalatait esettanulmányok alapján vizsgálja Németh (2011). Következtetése szerint a programok jelentős része tömeges és differenciálatlan, a résztvevők, illetve a termékek nem jutnak ki a verseny piacra, a projektidőszak után a tevékenység nem fenntartható. Azokban az esetekben, amikor sikerül a termékeket piacra juttatni, a hatékonyságra törekvő szereplők számára erős a kísértés, hogy kihagyják a foglalkoztatásból a segítségre szorulókat. Ahol a hatékonyság és a szolidaritás szempontját sikerült összehangolni, ott a programok rendszerint egy karizmatikus vezető köré szerveződtek. Emiatt bizonytalan a fenntarthatóságuk és elterjedésük: ezek a sikeres programok inkább szerencsés kivételnek, mint a szakpolitika meg alapozására alkalmas pilotoknak tekinthetők.

## TRANZITFOGLALKOZTATÁSI PROGRAMOK

A tranzitfoglalkoztatási programok intézményi átalakulása a hazai fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai integrációjának hiányában az erősen széttagolt és a kilencvenes évek vége óta fokozatosan recentralizált fejlesztés- és szakpolitikai intézményrendszerben, a sokszínű és innovatív megoldásoktól a standardizált és túlszabályozott, felülről „gúzsba kötött” helyi kezdeményezések negatív pályáját járták be (lásd még a [2. rész 3. fejezetét](#)).

Az OFA a magyar fejlesztéspolitikában szinte egyedüliként, a kilencvenes évek óta támogatta a helyi szereplők együttműködésére és belső forrásokra támaszkodó fejlesztési kezdeményezéseket (Molnár 2011). A kilencvenes évek első felében az OFA programjai a második legnagyobb fejlesztési forrást jelentették az országban. A komplex helyi gazdaságfejlesztést és foglalkoztatást támogató OFA-programok kedvezményezettjei nemcsak önkormányzatok lehettek – ellentétben a 1996 utáni decentralizált alapokkal –, hanem térségi fejlesztésekben gondolkodó civil szervezetek is. E tekintetben az OFA-programok – bár központi állami programok voltak – igyekeztek a lokalitás szempontjait megerősíteni a helyi, belső erőforrások kihasználásának ösztönzésével és innovatív fejlesztési megoldások támogatásával. Az OFA foglalkoztatási programjai szinte valamennyi ágazatra és foglalkoztatási csoportra kiterjedtek.

Az úgynevezett tranzitprogramot kísérleti (pilot) projektként indította útnak az OFA 1996-ban, azzal a céllal, hogy a munkanélküliségből a tartós foglalkoztatásig juttasson el szakképzetlen, hátrányos helyzetű munkanélkülieket. A program három pillérre épült: *képzés* (betanító vagy képesítést nyújtó, vagy a tartós foglalkoztatást elősegítő), *foglalkoztatás* (általában – a program egészében vagy egy részében – támogatott foglalkoztatás) és *segítségnyújtás* (pályairányítás és az utógondozás) (Györgyi–Mártonfi 2001).<sup>10</sup>

Az OFA által támogatott tranzitfoglalkoztatási programokat változatos háttérrel és célkitűzésekkel rendelkező civil szervezetek működtették, melyek alapcéljai azonban abban megegyeztek, hogy segíteni igyekeztek a munkaerőpiacról kiszorult egyéneket (uo.). A szervezetek funkcionális és szervezeti sokszínűsége adta a „tranzitok” innovatív jellegét: azt a differenciált megközelítésmódot,

<sup>10</sup> A munkaügyi központok által tranzitként működtetett hasonló programok a segítségnyújtási komponenst nem tartalmazták.

amely szükséges volt ahhoz, hogy az egyes projektek eltérő gazdasági-társadalmi háttérű térségekben, különböző foglalkoztatási és szociális problémával küzdő társadalmi rétegeket is el tudjanak érni.

A civil szervezetek sokszínűségét és – a magyar környezetben általános – infrastrukturális, és a stabil intézményi háttér hiányából adódó gyengeségeit az OFA két módon kezelte: igyekezett kiszűrni a nagyon bizonytalan lábakon álló szervezeteket, illetve elősegíteni a civilek intézményi fejlődését.

Az OFA tranzitprogramjába bevont álláskereső 65-70 százaléka elhelyezkedett a nyílt munkaerőpiacon (Molnár 2011), és a program lemorzsolódási aránya is minimális, 5-6 százalék körüli volt (Györgyi–Mártonfi 2001). A hosszú távú eredményekről nem készült értékelés, a program egyetlen hatáselemzése még 2001-ben, a programzárás előtt készült. Ekkor az értékelők azt találták, hogy a résztvevők 72,4 százaléka a projektből való kikerülés után egy hónapon belül sikeresen elhelyezkedett (uo. 51. o.).<sup>11</sup>

Az OFA-programok példáját más intézmények is átvették, de egyre kevésbé rugalmas finanszírozási keretek között. Az Oktatási Minisztérium–PHARE 2000. programja keretében több, korábban az OFA által támogatott tranzit-szervezet is támogatásban részesült. A PHARE előcsatlakozási alap keretein belül ezeket még viszonylag rugalmasan ötvözték az OFA-programok logikájával, amelyben a projektgazdák viszonylag szabadon alakíthatták a projektjük tartalmát, költségeit, nem voltak költségnormák. PHARE foglalkoztatáspolitikai intézkedései egyfajta átmenetet kívántak képezni az OFA és a Strukturális Alapok programstandardjai között.

A HEFOP (Humán erőforrás Operatív Program) 2004–2006 között 2.3.1. illetve 2.3.2. intézkedései<sup>12</sup> keretében folytatta a korábbi OFA, illetve PHARE által finanszírozott programokat. Ezen intézkedések szándéka az volt, hogy átvegyék és adaptálják a – korábban az OFA által indított és finanszírozott – civil programokat az állami foglalkoztatáspolitikába. A HEFOP mechanizmusa azonban a szakpolitikába integrálást nem tette lehetővé, mivel az OFA tranzitprogramja „más logikára épült”, eltérő finanszírozási és intézményi feltételekkel.<sup>13</sup> Ennek következtében a civil szervezetek 2.3.2. és 2.3.1. intézkedések keretében támogatott projektjei elszigetelt kezdeményezések maradtak (HEFOP 2008).

A HEFOP tranzitjellegű programjainak értékelésekor megkérdezett résztvevők válaszaiból összességében mégis egy sikeres program képe bontakozik ki. Ezek szerint, a résztvevők 79 százaléka a képzés előtt nem rendelkezett bejelentett állással, de 64 százalékuk a tranzitban való részvételt követően bejelentett munkahellyel rendelkezett. Az állással rendelkezők 67 százaléka dolgozott a képzettségének megfelelő, vagy ahhoz közel álló szakmában. A megkérdezettek 85 százaléka szerint a konzultációs lehetőség nagyon sokat segített nekik abban, hogy a programot sikeresen be tudják fejezni és 64 százalékuk az egész programot kitűnőnek osztályozta (HEFOP 2008).

E pozitívnak tekinthető eredmények ellenére sok szakmai kritika érte az EU-s finanszírozású tranzitprogramokat a szakmán belülről. A HEFOP-, de különösen a TÁMOP-programokon belüli késések a kifizetésekben a civil szervezetek számára rendkívül nagy problémákat okoztak és a szakmai munkát is jelentősen megnehezítették. A finanszírozási nehézségeken túl a HEFOP és TÁMOP tranzitjellegű programjainak szakmai átgondoltságát is sok – már az OFA-s tranzitokban is résztvevő – civil szakember megkérdőjelezte.<sup>14</sup>

11 E konkrét eredményeken túl, 2001-ben a hatástanulmány szerzői a szervezetfejlesztésben és szakmai szempontok kialakításában látták az OFA-tranzitprogram sikerének lényegét. E tekintetben ezek a programok egy olyan holisztikus és interdiszciplináris módszertan kidolgozását segítették, amely más tranzit típusú projektek tervezésére és működtetésére is alkalmas (Györgyi–Mártonfi 2001). A szervezetfejlesztés terén, amely a tranzitprogram melléktermékeként alakult, korábban elérhetetlennek tűnő együttműködés alakult ki különböző típusú szereplők között. Ennek haszna pedig az lett, hogy a projektszervezetek hosszú távon „önjáróvá váltak”, intézményi stabilitásuk megnőtt (uo.).

12 Az 2007-es időközi értékelést végzők szerint a 2.3. program hosszú távú hatásainak mérése több szempontból is rendkívül nehéznek bizonyult. Egyrészt, több, egymással átfedő célcsoportú program zajlott párhuzamosan, másrészt, a HEFOP-projektek célcsoportjainak mérése más paraméterek alapján történt, mint az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) rendszerében (HEFOP 2008).

13 Az OFA-tranzitprogramok projektgazdái viszonylag szabadon alakíthatták a projektjük tartalmát, költségeit, nem voltak költségnormák. Az állami szervezet az ilyen programokat csak standardizálva tudja átvenni (HEFOP 2008).

14 A programfeltételek „hol konzorciumi együttműködésre készítik a szervezeteket olyan esetben is, amikor egy-egy feladatot saját maguk jobban meg tudnának valósítani, hol meg olyan feladat ellátására kötelezik őket (pl. foglalkoztatásra), amit csak külső partnerrel együtt képesek megoldani” (Vargabetű Egyesület). A HEFOP és TÁMOP standardizálta a civil szervezetek működésével kapcsolatos követelményeket, ami pontosan a korábban a sikeresség egyik zálogának tartott szervezeti és intézményi sokszínűség rovására történt.

A HEFOP által adaptált OFA-tranzitok problémái arra a László (2010) által is említett tényre hívja fel a figyelmet, hogy a magyar foglalkoztatáspolitikai intézményrendszer nem képes mit kezdeni a területiség szempontrendszerével: képtelen meghatározni, hogy milyen eszköz- és célrendszeren keresztül kezelje a foglalkoztatás és munkaerőpiac területi sajátosságait és különbségeit. Ennek alapvető oka a fejlesztés- és foglalkoztatáspolitikai integrációjának hiánya, és ezeken belül is az érdemi decentralizáció hiánya a források felhasználása feletti döntéshozatalban, szervezeti struktúrákban és az eszközök hozzárendelésében. A HEFOP- és TÁMOP-források az ezredforduló óta fokozatosan recentralizált hazai fejlesztéspolitikai intézményrendszerben elveszítették a szubszidiaritás és partnerség EU-s elvi szempontjait, és központilag meghatározott, túlszabályozott intézményrendszerükkel beszűkítik a helyi állami és civil szereplők mozgásterét. Standardizált feltételeikkel pedig a sokszínűséget, az innovatív megoldások kikísérletezésnek vetettek gátat. A HEFOP/TÁMOP-, OFA- és ÁFSZ-tranzitok átfedései, az eltérő módszertani háttér, illetve a működtető szervezetek széttagoltsága pedig a területileg összehangolt szakpolitikák és országos fejlesztési stratégiák évtizedes hiányára hívják fel a figyelmet.

## FOGLALKOZTATÁSI PAKTUMOK

A foglalkoztatási paktumok Magyarországon a 2000-es évek elején jelentek meg először. 2004-től a PHARE, majd a Regionális Fejlesztés Operatív Program (ROP) és a TÁMOP keretében lehetett pályázni a foglalkoztatást elősegítő tevékenységek helyi koordinációját támogató projektekkel (László 2010).<sup>15</sup> Ennek részeként sok kistérségben kötöttek úgynevezett foglalkoztatási paktumot, amelyek általában a kistérség nagyobb vállalatai, önkormányzatai, képző intézményei és a munkaügyi szervezet együttműködési készségét rögzítette.

A foglalkoztatási paktum értelme, hogy keretet adjon a résztvevők által megalkotott konzisztens víziók részletes kidolgozásának és menedzselésének. Az általunk is tárgyalt témák közül ilyen lehet például a térség jövőbeli versenyképességét növelő emberi tőke összehangolt fejlesztése, a munkavállalást megkönnyítő intézmények koordinációja, a szociális gazdaság valamely formájához szükséges eljárások közös finomítása és elterjesztése.

László (2010) kutatásának 47 paktumot sikerült azonosítani, amelyek kétharmadát (a pályázati kiírók által is preferált) kistérségi szinten kötötték. A paktumok több mint egyharmadát egy-egy önkormányzat kezdeményezte, esetenként az önkormányzati társulás vagy a munkaügyi központ, és csak nagyon ritkán valamely civil szervezet. A paktumok területi eloszlása az országban egyenlőtlen, nem egy-egy térség fejlettségének, hanem inkább néhány különösen aktív megyei munkaügyi központ tevékenységének, az egymáshoz közeli mintáknak köszönhetően. Az induláskor a legtöbb paktumhoz legfeljebb 25 szervezet csatlakozott, később (a pályázati feltételeknek is betudhatóan) a tagszervezetek száma sok esetben jelentősen bővült. A szereplők közül gyakran kimeradnak a szakképzési, felnőttképzési, innovációs intézmények, a más fejlesztési programokkal foglalkozó ügynökségek, szervezetek, a nagyobb vállalkozások, illetve a szakszervezetek területi képviselői.

A vizsgált paktumok négyötödének működését pályázati forrásból finanszírozták. Előfordult ugyan, hogy a helyi szereplők korábban is terveztek hasonló

<sup>15</sup> Ezt alig két évvel előzte meg az első, alulról jövő kezdeményezésként indított kemenesaljai kistérségi foglalkoztatási paktum aláírása 2002 májusában (Kovács 2003). Ezt osztórák mintára a Vas Megyei Munkaügyi Központ kezdeményezte.

együttműködést, de gyakoribb volt, hogy kifejezetten pályázati kiírásra reagálva kötöttek megállapodásokat: a helyi munkapiaci problémák megoldása vagy inkább a pályázati forrás elnyerése érdekében. A résztvevők jelentős hányada a paktumot projektjei egyikének tekinti, és az érdekeltsége legfeljebb a program kifizetéséig tart; a pályázatoknál érvényesített projektszemlélet szintén a rövid távon és formálisan teljesíthető indikátorok felé fordította a figyelmet. Bár a paktumok nagy része rendelkezik írásos helyzetelemzéssel, stratégiával és munkaprogramra bontott feladatokkal, a tartalmi tevékenységükről és működésükről keveset tudunk.

A paktumok szervezettsége és hatása többnyire a kistérségi társulásokhoz hasonló, kezdeti fázisban tart. László (2010) értékelése szerint az eredményes működés feltételei közül főleg az hiányzik, hogy a foglalkoztatáspolitikai differenciáljon közöttük, a jól kidolgozott helyi elképzeléseket hivatalos programként ismerje el, és eszközöket adjon a megvalósításukra. Így az életképes helyi foglalkoztatási stratégiák és a valódi partnerségek nem jutnak sokkal messzebbre, mint azok a helyi szereplők, amelyek a paktumok létrehozásában és a követelmények formális teljesítésében csak a pályázati támogatás lehívásának eszközét látják. Mivel a kitartó hálózatépítéssel, a tájékoztatás és koordináció eszközeinek folyamatos tökéletesítésével járó költségeket egyik szereplőnek sem éri meg hosszabb távon vállalni (nem beszélve az erre való képességek fejlesztéséről a foglalkoztatáspolitikai teljes rendszerében), ezért a paktumok jelentős részét inkább a kormányzati szándék és a központi finanszírozási források éltetik, mint a helyi akarat.

## NAPKÖZBENI GYERMEKELLÁTÁS MŰKÖDTETÉSE

Az önkormányzatok közvetve, a munkába állást támogató különböző közszolgáltatások fejlesztésével is hozzájárulhatnak a foglalkoztatás bővüléséhez. Ez részben intézmények fenntartását jelenti, részben a saját intézmények menedzsmentjének javítását, részben az egyes közszolgáltatásokban érintett szereplők közötti koordinációt.

Az önkormányzatok saját intézményei közül foglalkoztatási szempontból legfontosabbak a bölcsődék és az óvodák, amelyek tehermentesítik a munkába álló anyákat.<sup>16</sup> A bölcsődében elhelyezhető gyermekek száma a kilencvenes évek elejétől másfél évtized alatt 15 százalékról 8 százalékra csökkent. A bölcsődék több mint negyede a fővárosban van, és nagyon kevés van a községekben. Általában egy műszakban tartanak nyitva, a gyermekeket öt, de van, ahol négy óráig el kell vinniük a szülőknek (Pataki–Somorjai 2007).

A vizsgált időszakban a bölcsődék létesítése és fenntartása ellen hatottak az önkormányzatokat terhelő – az óvodákhoz viszonyítva – magas költségek (Herczog 2008).<sup>17</sup> Nincs tudomásunk olyan felmérésről, amely azt vizsgálta volna, hogy az elmúlt húsz évben az önkormányzatok miért hajtottak végre bölcsődei fejlesztéseket. Egyes szakértők<sup>18</sup> szerint a bölcsődei fejlesztéseket végző önkormányzatok döntéseiben nem a szülők munkavállalásának megkönnyítése a meghatározó, sokkal inkább az európai uniós forrásokhoz való hozzájutás, kommunikációjukban pedig a gyermekek ellátásának szempontjaira helyezik a hangsúlyt. Kivétel néhány olyan bölcsőde, amelyek sikeresen privatizált vagy újonnan létesített nagyvállalatok környezetében, azok

16 A család és a munka összeegyeztetését segítő intézményekkel, a gyermeknevelési támogatások hatásával a [6. rész 3. fejezete](#) foglalkozik.

17 Egy 2010-ben készült adatfelvétel ugyanakkor azt mutatta, hogy több helyen az önkormányzat támogatása nélkül, a központi normatívából működtetni tudják az alapvető előírásoknak megfelelő bölcsődét (Scharle 2011).

18 A Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének – a klasszikus munkavállalói szempontokra való hivatkozás mellett a szakpolitikai diskurzusban is aktívan részt vevő – volt és jelenlegi vezető tisztviselői.



támogatásával maradtak fent, vagy jöttek létre. Szintén csak kevés az olyan gazdag agglomerációs település, ahol együtt vannak a létesítéshez és fenntartáshoz szükséges tényezők. A betelepülések révén gyorsan nő a kisgyermekes népesség, az önkormányzatnak pedig van elegendő forrása a szükséges önrész kifizetéséhez. Ezekben az esetekben az új lakosok hatásosan meg tudják jeleníteni az igényeiket a közszolgáltatás iránt: ez azért is lényeges lehet, mert olyan felméréseket és elemzéseket, amelyek a nem foglalkoztattak körében vizsgálnák a bölcsődék fejlesztésének várható hatását, sem az önkormányzatokban, sem a munkaügyi kirendeltségeken nem végeznek, és így a döntéseket befolyásolni sem tudják.

Az óvoda hároméves kortól nyújt ellátást, de csak ötéves kortól kötelezően.<sup>19</sup> A szabályozás tehát elegendő teret adott arra, hogy az óvodai szolgáltatás sűrűségében jelentős területi különbségek alakuljanak ki: a gazdaságilag fejlettebb régiókban az óvodai férőhelyek száma nőtt, vagy kevésbé csökkent, mint a fejletlenebb régiókban (Kotán 2005). Az óvodai szolgáltatást nyújtó önkormányzatok között tehát növekedett azok aránya, amelyek környezetében több a munkahely, és több forrásuk van az intézményfenntartásra.<sup>20</sup>

A munkavállalás elősegítésének szempontja explicit módon megjelenik az óvodai felvétel során, abban a régóta és széles körben alkalmazott szabályban, amely szerint kapacitáshiány esetén – az öt éven aluli gyermekek közül – azokat részesítik előnyben, akiknek mindkét szülője dolgozik (Vágó 2005, Havas 2008). Az óvodák a felvétel során jellemzően nagy önállósággal mérlegelhetik a családok helyzetét,<sup>21</sup> ami nem jelent garanciát a munkaerő-piaci alkalmazkodás sokszínű formáinak támogatására. A munkanélküli szülők esetében ritka az, hogy a munkaügyi kirendeltség vagy az önkormányzat közbenjárna az óvodai elhelyezés érdekében, jellemzőbb, hogy az álláskereső feltételeket enyhítik inkább (Bódis–Nagy 2008).

Az óvodai szolgáltatás napi időtartamában határozottabbnak tűnik az évek során fokozódó alkalmazkodás a szülők és a munkaerőpiac igényeihez. 1990 után a munkarendhez automatikusan igazodó vállalati óvodák száma majdnem a tizedére csökkent (Tóth 2000). Az óvodás gyermekek szüleinek országosan reprezentatív mintán végzett megkérdezése 2001-ben azt mutatta, hogy a válaszadók nagyjából fele jelzett teljes elégedettséget az óvoda nyitva tartási idejével (Török 2005). Bár a teljes elégedetlenségről nyilatkozók aránya elenyésző volt, a helyi felmérések mutathatják meg az igények jobb kielégítésének módját és feltételeit. Az óvodák és a fenntartók erre való készsége inkább a 2000-es, mint a 1990-es évekre jellemző, amit befolyásolhattak a munkapiac változásai és a közoktatási intézmények ügyfélközpontúságát erősítő intézkedések is. Például egy ebben az időben egy alföldi megyeszékhely környékén varrodai dolgozók körében végzett saját kutatásból az derült ki, hogy az önkormányzati óvoda nyitva tartása kevésbé a település lakói, mint inkább az óvodai alkalmazottak igényeihez igazodott. Ez a viszonylag kedvező munkaerő-piaci és közlekedési viszonyok mellett is azt eredményezte, hogy a gyerekelügyeletben segítő családtag nélkül a szülők semmilyen szokásos munkakezdési időre nem tudtak eljárni a faluból a közeli városba (Bódis 2002). A probléma egyik része volt az önkormányzat érzéketlen, sőt hátrító magatartása, a másik része az óvodákra vonatkozó rugalmatlan foglalkoztatási szabályok, például a szakképzett óvónő állandó jelenlétének előírása (Török 2005,

19 Külön szabályok vonatkoznak az alacsony jövedelmű és legfeljebb általános iskolát végzett szülők gyermekeire, akiket 2005 óta hároméves kortól fel kell venni. 2004 óta annak a gyermeknek is joga van óvodába járni, akinek napközbeni ellátásáról szülei a munkavégzés vagy munkaerő-piaci program miatt a nem tudnak gondoskodni, és az ellátást lehetőleg a szülő munkarendjéhez igazodva kell biztosítani.

20 Az óvodai szolgáltatások területi egyenlőtlensége súlyos közoktatási probléma is. A vizsgálatok szerint főleg azokon a településeken és településrészekben szűkös vagy egyáltalán nem elérhető az óvodai szolgáltatás, ahol magas a munkanélküliek, a tartósan szegények és a romák aránya, ez pedig jelentős hátrányt okoz a gyermekek fejlődésében, az iskolai és későbbi munkaerő-piaci sikerességükben (Havas–Liskó 2006).

21 Az óvodai felvételekre vonatkozó törvényi szabályok megerősítése előtt, 2001-ben végzett országos kérdőíves felmérés szerint a fenntartók kevesebb, mint a fele nyilatkozta azt, hogy beleszól a felvételnél érvényesített preferenciák kialakításába (Vágó 2005). A kétezres években valószerűleg aktívabbaká váltak e téren az önkormányzatok, melynek fő formája a helyi rendelet alkotása illetve a felbevezések elbírálása.

Kotán 2005). Az évtized második felében megismételt interjúk szerint az óvoda meghosszabbította a nyitva tartási idejének elejét is, végét is, és együttműködik a távolabb munkát vállaló szülőkkel (Bódis 2008).

## KÖZÖSSÉGI KÖZLEKEDÉS ÖSSZEHANGOLÁSA

A munkahelyekre való eljutás megkönnyítésében az önkormányzat tájékoztató és koordináló szerepet tölthet be. A kutatási eredmények szerint az 1990-es évek második és a 2000-es évek első felében javult a tömegközlekedési menetrendek és a munkáltatók által előírt munkakezdés illeszkedése (lásd a **6. rész 4. fejezetét**). Az információgyűjtés és egyeztetés motorjai a közlekedési vállalatok (feltehetően főleg a hamarabb költségérzékenyebbé váló Volán-vállalatok) voltak. Ehhez nélkülözhetetlen lehet az önkormányzatok bevonása, mivel leginkább rajtuk keresztül érhetők el azok, akik a megfelelő menetrend hiánya miatt nem utaznak, és nem vállalnak munkát.

Az 1990-es évektől jellemző egyik koordinációs probléma azzal kapcsolatos, hogy el lehet-e jutni tömegközlekedéssel a munkahelyre, ha a reggeli munkakezdést a hagyományosnál későbbre tolják. A volt szocialista vállalatok átalakulásának kezdeti, a méretcsökkentésen és a legjobb erőforrások kiválogatásán alapuló időszakában (Köllő 2003) számos vállalat tért át az egy műszakos munkarendre. A kilencvenes évek második felétől egyre nagyobb számban létesült új gyártósorok egy része a munkaigényes ágazatokban szintén egy műszakos munkarendet alkalmaz, ami a betanított munkát vállalók egy része szemében jelentős vonzerőnek számít, összehasonlítva a két és három műszakban, illetve folyamatos munkarendben termelő nagyobb üzemekkel (Bódis 2008). A közlekedési vállalatok az akkori csekély koordináció mellett azt igyekeztek biztosítani, hogy a délelőtti műszak, illetve az iskolai tanórák hagyományos kezdési idejére minél több ingázót – ha nagy egyéni várakozási idők mellett is – a városokba tudjanak szállítani.

A vállalati munkásszállítás nem csak a munkáltató részéről igényel koordinációt, mivel az egy útvonalon lakók is függnek egymástól. A munkásbusz költsége akkor térülhet meg, ha az adott útvonalról, nem túl nagy kitérőkkel, folyamatosan elegendő számú, megfelelő teljesítményű munkavállalót szállít, méghozzá a gyártósorok egy részére jellemző magas fluktuáció mellett is. Az intenzív toborzást folytató vállalatok a munkaügyi kirendeltségek mellett a célterületen található önkormányzatokat is megkeresték, amelyeknek valószínűleg érdemi szerepük volt az információk terítésében, az álláskereső társadalmi tőkéjének mozgósításában (Bódis 2008).<sup>22</sup>

A tömegközlekedési koordináció a jelenlegi legsikeresebb: a fejlett országrészekhez tartozó területeken a téma a rendszeres kistérségi egyeztetés napi-rendjén szerepel. A munkaügyi kirendeltség, az önkormányzatok és a közlekedési vállalatok egyaránt kezdeményezően vesznek részt benne; az utóbbiak – főleg a Volán-vállalatok – a lehetőségek szerint gyorsan reagálnak az új igényekre.

<sup>22</sup> Például mert több személynek kell egy időben felvételt nyernie ahhoz, hogy a munkásbusznak megérje kitérőt tenni a településre, és ezért szükség lehet arra, hogy az állást kereső másokat toborozzon.

## ÖSSZEGZÉS ÉS AJÁNLÁSOK

Az áttekintett, igen szórványos kutatási eredmények alapján úgy tűnik, hogy az elmúlt két évtizedben a települési önkormányzatok nem játszottak lényeges szerepet a helyi foglalkoztatási lehetőségek bővítésében. A legutóbbi évektől és néhány sikeres kivételtől eltekintve, nem alakultak ki olyan helyi partner-ségek, amelyek a munkáltatókkal, képzési és más érdekelt intézményekkel közösen, hosszabb távú stratégia alapján el tudnák indítani a helyi lehetőségeken alapuló fejlesztéseket. Történtek azonban olyan kezdeményezések, amelyek ígéretes folyamatokat indítottak el, vagy legalábbis hasznos tanulságokkal szolgálnak a jövőbeli kormányzati politika alakításához.

A programmenedzsment és a szervezatközi együttműködések koordinációjának kritikus területe a közfoglalkoztatás szervezése, amely a hasonló helyzetű önkormányzatokból is lényegesen eltérő válaszlépéseket válthat ki. A közfoglalkoztatási programok szerény vagy éppen a várttal ellentétes eredményei arra utalnak, hogy a tartós munkanélküliség kezelésével kapcsolatos feladatokhoz a települések jelentős része számára nem áll rendelkezésre a megfelelő szakértelem és kapacitás. A kutatási eredmények arra utalnak, hogy az önkormányzatok megterhelőnek tartják a településközi kooperációt, de még így is egyre nagyobb arányban szervezték a közfoglalkoztatást valamilyen együttműködésben, főként önkormányzati társulás formájában.

Szintén döntő szerepet vállalnak az önkormányzatok a piacra termelést és humán szolgáltatásokat egyszerre végző szociális gazdaság szervezésében, amiben közrejátszik a korábban aktívabb civil szféra működési feltételeinek romlása is. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ilyen programok fenntarthatóságát kevés helyen sikerült elérni, vagy csak a szociális célok rovására.

Az ezredfordulót megelőző évtizedben indított, innovatív és sikeres tranzitfoglalkoztatási programok gazdái eredetileg a térségfejlesztésben gondolkodó civil szervezetek voltak. Az ezredforduló utáni uniós forrásokból indított adaptációk azonban már a túlszabályozottság, standardizálás és homogenizálás előnytelen vonásait viselik magukon. A programokat működtető intézmények széttagoltak, a koordináció mind a programok, mind az intézmények között hiányos. Ennek fő magyarázata a szakpolitikák (foglalkoztatás- és oktatáspolitikák, gazdaságfejlesztés) integrációjának és területi szintű összehangolásának tartós hiányában rejlik.

A szórványos empirikus ismeretek alapján valószínű, hogy a 2000-es években lényegesen javult a tömegközlekedési járatok menetrendjének szervezése, amihez az önkormányzatokon keresztül is nélkülözhetetlen információkhoz jutottak a szolgáltatók. Arra utaló ismeretek is vannak, hogy a gyermekintézmények nyitva tartása jobban igazodik az igénybe vevők munkaidejéhez. Az önkormányzati intézmények elérhetősége azonban továbbra is gyakran rugalmatlan és esetleges. Az óvodai kapacitáshiány esetén például döntő lehet az, hogy az intézmények által nagy szabadsággal végzett felvétel során mit gondolnak a szülők munkavállalási esélyeiről és hajlandóságáról.

Az önkormányzati intézményeknek és a munkaügyi kirendeltségeknek a foglalkoztatás megkönnyítését szolgáló koordinációs tevékenysége jellemzően kicsi, önállóan működő szervezetekben zajlik, és nehezen megfigyelhető.

Ezért nagy a jelentősége annak, hogy az erre megfelelő – általában az egyes intézményeknél magasabb – szinten folyik-e a jó gyakorlatok összegyűjtése és megosztása.

A foglalkoztatás bővülését segítő önkormányzati tevékenységekre általánosan jellemző, hogy a helyi kapacitáskorlátok miatt a szervezést célszerűbb a kistérségi szintű intézményekhez, például a munkaügyi kirendeltségekhez vagy az új járási közigazgatási intézményekhez telepíteni, és ezen a szinten megerősíteni a szereplők együttműködésének ösztönzőit. Ebben a felállásban a program-, illetve intézménymenedzsmentnek magasabb tranzakciós költségeket kell vállalnia, mint az eddigi konstrukciókban. Ez az ára annak, hogy fejleszteni lehessen a differenciált egyéni mentorálást, javítani a célzottságot, közelíteni a különböző apparátusokban folyó összefüggő tevékenységek szakmai színvonalát, befolyásolni a szervezési kérdések hatását a programok kimenetelére.<sup>23</sup> Jól összeegyeztethető ez az önkormányzat helyi foglalkoztatói dominanciájának mérséklésével és koordinációs szereppé alakításával, az üzleti, köz- és civil szférába tartozó szereplő helyi együttműködéseinek erősítésével, a fejlesztési ügynökség típusú partnerségi intézmények szerepével.

## HIVATKOZÁSOK

ÁSZ (2002): **Jelentés a foglalkoztatást elősegítő támogatások felhasználásának ellenőrzéséről.** Állami Számvevőszék, Budapest, július.

ÁSZ (2007): **Jelentés a közmunkaprogramok támogatására fordított pénzeszközök hasznosulásának ellenőrzéséről.** Állami Számvevőszék, Budapest, szeptember.

BÁLINT ISTVÁN (2006): Új kihívásokra új válaszok. Munkaügyi Szemle, 10. sz.

BÓDIS LAJOS (2002): **A multinacionális tömeggyártó üzemek és az állami munkaközvetítés.** Szociológiai Szemle, 1.

BÓDIS LAJOS (2008): A betanított és szakmunkások álláskeresője, az új nagy foglalkoztatók toborzási eljárásai és a munkanélküli (álláskeresői) járadék indokoltági ellenőrzésének összefüggései. Kutatási zárótanulmány (OFA 6341/0047).

BÓDIS LAJOS–NAGY GYULA (2008): A rendszeres szociális segélyezés jogosultsági és indokoltági vizsgálata és a segélyezettek foglalkoztatása. "How could Hungary increase labour force participation? Institutions affecting inflows and outflows in the Hungarian labour market" kutatási program (SZMM–MTA KTI, 2007–2008. o.) 3.4. háttér tanulmánya.

CZENE ZSOLT–RICZ JUDIT (2010): **Helyi gazdaságfejlesztés. Ötletadó megoldások, jó gyakorlatok.** VÁTI Területfejlesztési füzetek, 2.

CSIGE TAMÁS–ÉLES ANDRÁS (2008): 1993. évi III. törvényben foglalt rendszeres szociális segélyezéssel kapcsolatos szabályozásra tett módosító indítvány. Hajdúdorog és Hajdúnánás polgármestereinek levele Gyurcsány Ferenc miniszterelnök részére, március 3.

CSOBA JUDIT (2007): **A szociális gazdaság támogató-segítő háttere, európai uniós és hazai hálózatai.** Megjelent: Frey Mária (szerk.): Szociális gazdaság kézikönyv. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 194–200 o.

CSOBA JUDIT (2010): **A közfoglalkoztatás régi/új rendszere. Útközben az „Út a munkához” programban.** Esély, 1. 4–24. o.

<sup>23</sup> Egy kapcsolódó szakpolitika területén a kistérségi (leendő járási) szintű feladatellátás megerősítését, a területileg szétszórtnan dolgozó apparátus megsegítését és ellenőrzését tartalmazza a Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió, méghozzá közvetlenül hasznosítva a munkaügyi kirendeltségek hálózatának tapasztalatait (NSZK 2011). A jelenleg szakértői elképzelésnek tekinthető program átfogó rendszert vázol fel, amelynek célja, hogy egyensúlyba hozza a központi szabályozást (feladatfinanszírozás és minőségbiztosítás) a kistérségi szinten dolgozó apparátus döntési felhatalmazásával.

- EC (1994): *Growth, Competitiveness, Employment, The Challenges and Ways forward into the 21st Century*, The White Paper, European Commission ECSC-EC-EAEC, Brussels-Luxembourg.
- FAZEKAS KÁROLY (2001): *Az aktív korú állástalanok rendszeres szociális segélyezésével és közcélú foglalkoztatásával kapcsolatos önkormányzati tapasztalatok*. Budapesti Munkagazdaságtani füzetek, 9.
- FREY MÁRIA (szerk.) (2007): *Szociális gazdaság kézikönyv*. Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.
- FREY MÁRIA (2009): *A foglalkoztatás és a munkapiaci részvétel növelése Magyarországon. Munkaerőpiaci tükör, 2009*. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–223. o.
- G. FEKETE ÉVA (2011): *Önkormányzatok és civil szervezetek helyi foglalkoztatási kapacitásainak növelési lehetőségei*. Záró tanulmány. Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány, Miskolc, március.
- GYÖRGYI ZOLTÁN–MÁRTONFI GYÖRGY (2001): *Vissza a munkaerőpiacra. A tranzitfoglalkoztatási program tapasztalatai*. Kutatás közben, 232. Oktató Intézet.
- HAVAS GÁBOR (2008): *Esélyegyenlőség, deszegregáció*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest, 121–138. o.
- HAVAS GÁBOR–LISKÓ ILONA (2006): *Óvodától a szakmáig*. Oktató Intézet–Új Mandátum Kiadó, Budapest.
- HEFOP (2008): *Időközi értékelés, 2007*. Értékelési jelentés július 28.
- HERCZOG MÁRIA (2008): *A kora gyermekkori fejlődés elősegítése*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János–Varga Júlia* (szerk.): *Zöld könyv a magyar közoktatás megújításáért*. Ecostat, Budapest, 33–52. o.
- KABAI GERGELY (2011): *A munkahelyteremtés új útja a Dél-Dunántúlon. A Sorsfordító – sorsformáló munkaerő-piaci program*. Megjelent: *Németh Nándor* (szerk.): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok*. KTI Könyvek 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- KABAI GERGELY–NÉMETH NÁNDOR (2011): *Szociális gazdasági törekvések Belecskán*. Megjelent: *Németh Nándor* (szerk.): *A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok*. KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet.
- KELLER JUDIT (2010): *Patterns and dynamics of European sub-national governance: institutional transformations in Hungarian micro-regional associations 1990–2006*. PhD-dolgozat, European University Institute, Firenze.
- KELLER JUDIT (2011): *Heterarchia és fejlődési pályaváltás: Új elméleti megközelítés a kistérségkutatásban*. *Tér és Társadalom*, 3. sz.
- KOTÁN ATTILA (2005): *Az óvodai nevelés intézményrendszere és finanszírozása*. *Educatio*, 14. évf. 4. sz. 762–776. o.
- KOVÁCS KATALIN (2008): *Kistelepülések lépéskényszerben*. Megjelent: *Váradi Monika Mária* (szerk.): *Kistelepülések lépéskényszerben*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- KOVÁCS PÉTER (2003): *Foglalkoztatási paktum. A térségi foglalkoztatáspolitikai társadalmisítása*. Vas Megyei Tudományos Ismeretterjesztő Egyesület, Szombathely.

KÖLLŐ JÁNOS (2003): **Meddig tart a rendszerváltás? Esettanulmány egy szövetde átalakulásáról, 1988–1996.** Közgazdasági Szemle, május. 50. évf. 5. sz. 406–427. o.

KÖLLŐ JÁNOS–SCHARLE ÁGOTA (2011): **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre.** Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör*, 2011. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest.

LÁSZLÓ GYULA (2010): **A magyarországi foglalkoztatási paktumok összehasonlító elemzése és átfogó értékelése. A foglalkoztatási partnerségek jelenét feltáró és jövőjét megalapozó kutatás záró tanulmánya.** Készült az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány megbízásából. Pécs.

MOLNÁR MÁTÉ (2011): **Tranzitfoglalkoztatás. Támogató és fejlesztő pedagógiák a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci reintegrációjában.** Kézirat.

NAGY GYULA (2008): **Önkormányzati szociális segélyezés: a vizsgált önkormányzatok segélyezési gyakorlata.** Megjelent: *Nagy Gyula* (szerk.): *Jóléti ellátások, szakképzés és munkakínálat.* KTI Könyvek 10. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 67–77. o.

NÉMETH NÁNDOR (szerk.) (2011): **A helyi kezdeményezésű gazdaságfejlesztési programok vizsgálata. Esettanulmányok.** KTI Könyvek, 14. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest.

NSZK (2011): **Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió, 2011–2020.**

PATAKI ÉVA–SOMORJAI ILDIKÓ (szerk.) (2007): **Szolgáltatásokkal a gyermekszegénység ellen. Szolgáltatásfejlesztési koncepció a gyermekszegénység elleni nemzeti programhoz.** Gyerekesély füzetek 1. MTA KTI Gyerekprogram, Budapest.

PÉTER FERENC (2009): **„Út a munkához” program: a közfoglalkoztatási tervek tapasztalatai.** ÁFSZ főigazgatói értekezlet, május 26.

RÁCZ KATALIN (2009): **Útban a szociális gazdaság felé? Beszámoló egy produktív szociálpolitikai program eddigi eredményeiről.** Kapocs, 8. évf. 3. sz.

SCHARLE ÁGOTA (2010): **Háttérindikátorok a napközbeni gyermekellátások férőhely-szükségletének meghatározásához.** Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet, szeptember.

SCHARLE ÁGOTA (2011) (szerk.): **A közcélú foglalkoztatás kibővülésének célzottága, igénybevétele és hatása a tartós munkanélküliségre.** Kutatási jelentés. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet–Hétfa Elemző Központ, Budapest.

SZÜCS ERIKA (2009): **Út a munkához. A szociális támogatási rendszer munkára ösztönző átalakítása.** Előadás, április.

TÓTH OLGA (2000): **A családi élet és a fizetett munka harmonizálása.** Megjelent: *Frey Mária* (szerk.): *EU-konform foglalkoztatáspolitikai.* Kiadó nélkül, Budapest, 418–437. o.

TÖRÖK BALÁZS (2005): **Óvodák és szülők – vonzások és választások.** *Educatio*, 14. évf. 4. 787–804. o.

TRIGILIA, C. (2001): **Social capital and local development.** *European Journal of Social Theory*, 4(4), 427–442.

UDVARI KERSTIN–VARGA ISTVÁN (2010): **Tervezett tervezetlenség – közfoglalkoztatási tervek tartalomelemzése.** *Esély*, 1. 25–45. o.

VÁGÓ IRÉN (2005): **Felfelé terjeszkedő óvodáztatás – stagnáló hozzájárulás.** *Educatio*, 14. évf. 4. 742–761. o.