

## A magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv vizsgálata a RuralJobs kutatás keretében<sup>1</sup>

Szabó Andrea<sup>1</sup> – Katonáné Kovács Judit<sup>2</sup>

Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma,  
Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar,

<sup>1</sup>Vidékfejlesztési és Funkcionális Gazdálkodási Intézet, Debrecen

<sup>2</sup>Gazdaságelméleti Intézet, Debrecen

andreaszabo@agr.unideb.hu

### ÖSSZEFOGLALÁS

A foglalkoztatás bővítése, az új munkahelyek megteremtéséhez kapcsolódó problémák és megoldási lehetőségek egyre nagyobb figyelmet kapnak mind nemzeti, mind közösségi szinten. Különösen fontos a téma vizsgálata Európa vidéki területein. Több uniós és nemzeti kutatás is foglalkozott ezzel a kérdéssel, és újabb munkák vannak folyamatban, hogy a döntéshozók a vidéki munkanélküliséget csökkentő eszközöket találhassanak az érintett állampolgárok számára.

A tanulmány első részében bemutatott, az Unió 7. Keretprogramjában finanszírozást nyert RuralJobs projekt is ezen kutatások közé tartozik. A projekt rövid ismertetésén túl kiemelésre kerül az a részfeladat, melynek keretén belül uniós és nemzeti szintű stratégiák, politikák és programok kerültek elemzésre, abból a szempontból, hogyan érintik a vidéki foglalkoztatás kérdését. A cikkben a vizsgált dokumentumok közül a magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv rövid elemzése olvasható, a közösségi foglalkoztatáspolitikára legfontosabb eseményeinek vázolója mellett.

**Kulcsszavak:** foglalkoztatás, vidék, RuralJobs, Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv

### SUMMARY

Employment and creation of new jobs getting more and more attention both on national and on European level. The examination of this topic is especially important in rural areas of Europe. There were several European and national researches dealing with this question, and there are new upcoming works which try to find solutions for citizens to decrease unemployment in rural areas. The RuralJobs, EU Framework 7. project presented in the paper is one of these researches. After a short introduction of RuralJobs and the task under workpackage two of the research, which analysis strategies, policies and programmes from the aspect of rural jobs, one of the documents reviewed under this task, the Hungarian National Action Plan for Employment is presented, in line with the most important stages of the EU's employment policy.

**Keywords:** employment, rural areas, RuralJobs, National Action Plan for Employment

### BEVEZETÉS

A RuralJobs az EU 7. Keretprogram „Élelmiszer, mezőgazdaság és biotechnológia” tematikus területén támogatást nyert nemzetközi projekt. A kutatási

program címe: *A foglalkoztatás új formái a vidéki közösségek jólét-teremtő képességének fejlesztéséhez.* A résztvevők az EU-27 tagországai közül kerültek ki, Bulgária, Egyesült Királyság, Franciaország, Litvánia, Magyarország, Olaszország, Románia és Spanyolország képviselteti magát. Hazai oldalról a programot a Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma koordinálja, Pakurár Miklós vezetésével. A projekt a Centrumon belül több kutatónak, oktatónak és doktorandusz hallgatónak nyújt kutatási feladatot. A RuralJobs menedzsmentjének tudományos felelőse Andrew Fieldsend. A kutatási program legfőbb célja, hogy azonosítsa a vidéki foglalkoztatási lehetőségeket befolyásoló tényezőket, kedvező irányban befolyásolva ezáltal a jövő vidékfejlesztési politikáinak kialakítását.

A projekt célkitűzései a következők:

- új foglalkoztatási lehetőségek meghatározása a vidéki területek besorolásának figyelembevételével,
- a vidéki foglalkoztatást érintő korábbi és jelenlegi politikák áttekintése,
- ajánlások megfogalmazása a különböző stratégiák jobb megvalósulása érdekében,
- a kutatás eredményeinek terjesztése és egyfajta foglalkoztatáspolitikára vonatkozó főáramlat meghatározása.

A projekt összhangban van a Határmenti Vidékfejlesztő Tanácsadó Központ (HVTK) céljaival, melynek a térségből résztvevői a Debreceni Egyetem Agrár- és Műszaki Tudományok Centruma, a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja és az Észak-Alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség. A HVTK ösztönözni szeretné a párbeszédet és a tapasztalatcserét a kutatók, a diákok és a gyakorlati felhasználók között a fenntartható vidékfejlesztés témájában, valamint a vidékfejlesztést nem szektorális, hanem területi megközelítésben vizsgálja (HVTK, 2008).

A 30 hónapra tervezett kutatás hét nagy „work package”-ből (WP), azaz munkacsomagból áll, amelyek kivitelezéséért más-más szereplő felelős. Az első (WP1) tulajdonképpen maga a projekt menedzsment, a program teljes időtartamára kiterjedően. A második (WP2) fő feladatköre a helyzetfeltárás, ezért a Debreceni Egyetem felelős, és jelenleg lezárulóban van. A WP3 a módszertan és indikátorok kiválasztásával foglalkozik. A WP4 a vizsgálati területek tipológiájáról, a WP5 pedig a foglalkoztatás új formáiról szól a kiválasztott

<sup>1</sup> A tanulmány az EU 7 keretprogramjának No 211605 RuralJobs kutatásának támogatásával készült

mintaterületeken, melyet a helyi statisztika mellett, különböző módszerekkel kívánunk feltárni, ezek körébe tartozik a kérdőívezés; interjúk készítése; fókuszcsoporthoz kialakítása; természeti-, humán-, pénzügyi- és társadalmi erőforrások értékelése, valamint SWOT-analízis készítése. A WP6 az ajánlások összefoglalását tervezi, az úgynevezett helyes gyakorlatokat kívánja megfogalmazni, míg az utolsó, WP7 munkafázis a projekt outputjainak terjesztéséről és a technikai segítségnyújtásról szól.

A partnerek a WP4 keretében meghatározott tipológia alapján, a következő régiókon belül fogják kiválasztani a mintaterületeket:

- 1) **Essex tartomány, Anglia:** London vonzáskörzetében lévő terület, és noha mintegy 72%-a mezőgazdasági művelés alatt áll, ennek ellenére az ágazatban a lakosság csak alig 1,3%-a keres magának megélhetést. Területe 3670 km<sup>2</sup>, lakossága hozzávetőleg 1,65 millió fő, és két központja Southend illetve Thurrock környéke.
- 2) **Észak-alföldi régió, Magyarország:** Közel 1,5 millió fő él a 17729 km<sup>2</sup> kiterjedésű, alacsony fekvésű területen, ahol a hagyományos mezőgazdaság (növénytermesztés, állattenyésztés) döntő gazdasági szereppel rendelkezik. A térség halmozottan hátrányos helyzetű, az egy főre jutó GDP-je alapján az EU-27 egyik legszegényebb régiójaként tartják számon.
- 3) **Északnyugati régió, Románia:** A magyarországgal szomszédos és ugyancsak relatíve szegény terület kiterjedése 34159 km<sup>2</sup>, ezen belül az eltérő domborzati adottságok változatos tájképet eredményeznek. A régió lakossága több mint 2,7 millió fő, és 46,9%-uk vidéki kistelepüléseken él. A foglalkoztatás nemzetgazdasági ágazatok szerinti megoszlásában a szolgáltató szektor a domináns, de vidéki területeken meghatározó szerepet játszik a mezőgazdaságban dolgozók aránya.
- 4) **Litvánia:** Ez az északi állam a Szovjetunió része volt. A mezőgazdasági művelés feltételeit alapvetően meghatározza, hogy felszínének 30%-át erdők borítják. Az egész ország egyetlen régiót alkot, és a 65000 km<sup>2</sup>-nyi területen 3,4 millióan laktak.
- 5) **Andalúzia, Spanyolország:** Az autonómia magas fokát élvező régió, 87597 km<sup>2</sup> területen 7,6 millió főnyi lakossággal. A RuralJobs pályázatban erős LEADER tradícióval rendelkező területként mutatják be.
- 6) **Limousin, Franciaország:** Ezen a 16942 km<sup>2</sup> nagyságú felföldön jól fejlett a szolgáltató szektor, 72310 lakosával a legkevésbé népes terület a kiválasztott régiók közül. A helyzetfeltárás szerint itt is kihívást jelent, az európai tendenciákhoz hasonlóan a lakosság elöregedése.

A projekt WP2 munkacsomagja, a helyzetfeltárás három részfeladatra épült. Első lépésként a partnerországok munkakerőpiaci, demográfiai, valamint

gazdasági folyamatait ismertető és azokat az EU-27-re jellemzőkkel összevető általános helyzetelemzés készült. Második lépésben a projekt kezdetéig lezárult, a vidéki foglalkoztatást érintő uniós és nemzeti kutatások összegyűjtésére és elemzésére került sor. Ennek a részfeladatnak az volt a célja, hogy feltárja az eddig elért eredményeket, és megvizsgálja, hogy milyen módszereket használtak korábbi munkákban a problémakör vizsgálatához. Végezetül a 2000-2006 közötti időszak ex post, és a 2007-2013 közötti időszakok ex ante nemzeti és uniós szintű stratégiáinak, politikáinak és programjainak értékelése történt meg, abban a tekintetben, hogy az eredményeik mennyire illeszkedtek a szükségletekhez és lehetőségekhez, mennyire valósultak meg a kitűzött célok, figyelembe vették-e a különböző stratégiák a regionalitást, a vidéki területek differenciáltságát. A kapott eredmények alapján hipotézisek kerülnek felállításra, melyeket a program a referenciaterületeken fog tesztelni. Jelenleg folyamatban van a jelentések véglegesítése. Hangsúlyozni szükséges, hogy az elmúlt 6-8 évben megerősödött a közösségi szintű stratégiai szemlélet. Egyre több dokumentumot, stratégiát készítenek, viszont nincs konkrét követelményrendszer arra vonatkozólag, mi is számít valóban stratégiának. Releváns hazai tanulmány szerint stratégiának nevezhető az a dokumentum, amely átfogó rendszerszemléletű látásmódot, lényegi, újdonságokat hozó célkitűzéseket, hosszú távú közelítést és a tanulási folyamatként való értelmezést tartalmaz (Gáthy et al., 2006).

A két említett uniós ciklus uniós és nemzeti szintű stratégiáinak, politikáinak és programjainak értékelése keretében került sor többek között a Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv adott szempontok szerint (lásd lentebb) vizsgálatára. A bemutatásra került folyamatokra (1. ábra) mentén két dolgot hangsúlyoznánk. Az egyik, hogy az Unió a fenntartható fejlődési stratégiájának felülvizsgálatánál (Council, 2006) deklarálja, hogy ezt a dokumentumot keretként kell alkalmazni az uniós politikák felett. Ennek tudatos érvényesítése a gyakorlatban fokozatosan, kompromisszumok árán valósítható meg. A megvalósítás a vidéki munkahelyek megtartása, stabilitásának megőrzése szempontjából különösen fontos lenne.

A másik kérdés az ábra mentén a regionális és a vidékfejlesztési politikák strukturálása. A jelenlegi költségvetési ciklusban elkülönülten jelenik meg a két politika eszközzrendszere. Figyelembe véve, hogy a szektorális fejlesztéssel szemben napjainkban a fejlesztési kérdéseknél a területi szempontú megközelítés kap teret, átgondolandó lenne a Közös Agrárpolitika (KAP), és ezen belül a második, vidékfejlesztési pillér regionális politikához kapcsolása. Egyes országokban, így például Németország vagy Franciaország esetén találunk erre gyakorlati példát, ahol a regionális ügynökségek nagyobb szerepet kaptak a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés területén (ESPON, 2004).

1. ábra: A RuralJobs kutatás keretében vizsgált közösségi és nemzeti dokumentumok folyamatábrája



Figure 1: Flowchart of the documents overviewed on EU and national level in the report

Employment(1), Sustainable Development Strategy(2), National SDS(3), Lisbon Strategy(4), Growth(5), Jobs(6), National Action Plan for Employment(7), Regional Policy(8), Rural Development Policy(9), National and/or regional development plans(10)

## A KÖZÖSSÉGI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA LEGFONTOSABB ESEMÉNYEI

### Az 1989-től 2000-ig terjedő időszak

Az Európai Unióban csak a **90-es években** került sor a foglalkoztatáspolitikai és a munkaerőpiac terén való közösségi szerepvállalásra, amikor is a gazdasági recesszió következtében a növekvő és tartóssá váló munkanélküliség aránya 10% fölé emelkedett a tagállamokban, ezzel szemben a világ többi vezető gazdasági hatalma közül az USA-ban csak négy, Japánban pedig 4,8%-ot ért. Közel ezzel egyidőben Közép-kelet Európa államaiban egymást követően szűnt meg 1989-91 között az államszocializmus, és a piaczgazdaságra történő átmenet mély válsággal járt a munkaerőpiacon is. Az évtizedekig működő teljes foglalkoztatás (gyakorlatilag igen jelentős kapun belüli munkanélküliséget elfedő) „zárt inkubátorát” az új piaci folyamatokat kísérő óriási létszámleépítések és gyárbezárások megszüntették. Ugyanakkor a virágzó piaczgazdasággal rendelkező országokban a dominánssá váló szolgáltatói szektor nem érte el a várt hatását, munkahelyek növelése nélküli kibontakozás történt, azaz a GDP évenkénti növekedésével nem járt együtt a foglalkoztatás tényleges bővülése (Csoba, 2006).

Az Unió tagállamai részéről az 1993-as második foglalkoztatáspolitikai sokk után az 1994-es Esseni Csúcson fogalmazódott meg az erőteljes szándék a sokrétű gazdaságpolitikai problémák közösségi szintű megoldására. A következő kiemelendő esemény, hogy az **Amszterdami Szerződéssel** a foglalkoztatáspolitikai a közösségi joganyag részévé vált, és a módosított EK-Szerződésbe a foglalkoztatás témakörét már új fejezetként (VI/A számozással, az egyéb szociálpolitikai kérdésektől elkülönítve illesztették be (Béresné Mártha, 2009).

Ebben a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a foglalkoztatás bővítését közös érdekként kezelik, továbbá az átfogó gazdaságpolitikai célokhoz nemzeti stratégiát készítenek. A fejezet többek között a munkaerőpiacok strukturális átalakítására, és egyéb felmerült problémákra adott ajánlásokat tartalmaz (Ónodi, 2003). Az Európai Tanács új feladata lett, hogy a Bizottság által készített, és a Tanács által elfogadott éves foglalkoztatási jelentésekről következtetéseket vonjon le. Ezekre építve a Tanács uniós intézményi szervezetekkel, valamint az Amszterdami Szerződés által létrehozott (130. cikkely) Foglalkoztatási Bizottsággal együtt, minősített többséggel éves foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat (employment guidelines) fogadott el a *luxemburgi csúcson*, amelyeket a tagállamok kötelesek figyelembe venni nemzeti stratégiájuk elkészítésekor. Ezt követően 1998-ban közzétették az első négy pillérré épülő közösségi **foglalkoztatáspolitikai irányvonalakat**, amelyek középtávon gerincét képezik a foglalkoztatás, a munkaerőpiac és a szociális gondoskodás kérdéseit átfogó ambiciózus dokumentumnak, az **Európai Foglalkoztatási Stratégiának** (EFS: European Employment Strategy) (Horváth, 2007: 417; European Council, 1997; Ónodi, 2003; Gács, 2005; Frey, 2004):

*Az EU foglalkoztatási irányvonalai 1998-ra:*

- I. foglalkoztatási képesség javítása; például a fiatalok jobb és gyorsabb álláshoz juttatása,
- II. vállalkozásösztönzés javítása; vállalkozásindítás körülményeinek egyszerűsítése, adórendszerek vállalkozásbarátabbá tétele,
- III. vállalkozások és alkalmazottaik alkalmazkodóképességének fejlesztése; strukturális, szervezeti változásokhoz való gyorsabb alkalmazkodási képesség,
- IV. egyenlő esélyek feltételeinek megerősítése; különböző csoportok – kiemelten a nők – foglalkoztatási helyzetének javítása.

Bevezették a megvalósítás újfajta eszközét, a *nyitott (puha) koordináció módszerét*. A módszer előnye a közösségi zárt (kemény) módszerrel szemben, hogy figyelembe veszi a tagállamok eltérő helyzetét, mégis ösztönözni próbálja őket a célkitűzések megvalósításában, a közös célmeghatározásban. Míg az előbbi módszer a direktívák szigorú meghatározását és betartatását jelenti, addig a nyitott koordináció elősegíti a tagállamok közti kommunikációt, nagyobb beleszólást enged, azaz puhábbnak nevezhető. Fontos célja az ún. legjobb tagállami módszer megtalálása (best practice) és terjesztése (Horváth, 2007; Ladó és Virág, 2004b; Moldicz, 2006).

### A 2000 utáni események

Az EU 2000. március 23-24-i **lisszaboni csúcstalálkozóján** egy új, hosszú távú stratégiát indítottak útjára, amely többek között a tagállamok gazdaságpolitikájának konkrétabb összehangolására és az EFS irányvonalainak számszerűsítésére irányult.

A lisszaboni stratégiaként emlegetett koncepció az Unió céljául tűzte ki, hogy 2010-ig a „világ legversenyképesebb és legdinamikusabb fenntartható növekedésre képes, tudásalapú gazdaságává váljon, több munkahellyel és erősebb szociális kohézióval” (European Council, 2000). A stratégia nagy kihívás elé állította a tagállamokat is, hiszen kérdéses hogyan lehet megőrizni az európai jóléti állam értékeit, azaz az európai szociális modellt, és közben a versenyképességét és jelentős gazdasági súlyát is legalább megtartani (Horváth, 2007; Egri et al., 2007; Román, 2003; Borkó, 2005). **2003-ban a brüsszeli csúcson** elfogadták az összehangolt gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat három évre vonatkozólag, amelyek három pillérré épülnek, tíz speciális célkitűzésből állnak, és a korábbiakhoz képest egyszerűbbek, eredményorientáltabbak (Horváth, 2007; Onodi, 2003; Frey, 2004; European Council, 2003):

- a teljes foglalkoztatás,
- a munka minőségének javítása és a produktivitás növelése,
- a társadalmi kohézió erősítése és a befogadás elősegítése.

Ugyanebben az évben fogadta el a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) a Globális Foglalkoztatási Munkatervet (GEA), amivel az európai iránymutatásokat összehasonlítva kiderült, hogy a világgazdasági negatív folyamatokhoz való alkalmazkodás ellen a legtöbb ország is hasonló eszközrendszerrel kíván fellépni. Mivel az Európai Tanács szerint a Lisszaboni Stratégia nem volt eléggé gyors és koordinált ahhoz, hogy meg hozza az elvárt eredményeket, ezért a kihívások hatékony kezelésének érdekében felkérte a Bizottságot egy **Foglalkoztatási Munkacsoport** (Employment Taskforce) felállítására. Vezetésére Wim Kokot, Hollandia volt miniszterelnökét kérték fel, és a csoport már 2003 novemberében átnyújtotta a „Munkahelyek, munkahelyek, munkahelyek – Több munkahelyet teremteni Európában” című dokumentumot, amit **Wim Kok Jelentésként** is emlegetnek (European Council, 2005a). Tartalmilag többek között a globális kihívásokhoz való alkalmazkodásról, a demográfiai folyamatokról, a munka kifizetődővé tételéről, valamint a humán tőkeberuházás és a munkahatékonyág növeléséről szólt (Ladó és Virág, 2004b).

A *Lisszaboni Stratégia felidejében* (2005) végzett értékeléskor nyilvánvalóvá vált, hogy a kitűzött célok hiú ábrándok csupán, ezt az Európai Gazdasági Bizottság éves jelentései és egyéb számítások hitelesen alátámasztották. Példaként említhető, hogy a foglalkoztatás terén vállalt irányszámokat illetően az EU versenyképessége nem javult az USA-val szemben, hiszen míg ott 67% volt a foglalkoztatási ráta 2005-ben, addig az uniós átlag csak 64,3%-ot ért el (Román, 2003; Borkó, 2005; Horváth, 2007; Ladó és Virág, 2004a). A különböző jelentésekben a célkitűzésektől való elmaradásnak számos okát megnevezték, amelyek egyike az, hogy az intézkedések végrehajtása tagállami hatáskörben maradt, ezzel pedig jelentősen csökkent a

hatékonyág. A stratégia új, korrigált célja lett, hogy az EU gazdasága képes legyen fenntartható növekedésre és fokozza a versenyképességét, továbbá bevezettek egy szorosabb visszajelzési rendszert a tagállamok részéről a vállalt célkitűzések teljesítésére.

Döntés született három éves ciklusokra való felosztásról is, és a 2005-2008 közötti időszakra vonatkozó programcsomag 24 konkrét, az Európai Tanács által elfogadott „integrált gazdasági és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásból” áll. A tagállamoknak a konkrét végrehajtásra vonatkozólag egyedi igényeik és helyzetük figyelembevételével „nemzeti reformprogramot” kell készíteniük. A Bizottságnak új feladata lett a nemzeti programok megfelelőjeként „közösségi lisszaboni program” készítése, amely minden közösségi szinten végrehajtandó idevonatkozó tevékenységet lefed. Az integrált programot minden ciklus végén megújítják, és időközben a Bizottság rendszeres jelentést készít arról, hogy a tagállamok hogyan teljesítik programjaikat.

Az első ciklusban az Európai Tanács további célt fogalmazott meg, miszerint 2010-ig évente 2 millió új munkahely megteremtésére kell törekedni, különösen a fiatalok munkavállalási lehetőségeinek javításával (European Council, 2005b). Világgazdasági kitekintésben mindeképp említésre méltó az is, hogy a gazdasági pólus átrendeződésének nyertese egyértelműen Dél-Kelet Ázsia, míg az „reg kontinens”, Európa több szempontból is vesztesé vált. A negatív demográfiai folyamatokon túl olyan problémákkal küzd, mint a fiatalok (15-24 év) magas munkanélküliségi aránya 13,1% (OECD 6,2%), a munkavállalók – különösen a nők és az 55 évesnél idősebbek – alacsony foglalkoztatási rátája (EU-15 65%, majd EU-25 63,3%, USA 71%, Japán 68%), valamint a szolgáltatások területén történt kiszervezések (outsourcing) következményei. A munkanélküliségi ráták alakulása szerint az OECD országainak átlaga 6,9%, Japáné 4,7%, az EU-15-öké pedig 8,1% volt, míg Németországban 9,5%-ot is elért 2004-ben (OECD, 2005). A témakört érintő kutatások szerint az EU munkaerő-piaci hátránya nem a tudásalapú társadalom kialakulása terén kimutatható lemaradásból, hanem az alacsonyan képzettek munkahelyi szabályozási problémáiból fakad, és a növekedést a termelékenység fokozásával és a munkaerő mobilitásával lehetne elérni (Béresné Mártha, 2009). Összességében az Európai Unió súlyos gazdaságszerkezeti és munkaerő-piaci (strukturális munkanélküliség) problémákkal küzd, amelyek főképp a globalizációs folyamatokra adott merev és túlszabályozott gazdaságpolitika rossz válszáira vezethetők vissza (Gács, 2005).

#### **A NEMZETI FOGLALKOZTATÁSI AKCIÓTERV VIZSGÁLATA**

A RuralJobs projekt fő célja a foglalkoztatás bővítése és új formáinak feltárása a vidéki területeken. Alapvetőleg vidékfejlesztési aspektusból közelíti meg a munkaerőpiacokon kialakult egyensúlytalanságok kezelését, viszont a

foglalkoztatási problémák multidiszciplináris jellegűek, ezért más szakterületeket is érint. A kutatás WP2 szakaszában adott elemzési szempontok szerint vizsgáltuk a magyar Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervet is, amelynek tömör összegzése olvasható.

Minden kiválasztott dokumentumról először a *pontos megnevezését, internetes elérhetőségét, céljait* és a felelős szervezetet és a társintézményeket kellett összegyűjteni, és ezeket egy egységesített minden szereplő számára elküldött munkalapon rögzíteni. Az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 128. cikkelyének (3) bekezdése értelmében a tagállamoknak évente ún. foglalkoztatási akciótervet kell készíteniük foglalkoztatáspolitikai intézkedéseikről az Európai Bizottság és a Tanács részére, a meghatározott közösségi irányvonalak (Európai Foglalkoztatási Stratégia) figyelembevételével. 2004 októberében hazánk is benyújtotta az EU felé az első akciótervet (a brüsszeli csúcson elfogadott 3 iránymutatás alapján), amelyet a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium koordinációjával, társadalmi egyeztetés keretében számos partner véleményezett (pl. szociális partnerek), és megvitatta az Országgyűlés Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottsága is. Időtartamát tekintve a 2004-2006. közötti időszakra vonatkozott, és legfontosabb célja a munkahelyteremtés volt, azaz a foglalkoztatás bővítése a társadalmi kohézió erősítésével együtt. Az akcióterv szerkezetileg három fő fejezetből áll, ezek a következők (SzMM, 2004):

1. A gazdasági és szakpolitikai kontextus
2. Helyzetértékelés és válaszlépések irányvonalanként
3. Végrehajtás és partnerség; a koordináció, monitoring és pénzügyi források fejezete

Az Akcióterv első fejezete a *főbb munkaerő-piaci tendenciákat* ismerteti nagyon röviden, miszerint a rendszerváltás okozta gazdasági változásokra a munkaerőpiac erős egyensúlyi zavarokkal válaszolt, ráadásul hosszú távon a nagyfokú és növekvő

inaktivitás mellett alacsony foglalkoztatási és relatíve magas munkanélküliségi szinttel jellemezhetően erősen szegmentálttá vált. A KSH 2003-as felmérése szerint a hazai foglalkoztatási szint az 57%-ot kissé meghaladta, a munkanélküliségi ráta 5,9% volt, és magas, 39,8%-os inaktivitás jellemző (SzMM, 2004). A becslések szerint Magyarországon a nem hivatalos foglalkoztatás, a látható és láthatatlan szürke- és fekete gazdaság viszonylag magas, teljesítményének aránya (a GDP 17-18%-át is eléri) jellemző, míg a fejlett országokban csak 7-8%-ra tehető ez az érték (Napigazdaság, 2007). Az uniós átlaghoz viszonyítva különösen alacsony az idősek és a férfiak foglalkoztatottsága, és az oktatási expanzió miatt nőtt a fiatalok (15-24 évesek) tanulmányainak időtartama, ezért is jelentősen csökkent a foglalkoztatási mutatójuk. Különösen rosszak nálunk az elhelyezkedési esélyei az alacsony iskolai végzettségűeknek, és állandósult a tartós munkanélküliek magas aránya. A dokumentum helyzetértékelésében megemlíti a munkaerő-kereslet és -kínálat nagy területi különbségét is, miszerint „az ország relatíve magas foglalkoztatottsági szinttel jellemezhető, viszonylag fejlett és urbanizált területekre, illetve alacsony foglalkoztatottsággal és magas munkanélküliséggel bíró kistérségekre oszlik” (SzMM, 2004). Sajnos azonban a konkrét *válaszlépéseknél mindezt nem veszi figyelembe, tehát nem különíti el az egyes térségeket különböző beavatkozások és célok ajánlásával.*

Ezt követően a dokumentum első fejezetében bemutatják a *magyar foglalkoztatáspolitikai stratégiáját*, ami nem más, mint a korábban említett három uniós irányvonal számszerűsített országspecifikus konkretizálása. A teljes foglalkoztatásra vonatkozó rátához (EU-s szinten 2010-ig 70%) képest eltérő irányszámokat határoztak meg (lásd az *1. táblázatban*), mivel nyomott munkanélküliségi és aktivitási rátával rendelkezünk, mely utóbbi többek között korlátozza a gazdaság növekedését, alkalmazkodóképességét, szűk korlátok között tartja az államháztartás bevételeit, stb.

1. táblázat

A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv számszerűsített célkitűzései

Foglalkoztatási ráta(1)	EU átlag(2)		Uniós célkitűzések(3)		Magyarország (2003)(4)	Nemzeti célkitűzések (2006)(5)	Magyarország(4)	
	Tény (2003)(6)		EU-25 (2005)	EU-25 (2010)			2010	2007
	EU-15	EU-25						
Összesen(7)	64,3	62,9	67	70	54	59	63	57,3
Nők(8)	56	55,0	57	60	62,4	53	57	54
Férfiak(9)	72,5	70,8	-	-	30,2	64	69	62,4
55 évesnél idősebb(10)	41,7	40,2	-	50	29	33	37	

Forrás: SzMM, 2004

Table 1: EU and national employment targets

Employment rate(1), EU average(2), EU target(3), Hungary(4), National target(5), Baseline(6), Total(7), Women(8), Men(9), More than 55 year(10)

A fenti célok eléréséhez évenként átlagosan 0,8%-kal kellene növekednie a foglalkoztatásnak, ezért a dokumentum a munkaerő-keresletet és -kínálatot befolyásoló intézkedéseket terjesztett elő. Ide tartoztak például a meglévő vállalkozások

növekedésének támogatása, a munkaerő költségének fokozatos csökkentése, a mikro-, kis- és középvállalkozások foglalkoztatási potenciáljának megerősítése is.

Az Akcióterv második fejezetében tíz uniós irányvonalra vonatkozó konkrét válaszlelés szerepel, amelyek szükségességét rövid helyzetértékeléssel is nyomatékosítanak. A következő tíz válaszlelést fogalmazták meg:

1. Aktív és preventív intézkedések a munkanélküliek és az inaktívak számára
2. Munkahelyteremtés és vállalkozás
3. Felkészülés a változásra, az alkalmazkodóképesség és a munkaerő-piaci mobilitás elősegítése
4. A humán tőke fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás támogatása
5. Munkaerő-kínálat és az idősebb munkavállalók aktivitásának elősegítése
6. Nők és férfiak esélyegyenlősége
7. A munkaerő-piaci integráció elősegítése és küzdelem a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő emberek diszkriminációja ellen
8. A munka kifizetődővé, vonzóvá tétele
9. A be nem jelentett munkavégzés átalakítása bejelentett munkává
10. A regionális munkaerő-piaci különbségek csökkentése

A dokumentum harmadik fejezete a monitoringról, a végrehajtásért felelős szervek kijelöléséről, és a pénzügyi forrásokról szól. A cikk következő részében a kutatás legfontosabb megállapításait foglaljuk össze a hazai Akciótervre vonatkozóan.

### **A RURALJOBS SZEMPONTJÁBÓL TÖRTÉNŐ ÁTTEKINTÉS**

A vizsgálat egyik kérdése az volt, hogy a kötelezően beépített uniós elveket mennyire sikerül a gyakorlatban megvalósítani, és a konkrét felelős szereplők megnevezésén túl, milyen elvárásokat támasztanak feléjük. *A hazai Akciótervről fontos megemlíteni, hogy megjelenik benne a szubszidiaritás és decentralizáció elve, melyek a vidékfejlesztés döntéshozatalában is meghatározóak.* A célok megvalósításához az elképzelések szerint több tárca összehangolt intézkedésére, azaz a gazdaságpolitika, az oktatási és képzési rendszer, valamint a szociál- és foglalkoztatáspolitikai együttes koordinációjára van szükség. Ami az intézkedések végrehajtását illeti, azt a kormány szoros tárcaközi együttműködéssel és megfelelő koordinációval képzelte el, de legfőbb felelősnek a Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztériumot nevezték meg. A hazai foglalkoztatáspolitikai meghatározó végrehajtó szerve az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ), amely mint intézmény-rendszer a Központi Foglalkoztatási Hivatalból, 20 (megyei, illetve fővárosi) Munkaügyi Központból, és a hozzájuk tartozó 173 helyi kirendeltségből állt, de a regionális átszervezések eredményeként a struktúra pont az akcióterv megvalósulási idejében alakult át.

A vizsgált dokumentum szorgalmazta a helyi stratégiák elkészítését (uniós elvárás), így a különböző szociális partnerek, a helyi önkormányzatok, és a pótolhatatlan civil szervezetek

is komoly szerepet játszhattak a tervhez illeszkedő lokális munkaerő-piaci politika megvalósításánál. Az elmúlt időszakban a hazai kormányzás és a bürokrácia az egyik kezével adott, de a másikkal el is vett, ugyanis az Akciótervben adott mozgásteret gyakorlatilag már nem segítette elő a jogszabályi háttér változtatásával, vagy éppen a szükséges források biztosításával. A kiválasztott Észak-alföldi régióban például több önkormányzatnál sem sikerült a helyi stratégia elkészítése, elsősorban forrás- és időhiány, másodsorban a humán erőforrás kapacitás hiánya miatt. Konkrétan települések szintjén történő felmérésre még nem került sor, továbbá ez egy későbbi munkafázis feladata lesz.

### **Az Akciótervben szereplő ruralitás értelmezése**

Mindenképp érdemes az áttekintésben azzal is foglalkozni, hogy az *adott stratégia foglalkozott-e konkrétan vidéki területekkel*, azaz kitért-e ezekre a lehatárolás és a konkrét feladatok szintjén. Olvasatunk szerint a hazai akciótervben a vidéki területek meghatározása nem szerepelt, holott az Európai Unióban használt kritériumok szerint a hazai területek döntő hányada (96,1%) vidéki térségnek minősül, ahol a népesség közel háromnegyede (73,6%) él. Magyarországon az alapvetően vidéki térségek területi aránya (61,5%), lényegesen meghaladja az Unió egészére jellemző arányt (47%). Összesítve hazánkban az alapvetően és a jellemzően vidéki térségekben 34 százalékponttal élnek többen, mint az Unió átlagában, amely hazánk sajátos, aprófalvas településszerkezetére is visszavezethető (FVM, SAPARD, 2002). A szocialista rendszerben kialakult agrárium struktúrája alapvetően meghatározta nemcsak a vidék arculatát, hanem az ott élők foglalkoztatási lehetőségeit is, és a rendszerváltást követően a mezőgazdaság szerepvesztésének hatására máig érezhető „gazdasági űr” maradt, valamint nagylétszámú, alacsony képzettségű, az ágazathoz még kötődő népesség. Helyzetértékelés szintjén az akcióterv kiemeli ugyan az elmaradott területeket (Észak-alföldi régió, Észak-magyarországi régió, Dél-dunántúli régió), de a válaszleléseknél nem jellemző a megkülönböztetésük, vagy speciális megoldások ajánlása a foglalkoztatás javítására.

A dokumentum a *rurális területek fogalmát használja a vidéki helyett (egyezik a jelentése)*, amellyel legmarkánsabban a 10. prioritás a regionális munkaerő-piaci különbségek csökkentése foglalkozott. Az uniós irányvonal szerint a tagállamoknak a regionális foglalkoztatási és munkanélküliségi anomáliák mérséklése érdekében támogatniuk kell a helyi munkahely-teremtési potenciál növelését, beleértve a szociális gazdaság támogatását is, ezen túl ösztönözni kell a releváns szereplők együttműködését. Magyarországon a *munkaerő-piaci aktivitás területi különbségei rendkívül differenciáltak*, amit a 2. táblázatban látható régiók szerint elkülönített foglalkoztatási ráták szemléltetnek. A táblázatból kitűnik, hogy a maximum és a minimum rátával rendelkező régiók

közötti különbség 11 százalékponttal is több a foglalkoztatási ráta esetén, míg a regisztrált munkanélküliséget mérő rátánál ez 5 százalékponttal tér el. Habár a regionális adatok is érzékeltetik a különbségeket, *de kistérségi és helyi szinten vizsgálva az eltérés ennek többszöröse lehet, tehát lokálisan, vidéki területeken (külön kiemeli a falu- város viszonylatát) akár szélsőséges munkaerő-piaci állapot uralkodhat.* Erre a hazai vidékfejlesztési tervek is részletesen kitérnek, főként a mezőgazdaságban érintett szereplők vonatkozásában. A helyi munkalehetőségek teljes hiánya főleg azokat a periférikus fekvésű, gyenge infrastruktúrájú területeket sújtja, ahol régen a termelészövetkezetek vagy nagyobb ágazati üzemek (kiegészítő tevékenységet jelentő bányászat, építőipar, stb.) jelentették az egyetlen munkahelyet, amelyek megszűnését követően a gazdaság szerkezetének

átalakulása nem tudta pótolni a felmerülő hiányt. Kiemelendő továbbá az is, hogy az itt élő népesség nem minősíthető tökevonzó tényezőnek. Több tanulmány foglalkozik a vidéki térségek munkaerő-piaci problémáival, és sajnos tény, hogy a rendszerváltás óta eltelt évtizedek alatt a helyzet nem sokat javult (Balcsók, 2004). Az akcióterv a területi hátrányok okait egyrészt *gazdasági szempontból* közelíti meg: a leromlott fizikai környezetet, a rossz közlekedési infrastruktúrát és tömegközlekedést, az alacsony tökevonzó-képességet, illetve a lanya beruházási kedvvel járó szerény munkaerő-keresletet emelve ki. Másrészt a *humán erőforrás oldalról veszi számba a tényezőket*; előtérbe helyezve a megváltozott munkaképességűek és az inaktívak nagy arányát, a lakosság alacsony képzettségi színvonalát, a bérek területi különbségeit, valamint a roma lakosság magas részarányát.

2. táblázat

Foglalkoztatottság és munkanélküliség régióként

Régiók(1)	Foglalkoztatási ráta % (2) 2003 (15-64)*	Foglalkoztatási ráta % (2) 2003 (15-74)	Foglalkoztatási ráta % (2) 2007 (15-74)	Munkanélküliségi ráta % (3) 2003 (15-64)*	Munkanélküliségi ráta % (3) 2003 (15-74)	Munkanélküliségi ráta % (3) 2007 (15-74)
Közép-Magyarország(4)	61,7	55,1	56,2	4,1	4,0	4,7
Közép-Dunántúl(5)	62,3	55,3	54,7	4,6	4,6	5,0
Nyugat-Dunántúl(6)	61,9	55,1	55,8	4,6	4,6	5,0
Dél-Dunántúl(7)	53,4	47,2	45,1	7,9	7,9	10,0
Észak-Magyarország(8)	51,2	45,0	44,7	9,7	9,7	12,3
Észak-Alföld(9)	51,6	45,9	45,3	6,8	6,8	10,8
Dél-Alföld(10)	53,2	47,0	48,4	6,6	6,5	7,9
Országos(11)	57,0	50,6	50,9	5,9	5,9	7,4

Forrás: SzMM, 2004\*, KSH (STADAT), 2007

Table 2: Employment and unemployment by region

Region(1), Employment rate(2), Unemployment rate(3), Central Hungary(4), Central Transdanubia(5), Western Transdanubia(6), Southern Transdanubia(7), Northern Hungary(8), Northern Great Plain(9), Southern Great Plain(10), Hungary(11)

Az ennél a prioritásnál adott *általános válaszlépéseknek 3 típusa van*: az első a különböző beruházásokat ösztönzi a hátrányos helyzetű térségekben (számolva azok multiplikátor hatásával), második a humán erőforrás-fejlesztést és a helyi foglalkoztatási stratégiák készítését szorgalmazza, a harmadik pedig a térségek közlekedési infrastruktúrájának fejlesztésére koncentrál. Konkrét forrásokat is megneveztek a tervben az elmaradott térségek felzárkóztatására. A Terület- és Régiófejlesztési Célelőirányzat (TRFC), a regionális és helyi kezdeményezésekre fordítható Munkaerő-piaci Alap, továbbá a Strukturális Alapból a Nemzeti Fejlesztési Terven keresztül a GVOP, AVOP, ROP, KIOP programokhoz kapcsolódó támogatások is közvetlenül kihathatnak a foglalkoztatás bővítésére, például vidéki térségekhez kapcsolódó fejlesztésekkel a vidéki jövedelemszerző kapacitás megerősítésével (SzMM, 2004).

Az első típus válaszlépés típus a beruházásokról szól, és az Akcióterv célkitűzéseit tekintve

természetes kiindulási alapként jelenik meg benne az innováció, a tudásalapú társadalom, a vállalkozóbarát környezet kialakítása, a K+F növelése. Ez a válaszlépés kapcsolódik a forrásoknál már említett GVOP, ROP, és TRFC programokhoz, tehát ott részletesen olvasható, míg itt csak általánosan felsorolják, milyen tevékenységeket támogatnak.

*Második válaszlépésként* a terv szerint a kormány 2004-től külön többlet-támogatást is ad a megalakult kistérségeknek, ha a helyi önkormányzatok összefogásának eredményeként foglalkoztatási célú programokat szerveznek. Elindították az 516 halmozottan hátrányos helyzetű településre kiterjedő „Élhetőbb faluért” tárcaközi programot, amelynek többek között célja volt a kedvezőtlen demográfiai folyamatok ellensúlyozása, a foglalkoztatási helyzet javítása, a helyi értékek megőrzése, a helyi gazdaság fejlesztése, a népesség jövedelmi viszonyainak javítása és stabilizálása. A ROP-on keresztül támogatáshoz juthattak többek között a non-profit szektor szereplői, a szociális gazdaságban

megvalósuló helyi foglalkoztatási kezdeményezések, vagy a felsőoktatási intézmények és a helyi szereplők között az oktatásból a munkába való átmenetet elősegítő programok, illetve a diplomások régióban való megtartására irányuló programok. Sajnos az utólagos értékelés szerint eddig kevesen éltek ezekkel a lehetőségekkel, minimális eredménye volt a válaszlépésnek.

Az emberi erőforrások fejlesztésével kapcsolatban kiemelendő, hogy a RuralJobs kutatás ugyan nem konkrétan az oktatással foglalkozik, de bizonyos munkaerő-piaci problémák megelőzését véleményünk szerint már egészen korán, a jövő generáció gondolkodásában és képzésében kellene elkezdni. Érdemes hangsúlyozni azt, hogy a közfelfogással ellentétben a lakosság képzettségi színvonala alacsony, különösen magas az általános iskolai végzettséggel rendelkezők részaránya, és alacsony a felsőfokú végzettséggel rendelkezőké. Nemzetközi összehasonlító tanulmányok (OECD, PISA) szerint a magyar oktatási rendszer nem segíti megfelelően az egyént az egész életen át tartó tanulásához, és a munkaerőpiacra való beilleszkedéshez szükséges kulcskompetenciák elsajátításában. A vonatkozó kutatások már régen bebizonyították azt, hogy a lakosság iskolázottsági szintje és az adott terület gazdasági fejlettsége között szoros pozitív előjelű korreláció van. Hazánkban a legkedvezőbb helyzetben a Közép-magyarországi régió van, ahol a 20-64 éves korú népesség 74,5%-a rendelkezik legalább középfokú (ISCED 3, szakközépiskola, gimnázium és szakiskola elvégzése) végzettséggel, míg a hátrányos helyzetű Észak-alföldi régióinkban ez az arány csak 60,9% (Kertesi és Varga, 2005). Nagyon fontos éppen ezért a humán erőforrás-fejlesztésen belül a képzettséggel kapcsolatos célok támogatása, az egész életen át tartó tanulás, vagy a munkaerő-kereslethez igazodó oktatási szerkezetátalakítás. Tény viszont az is, hogy a csatlakozás óta ezekre a kiemelt prioritásokra, vagy a közsféra továbbképzési kényszerére tetemes forrásokat fordítottak, de a pozitív következményekről már keveset hallunk kutatási eredmények szintjén.

*A prioritás harmadik válaszlépése* a hátrányos helyzetű térségek infrastruktúrájának fejlesztésére irányult, mely közvetlenül a munkahelyek elérhetőségét és az ingázás lehetőségeit befolyásolja. Ez a célkitűzés koherensen átfedésben van számos fejlesztési dokumentummal (KIOP, ISPA). Az infrastrukturális beruházások több tanulmány szerint is pozitív hatással vannak a foglalkoztatásra. Statisztikailag bizonyítható például az is, hogy a gyorsforgalmi utak mentén nőtt a vállalkozások száma, és közvetlenül az adott települések versenyhelyzetét javította.

### **A vizsgálat további aspektusai**

*A legfőbb gazdasági ágazatok foglalkoztatásbeli szerepének* változását tekintve minden egyes tagállamban egységesen jellemző a szolgáltatási szféra növekvő dominanciája, és ezzel párhuzamosan

a primer szektor szerepvesztése. Hazánkban a csatlakozás előtt a foglalkoztatottak 5,5%-a a mezőgazdaságban, 33,3%-a az iparban, és 61,2%-a a szolgáltatásokban dolgozott (KSH, 2007). Véleményünk szerint az Akcióterv a foglalkoztatásbővítést multiszektoriális megközelítés jellemezte. Az új munkahelyek teremtését a gyakorlatban úgyszólván a munkaerő-piaci folyamatok határozzák meg. Egy példát kiragadva: a terv szerint a környezetvédelmi szektorban 2002-höz képest 2008-ra legalább 40 ezer fős növekedéssel számoltak a különböző beruházások eredményeként, melyet azonban nem sikerült megvalósítani, és így ott sokkal inkább munkahelyek megtartása történt némi bővüléssel. Ezen túl foglalkoztatás-bővítő hatását várták a környezetvédelmi háttérpar, a környezetvédelmi eszközök gyártásának fejlődését elősegítő intézkedésekkel (gazdasági ösztönzés, adókedvezmények, stb.) is, ezért több környezetvédelmi fejlesztést támogató program indult, többek között az ERFA és a Kohéziós Alap támogatásával. Az IT (információs technológia) is említésre került, amely a távmunka alkalmazását és elterjesztését kezdeményezi széles partnerségi hálózatban. Az EU-15-ben a foglalkoztatottak közel 40%-a dolgozik nem hagyományos, úgynevezett atipikus foglalkoztatási formában, melyek egyike a távmunka. Míg az atipikus formák Nyugat-Európa államaiban nagyobb múltra tekintenek vissza, addig hazánkban kevésbé elterjedtek, és jelentős kihasználatlan tartalékaik lehetnek a foglalkoztatás bővítésére. A távmunkát tekintve viszont köztudott tény az, hogy alapvető feltételei a számítógép, az internet kapcsolat megléte, és a megfelelő képzettség a munkavállaló részéről, melyek az urbanus térségben élőkénél jellemzőbb. Természetesen a távmunka elterjedésének korlátait tovább lehet részletezni, mint például a hálózat kiépítettsége, a különböző szolgáltatások eltérhetősége, vagy a munkaerő-piaci kereslet, stb.

A kutatás további vizsgálati szempontja volt az is, hogy az akcióterv milyen *kapcsolódó dokumentumokra hivatkozik*, mennyire fellelhetőek az átfedések. Elsőként a Társadalmi összetartozásért című dokumentumot említem meg, amely a szegénység és a társadalmi kirekesztés csökkentésére vonatkozó intézkedéseket, és a munkaerőpiacra történő reintegrálódást hangsúlyozza a 2004-2006 közötti időszakban. Említi a 2003-ban elindított Széchenyi Vállalkozásfejlesztési Programot, mely a versenyképesség és gazdasági növekedés eléréséhez számos formában kívánta támogatni a vállalkozói szférát, különösen a kis- és közepes méretűekre koncentrált, és nagy hangsúlyt fektetett arra is, hogy az uniós csatlakozás előnyeinek kihasználását és az integrálódást elősegítse. Munkahelyteremtő hatása volt azáltal, hogy az építkezések és a beruházások révén a szolgáltatások iránt (szállítási, kereskedelmi, stb. tevékenységekre) is keresletet teremtett, és tevékenységük bővítésével esetlegesen új munkaerő bevonását tette lehetővé az érintett vállalkozások számára. A harmadik fontosabb hivatkozott tervdokumentum a kormány által kidolgozott Magyar



Felsőoktatás-fejlesztési Stratégia, amely az Európai Felsőoktatási Térségre való felkészülést, vagyis a felsőoktatási rendszer szerkezetének és tartalmának átalakítását szorgalmazza. A pályázatok konkrét eredményei között a bolognai folyamat adaptálása is szerepelt. Ezen kívül a Magyar Információs Társadalom Stratégia (MITS) is szóba került, amely az úgynevezett esély pontok hálózatával és információs technikai segítők (IT-mentorok) képzésével a hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiaci integrációját célozta meg, miszerint a információs pontoknál felkészítik őket a különböző atipikus munkavégzési formák elvégzésére. Szerepel az akciótervben a HEFOP, EQUAL és a PHARE, továbbá a 2003-ban meghirdetett Egészség évtizede program is, amely a lakosságot érintő egészségügyi problémák megoldására felvállalt intézkedéseket tartalmazza. A terv alapvetően további stratégiákhoz kapcsolódik, és csak a legfontosabbak jelennek meg a különböző válaszlépéseknél. A RuralJobs szemszögéből nézve, a magyar Akcióterv a partnerországokhoz hasonlóan nem kapcsolódik vidékfejlesztési dokumentumokhoz, kivéve az AVOP-t, a Nemzeti Fejlesztési Terv egyik operatív programját, illetve a célcsoportok esetén a romákat érintő jelentésekre sem utal, de az esélyegyenlőség elvét többször is megemlíti.

*Az értékelés és monitoring:* a kormány az Akcióterv benyújtását követően döntés-előkészítő fórumként Foglalkoztatáspolitikai Kollégiumot tartott az elkészítéshez hasonlóan, az érintett tárcák és egyéb szereplők meghívásával. Az akciótervben megfogalmazott foglalkoztatáspolitikai intézkedések, valamint uniós irányvonalak végrehajtásának nyomán követésére, illetve a következő évi terv előkészítéséhez létrehozták 2004 végén a Foglalkoztatási Tárcaközi Bizottságot. Értékeltek a Bizottság és a Tanács által 2005 februárjában véglegesített, a tagállamoktól bekért akciótervek alapján készített Közös Foglalkoztatási Jelentést (JER: Joint Employment Report) is. Ebben hazánk negatív minősítést kapott, mert például a teljes foglalkoztatás megvalósításában az utolsók között állunk, ugyanis több mint 10 százalékponttal maradt el az EU-tagországok átlagától a 2003-ban elért foglalkoztatási rátánk (Horváth és Hudomiet, 2004). Lemaradásunk azonban összetett gyökerű, és nemtől, korcsoporttól, iskolai végzettségi kategóriától függően eltérő mértékű: a felsőfokú végzettségűeknél mindössze 3-4%, a középfokú végzettségűek esetén 7-8%, míg az alacsonyabb végzettségűeknél már igen jelentős, 15-30%. Az oktatásügy terén ugyan markáns reformokat már többször is megfogalmaztak, de a létező problémák megoldásához sokkal nagyobb társadalmi együttműködés szükséges.

Vizsgáltuk a *megnevezett pénzügyi forrásokat is*, és ezek közül elsőként a hazai Munkaerő-piaci Alapot (MPA) kell megemlíteni, mely a munkáltatói és munkavállalói járulékokból képződik, és alapvetően a munkanélküliek ellátásának és a foglalkoztatást elősegítő képzések támogatásának céljából jön létre. Konkrétan nagyságrendileg nem

határozták meg a támogatás mértékét, de 2 priróitásnál is igénybe vehető. Uniós forrásokat az uniós csatlakozás előtt a PHARE révén, a csatlakozás után a strukturális alapokból az NFT már említett operatív programjain keresztül lehetett elnyerni. Így mintegy 1995 millió euró támogatás felhasználására kerülhetett sor, amelyet 700 millió eurós nemzeti kiegészítés növelt (a teljes összeget nem merítettük ki). Legnagyobb arányban az akcióterv megvalósításában is kulcsszerepet játszó HEFOP részesült, 2004-2006 között mintegy 750 millió euróval, amely közösségi és hazai forrásokból állt össze. További forrásmegjelölés az ESZA által támogatott EQUAL, a Kohéziós Alap, valamint az ERFA-ból megvalósuló környezetvédelmi beruházások.

Az első Akcióterv értékelése szinte még folyamatban volt, amikor 2005-ben benyújtották a módosított Lisszaboni Stratégia megvalósítását szolgáló *Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért 2005-2008 című* dokumentumot, melyben már sokkal átláthatóbb és részletesebb intézkedéseket fogalmaztak meg a humán erőforrás fejlesztésétől kezdve a foglalkoztatás bővítéséig (SzMM, 2006).

## ÖSSZEFOGLALÁS

A RuralJobs kutatás keretén belül vizsgált Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervről a legfontosabb megállapításaink:

- Az első hazai Akciótervünk a 2004-2006 közötti időszakra vonatkozott, és megfelelt az Európai Unió követelményeinek. Hátrányként lehet tekinteni azt, hogy a konkrét válaszlépések szintjén kevésbé jelentkeznek benne a hazai munkaerő-piaci sajátosságok. Általános megfogalmazásával inkább az előírásoknak való megfelelés jellemezte, mintsem az újszerű megoldási javaslatok, szakmai kutatási eredmények beépítése, és a tapasztalatok gyakorlati alkalmazása.
- Az Akciótervben, különösen a tizedik megfogalmazott válaszlépésében ugyan megjelenik a ruralitás a hazai munkaerőpiacot jellemző nagy területi különbségek kapcsán, de nem fogalmaznak meg olyan beavatkozási feladatokat és támogatási preferálást, melyek kiemelten a hátrányos helyzetű térségek problémáin segíthetnek.
- Korábbi stratégiákhoz hasonlóan a dokumentum szorgalmazza a helyi foglalkoztatási stratégiák készítését, ezzel is ösztönzi a társadalmi összefogást és a lokális tőke számbavételét, ugyanakkor forrás- és humán kapacitás hiánya miatt hazánkban még kevés település készítette ezt el. A helyi önkormányzatoknak saját érdekük kell, hogy legyen egy stratégia készítése, nem pedig „felülről” érkező utasítás kényszere.
- Több konkrétumra lenne szükség a válaszlépések és lehetőségek sorának ismertetése mellett.
- A későbbiekben fontos lehet javaslatok megfogalmazása a jogszabályi háttér egyszerűsítése érdekében.

- Hazánkban a népesség közel háromnegyede él vidéki térségben, és az őket érintő legnagyobb probléma a megfelelő munkahelyek hiánya, valamint az ezzel járó következmények. A vidékfejlesztési szemlélet része a vidéken élő népesség megtartása, mely az Akciótervben nem jelenik meg.
- Alapvető probléma, hogy főleg vidéki, periférián lévő területeken a humán erőforrás minőségi ismérvei rosszak, ezért nagyon fontos a különböző, munkaerőpiaci kereslet igényeihez megfelelő oktatás és képzés támogatása.
- A RuralJobs kutatás még a helyzetfeltárás szakaszának lezárásánál tart, ezért nagyobb következtetéseket levonni még nem lehet. A vidéki foglalkoztatás növelése érdekében területileg jobban lehatárolt, célzottabb intézkedések szükségesek a nemzeti szintű dokumentumok mentén. Fontos, hogy a nemzeti dokumentumok között is tovább javuljon az egymásraépülés, figyelembe véve a fenntartható fejlődési stratégia által nyújtott kereteket, valamint a területi szempontú megközelítést.

**IRODALOM**

- Balcsók I. (2004): A vidéki térségek munkanélküliségének aktuális kérdései. A Falu, Budapest, XIX. 4. 71-81.
- Béresné Mártha B. (2009): A foglalkoztatottság és a vidékfejlesztés összefüggései, különös tekintettel az Észak-alföldi régióra. Doktori (PhD) értekezés. Ihrig Károly Gazdálkodás- és Szervezésstudományok Doktori Iskola, Debrecen
- Borkó T. (2005): Számvetés Lisszabon után öt évvel. ICEG vélemény XIX. 1-18. [http://iceg.hu/hun/\\_docs/velemeny/ICEGvelemeny\\_19.pdf](http://iceg.hu/hun/_docs/velemeny/ICEGvelemeny_19.pdf)
- Csoba J. (2006): Teljes foglalkoztatás, vagy a munkaparadigma válsága. In: Foglalkoztatáspolitikai Jegyzet I. fejezet, Debrecen
- Egri Z.-Ménész A.-Tánczos T. (2007): A tudásbázis és a munkaerőpiaci jellemzők regionális összehasonlító elemzése az európai térségben a Lisszaboni stratégia tükrében. Humánpolitikai Szemle 2. 17-27.
- Frey M. (2004): Az Európai Unió foglalkoztatási stratégiája. In: Munkaerőpiaci Tükör. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 146-193.
- Gács J. (2005): Európai Foglalkoztatási Stratégia: Dilemmák, értékelés és jövő. In: Munkaerőpiaci Tükör. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 209-237.
- Gáthy A.-Kuti I.-Szabó G. (2006): Fenntartható fejlődési politikák és stratégiák az Európai Unióban (szerk.: Bulla M.-Tamás P.). Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest.
- Horváth Z. (2007): Kézikönyv az Európai Unióról. Hetedik, átdolgozott, bővített kiadás, Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 49-58.; 69-75.; 413-424.
- Horváth H.-Hudomiet P. (2004): Az Európai Unió mint lehetőség. In: Munkapiaci trendek Magyarországon, Budapest. <http://econ.core.hu/doc/mt/2005/hun/handh.pdf>
- Kertész G.-Varga J. (2005): Foglalkoztatás és iskolázottság Magyarországon. Közgazdasági Szemle, LII. 7-8. 633-662.
- Ladó M.-Virág J. (2004a): Még egyszer az EU foglalkoztatáspolitikáról I. Munkaügyi Szemle 3. 21-24.
- Ladó M.-Virág J. (2004b): Még egyszer az EU foglalkoztatáspolitikáról II. Munkaügyi Szemle, 4. 18-21.
- Moldicz I. (2006): Az Európai Unió foglalkoztatáspolitikája és a közösségi politikák közötti kapcsolódások. PhD értekezés, BCE, Budapest 22-127.
- Ónodi I. (2003): Az Európai Foglalkoztatási Stratégia. Munkaügyi Szemle 11. 22-24.
- Román Z. (2003): A lisszaboni stratégiai célok és a kis- és középvállalatok a jelölt országokban. Közgazdasági Szemle, L. 7-8. 691-701.
- Council (2006): Council of the European Union 10117/06 Renewed EU Sustainable Development Strategy Brussels, 9 JUNE 2006 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>
- ESPO (2004): ESPON Project 2.1.3 The Territorial Impact of CAP and Rural Development Policy Final Report, August 2004 [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/277/file\\_1322/fr-2.1.3\\_revised\\_31-03-05.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/277/file_1322/fr-2.1.3_revised_31-03-05.pdf)
- European Council (1997): Extraordinary European Council meeting on employment Luxembourg, 20 and 21 november 1997. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00300.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300.htm)
- European Council (2000): Lisbon Strategy. [http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm)
- European Council (2003): 2003/555/EC: Council Recommendation of 26 June 2003 on the broad guidelines of the economic policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period). <http://www.lex.unict.it/eurolabor/en/documentation/altridoc/recommendation260603.pdf>
- European Council (2005a): Jobs, Jobs, Jobs Creating more employment in Europe, Report of the employment Taskforce chaired by Wim Kok, November 2003. European Commission. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/publications/2004/ke5703265\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_en.pdf)
- European Council (2005b): 2005/600/EC Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_analysis/earnings/eg\\_2005\\_600\\_ec\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/earnings/eg_2005_600_ec_en.pdf)
- FVM Sapard (2002): [http://www.fvm.hu/doc/upload/200503/sapard\\_terv.pdf](http://www.fvm.hu/doc/upload/200503/sapard_terv.pdf)
- HVTK (2008): A Határmenti Vidékfejlesztési Tanácsadó Központról. [www.hvtk.org](http://www.hvtk.org)
- KSH (STADAT) (2007): Foglalkoztatási arány (2000-), Munkanélküliségi ráta (2000-). [http://portal.ksh.hu/portal/page?\\_pageid=37,598865&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,598865&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Napigazdaság (2007): A GDP negyede fekete. <http://napigazdasag.hu/default.asp?cCenter=article.asp&nID=325965>
- OECD (2005): OECD Report. <http://www.oecd.org/dataoecd/34/6/34711139.pdf>
- SzMM (2004): 2004. évi Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Akcióterv. [http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13323nap\\_final\\_hu041208\(1\).pdf](http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13323nap_final_hu041208(1).pdf)
- SzMM (2006): Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért 2005-2008. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1395>