

### 1.3. A SZAKPOLITIKAI VÁLASZOK ERŐSSÉGEI ÉS GYENGESÉGEI

SCHARLE ÁGOTA



A kötet némileg rendhagyó módon, nem az intézmények, hanem a szakpolitikai feladatok szerint tekinti át az elmúlt két évtized történetét. Mint az előző két fejezet már utalt rá, a foglalkoztatáspolitikai nem volt sikertörténet, az elmúlt két évtizedben nem sikerült érdemben javítani a foglalkoztatás helyzetén. Ebben a fejezetben nagy vonalakban vázoljuk a szakpolitikai lépések erősebb és gyengébb pontjait – részletesebb kifejtésük az egyes fejezetek végén található.

A foglalkoztatáspolitikai lehetőségeit kezdettől fogva beárnyékolta, hogy sem a szaktárca, sem a foglalkoztatás növelésének célja nem kapott jelentős súlyt a kormányzati stratégiában. A rendszerváltást követő időszakban a szaktárca a növekvő munkanélküliségre, illetve az ebből származó társadalmi elégedetlenség kezelésére fordította figyelmét; a foglalkoztatás növelésének fontossága és a munkaerőpiac belső, szerkezeti torzulásainak megszüntetése csak az utóbbi években kezdett előtérbe kerülni. A települési és területi fejlesztéseket – bár a foglalkoztatási szint területi egyenlőtlenségeinek enyhítése a kezdetektől megjelenik a célok között – az elszigetelt helyi kísérletek, a horizontális együttműködés hiánya és a források koncepciótlan vagy politikai célok szerinti elosztása jellemezte.

A szakpolitika-alkotás minőségét tekintve a legfőbb pozitívum az elmúlt két évtizedben az adatgyűjtésre irányuló figyelem, ami nagyrészt a szakmai vezetők elkötelezettségéből és a megalapozott szakmai működés igényéből következett. A munkanélküliekről, az alkalmazásban állók keresetéről és – korlátozottabban – a főbb foglalkoztatáspolitikai eszközök működéséről is részletes és jó minőségű adatokat gyűjt a munkaügyi intézményrendszer. Ezeket azonban a szaktárca – nem függetlenül a politikai szint érdektelenségétől – távolról sem használta ki eszköztárának javítása érdekében. A klasszikus szakpolitikai ciklus első fázisa, a helyzetértékelés megtörténik, az erre épülő beavatkozások hatásának mérése és az ennek megfelelő korrekciók már rendszerint elmaradnak.

A foglalkoztatáspolitikai három fő területen segítheti a munkapiac működését: növelheti a béralkalmazkodás rugalmasságát, ösztönözheti a kereslet és a kínálat szerkezetének megfelelését, és csökkentheti a munkahelyek betöltésével, illetve a munkába állással együtt járó költségeket.

A béralkalmazkodást két irányból is segítheti az állam. Egyfelől ezt szolgálják a munkanélküli népesség álláskeresését ösztönző lépések, annak érdekében, hogy a szabad munkaerőforrás ténylegesen megjelenjen a munkaerőpiacon,

és a munkaadók ennek ismeretében alakítsák a béreket. Másfelől, az állam igyekezhet a béreket torzító diszkriminációt csökkenteni, illetve maga is felállíthat – jóléti vagy politikai célokkal indokolt – korlátokat, ilyen például a munkaidőt érintő szabályozás vagy a minimálbér. Az időszak kezdetén ez a szempont elvéve jelent meg a szaktárca céljai között. Az ezredfordulót és különösen az uniós csatlakozást követően azonban egyre több erőfeszítés történt a munkanélküli és inaktív népesség bevonására – igaz, a legutóbbi években elsősorban a kevésbé hatékony közfoglalkoztatás kibővítése révén. A minimálbér szabályozásában a szaktárcanak nem sikerült kellő eréllyel képviselnie a foglalkoztatási szempontokat, így az jellemzően a fiskális vagy politikai szempontok mentén alakult. A diszkrimináció területe – bár a fogyatékos, az idősebb és a roma munkavállalók, illetve a nők hátrányai tudottan jelentősek – nem kapott a problémák súlyának megfelelő figyelmet az időszak során.

A munkaerő keresletének és kínálatának összehangolása olyan terület, ahol a tervgazdasági tapasztalatok is hasznosíthatók voltak, és a rendszerváltás kezdetétől a szaktárca elsőrendű feladatai között szerepelt. Ez az a terület, amit a kormányzat és a közvélemény is a leginkább a munkaügyi tárca feladataként azonosít. Az elmúlt húsz év kedvező fejleménye, hogy a szaktárca követte az empirikus tényekkel is igazolt nemzetközi tendenciát az aktív munkaerő-piaci eszközök súlyának növelésében. Az uniós forrásból finanszírozott szolgáltatásokban – szintén a nemzetközi jó gyakorlatoknak megfelelően – a személyre szabott ellátások aránya is nőtt, és a szaktárca egyre nagyobb figyelmet fordított arra, hogy a programok az azokra leginkább rászoruló munkanélküliekhez jussanak el. Ezeknek a törekvéseknek a hatásosságát azonban erősen korlátozta az alapos hatásvizsgálatok (már említett) hiánya. A szaktárca szűken vett felségterületén kívüli kérdések, így a migráció és a belföldi mobilitás kevés figyelmet kaptak az elmúlt két évtizedben.

Szemben a szerkezeti eltérések enyhítésével, a munkavállalás járulékos költségeinek csökkentése több, korábban ismeretlen feladatot támasztott a munkaügyi apparátussal szemben. A tervgazdaság viszonylag stabil foglalkoztatási viszonyaiból a piacgazdaság – a globalizáció miatt egyre növekvő mértékben – rugalmas munkaerőpiacon a korábbinál jóval nagyobb mozgásokat kell naprakész és könnyen hozzáférhető információkkal segíteni, a munkahelyek, élethelyzetek és lakóhelyek közötti mobilitás költségeit csökkenteni. Ezen a területen ott tudott viszonylag jól teljesíteni a szaktárca, ahol saját hatáskörén belül megoldható volt a feladat: a munkaügyi kirendeltségek hálózatát folyamatosan fejlesztették, az álláskeresőket és munkaadókat segítő szolgáltatásokat igyekeztek – legalábbis más állami szolgáltatásokhoz képest – az igények szerint javítani. Amikor azonban ez egymásnak ellentmondó célok összehangolását igényelte volna, az ehhez szükséges finomabb intézményi és eljárásrendi megoldásokat általában nem sikerült kidolgozni, vagy a gyakorlatban bevezetni. Ahol más szakterületek, például a családtámogatási rendszer, a közösségi közlekedés vagy a lakhatás támogatásának átszabására is szükség lett volna, ott nem, vagy csak erősen korlátozottan sikerült a foglalkoztatás szempontját érvényesíteni – még azokban az időszakokban sem, amikor a kapcsolódó szakpolitika a munkaügyi területtel közös irányítás alá került.