

2. A FOGLALKOZTATÁS A KORMÁNYZATI CÉLOK RENDSZERÉBEN

2.1. A MUNKAÜGY HELYE ÉS SÚLYA A KORMÁNYZAT INTÉZMÉNYRENDSZERÉBEN*

VÁRADI BALÁZS

A foglalkoztatáspolitikai mozgásterét elsősorban az szabja meg, hogy a foglalkoztatással kapcsolatos céloknak és az ezért felelős kormányzati egység(ek)nek hol a helye, és mekkora a súlya a kormányzati intézményrendszer egészében. A munkaügyi tárca változó helye a kormányzaton belül nem egyszerű közigazgatási szakkérdés, és nem ragadható meg pusztán az intézményi változások időbeli alakulásának bemutatásával.¹ Bár a szakpolitika-alkotás és a politikai intézmények kapcsolatáról, a köztisztviselők és a politikusok kapcsolatáról általában születtek tanulmányok (lásd például Körösi 1997, Ágh és szerzőtársai 2005), a szektorra vonatkozó ilyen releváns tudományos eredményeket nem leltünk. Ebben a fejezetben ezt a meglehetősen korlátozott szakirodalmat igyekszünk kiegészíteni, és – költségvetési adatok, kormányprogramok, sajtóelemzés és interjúk alapján – vázolni a foglalkoztatáspolitikai mozgásterét behatároló politikai körülményeket.² Az itt következők leginkább egy majdani intézménytörténeti áttekintés első vázlatának tekinthetők.

MIÉRT SZÁMÍT?

Mint ezt mind a szakirodalom (Hare 1993), mind például a tárca saját, erről szóló jelentése (FMM 2006) megfogalmazza, a sikeres foglalkoztatáspolitikai a kifejezett munkaügyi területen túl a munkaerő keresletét és kínálatát befolyásoló pénzügyi (adó- és járulékpolitika), a szociális és családpolitikával foglalkozó, a gazdaságfejlesztési, vállalkozásösztönzési, az oktatáspolitikai szakpolitikákból áll össze. Ezekkel a szakpolitikákkal kapcsolatos döntés-előkészítő munka elkerülhetetlenül a központi kormányzat különböző egységeiben folyik.

Az azonban, hogy ezek az egységek milyen intézményi szerkezetben vannak elosztva, korántsem pusztán üzemszervezési kérdés. Ezek az egységek ugyanis szükségszerűen különböző részcélokat szolgálnak, és szükségszerűen rivalizálnak költségvetési forrásokért. A bürokráciaelmélet alapállítása (Niskanen 2001) szerint az egyes ügynökségek (minisztériumok) mérete és forrásellátottsága összefügg politikai súlyukkal. Ráadásul, amennyiben ezeknek az egységeknek az élén politikusok állnak, nekik személyesen is különböző céljaik és prioritásaik lehetnek. A foglalkoztatásban tehát különböző területek együttműködése a kormányzati döntés-előkészítésben elkerülhetetlenül konfliktusokon, köztük részben kormányzaton belüli intézményi és politikai konfliktusokon keresztül valósul meg (Howlett és szerzőtársai 2009). Amennyiben tehát a sikeres foglalkoztatáspolitikai feltétele az, hogy a területre közvetlenül ható

* Köszönöm Garzó Lilla, Hajnal György és Scharle Ágota megjegyzéseit.

¹ Az intézményi változások alapos áttekintését lásd Halmos (2010), Frey (2002), (2011).

² Az érdekegyeztetés intézményrendszerének kérdéseit nem itt, hanem a [2. rész. 2. fejezetében](#) tárgyaljuk

intézkedések kidolgozásáért, monitorozásáért stb. felelős köztisztviselői kar és az azt vezető politikus kellő súllyal vegyen részt a közpolitika-alkotásban, akkor nem mindegy, hogy a munkaügyért felelős minisztériumnak/államtitkárságnak mekkora a politikai súlya, befolyása. A tárca tárgyalási pozíciója és a kormány foglalkoztatáspolitikai teljesítménye közötti kapcsolat természetesen nem egyirányú: ahogy egy gyenge, lefokozott államtitkárság egy súlytalan politikus vezetésével kevésbé járul hozzá a sikeres szakpolitikák kidolgozásához és elfogadtatásához, úgy az a kormányfő, aki számára a foglalkoztatáspolitikai nem fontos, inkább hajlamos gyenge politikust, kisebb státusú egy-ség élén megbízni a munkaügy vezetésével.

Bár a munkaügy kormányzati helye és az arra fordított kormányzati figyelem közötti ok-okozati összefüggésről nem találtunk nemzetközi adatokat, általánosabb empirikus kutatásokról van tudomásunk. Wehner (2010) összefoglalja és kiterjeszti azokat az empirikus vizsgálódásokat, amelyek a „pénzköltő” tárcák számának és a kormányzati költségvetés alakulásának összefüggését vizsgálták sok évtizedes nemzetközi adatokon. Ezek szerint, a kormányzat teljesítményének egészében lényeges a minisztériumi struktúra: kiszűrve a fiskális helyzetre hatást gyakorló más fontos tényezőket, minél több minisztérium működik, annál több kiadással (és nagyobb deficittel) jár a kormányzati költségvetés. Huber (1998) nemzetközi, kvantitatív, empirikus tanulmányában többek közt azt vizsgálta, milyen statisztikai kapcsolat van egy olyan „kemény” szakpolitikai változó, mint az egészségügyre költött állami kiadások éves változása és a miniszterváltások gyakorisága között. A hatás szignifikáns, és ideiglenes ugyan, de hosszú évekig tart, míg lecseng.

NÖVEKVŐ ELVÁRÁSOK – CSÖKKENŐ MOZGÁSTÉR

A húsz év egészét áttekintve, nagyon leegyszerűsítve, Magyarországon két, ellentétes irányú folyamat alakította a munkaügyekkel foglalkozó szakpolitikusok és stábjuk mozgásterét.³ Egyfelől, annak fokozatos felismerése, hogy a munkaügy nem pusztán jövedelempolitika: a munkanélküliek segélyezésén túl a munkapiac belső működésének jó szabályozásával, a kereslet és a kínálat megfelelő ösztönzésével a gazdasági növekedéshez is hozzájárulhat. Másfelől, a kormányzati döntések egyre erősebb centralizációja, ami a szakmai döntéselőkészítés csökkenő szerepével járt együtt, egyre jobban megnehezítette a számos terület összehangolását igénylő lépések megvalósítását.

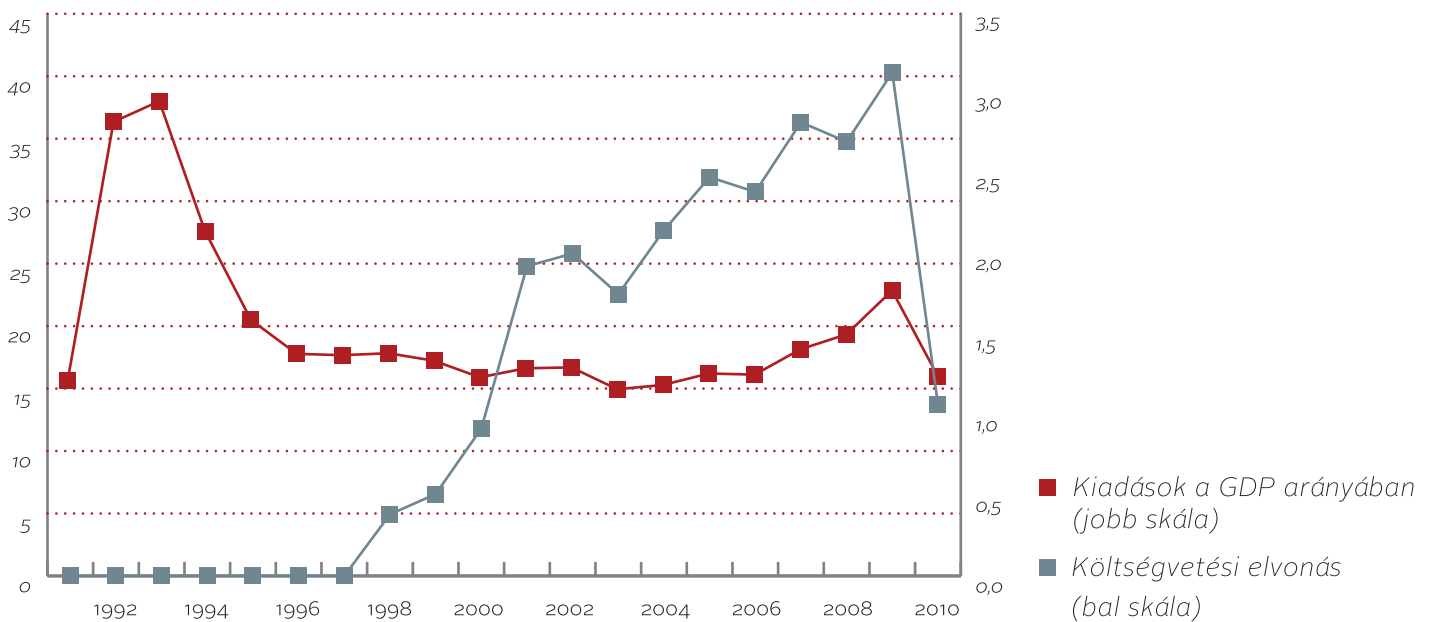
A foglalkoztatáspolitikai szempontjából döntő jelentőségű az a feltétlenül külső politikai-intézményi tendenciának tekinthető általános trend, hogy az elmúlt két évtizedben egy politikai célok alá rendelt, inkább felülről lefelé szerveződő kormányzati struktúra van kialakulóban, amelyben a miniszterelnök politikai kívánságai a köztisztviselők segítségével gyorsan és – ami a célokat illeti – minél kevésbé torzultan valósulnak meg (Goetz–Wollmann 2001, Brusis 2006). Ez a kevesebb minisztériummal, átpolitizáltabb minisztériumi második vonalal és a miniszterelnök közvetlen stábjának, illetve a miniszterelnöki hivatalnak növekvő súlyával járó folyamat érintette a munkaügyi tárcát is (lásd még a [3. rész 1. fejezetét](#)). A centralizáció azonban nem feltétlenül javította a hatékonyságot, mivel nem járt együtt a döntések minőségének javulásával. Ennek a rokon szakpolitikai területek (például szociálpolitika és munkaügy) közötti

³ Mindkét folyamatra részletesebben kitérünk a [3. rész 1. fejezetében](#).

kormányzati koordináció hagyományos gyengesége és a világos szakpolitikai célkitűzés, az értékelés és a célhoz igazítás gyakori hiánya is korlátot szabott (Verheijen 2006; OECD 2007).

A foglalkoztatás mint önmagában is érdekes makrogazdasági mutató fontossága fokozatosan vált világossá a politikusok számára. Külső megfigyelők (például OECD 1997) már a kilencvenes évek közepén felhívták annak veszélyére a figyelmet, hogy az alacsony foglalkoztatási szint „beragadhat”, de a szakmai tudás csak fokozatosan gyűlt össze arról, hogy az alacsony foglalkoztatási szint a növekedés gátja, okai pedig a munkapiacra belül keresendőek (lásd a [kötet 1. részét](#)). A döntéshozóknak csak az 1995-től 2007-ig tartó konjunktúra során, fokozatosan vált világossá az, hogy a gazdasági növekedés önmagában nem tornássza automatikusan vissza a foglalkoztatottak számát a rendszerváltás előtti szintre, tehát ennek a célnak az elérése foglalkoztatáspolitikán belül és azon túl szerkezetet átalakító erőfeszítéseket is igényel (lásd a [3. rész 1. fejezetét](#)).

1. ábra: A Munkaerőpiaci Alap kiadásai* és a költségvetési elvonás, 1991–2010 (százalék)



*1991 és 1995 között a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja és a Foglalkoztatási, Szakképzési, Rehabilitációs és Bér garancia Alapok együttes összegét mutatja az ábra. A kiadások a szaktárca által irányított két uniós program (TÁMOP 1.1 és 1.2) kiadásait is tartalmazzák. A költségvetési elvonást is a bővebb kiadási mutató arányában számítottuk.

Forrás: 1991–2001: Frey (2002), 1998–2010 NGM-közlés, MÁK-mérleg és Frey (2010).

A kormányfőket, a gazdaságpolitika alakítóit a munkagazdászoknak sokáig nem sikerült igazán meggyőzni arról, hogy a tárca szakpolitikai eszközeinek valóban lehetnek komoly pozitív foglalkoztatáspolitikai hatásuk (vö. a [3. rész 1. fejezet](#)). A munkaügy a szocializmusból átörökített bürokrácia szerkezeti keretében kezdettől fogva a munkakeresőknek költségvetési forrásokat becsatornázó, „pénzköltő” tárcának számított. A foglalkoztatás növekvő fontosságához kétségtelenül hozzájárult az EU-csatlakozás is. Az uniós irányelvek és tervezési

keretek egyfelől a legfontosabb célok közé emelték a foglalkoztatást, másfelől rendszerezett szakpolitika alkotásra, a szerkezeti problémák okainak feltárására ösztönözték a döntéshozókat.

A munkaügy a válságok néhány évétől eltekintve nem tudta növelni a foglalkoztatáspolitikára szánt forrásait. Ennek egyik lehetséges magyarázata az, hogy szerepének növekvő fontosságát felülírták más, vélhetően rövidebb távú és politikai természetű szempontok. A közvetlenül a szakterület alá rendelt Munkaerőpiaci Alap és uniós források az elmúlt húsz év nagyobb részében a GDP 1-1,2 százaléka körül mozogtak, ami a régión belül átlagosnak, az erős korporatív hagyományú és a skandináv országokhoz képest alacsonynak számít. A terület gyenge érdekérvényesítő képességére utal, hogy a címzett bevételei felett sem tudta megőrizni a befolyását: az 1990-es évek közepétől (amint a munkanélküliség csökkenni kezdett) a Munkaerőpiaci Alap járulékokból származó bevételeinek egyre nagyobb hányadát, 2009-ben már 40 százalékát fizette be a központi költségvetésbe (1. ábra).

A mozgástér fokozatos szűkülésének fent vázolt sematikus képét árnyalják a kormányzati ciklusok sajátosságai. A következőkben ezeket tekintjük át, elsősorban a kormányzati programok és a végrehajtás intézményeinek alakulásán keresztül.

AZ ANTALL- ÉS A BOROSS-KORMÁNY (MDF–FKGP–KDNP, 1990–1994)

A rendszerváltás utáni első kormányban a munkaügy a társadalmi béke megőrzésének egyik fő felelőseként viszonylag jelentős súlyú területnek számított. A gazdaság piacosítását, a privatizációs folyamatot azonban a hatékony piaci működés minél előbbi kialakítása vezérelte, s a foglalkoztatást is ennek rendelték alá (Boda és szerzőtársai 1999).

A foglalkoztatáspolitikáért 1990-ig az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal felelt; vezetője állandó meghívottként részt vett a kormány ülésein (Halmos 2010). Az Antall-kormány megalakulásakor már látszottak az első jelei annak, hogy a rendszerváltás óriási kihívások elé állítja a munkaügyet: 1989-re egy év alatt 40 százalékkal csökkent a betöltetlen álláshelyek száma, és megkétszereződött az álláskeresők száma is (uo.). Az első, 1988-as sztrájkok által már előre jelzett várható munkaügyi konfliktusokat törvényes csatornába terelni hivatott sztrájktörvényt komoly társadalmi és politikai vita után az Országgyűlés már 1989 tavaszán elfogadta (uo.). A kihívás ennek ellenére még mindig óriási volt. Még amikor senki sem tudta, hogy mivel jár egy egész társadalmi-gazdasági rendszer transzformációja, a demokratikusan megválasztott kormányra már várt a feladat, hogy kialakítsa foglalkoztatási koncepcióját, hozza létre a foglalkoztatáspolitikát egész intézményrendszerét az átképzéstől a közmunkáig, töltsen meg tartalommal a munkaügyi érdekegyeztetést, erősítse meg a munkaadók és munkavállalók egymásra találását segítő hivatott munkaerő-piaci szervezetet, szervezze meg az információgyűjtést, és készítsen előrejelzéseket a liberalizált bérek és munkaerő-mozgás „új” világában. Bár 1990 tavaszán a sajtó még kevés figyelmet szentel a foglalkoztatási helyzetnek, a kormányprogram, mely szociális piacgazdaságot hirdetett meg, már számol „a munkanélküliség átmenetileg jelentős növekedésével” (A Nemzeti megújulás programja, lásd Kiss 2004). Azt követően, hogy az 1990. október 26-i taxisbloká

demonstrálta: a tömeges, parlamenten kívüli politikai nyomásgyakorlás reális alternatíva a demokratikus Magyarországon, vélhetően komoly kockázatnak tűnhetett egy elkeseredett emberek százezreit is képviselő, politikai szerepet is vállaló szakszervezeti mozgalom létrejötte.

Az első szabadon választott kormányban a munkaügy, ha saját állandó országgyűlési bizottságot nem is,⁴ önálló minisztériumot kapott, vezetői azonban súlytalan politikusok. A miniszter az első nyolc hónapban a nyugalmazott technikatörténész és szakközépiskolai igazgató Győriványi Sándor (FKGP) volt,⁵ 1991-től a ciklus végéig pedig Kiss Gyula (FKGP) miskolci ügyvéd. A helyettes, illetve közigazgatási államtitkár először Lőrincz György munkajogász, majd Rolek Ferenc az előző rendszerben szerzett komoly apparátusi tapasztalattal, majd 1993-tól a következő ciklus végéig (!) a nyolcvanas években az Állami Bér- és Munkaügyi hivatalban dolgozó Pulay Gyula, tehát mindhárman ágazati háttérrel rendelkező szakemberek.

A tárca ereje nem a két miniszter személyéből fakadt. Sem pártjuk súlya, sem saját politikai erejük vagy szakpolitikai hozzáértésük nem váltotta ki minisztériumi beosztottjaik nagybecsülését vagy különösebb lojalitását, és politikustársaikban sem hagytak mély nyomot (mentségükre szóljon, hogy a rendszerváltás után azonnal igen kevesen tehettek eleget a rátermettség, a szakpolitikai tapasztalat, valamint az előző rendszertől való érintetlenség hármass követelményének.) Belső konfliktusoknak tette ki a tárcát, hogy a koalíciós kormány kispapja minisztériuma volt, MDF-es államtitkárral, így a miniszter és politikai államtitkára között sem volt harmonikus a kapcsolat.

A volt megyei és városi tanácsok munkaügyi osztályainak bázisán ezekben az években épült ki a munkaügyi kirendeltségek hálózata. A munkaügyi szervezet központi szerve az Országos Munkaerőpiaci Központ (később Országos Munkaügyi Központ, OMK) lett, ami alá megyei (fővárosi) munkaügyi központok és azok kirendeltségei tartoztak (Frey 2002).

A foglalkoztatáspolitikai kiadásokat a foglalkoztatási törvény 1991-es hatályba lépése után két nehezen átjárható, elkülönült alap volt hivatva finanszírozni: a munkavállalók járulékfizetéséből finanszírozott Munkanélküliek Szolidaritási Alapja és központi költségvetésből elkülönített Foglalkoztatási Alap. Előbbi a munkanélküli-ellátásokat, utóbbi az aktív munkaerő-piaci eszközöket finanszírozta. Többszöri járulékemelés után, 1993-tól a Szolidaritási Alap komoly, a másik alapba átirányítható többletet is mutatott (uo.).

Az alapok irányításába a széles körű háromoldalú (tripartit) munkaügyi döntéshozási folyamatra törekedő kormány bevonta a munkaadók és a munkavállalók képviselőit is (lásd [2. rész 2. fejezetét](#)). A források elosztásába való beleszólás szakpolitikai presztízzsel és súllyal járt, de a későbbiekben folyamatos támadási alapot is jelentett a tárcával szemben.

Már ekkor megjelent az ágazati önérdék képviselője: interjúink szerint a költségvetési keretekért felelős nagyhatalmú pénzügyi tárca szigorítani kívánta a munkaerőpiacról való tartós kivonulás feltételeit, amit a szociális és munkaügyi tárca gátolni próbált, illetve a szociális és munkaügyi tárca igyekezett a kellemtelen feladatokat egymásra hárítani. Az államszocializmus Ágh (2003) által látens vagy apparátusi pluralizmusának nevezett jelensége (mely szerint minden minisztérium egy-egy szektor, társadalmi csoport részérdekeinek képviselőjét vallja magáénak) továbbéléséből is következett, hogy a tárca köztisztviselői kara

4 A terület 1990–1994-ben az Országgyűlés Gazdasági Bizottságához tartozott (az Országgyűlés bizottsági hatáskörökkel kapcsolatos adatok forrása: [itt](#))

5 A kormányösszetétel, miniszteri életrajzok forrása: [itt](#).

is talált saját – látens – küldetést: a munkát keresők képviselőit a minisztériumok közötti költségvetési forrásokért folytatott harcban. Az egyes minisztériumok rész céljai közötti különbségek nem zárták ki viszont a harmonikus főosztályi szintű együttműködést, az adatok cseréjét.

A HORN-KORMÁNY (MSZP–SZDSZ, 1994–1998)

A tárca talán a Horn-kormány idején volt a legerősebb: helyén maradt a szakapparátus, a tárca kompetenciája nőtt, a szakpolitikára volt hatása, két minisztere pedig befolyásos politikusnak számított.

1994-ben már fontos sajtótéma a munkanélküliség, bár a közbeszédben is erős még a hit, hogy a probléma a gazdasági növekedéssel automatikusan enyhül majd. A Horn-kormány parlamenti programjában (Kiss 2004) a „modernizáció” a kulcsszó, külön foglalkoztatáspolitikáért gyakorlatilag nem szerepel benne.

A terület azonban nem súlytalan: ezt jelzi, hogy 1994-ben létrejön – és a további ciklusokban végig fennmarad – egy külön országgyűlési bizottság: a Foglalkoztatási és Munkaügyi Bizottság. A munkaügy megtartja önálló tárcáját is, amelynek élén az MSZP két meghatározó politikusa váltotta egymást: 1995. november végi lemondásáig Kósáné Kovács Magda (volt irodalomtörténész, majd szakszervezeti vezető), majd a ciklus végéig pedig Kiss Péter (volt KISZ- és BIT-vezető). A korszakban végig Héthy Lajos újságíró-szociológus a politikai államtitkár.

Ekkor és az összes SZDSZ–MSZP koalíciós kormány esetén igaz volt, hogy a koalíciós alku során az SZDSZ nem pályázott a munkaügyi tárcára, egyrészt mert elfogadta, hogy ezt a területet az MSZP „magához tartozónak érzi”, másrészt mert a foglalkoztatási helyzetet az SZDSZ politikusai inkább a gazdaságpolitika egésze lenyomatának, mint önmagában izgalmas szakpolitikai beavatkozási területnek látták.

Az 1995–1996-os költségvetési szigorítás (Bokros-csomag) a munkaügyi területen viszonylag kevés konfliktust okozott. A megtakarítások mellett az államháztartás átláthatóságának javítását is szorgalmazó Pénzügyminisztérium kezdeményezésére a Szolidaritási és a Foglalkoztatási Alapot három másikkal (Szakképzési Alappal, a Rehabilitációs Alappal, valamint Bérgarancia Alappal) együtt 1996 januárjában összevonták Munkaerőpiaci Alappá (MpA), miközben a költségvetés forrásokat vont el. A MpA feletti rendelkezési jogot továbbra is a tárca minisztere gyakorolta, megosztva az alap paritásos irányító testületével (Munkaerőpiaci Alap Irányító Testülete, MAT).⁶ A Bokros-csomagba azonban nagyrészt a szakapparátus által javasolt – több esetben régóta tervezett – intézkedések (például a pályakezdők segélyének megszüntetése) kerülnek, és a pénzügyi tárca az egyeztetések során engedelményekre is hajlandó, így a szakapparátus számára ez az időszak nem kiemelkedően konfliktusos.⁷

6 Ha a MAT (melynek a munkaadók és a munkavállalók képviselőin kívül a kormányzat delegáltjai is tagjai) az alap pénzeszközeinek felhasználásában nem jut egyezségre, a miniszter intézkedik (ÁSZ 1999, 2008).

7 Kósáné Kovács Magda azonban ekkor nyújtja be lemondását. Döntését formálisan azzal indokolja, hogy az új táppénzszabályok egészségromboló viselkedésre ösztönöztek, de valószínű, hogy ennél általánosabban, a szakmai szempontok háttérbe szorulása lehetett az ok.

AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY (FIDESZ–FKGP–MDF, 1998–2002)

Ez a ciklus a munkaügyi szakapparátus és szakpolitika kormányzaton belüli fontosságának eddigi mélypontja: a kormányprogramból kihagyva, széthasogatva, vereséget szenvedve, egy felülről diktált minimálbér-emelés lebonyolítására kényszerítve a tárca befolyása igen csekély lett.

Az első Orbán-kormány programjának (Kormányprogram 1998) sem volt foglalkoztatáspolitikai fejezete, de a munkahelyteremtés (elsősorban adóváltoztatások révén) szerepelt a kiemelt célok között. A kormányprogram a munkahelyteremtésre mint a gazdasági növekedés motorjára tekint, és az adó- és járulérendszer módosítását, a munkaerő-piaci intézményrendszer hatékonyságának növelését ígéri. Érdemes idézni egy profetikust, az EU-csatlakozás elé tekintő, foglalkoztatáspolitikai passzusát: „Ha az uniós csatlakozásig az ország nem tudja jelentősen növelni a legálisan foglalkoztatottak számát a jelenlegi kb. 4 millióhoz képest, akkor féltő, hogy ez a helyzet a csatlakozás után sem javul, az Európai Unió rugalmatlan munkaerő-piaci politikája következtében.” (Uo.) Semmi bizonyítékunk nincs arra, hogy azt az EU szabályozási logikája okozta volna, de pontosan ez a beragadás következett be. A kormány programjában mindenesetre ebből a maga számára azt a következtetést vonta le, hogy a következő években növelnie kell a munkaerőpiac rugalmasságát.

A kormány – a munkaügyet a növekedést célzó gazdaságpolitikának alárendelő programjának megfelelően – nem állított fel önálló munkaügyi tárcát.⁸ A szakapparátust és feladatait ketté, illetve az Oktatási Minisztériumot is beszámolva háromfelé osztja. A foglalkoztatás-fejlesztési és bérpolitikai feladatok, az érdekegyeztetés koordinálása a Chikán Attila (pártonkívüli közgazdász, egyetemi tanár) vezette Gazdasági Minisztériumhoz kerültek. A munkaügyek nagyobb része: a munkaügyi szervezet, az aktív és passzív eszközök, a stratégia kialakítása, jogalkotás és a Munkaerőpiaci Alap felügyelete a Szociális és Családügyi Minisztériumé lett, ahol a Harrach Péter kereszténydemokrata politikus volt a miniszter (itt maradt közigazgatási államtitkár Pulay Gyula), a szakképzést pedig az oktatási tárca kapta meg. 2000. július elsejétől a – 2000. január óta már Matolcsy György (pártonkívüli gazdaságkutató) vezette – gazdasági tárcához helyezte vissza a munkaügy 1998-ban SZCSM-hez került részeit (Frey 2002).

A Gazdasági Minisztérium 2000-től stratégiai feladatokra kívánt koncentrálni, a munkaerő-piaci politika végrehajtását pedig a munkaügyi szervezetre kívánta bízni. Ennek megfelelően 2001-ben újra nagyobb autonómiát és szélesebb feladatkört kaptak a foglalkoztatási intézmények, a munkaügyi központok és az ezeket koordináló, átszervezett Foglalkoztatási Hivatal (uo.).

A Munkaerőpiaci Alap kereteiből ebben a ciklusban egyre-másra irányítanak át jelentős összegeket más állami szervekhez: a Gazdasági Minisztériumhoz, az SZCSM-hez, az önkormányzatokhoz (uo.).

1999-ben szimbolikusan fontos konfliktus zajlott le a kormányfő és az szakapparátus vezetője – az SZCSM-hez került munkaügyi folyamatokat közigazgatási államtitkárként irányító Pulay Gyula – között. A közvetlen kiváltó ok az volt, hogy egy kormány által napirendre tűzött intézkedési javaslattal szemben az államtitkár elkészítettett egy saját meggyőződése szerinti, a kormány céljait szolgáló, de szakmailag kedvezőbb alternatívát. Ezt azonban a kormány

⁸ Miközben külön ifjúsági és sport-miniszteri tárcát hoz létre.

szakmai vita nélkül elvetetett, és a saját javaslatát vitte keresztül. A köztisztviselők számára nem volt világos az a (társadalom-) politikai cél, amit jobban szolgált volna a kormány változata, mint a tárcáé, az államtitkár így összevitatkozott Orbán Viktorral és lemondott.⁹ Ez a konfliktus a „tárca” kudarca volt a kormányfővel szemben. Ennél általánosabban, a vita azt az ellentétet is tükrözte, ami a nagy befolyású, a kormányzat feltételezett politikai céljaihoz autonóm módon eszközöket rendelni igyekvő köztisztviselő és a kétségtelen demokratikus felhatalmazására támaszkodó, de a részletekhez nem értő, magának az eszközök meghatározásának kompetenciáját is fenntartó kormányfő között feszült. E konfliktusnak a köztisztviselői kar számára fontos, szimbolikus jelentősége is volt: világos üzenet azzal kapcsolatban, hogy a kormányfő szerint feladatköre meddig terjed.

MEDGYESSY- ÉS ELSŐ GYURCSÁNY-KORMÁNY (MSZP–SZDSZ, 2002–2006)

A ciklust miniszterváltások és miniszterelnök-váltás is terhelte, a munkaügyben a politikailag fontosnak gondolt lépéseket a tárcától távol, a miniszterelnök hivatalában készítették elő: mindez az első két ciklusnál kisebb kormányzaton belüli súlyt jelez.

A korabeli sajtó szerint 2002-ben már az eddigieknél inkább várja a közvélemény az állam beavatkozását – akár közvetlen munkahely-teremtéssel –, és már a nagyközönség számára is jobban látszanak az alacsony foglalkoztatási szint területi, társadalmi, képzettségbeli mintázatai is.

A liberális és szociáldemokrata elemeket sajátosan ötvöző Kormányprogram (2002) már a gazdaság megtorpanásának tünetei között sorolja fel, hogy „a foglalkoztatottság növekedése megállt”, de az „esélyteremtő állam” eszközei közt ez szerepel: „magas szintű foglalkoztatottság a kiszámítható és hiteles gazdaságpolitika révén”. Meghirdeti a közalkalmazotti bérek növekedését és a járulékcsoökkentést is. A külön foglalkoztatáspolitikai részben viszont egy sor partikuláris intézkedést találunk, köztük jóléti/munkavállaló-barát/szociáldemokrata ígéretekkel.¹⁰ Hasonló, népszerűnek szánt, de valódi kormányzati stratégiává össze nem álló intézkedések szerepelnek Gyurcsány Ferenc 2004. évi „Száz lépés” programjában is, például az álláskeresési támogatás meghosszabbítása.

Medgyessy Péter visszaállította az önálló Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztériumot (FMM), amelynek első minisztere (2003 márciusáig) Kiss Péter, a második pedig, 2004 októberéig Burány Sándor közgazdasági végzettségű MSZP-politikus lett. Gyurcsány Ferenc első kormányában, 2004 októberétől Csizmár Gábor MSZP-politikus, korábban Kiss Péter politikai államtitkára lett a miniszter. A közigazgatási államtitkár egy évig – a Horn- és Chikán-kormány idején már közigazgatási tapasztalatot szerzett – Csanádi Ágnes (a VÁTI munkatársa, később vezérigazgatója).

2002 után Kiss Péter komoly politikai súllyal és korábbi tapasztalatával tért vissza a tárca élére, így annak alkuerejét is meg tudta emelni. Olyan intézményszervezési kérdésben, amelyen korábban, az Orbán-kormány idején a gazdasági és oktatási tárca másfél évig vitázott (a HEFOP-források feletti irányítás, lásd alább), gyorsan döntést hozott, s döntését rövid időn belül

¹⁰ Például: „szavatoljuk a heti két teljes pihenőnapot úgy, hogy ezek egyike vasárnap legyen (...) A munkaügyi intézményrendszer legfontosabb feladata a pályakezdeők mielőbbi foglalkoztatásának elérése (...) Létrehozuk az egységes foglalkoztatási nyilvántartást. Hatásosabbá tesszük a munkaügyi ellenőrzés rendszerét.” (Kormányprogram 2002).

⁹ A miniszterelnök az államtitkár lemondását nem fogadta el, végül Pulay Gyula átkerült egy másik minisztériumba.

keresztül tudta vinni. Amikor Csizmár Gábor lett a miniszter, azt több megkérdezett köztisztviselő is úgy tekintette, mint Kiss Péter (aki alatt Csizmár korábban és később is államtitkár volt) uralmának egyfajta folytatását. Közigazgatási államtitkárnak a koszovói ENSZ-missziótól és a tudományos pályáról tér vissza Héthy Lajos.

Folytatódott az a tendencia, hogy a MpA forrásait a költségvetés az eredeti funkcióktól (elsősorban: aktív, illetve passzív munkaerő-piaci eszközök) eltérő célokra irányította át: a kiadások növekvő részét fordították a költségvetési törvényben meghatározott, alaprészeken kívüli jogcímekre (lásd 1. ábra). Az MpA mellett ugyanakkor megnyílnak az uniós források is. Az EU-transzferek elosztását 2006-ig területenként az ágazati minisztériumok alá rendelték. A minisztériumban jön létre az irányító hatósága, azaz a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (FMM) lett a gazdája a társmisztériumokkal közösen kidolgozott Humánerőforrás-fejlesztési Operatív programnak (HEFOP).

A MÁSODIK GYURCSÁNY- ÉS A BAJNAI-KORMÁNY (MSZP, 2006–2010)¹¹

Az újra összevont, évente más által vezetett tárca megint csak nem számított befolyásosnak. A Kormányprogram (2006) rövid foglalkoztatási fejezete általánosságokon (például a Foglalkoztatási Szolgálat megújítása, a munkatörvénykönyv módosítása) és a munkahelyteremtésen kívül az az EU forrásokból finanszírozott célzott bérteher-csökkentő programokat (Start, Start Extra), és egy ötvenezer fős közfoglalkoztatási programot tartalmaz.

Új kormányában Gyurcsány Ferenc hárommal csökkentette a tárcák számát. A munkaügyi tárcát összevonta a szociálissal. A tárcát egy évig, 2007 júniusáig harmadjára is Kiss Péter vezette, 2008 májusáig Lamperth Mónika (MSZP-politikus) 2009 áprilisáig Szűcs Erika (közgazdász, MSZP-politikus), majd a ciklus végéig Herczog László (volt helyettes, majd szakállamtitkár, pártonkívüli) töltötte be a miniszteri funkciót. Szűcs Erikának – mint a válságban az önkormányzatoknak sok tízmilliárdot osztó miniszternek – volt némi súlya, de ezt korlátozta az a tény, hogy miniszterelnök „kreatúrájának” tekintették. Utódja – miközben szakmai hozzáértését senki sem vitatta – politikusként súlytalan volt, így eredményeket a Bajnai-féle válságkezelés befolyásolásában csak akkor érhetett el, ha azok nem sértettek hatalmasabb egyéni vagy pártérdekeket.

2006–2008 között a felelős szakállamtitkár az egykori KISZ-vezető, állami vállalati vezető Tarcsi Gyula volt, aki ezt megelőzően miniszteri biztosként 2005–2006 között az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjáért felelt. 2006-tól pedig a tárcánál helyettes államtitkár, a kilencvenes években az Országos Munkaügyi Központban dolgozó Székely Judit.

Ezenkívül Nemzeti Fejlesztési Ügynökség néven létrejött egy új, minisztériumoktól független, részben azokkal párhuzamos EU-pénzosztó intézményrendszer is, Bajnai Gordon (pártonkívüli, üzletember) vezetése alatt, amely átvette az addig a tárcák, így az FMM által irányított operatív programokat.

A második Gyurcsány-kormányban – a Fidesztől eltérő módon – a munkaügyet a szociális tárcával vonták össze. E mögött az húzódnak meg, hogy a miniszterelnök addigra már potenciális konfliktust látott a magas hozzáadott értékű, de a foglalkoztatást kevésbé növelő beruházások, és a képzetlenek foglalkoztatását felpörgető, de alacsonyabb hozzáadott értékű fejlesztések között, és

¹¹ 2006-tól 2008-ig az SZDSZ-szel koalícióban, 2009–2010 külső SZDSZ-támogatással.

azt akarta, a kompromisszum előtte, a kormány előtt, ne egy gazdasági-munkaügyi minisztériumon belül szülessen meg.

A szakapparátus és a politika konfliktusának elmélyülését tükrözik a nagyszabású önkormányzati közmunkaprogram végrehajtásához kapcsolódó miniszterváltás. A programot elsősorban a polgármesterek (akik sokszor egyben parlamenti képviselők is) támogatták, miközben az ágazati szakmai vélemény inkább az volt, hogy a közmunka zsákutca, nem lehet kikerülni belőle. Polgármester párttársai nyomására Gyurcsány Ferenc is szorgalmazta a közmunkaprogramot, de Lamperth Mónika (akit mind a megkérdezett köztisztviselők, mind a politikusok a legkevésbé sikeres munkaügyi miniszterek közé soroltak) nem tudott egy elfogadható minőségű tervezetet felmutatni. Így a miniszterelnök az országos közigazgatási gyakorlattal nem rendelkező, ám a közmunka és a miniszterelnök személye mellett is elkötelezett Szűcs Erikát nevezte ki miniszternek.

TANULSÁGOK

A munkaügyi tárca a transzformációs sokk bizonytalan kezdeti éveinek lezajlása után sohasem számított kiemelkedően fontosnak, sőt kis hullámokkal, de viszonylag egyenletesen haladt az eljelentéktelenedés és a beolvadás felé. Ez nem független attól, hogy a megkérdezett, nem tárcavezető politikusok szemében a munkaügyi tárca részben sajátos, a gazdaságpolitika fő célkitűzéseihez nem mindig illeszkedő munkaerő-piaci szakpolitikák halmazának, részben a szociális partnerekkel és az őket képviselőkkel való konzultációnak és elosztási alkuknak tért adó, összességében kevésbé fontos területnek tűnt. Bár az időszak végére szélesebb kormányzati körökben is világossá vált a tárca által elérni hivatott cél, a foglalkoztatási helyzet javításának fontossága, de nem erősödhetett meg annyira, hogy ezt (magában) elérje.

A rendszerváltás éveitől eltekintve, a munkaügyi tárca politikai súlya akkor volt viszonylag jelentős, amikor a területre súlyt helyező, a legnagyobb szakszervezettel jó viszonyt ápoló szocialisták voltak hatalmon, ezen belül is akkor, amikor a szakpolitika iránt érdeklődést mutató, első vonalbeli szocialista párt-politikusok (Kósáné Kovács Magda, Kiss Péter) kerültek a tárca élére.

A minisztériumok rendszerének egészén belül a munkaügy pozíciója nem javult, viszont a periódus végére rendre különböző társtárcákhoz (a szociális, majd, 2010-től, a gazdasági) sorolták. Ezzel a munkaügyi területtől megvonták a kormány szintű önálló képviselést, viszont elvileg lehetőséget teremtettek arra, hogy a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos viták és egyeztetések részben „házon belül” bonyolódjanak le. Ezzel azonban önmagában nem lehet letudni a sikeres foglalkoztatáspolitikához mindenképpen szükséges tárcaközi koordinációt, mert a foglalkoztatás növelése több szakpolitikai terület koordinációját igényli, mint ahányat egy minisztériumba lehet zsúfolni.

A fentiekből nehéz javaslatokat levezetni. A vizsgálat tárgya, a munkaügyi területtel foglalkozó kormányzati döntés-előkészítő és döntéstámogató egység intézményi-politikai súlya ugyanis, bár valószínűleg hat rá, igen közvetett kapcsolatban van a kormányzat foglalkoztatáspolitikája egészének sikerével. A tárca önállósága nem önérték, hisz az szolgálhatja például a tárcavezető személyes politikai ambícióit is.

Ami a jövő foglalkoztatáspolitiká-alkotása szempontjából fontos, az az, hogy létrejöttön egy olyan, akár célközpontú költségvetési keretrendszerbe¹² ágyazott, tényleg nyugvó gazdaságpolitikai stratégia, amelyben a foglalkoztatás növelése elsőbbséget élvez, és amelyben logikus helyük vannak a hagyományosan a fent vizsgált kormányzati egységhez tartozó szakpolitikáknak. Ennek kidolgozása és megvalósítása mindenképpen szükségessé teszi az összkormányzati célt szolgáló tárcaközi együttműködést, de az is biztos, hogy a stratégia kidolgozásáért és végrehajtásáért felelős kormányzati egységnek kulcsszerepe lesz. Ezt a szerepet csak egy jól képzett, jól szervezett, jól irányított kormányzati egység tudja majd betölteni és a stratégia sikerének az is feltétele lesz, hogy élére jó képességű, fajsúlyos politikus kerüljön.

HIVATKOZÁSOK

ÁGH ATTILA (2003): Közpolitika. Megjelent: *Gyurgyák János* (szerk.): *Mi a Politika? Bevezetés a politika világába*. Osiris, Budapest.

ÁGH ATTILA–ILONSKZI GABRIELLA–LÁNCZI ANDRÁS (2005): *Economic policy making and parliamentary accountability in Hungary*. Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, No 19. United Nations Research Institute for Social Development.

ÁSZ (1999): *9923. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

ÁSZ (2004): *0439. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

ÁSZ (2008): *0750. jelentés a Munkerőpiaci Alap működésének ellenőrzéséről*. Állami Számvevőszék, Budapest.

BODA DOROTTYA–LAKY TERÉZ–NEUMANN LÁSZLÓ (1999): A privatizáció foglalkoztatási hatásai. Számadás a tálentumról sorozat, ÁPV RT. Budapest.

BRUSIS, M. (2006): *Hungary: A Core Supreme*. Megjelent: *Vesselin D.–Goetz, K.–Wollmann, H.* (szerk.): *Governing after communism: institutions and policymaking*. Rowman & Littlefield, Lanham, 49–81. o.

FMM (2005): Jelentés a foglalkoztatás helyzetéről és a foglalkoztatás bővítését szolgáló lépésekről, Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium, Budapest.

FREY MÁRIA (2002): *A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete*. Megjelent (szerk.): *Fazekas Károly* Munkaerőpiaci tükrök, 2002. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–240. o.

FREY MÁRIA (2010): *A foglalkoztatási törvényben rögzített és az ÁFSZ által működtetett, továbbá az ezeken kívül szabályozott és bonyolított aktív munkaerő-piaci eszközök értékelése a 2004–2009 közötti időszakban*. Tanulmány az „Aktív munkaerő-piaci politikák komplex értékelése” című kutatáshoz. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest.

FREY MÁRIA (2011): Munkaerőpiaci intézmények és politikák. Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi erőforrások tanszék, jegyzet, 207 o.

GOETZ, K.–WOLLMANN, H. (2001): *Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison*. *Journal of European Public Policy*, Vol. 8. No. 6. 864–887. o.

¹² Lásd például Marczell–Romhányi (2010).

- HALMOS CSABA (2010): Rendszerváltás a munkaügyben. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- HARE, P. G. (1993): Forecasting Employment in Hungary. ILO, Budapest.
- HOWLETT, M.–RAMESH, M.–PERL, A. (2009): Studying public policy. Oxford University Press, Oxford, UK.
- HUBER, J. D. (1998): **How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies.** The American Political Science Review, Vol. 92. No. 3. 577–591. o.
- KISS PÉTER (2004): Magyar kormányprogramok 1867–2002, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
- KORMÁNYPROGRAM (1998): **Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért.**
- KORMÁNYPROGRAM (2002): **„Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja.**
- KORMÁNYPROGRAM (2004): **Lendületben az ország! A Köztársaság kormányának programja a szabad és igazságos Magyarorszáért.**
- KORMÁNYPROGRAM (2006): **Új Magyarország. Szabadság és szolidaritás.**
- KORMÁNYPROGRAM (2010): **A Nemzeti Együttműködés Programja - munka, otthon, család, egészség, rend.**
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (1997): A közigazgatás politikai irányítása és a patronázs. Válóság, 40. évf. 12. sz. 46–71. o.
- MARCZELL KINGA–ROMHÁNYI BALÁZS (2010): **Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására.** Közpénzügyi Füzetek, 25.
- NISKANEN, W. A. (2001): **Bureaucracy.** Megjelent: *Shughart, W. F.–Razzolini, L.* (szerk.): The Elgar Companion to Public Choice. Edward Elgar Aldershot, újraközölve: *Niskanen, W. A.*: Reflections of a political economist: Selected articles on government policies and political processes. Cato Institute, Washington, 2008, 189–205. o.
- OECD (1997): **OECD Economic Surveys: Hungary 1997.**
- OECD (2007): **Regulatory management capacities of member states of the European Union that joined the Union on 1 May 2004.** Sustaining regulatory management improvements through a better regulation policy. Sigma Paper, No. 42.
- VERHEIJEN, T. (2006): EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Report, No. 36930-GLB, The World Bank, Washington.
- WEHNER, J. (2010): **Cabinet structure and fiscal policy outcomes.** European Journal of Political Research, 49. 631–653. o.