

3. A SZAKPOLITIKA-ALKOTÁS MINŐSÉGE

3.1. DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUSOK AZ ORSZÁGOS SZINTŰ SZAKPOLITIKÁBAN*

VÁRADI BALÁZS

A fejezet célja azoknak a döntés-előkészítési és döntési mechanizmusoknak a feltérképezése, amelyek során a foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos politikai döntések az elmúlt húsz évben Magyarországon megszülettek. Az érdekegyeztetés intézményrendszerét a **2. rész 3. fejezetében** tárgyaljuk.

Húsz év a szakpolitika-alkotásban hosszú idő, és a magyar foglalkoztatáspolitikai döntéseivel és különösen a döntés-előkészítéssel kapcsolatos meglevő leíró szakirodalom (például Frey 2002, Halmos 2010, Tóth 2008) a vizsgált időszakot, a vizsgált döntések körét és módszereit tekintve is sokkal limitáltabb, mint amit e kötet kijelöl. Ebben a fejezetben nem vállalkozunk ennek a hiánynak a teljes körű, szaktudományos pótlására. Nem választottuk azt az utat sem, hogy Frey Mária (2002, 2011) alapos munkáit összefoglalva a munkaügyi politikai jogszabályi-intézményi leíró katalógusát nyújtsuk.

Ehelyett a döntés-előkészítés és a döntéshozatal történetét néhány, a két évtized nagy részén végighúzódó, megítélésünk szerint társadalom- és gazdaságpolitikai hatásaiban ma különösen releváns, de bevallottan önkényesen kiválasztott téma köré csoportosítva tárgyaljuk. A fejezet a meglevő szűkös irodalom mellett egy kérdőívvel kiegészített strukturált **interjú kutatásra** és egy **sajtóelemzésre** támaszkodik. Figyelemmel ezekre a korlátokra, – a kötet empirikus eredményeket összefoglaló fejezeteitől eltérően – inkább hipotéziseket, mint meggyőzően bizonyított összefüggéseket fogalmaz meg.

A SZAKPOLITIKAI DÖNTÉSHOZATAL ELMÉLETE

A szakpolitikai döntések megszületésének vizsgálatakor egy sor tudományterület: a politikatudomány, a közgazdaságtan, a szervezetszociológia, a játék- és információelmélet, valamint a pszichológia módszertani megközelítésének felhasználásával különböző leíró modellek születtek. Ezek terjedelmes irodalmát összefoglalja Parsons (1995), magyarul röviden Hajnal–Gajduschek (2010). Ezek közül kiemelünk néhányat, azokat, amelyek relevánsnak tűnnek a magyar foglalkoztatáspolitikai döntéshozatala szempontjából.

Az első a közpolitika klasszikus ciklusmodellje, amelynek fő lépéseit az **1. táblázat** foglalja össze.

* Köszönöm Garzó Lilla, Hajnal György, Galasi Péter és Scharle Ágota megjegyzéseit, G. Szabó Andrásnak a sajtóelemzés elkészítését. Cseres-Gergely Zsombor és Reszkető Petra EU-szakpolitikával kapcsolatos gondolatait engedélyükkel szövegszerűen is beépítettem a fejezet szövegébe. Az esetleges hibákért és tévedésekért a szerző felel.

1. táblázat: Lépések és szereposztás a közpolitika ciklusmodelljében

Lépés	Döntéshozó	Szakértő
a) A probléma észlelése és definiálása*	felelős politikusok, szakpolitikusok	
b) A közpolitikai alternatívák kidolgozása		köztisztviselők és/vagy külső szakértők
c) Alternatívák <i>ex ante</i> értékelése		köztisztviselők – a döntéshozóktól kapott kritériumrendszer alapján
d) Döntés az előbbiek alapos mérlegelése után	felelős politikusok: miniszter, kormány vagy parlament	
e) Végrehajtás		köztisztviselők
f) A szakpolitika <i>ex post</i> értékelése		döntés-előkészítéstől és az implementációtól független szakértők

*Ez származhat az ország fejlettségéből, a politikából (például pártprogramok), intézményi agendákból, lobbiktól, külső válságokból, a médiából, nemzetközi trendekből vagy szellemi áramlatokból, ideológiákból is.

Ebbe a modellbe (különösen *b*), *c*) és *f*) lépcsőjébe) jól illik a professzionális, irányítási és racionális elemeket hangsúlyozó új közszolgálati irányítás (*new public management* – Hajnal 2004) és az elmúlt évek egyik fő szakpolitika-előkészítési áramlatának legfontosabb törekvése, a tudományos igényességű kutatásokkal megalapozott, tényeken alapuló (*evidence-based*) közpolitikai döntés-előkészítés (Head 2009) is. Ezt a keretet azért emeltük ki, mert úgy véljük, nem véletlenül épülnek gyakran eköré a bevezető tankönyvek (például Howlett és szerzőtársai 2009): sok, a döntés-előkészítéstől távolabbi, de a folyamatban részt vevő szakember ezt tekinti a döntés-előkészítés egyetlen, megkövetelhető, ideális formájának.

Ezzel a megközelítéssel szembeállíthatunk egy sor másik keretet, amelyek a szakpolitika-alkotást szociologikusabb, leíróbb eszközökkel elemzik. Ezeket nem mutatjuk be egyenként, de a modellek bő kínálatból (lásd Parsons 1995) kiemelünk néhány olyan fontos elemet, amelyek az 1. táblázat sablonjába nem férnek bele:

- Már a döntés-előkészítést is mélyen áthatják az érintettek érdekei. Lindblom (1959) szerint a szakpolitikai döntés az inkrementalizmus, a kis lépések tudománya. Változtatni egyszerre többnyire csak egyet és kicsit, gyakran széles körű egyeztetések után lehet. Lindblom maga is figyelmeztet, hogy ha így alakulnak ki a közpolitikai döntések, az könnyen lokális optimumokhoz, azaz olyan helyzetekhez vezethet, amelyek az alternatívák közeli, szűk körét mérlegelve talán a legjobbnak tűnnek, de a valóban elérhető szakpolitikai megoldások teljességét figyelembe véve nem optimálisak.
- Az információ előállításának, feldolgozásának is van egy sor (például időbeli, pszichológiai-kognitív) korlátja.

– Az egyes emberek mégoly racionális egyéni céljaiból a közjót nem mindig képesek aggregálni azok az intézmények, amelyek kereteiben a döntés-előkészítő folyamat zajlik. A politikai döntéseket pedig szinte mindig egymással is konfliktusban álló tagokból álló csoportok hozzák.

Mindkét keretben fontos összetevő, hogyan alakul a szaktbürokrácia, a köztisztviselői kar és a választásokból fakadó demokratikus mandátumot megszerző politikai vezetők egymáshoz való viszonya.

A FOGLALKOZTATÁSPOLITIKAI DÖNTÉSEK JELENTŐSÉGE

Kevésbé lennének érdekesek a foglalkoztatáspolitikai kimenetele szempontjából a politikai döntés-előkészítés és döntéshozatal részletei, ha nemzetközi összehasonlításban úgy találnánk, hogy különböző országok különböző politikai-intézményi döntés-előkészítési és -hozatali mechanizmusok révén is mindeképpen hasonló foglalkoztatáspolitikai helyzetbe kerültek. Ez azonban, Magyarországot a többi hasonló kiindulási pontról indult és részben hasonló külső gazdasági sokkoknak kitett közép-kelet-európai szocialista országgal összevetve, nincs így. Akár a munkaerő-piaci részvételt, akár a munkanélküliek közül a tartós munkanélküliek arányát nézzük, jelentős különbségeket találunk (Bajnai és szerzőtársai 2008). Ezek a különbségek – egy olyan országcsoportban, amelynek mind 1989 előtti története, mind a világgazdaságban elfoglalt helye hasonló – arra utalnak, de legalább is nem zárják ki, hogy a döntéshozatal sok elemében országonként eltérő működése hatással lehet a foglalkoztatáspolitikai mutatóira.¹

A következőkben négy téma mentén vizsgáljuk, vajon a magyar foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítési és döntéshozatali folyamatai mennyiben és milyen irányban tértek el, ha eltértek, a közpolitika klasszikus ciklusmodelljétől. Elsőként a szaktárca vezető köztisztviselőinek rekrutációját, illetve szerepfelfogását és ennek változásait vizsgáljuk; másodikként azt tekintjük át, hogyan alakult a döntéshozók és döntés-előkészítők problémaérzékelése és melyek voltak a munkapiaci helyzet javításával kapcsolatos főbb elképzelések. A harmadik téma a közmunkával kapcsolatos vélekedések, végül a negyedik az EU szakpolitikai kereteinek hatása a hazai foglalkoztatáspolitikai-alkotásra.

A KÖZTISZTVISELŐK SZEREPE ÉS SZEREPFELFOGÁSA

A rendszerváltáskor a munkaügyi tárca kiinduló apparátusa főként az Országos Tervhivatalból és az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalból és az állampárt szakszervezetének stábjából verbuválódott. Az ezt a pályát bejárt interjúalanyaink nosztalgiával tekintenek vissza a rendszerváltást megelőző időszakra. Kiindulásképp érdemes felidézni, hogy a köztisztviselők foglalkoztatására a szocializmusban Linder (2010) szerint általában a következő tulajdonságok voltak jellemzők:

- a közigazgatásnak az államszocializmus alatt elkerülhetetlen átpolitizáltsága,
- az alacsony fokú mobilitás,
- a személyzeti politika nagymértékű decentralizációja és töredezettsége,

¹ A volt szocialista EU-tagországok köztisztviselői karának alakulásáról a csatlakozás után lásd: Meyer-Sahling (2009).

- egyes személyügyi hatásköröknek a miniszterek kezében való összpontosítása,
- a közszolgálat (átpolitizáltsága miatt) negatív megítélése és a gyenge bérszínvonal.

Ebben a struktúrában hiányzott a demokráciában szokásos dichotómia a gyakran egymást váltó, élesen különböző politikai célokat képviselő választott kormányzati politikusok és az őket és a közjó eszményét egyszerre szolgálni hivatott karrier-köztisztviselő között. Azoktól, akik ebben a rendszerben szocializálódtak, megkövetelték, hogy a politikától elválaszthatatlan közjót maguk is felismerjék és szolgálják.

Erre a magabiztos attitűdre a rendszerváltás utáni első kormány épített is: az Antall-kormány idején a legáltalánosabb kormányzati célkitűzéseken és a költségvetési kereteken túl a munkaüggyel foglalkozó köztisztviselők kezdeményezőkézségének igen széles tér nyílt (lásd a [2. rész.1 fejezetét](#)): nemcsak eszközök meghatározását, de gyakran a részcélok megfogalmazását is rájuk bízta.

1992-ben a parlament elfogadta a köztisztviselők jogállását szabályzó kódexet, amely – részben német mintára – egy vegyes, de a hagyományos, zárt német-osztrák bürokráciaszabályozásnak (szenioritástól függő fizetés, munkahely biztonsága) sok elemét felmutató szabályokat tartalmazott (Linder 2010).

Ez a politikai megfontolásokat is mérlegelő, nagyfokú autonómiát feltételező szerep a vezető munkaügyi köztisztviselőkkel kapcsolatban az 1994-es kormányváltás után is fennmaradt. Például a pályakezdők segélyének megszüntetésére a tárca tisztviselői tettek javaslatot, Bokros Lajos maga csak a szociális támogatások visszametszését írta elő. A Bokros-csomag munkálatai során a szakemberektől is politikai mérlegelést vártak: például egy intézkedéssel szemben a köztisztviselőktől elfogadható volt az olyan érvelés, hogy az „nagyon fáj” (jelentős pozícióromlással és ezért elégedetlenséggel jár), és „keveset hoz” (kicsi a költségvetési megtakarításban megjelenő haszna), ezért nem érdemes megvalósítani.

A Bokros-program után, Kiss Péter minisztersége idején a tárca elsősorban egyes jól azonosítható (és szavazataikkal politikai tőkét jelentő) rétegeket, csoportokat (romák, pályakezdők) deklaráltan megcélzó programjai kaptak zöld utat. Volt olyan köztisztviselő, aki ezt zokon vette, de többeknél úgy tűnt, a politikai megrendelés egybeesett a tárcán belüli köztisztviselői elképzelésekkel. Visszatekintve, más tárcákhoz képest 1990 és 1998 között az ott dolgozók szerint a munkaügyben viszonylag jól együttműködő, szakmailag is jól teljesítő köztisztviselői kar alakult ki.

Az első Orbán-kormányra a korábbiaknál inkább voltak jellemzők a határozott politikai megrendelések, de az is igaz, hogy a tárcánál továbbra is a köztisztviselők dolgozták ki a foglalkoztatáspolitikát érintő tervek részleteit (Pesti 2000). Az 1998–2002 közötti ciklus kormánya azonban már alapvetően a végrehajtást tekintette az apparátus feladatának, nem az alternatívák kidolgozását.

A köztisztviselők és a politikusok közötti szerepmegosztás változásának fontos állomása volt a 2001. és 2002. évi radikális minimálbér-emelés. Az ötlet pontos forrását nem sikerült azonosítanunk, de az biztosan vezető

kormánypolitikusként származhatott – a területért felelős köztisztviselőket meglepetésként érte. Bár találtak benne szakpolitikailag elfogadható elemeket (az esetleges kifehéritési hatást és a szociális támogatás és a munkajövedelem közötti különbség növelését), a köztisztviselők számára sokkoló volt, hogy úgy döntöttek egy ilyen *par excellence* munkaügyi kérdésről, hogy várható foglalkoztatási hatásait előzetesen nem számoltatták ki a szaktárca szakértőivel (vö. **2. rész 2. fejezete**).

Az Orbán-kormány a korábbiakétól eltérő felfogását a köztisztviselők szerepéről az is mutatta, hogy 2001-ben létrehoztak egy külön, kiemelten bérezett, magas tudásúnak és több kormányzati területen is bevethetőnek szánt háromszáz fős vezető köztisztviselői elitállományt. Ennek deklarált célja a szakpolitika-alkotás minőségének emelése lett volna, de a kiválasztottakra a kormányváltás után a politikai okokból való bebetonozottság árnya vetült, és speciális státusuk 2007-ben meg is szűnt.²

Akik belülről látták a Horn- és a Medgyessy-kormány alatt is a közben szétosztott, majd újra összerakott munkaügyi tárcát, egyöntetűen úgy vélték, a köztisztviselői kar szakmai minősége romlott 2006-ra. Ebben az időszakban a politikailag, választási szempontból kulcsfontosságúnak ítélt, jellemzően sok kisebb intézkedésből összeálló szakpolitikai csomagoknak (például a 2005 őszi meghirdetett „Száz lépés” elnevezésű programnak) már a kidolgozása is fentről lefele, a szokásos horizontális egyeztetések mellőzésével – a köztisztviselőket csupán szabályozási részletkérdések kidolgozására kárhóztatva – zajlott.

A helyettes államtitkári poszt 2006-os eltörlését³ nem egyformán ítélik meg a szereplők. Az ambiciózus köztisztviselők szerint ettől sérült a köztisztviselők szakmai önállósága, kezdeményezőképesége háttérbe szorult, és rövidebb lett az a karrierút is, amit kinyilvánított pártlojalitás deklarálása nélkül be lehetett futni. Szerintük a jogszabály-alkotóhoz már kifejezett politikai kívánalomként eljuttatott átalakítás a politika szakmaiatlan megrendeléseivel szembeni szakmai ellenállás letörését célozta. A közvetlenül érintett politikusok szerint viszont *de facto* a helyettes államtitkári pozíció már korábban is politikai kinevezett, politikus-köztisztviselőket takart, akiknek elbocsátásunk után nagy összegű végkielégítést kellett volna fizetni – szerintük az átalakítás csak a szabály betűjét közelítette a valósághoz.

Abban azonban egyöntetű válaszokat kaptunk, hogy a minisztériumban sem a – gyakran egészen távoli szakmai háttérrel érkező, vö. **2. rész 1. fejezete** – szakpolitikuskoknak, sem a döntés-előkészítő köztisztviselőknél a rendszerváltás éveinek nyugat-európai tanulmányúttjai és az ugyanakkor idelátogató külföldi szakértőkkel való konzultáció után semmiféle statisztikai, módszertani, közgazdaságtani továbbképzést nem tartottak. Ez a helyzet a maximum önképzésre hajlandó köztisztviselőknél egy-egy aggregált idősor vagy összehasonlító tábla értelmezésében még nem feltétlenül jelentett akadályt, de valószínűleg korlátozta a döntés-előkészítéshez elengedhetetlen mikroszintű adatokat felhasználó – munka-gazdaságtani, ökonometriai ismereteket igénylő – elemzések elkészültét (bővebben lásd a **3. rész 2. és 3. fejezetét**).

Talán összefügg ezzel az a megfigyelés, ami a döntés-előkészítést megalapozó számításokkal kapcsolatos. A minisztérium ilyen téren dolgozó köztisztviselői, bár igyekeztek helyes, naprakész, minél részletesebb leíró foglalkoztatási

2 A kormány tervezett egy egységes új közszolgálati törvényt is, a szabályozás kidolgozására kormánybiztost is kineveztek, de a terv, valószínűleg legalább részben a köztisztviselők ellenállása miatt, lekerült a napirendről (Linder 2010).

3 A helyettes államtitkár addig lehetett szakmai kinevezett is, míg az új szakállamtitkári poszt egyértelműen politikai jellegű lett. Addig a minisztériumokat a miniszternek felelő, egymás mellé rendelt politikai, illetve közigazgatási államtitkár vezette, és az utóbbi beosztottjaként dolgoztak a részterületekért felelős helyettes államtitkárok. Az új rendszerben a tárcánként egyetlen államtitkárt és az alá tartozó szakállamtitkárokat is a miniszterelnök nevezte ki.

adatokhoz jutni, és érdekes, hosszabb távú kérdésekből – így például a minimálbér-emelés utólagos hatásvizsgálatáról – egyszer-egyszer történt külső megrendelés, de saját elmondásuk szerint az előterjesztésekbe bekerülő számokat zömében maguk „barkácsolták”. Különösen az aktív eszközökkel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy döntés-előkészítési számításaik során, a nyugdíjterületet kivéve, gyakorlatilag nem számoltak a munkaerő kínálatát és keresletét megváltoztató (úgynevezett viselkedési) hatásokkal.

Húsz év során a minisztériumi döntés-előkészítés területén a bürokrácia és a politika közötti határ tehát fokozatosan eltolódott a politika javára: a szakbürokrácia egyre inkább pusztán végrehajtói szerepbe szorult. Egy magát nyeregben érző és professzionálisnak gondoló későkádári köztisztviselői réteg az Antall-, a Boross- és a Horn-kormány alatt jelentős autonómiával és befolyással vett részt a foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítésben.⁴ Ez változott az első Orbán-kormány idején, amikortól az egyre türelmetlenebb, politikailag motivált politikusi megrendelések kodifikálására és végrehajtására szűkült a szakértők feladata. Ez a tendencia nem fordult vissza 2002-ben sem, sőt ez teljesebben ki a kormányokkal korábban is gyakran cserélődő helyettes államtitkári poszt formálisan is politikai kinevezett szakállamtitkárrá változtatásával 2006-ban. Ez a folyamat egyrészt a kormányzati politikai akarat sikeresebb transzmissziójához vezethet, másrészt viszont a köztisztviselők demoralizálódásával, illetve a döntés-előkészítésből való egyre nagyobb mértékű kima radásával járt, ami pedig a döntések minőségét is rontotta.⁵

AZ ALACSONY AKTIVITÁSI RÁTÁVAL KAPCSOLATOS NÉZETEK

A két évtizedre visszatekintve, az egyik – ha nem a fő – kérdés a hazai foglalkoztatáspolitikával kapcsolatban az, hogy a politika számára miért tartott oly sokáig annak felismerése, hogy az alacsony foglalkoztatottsági szinttel járó pálya, amelyre Magyarország került (lásd **1. rész**) az egyik fő stratégiai kihívás a magyar gazdaságpolitika számára. Olyan kihívás ez, amely magától nem oldódik meg, s amelyre csak a munkakeresleti, munkakínálati eszközök és a foglalkoztatáspolitikai egész eszközrendszerének együttes megváltoztatása adhat megoldást. Ha valakiknek, akkor a foglalkoztatáspolitikai döntés-előkészítő köztisztviselőinek lett volna a feladata, hogy ezt a kormányzati politikusok tudomására hozzák.

A sajtóelemzés jól kirajzolja azt a lassú és fokozatos folyamatot, ahogy az újságírók eljutnak a probléma felismeréséhez. 1990 nyugtalan tavaszán a sajtóban a foglalkoztatás még alig-alig téma, voltaképpen még a nyelv sem alakult ki, amin egy piaccgazdaságban a kérdésről beszélni szokás. A sztrájk törvényt komoly társadalmi és politikai vita után már 1989-ben elfogadta a parlament, még abban az évben úgy módosították a munkatörvénykönyvet is, hogy az illeszkedjen a magántulajdon rendszeréhez (Halmos 2010), de az újságírók egyelőre a sötétben tapogatóztak, ami a kialakulófélben levő foglalkoztatási viszonyokat illeti. A Népszabadság szerint csak az olyan állások érdemesek támogatásra, amelyek „önfenntartók,” különben át kell képezni az érintetteket; a munkanélkülieknek „tisztességes” segély jár, a HVG szerint áttelepülési segéllyel kell segíteni az álláshoz jutást. Öszre már előbbre tart a munkaerőpiacot is érintő átalakulás, és a sajtó azt magyarázza, hogy a foglalkoztatási

⁴ A rendszerváltás utáni két kormány erősen rá is volt utalva e köztisztviselői rétegre.

⁵ Meyer-Sahling (2009) szerint Magyarország azok közé a 2004-ben felvett EU-tagországok közé tartozik, amelyekben bizonyos dimenziókban általában is visszafordult a 2004-ig az európai uniós elvárásoknak megfelelő, nyugat-európai, autonóm köztisztviselői kar irányába mutató trend.

szint a beruházásoktól függ, a munkaerőpiacról egyre tömegesebben kiszoruló sorsa a korengedményes nyugdíjazás.

1994-ben, a választások előtt a sajtóban már téma, hogy a magasnak látott munkanélküliség részben strukturális jelenség. A beáramló külföldi tőke mint munkahelyteremtő a jobboldali sajtóban is pozitív fényben tűnik fel. A szak-sajtóban az aktivitási helyzet finomabb struktúrája is téma: a képzettebbek között alacsonyabb a munkanélküliség, a munkaerőpiactól való távol maradáshoz segíti a gyed, a korengedményes nyugdíj, és az önfoglalkoztatás (kényszerállalkozás) sem jelent valódi megoldást.

1998-ban a sajtóban továbbra is él a hit, hogy ha nem is automatikusan, de a gazdasági növekedés növeli majd a foglalkoztatást. A sajtómintánkban ekkor jelenik meg először az a gondolat, hogy a munka adójellegű terhei – ez esetben az egészségügyi hozzájárulás – növelése csökkentheti a foglalkoztatást.

2002 tavaszán a Népszabadság a következő foglalkoztatáspolitikával kapcsolatos gondolatokat tematizálta: 1. a külföldről érkező befektetések javítják a foglalkoztatást, 2. a magas minimálbér miatt csökkenhet a foglalkoztatás, 3. a roma népesség körében (akik átlagosan képzetlenebbek is) magasabb a munkanélküliség, de az érettségi kiutat jelenthet, 4. az aktív népesség csökkenése egyszerre csökkentheti a foglalkoztatottak és a munkanélküliek számát is, például a rokkantsági nyugdíj a munkanélküliség alternatívája lehet, és 5. az önkormányzatoknak segélyezés helyett jobban megéri a közcélú munkában foglalkoztatni embereket. A Magyar Nemzet szerint a munkát terhelő adók nehezítik a foglalkoztatás növekedését, és az is téma, hogy a foglalkoztatási programok célja részben a roma kisebbség esélyeinek javítása.

2006 őszén a Népszabadság az eddigieknél kétkedőbb a részmunkaidős foglalkozással szemben (nem segíti az idősebbek munkához jutását), felmerül, hogy az úthálózat javítása is hozzájárulhat a foglalkoztatás bővüléséhez. Megint előkerül, hogy a járulékkedvezmények (adókedvezmények) hatására nőhet a foglalkoztatás. Ekkor már az a kép, hogy a termelékenység növekedése miatt nem feltétlenül nő a foglalkoztatás a gazdasággal együtt, illetve a képzettségek hiánya akadályozza a foglalkoztatási helyzet javulását. Ennek ellenére egy kormánypárti szakpolitikus még ekkor is úgy nyilatkozott, hogy a munkanélküliség (tehát nem az alacsony foglalkoztatási szint ellen) ellen az állam közvetlenül nem sokat tehet.

A Magyar Nemzet még mindig a részidős és távmunkában reménykedik, a munkaadók közül a hazai vállalkozások bővülésében bízik, látja, hogy az oktatás és az egészségügy színvonala is hat a foglalkoztatási helyzetre. Ír arról is, hogy a termelékenység növekedése miatt a gazdasági növekedés nem feltétlenül jár a foglalkoztatás javulásával.

A HVG-s mintánkban 2006 táján cikkeztek legtöbbször a foglalkoztatás kérdéseivel. Sok korábbi gondolat mellett a főbb újak: az alacsony foglalkoztatás egyik oka, hogy kiterjedtek a jóléti rendszerek; magasak a munkát terhelő adók és járulékok; nem eléggé liberalizált a munkaerőpiac; a magas minimálbér miatt alacsony a foglalkoztatás; az autópályák mentén alacsonyabb a munkanélküliség; a segély nagyságától nőhet a munkanélküliek száma. Immár nagy problémaként merül fel a generációkon át öröklődő munkanélküliség.

2006 őszén a foglalkoztatáspolitikát a HVG-ben és a Népszabadságban kiszorítják más témák, a Magyar Nemzetben viszont, azon kívül, hogy megint szerepel,

hogy a munkát terhelő adók csökkentése a foglalkoztatás növekedéséhez vezethet, először bukkan fel az a gondolat, hogy a növekedés és a foglalkoztatás között fordított oksági viszony is fennállhat: a foglalkoztatás növelése lehetne a tartós gazdasági növekedés alapja.

A foglalkoztatási helyzet kérdése tehát fokozatosan lépdelt felfelé a politika napirendjén: 1990-t még a jövőtől való félelem jellemezte, utána jó ideig élt a remény, hogy a gazdasági növekedés enyhít a foglalkoztatáspolitikai problémákon, és csak 2006-ra érett meg az a (szakirodalomban már 1994-től megtalálható) vélekedés, hogy a foglalkoztatási szint belső, szerkezeti okokból beragadt egy alacsony szinten.

De ha a sajtónak lassan is állt össze a kép, vajon a területtel foglalkozó szakpolitika hamarabb ébredt? Sajnos, a válasz: nem. Visszatekintve, úgy tűnik, ennek gyökere abban az egyébként érthető stratégiában keresendő, amely szerint a rendszerváltás elején a tárca legfőbb feladata a gyorsan növő munkanélküliség kezelése volt, elsősorban a munkapiacról való kivonás eszközeivel (lásd [1. rész](#)). A kiszoruló körülbelül egymillió, nagy arányban idős vagy képzetlen embernek – vélekedtek a tárcánál politikusok és köztisztviselők egyaránt – nem lesz már munkája soha, a feladat tehát az, hogy az állam szociális eszközökkel biztosítsa a megélhetésüket. Ehhez néha a tétlenség is elég volt: például a rokkanttá nyilvánításnál nem tettek mást, mint nem szigorították a jogszabályt – a létszám növekedését ugyanis csak a szigorítás előzhette volna meg. A munkahelymegőrző vagy a munkaerő-keresletet bértámogatással ösztönző, a piac működésébe túlzottan beavatkozóknak vélt megoldások nem is illettek az ekkor még (gazdasági értelemben) jellemzően liberális közhangulatba.

A kezdetektől sokáig, nagyjából 2002–2005-ig a munkanélküliségi ráta volt a legfontosabb célindikátor a minisztériumban, csak utána lett egyértelmű, hogy a foglalkoztatási ráta is fontos.⁶ A munkanélküliek száma nemcsak azért volt fontos, mert a sajtó azzal mérte a miniszter eredményességét, hanem azért is, mert a munkanélküliség általában is közvetlenebb kapcsolatban van a kormány népszerűtlenségével, mint az inaktivitás: aki nem is keres munkát, az elfogadja státusát és azért nem hibáztatja úgy a kormányt, mint aki hiába keres állást.

A Bokros-program foglalkoztatási része (ha most a velejáró jelentős reálbércsökkenéstől eltekintünk) az ellátórendszer már a tárca által is tervezett szigorítását tartalmazta, olyan korrekciókat, amelyeket az első évek tapasztalatai után maguk a tárca köztisztviselői is szükségesnek láttak.⁷ Ezeknek azonban elsősorban a megtakarítás és nem a foglalkoztatás ösztönzése volt a célja. A foglalkoztatási helyzet javulását még az 1998. évi kormányprogram is a gazdasági növekedéstől várta.

Egészen 2002-ig tehát nincs nyoma, hogy a foglalkoztatási helyzet önmagában – mint amely nemcsak tünet, hanem ok, elsőrendű fontosságú, összetett, koordinált szakpolitikai választ igénylő gazdaságpolitikai kihívás is – felmerült volna a tárcánál. Egyes interjúalanyaink a 2002–2006 közötti periódusra teszik azt az időpontot, amikortól a tárca köztisztviselői már a foglalkoztatás növeléséről és nem csupán a munkanélküliség csökkentéséről gondolkodnak. Van olyan vezető politikus, aki visszaemlékezése szerint 2004-től már mind a két mutató alakulására figyelemmel volt.

6 Egyik interjúalanyunk szerint ennek részben az volt az oka, hogy a minisztériumi vezetők nem rendelkeztek naprakész foglalkoztatási adatokkal, ezt azonban a [3. rész 2. fejezetében](#) írtak nem erősítik meg.

7 Megszűnt például két túlságosan bőkezűnek bizonyult ellátás: az állástalan pályakezdőknek járó segély és az előnyugdíj.

Mindazonáltal az a korábbi gyakorlat, hogy a foglalkoztatáspolitikát legalább részben a választási esélyek javítását célzó, külön-külön bevezetett, számos, egységes stratégiába nem rendeződő eszköz mozaikja jellemezte, a 2002 és 2006 közötti periódusban is tovább érvényesült.

Az interjúk során vissza-visszatért az amiatti csalódottság, hogy a foglalkoztatáspolitikai *ad hoc* módon működött, és miközben egy-egy eszköz kifejlesztése, finomhangolása, visszametszése, megszüntetése volt a szakpolitika homlokterében, a rendszer egészével nem foglalkozott a szakpolitika.

A szakpolitikai döntés-előkészítés mindenestre kimerült a (gyakran fontos) részletkérdésekről való gondolkodásban, és képtelen volt elérni, hogy a politika napirendjére kitűzze a fő stratégiai kérdést, az alacsony foglalkoztatási szint kérdését.

Természetesen igazságtalan volna csak a tárca köztisztviselőit hibáztatni ezért, hiszen a legújabb kori magyar parlamentben lényegében soha nem folyt évről évre szakmai jellegű vita a kormányzat által javasolt lépésekről, különösen nem a költségvetés vitája során. Miután a költségvetés bázisalapú és intézményközpontú (Marcell–Romhányi 2010), a vezetők célja jellemzően hátországuk védelme és finanszírozásának biztosítása. Az a paradox helyzet áll tehát elő, hogy a kormány készít kormányprogramokat, amelyekben többé vagy kevésbé konkrét célokat tűz ki, majd a parlament megvitatja a költségvetést, amelyben a legnagyobb tételek esetében nem világos a kapcsolat a kitűzött célok és az elköltendő ezermilliárdok között. Hasonlóképpen nincs szó arról, hogy hol tart a meghirdetett vagy látens kormányprogram megvalósulása, és ahhoz milyen további lépések szükségesek.

A KÖZMUNKA MINT MEGOLDÁS

A magyar foglalkoztatáspolitikai egyik paradoxona, hogy miközben a szakirodalom (lásd [5. rész 2. fejezetét](#)) a közfoglalkoztatást és különösen a nagy volumenű közmunkát egyöntetűen a legkevésbé hatékony aktív munkaerő-piaci eszközök közé sorolja, annak volumene Magyarországon 2009–2010-re sosem látott magasságba szökött.

A sajtóelemzés szerint e megoldás társadalmi elfogadottsága fokozatosan nőtt az elmúlt két évtizedben. A Magyar Nemzet olvasói már 1994-ben azzal szembesülnek, hogy egyáltalán előfordulhat, az önkormányzatoknak jobban megéri a közfoglalkoztatás, mint segély kifizetése. Itt kerül elő az a vélemény is, hogy a nem piaci foglalkoztatási programok (közmunka, szociális foglalkoztatás) ösztönözhetik az érintetteket önmaguk eltartására. 1998-ban a sajtó már a baloldalon (Népszabadság) is úgy látja, bizonyos, hátrányos helyzetű kistérségekben az állami közfoglalkoztatás az egyetlen álláslehetőség. 1998 őszén – már választás után – pedig megint csak a Magyar Nemzet látja úgy, hogy a közhasznú foglalkoztatás segíthet a társadalomba való visszailleszkedésbe a társadalom pere-mére szorultaknak. 2002 őszén pedig a Népszabadság még sarkosabb üzeneteket fogalmaz meg. Azt írja, hogy a foglalkoztatás növelése, a munkanélküliség csökkentése a kormányzat feladata, hogy a foglalkoztatás a fogyatékkal élők számára szociális jellegű is lehet, és az állami segítségű foglalkoztatással vissza lehet terelni a munkaerőpiacra a segélyezetteket. A sajtóban 2006-ban is tartja magát a remény, hogy a munkanélküliség közmunkaprogrammal orvosolható.

Eközben a kormányok számára a közmunkaprogram érthető módon politikailag vonzó, hiszen népszerű, a segélyezés népszerűtlenségére jól kommunikálható választ ad, és a polgármesterek is kedvelik. Már 2000-ben ez motiválhatta az önkormányzatok által szervezett közcélú munka bevezetését (amit akkor az MSZP ellenzett).

Egy ilyen program politikai szükségességét 2007-től érzi Gyurcsány Ferenc kormányfő is, de Lamperth Mónika minisztersége alatt nem kap tőle megvalósíthatónak tűnő szakpolitikai javaslatot. A minisztériumi köztisztviselők nagy közmunkaprogramokkal kapcsolatos elutasító álláspontját tekintve nem lehetetlen, hogy a program beindítását egy ilyen, *de facto* minisztériumi bojkott késleltette ideig-óráig. Szűcs Erikát viszont a miniszterelnök már kifejezetten ezzel a mandátummal tette meg miniszternek, aki ezt végre is hajtotta.

Az eset éles vet fényt a foglalkoztatáspolitikai döntéshozatalra. A tárca szakembereinek szakmai ellenzései valamelyes obstrukcióra elegendők voltak, de – különösen mind 1990-es vége felé, mind a 2000-es évtized vége felé – a politika olyan szintű befolyásolására már nem, hogy az megpróbálja a közvéleményt is felvilágosítani, vagy hogy elérje, a kormány ne válasszon a foglalkoztatáspolitikán túli politikai céljainak szolgálatában egy szakpolitikailag igen kétséges hatékonyságú és hatásosságú eszközt.

AZ EU KERETEINEK HATÁSA A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKÁRA

A szakpolitika-alkotás folyamatát a hazai viszonyok mellett a csatlakozási tárgyalások kezdetétől,⁸ 2004-től pedig már formálisan és rendszeresen is befolyásolta az Európai Unióhoz való csatlakozás. A hatások két irányból érkeznek. Az egyik hatás az EU saját politikaalkotási ciklusához való illeszkedés és az abból következő feladatok, a másik pedig a strukturális alapok felhasználásából fakadó változások.

Az európai uniós szakpolitika-alkotás határozottan támaszkodik a közpolitika klasszikus ciklusmodelljére. Tagjelöltté válás után ez azt jelentette, hogy Magyarországra is vonatkozott a lisszaboni stratégiát kibontó, EU-szintű európai foglalkoztatási stratégia (*European Employment Strategy*), valamint az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatáspolitikai iránymutatások (*Employment guidelines*), 2005-től pedig az integrált iránymutatás (*integrated guidelines, IG*). Ezek alapján kellett elkészülniük az EU-szintű célokat követő, illetve újabban nemzeti szintre számszerűen lebontó nemzeti cselekvési terveknek (*National Action Plan, NAP*) 1989 és 2004 között, majd a nemzeti reformprogramoknak (*National Reform Programme, NRP*) a 2005–2008 és a 2008–2010-es időszakra, és a konvergenciaprogramoknak, bennük foglalkoztatáspolitikai részzel. Az Európai Bizottság szakemberei még e dokumentumok benyújtása előtt konzultáltak a kormányzatokkal, majd az egyes igazgatóságok szakemberei a végső dokumentumot közösen értékelték.

Hasonló, illetve hasonló környezetben készült és értékelt dokumentum volt az évente elkészítendő végrehajtási jelentés (*Implementation Report, IR*) is, amely az nemzeti reformprogramokban vállalt célok teljesüléséről szól. Ennek alapján országspecifikus ajánlások (*country-specific recommendations, CSR*) születnek. A tagállamokkal szemben ugyan elvárás, hogy az országspecifikus ajánlások szerint járjanak el, de enyhe feddésen túl nincs szankció.

8 Az EU-csatlakozásnak már megtörténte előtt is volt hatása a szakpolitika alakulására. Jó példája ennek az Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációja a PHARE twinningprogram keretében. Az EU meg akart bizonyosodni róla, hogy a kulcsfontosságú intézmény a csatlakozás pillanatában megfelelő állapotban van, vagy legalábbis az ahhoz vezető úton halad. Ezért nem csak a modernizáció célját tűzte ki, de tapasztalt szakembereket bízott meg azzal, hogy dolgozzák ki részletesen az elérendő célokat. A kérdést a [6. rész 1.](#) és [2. fejezete](#) részletesen tárgyalja.

Az egyeztetés folyamatában keletkezik egy olyan kérdés–válasz kör, amely évente veti alá vizsgálatnak a gazdaság- és a foglalkoztatáspolitikai céljait. Ennek logikája eltér a hazai költségvetési viták bázisalapú, intézményközpontú jellegétől: az EU-s egyeztetés dokumentumai célközpontúak, az érvek pedig lehetőleg tényalapúak.

Ez a szakpolitikai ciklus közvetlenül gyakorolhat hatást a hazai, kormányzati döntés-előkészítésre és -hozatalra abban az értelemben, hogy több olyan szakpolitikai dokumentum elkészítését teszi szükségessé, amit egyébként a kormányzat nem, vagy másképpen, vagy éppen jelentős késlekedéssel készített volna el. Erre utalnak például azok az időbeli csúszások és tartalmi különbségek, amelyek a hazai közönségnek és az EU-nak szóló dokumentumok között gyakran mutatkoznak. A Bizottságnak készült hazai szövegek készítésük és a végrehajtásuk szétaprózott módját, tükrözik.

Bár elszalasztott esélyeket utólag nehéz megragadni, de az, hogy az EU-csatlakozással amúgy is szükségessé vált a foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer EU-szabályokhoz igazítása, talán alkalom lett volna egy átfogó magyar reformra. Ha lett volna politikai igény és köztisztviselői kapacitás és szándék, ennek az újraszabályozási kényszernek az apropóján be lehetett volna vezetni egy egyszerűbb, célszerűbb, hatékonyabb foglalkoztatáspolitikai eszközrendszert.

Az európai strukturális alapok adminisztrációja igen szigorú, részletes pénzügyi és tartalmi tervezést igényel. Az ilyen finanszírozással végrehajtott programok nyilvánossága a pusztán hazai finanszírozásúaknál nagyobb. A strukturális alapok felhasználását előre rögzített, formai keretszabályok kötik. Így olyan stratégiai és operatív szintű dokumentumokra volt és van szükség, melyek egyes fejlesztési projektek tartalmát, lefutását és finanszírozását stratégiai irányokhoz kötik, és a kivitelezést támogató technikai szintre bontják – kormányzati intézkedések ilyen szintű előkészítése és kivitelezése nem jellemző a hazai közigazgatás gyakorlatában. Amit a konvergencia- és reformprogramok makroszinten jelentenek, azt biztosítják a kohéziós alapokból befolyó százmilliárdos nagyságrendű források elosztásának tervét ismertető operatív programok és cselekvési tervek.

A strukturális alapokból finanszírozott foglalkoztatáspolitikai eszközök átláthatósága azért is fontos, mert a hazai költségvetési forrásokból (a Munkaerőpiaci Alapból) finanszírozott beavatkozásokról a kormányzat kevés dokumentációt hozott nyilvánosságra és értékelésük is hiányos (vö. **5. rész 2. fejezet**). Mivel a HEFOP- és TÁMOP-források jelentős programok egészét finanszírozták, így ezek jóval átláthatóbbá váltak. A hazaiakkal szemben az EU-s finanszírozású projektek megvalósításához ugyanis kötelező indikátorokat rendelni, amelyek között ideális esetben találunk a kimentit, eredmény- és hatásindikátorokat is. A nem teljesülés közel lehetetlen pénzügyi helyzetbe hozza a megvalósítót, ezért az ilyen indikátorokat meglehetősen óvatossággal határozzák meg. Pusztán létezésük még így is jelentős előrelépés az olyan környezetben, ahol sokszor a fő projektermék elkészültének bizonyítása is relativizálódik. Az indikátorok folyamatos követése, monitoringja mellett a felelős kormányzati szerv (jellemzően a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség) dönthet – és számos esetben döntött is – úgy, hogy a programértékelés szakmai szempontjainak megfelelő értékelést készített (ilyen készült például az Állami Foglalkoztatási

Szolgálat modernizációját célzó HEFOP 1.2-es intézkedésről). Ilyen értékelésekre csak igen elvétve akad példa a csak hazai forrásból támogatott beavatkozások esetében (vö. **3. rész 2. fejezet**).

Figyelemre méltó az az információs és rendszerezési kényszer, amivel a szakpolitika alkotóknak az EU követelményei miatt 2004-től szembe kell nézniük. Azok, akik ilyen csatornán keresztül érkező források elköltésével tervezik a szakpolitikai lépések kivitelezését, nem bújhatnak ki a strukturált gondolkodásnak legalább a látszata alól. Ez a fegyelmző erő a politikusokra is hat: tudatában kell lenniük, hogy lépéseiknek legalábbis egy része már igen korán nyilvános – ez jelentős különbség a hazai forrású intézkedésekkel és az EU-csatlakozás előtti általános gyakorlattal szemben.⁹

TANULSÁGOK

Ha az *1. táblázat* szakpolitikai ciklusmodelljét igyekszünk a bemutatott folyamatokra ráhelyezni, az első lépcsőnél, az elsősorban a politika, a média és a külső faktorok által meghatározott problémaészlelés és definíció még nagyjából megfelel annak, amit Magyarországon tapasztalunk. De már a közpolitikai alternatívák kidolgozása, amelyet köztisztviselők és általuk megbízott szakértők végeznének el, nem fedti a magyar valóságot.

Egyfelől azt látjuk, hogy míg az időszak elején nem is annyira alternatívákat, mint inkább kész megoldásokat kínáltak a magabiztos, a nyolcvanas évek apparátusában szocializálódott köztisztviselők, addig a végére már alig van beleszólásuk a megoldások, eszközök kitalálásába.

Az *ex ante* értékelések még ritkábban – vagy azért, mert a politikusok rögtön szakpolitikai eszközöket (közmunka) és nem társadalmi-gazdasági-politikai célrendszereket határoznak meg, vagy azért, mert minden kapkodva történik, és nincs idő, vagy azért, mert a köztisztviselők nem is rendelkeznek azzal a tudással és autonómiával, hogy ilyen *ex ante* értékeléseket elvégezzenek.

A döntések a közmunkaprogram esetén nem tényalapon értékelt alternatívák mérlegelése után, hanem más, foglalkoztatáspolitikán túli politikai megfontolásból születtek meg. Annak ellenére nem e szerint a minta szerint alakítják ki a magyar foglalkoztatás-szakpolitikát, hogy az EU láthatóan szeretné, ha Magyarországon is így működne a szakpolitika-alkotás. A fejezet elején felvonultatott szakpolitikai tényezők közül a *különérdekek* nyomásának kevésbé láttuk nyomát a foglalkoztatáspolitikai vizsgált metszeteiben.

Nagyon is fennáll viszont e területen az *inkrementalizmus*: a szakpolitika egyes eszközökre, változtatásokra, mellékhatásokra, politikai megrendelésekre koncentrálnak, miközben az egész terület beleszorul egy olyan szuboptimális állapotba (alacsony foglalkoztatási szint), ami a többi volt szocialista ország tanúsága szerint elkerülhető lett volna. Ugyancsak nem zárhatjuk ki, bár bebizonyítva sem látjuk, hogy a döntés-előkészítők információs és egyéb kognitív torzításai (például a munkahelyi szocializációjuk a nyolcvanas években, vagy értékelés-módszertani vagy munka-gazdaságtani továbbképzésük hiánya) hathatnak a szakpolitika-alkotás folyamatára.

Végül, azt is látni véljük, hogy a köztisztviselők tudása és a politikusok döntéseit aggregáló intézmények nem a közpolitikai ciklus tényeken alapuló, stratégiai struktúrájába rendeződnek, hanem stratégiaalakításra, implementációra

⁹ Sajnálatos mellékhatás, hogy a sajátos irányítási berendezkedés miatt a szakmai kontroll érvényesítése a megvalósítás alatt ellentmondásba kerülhet az úgynevezett abszorpciók képesség fenntartásával (azaz: a pénzt mindenképp el kell költeni), amit nem minden esetben sikerül feloldani.

és intézményi tanulásra kevésbé alkalmas államigazgatási-politikai keretek között működnek.

Ebben a fejezetben nem fogalmazunk meg javaslatokat, mivel a szakpolitikai javaslatoknak címzettje, ennek a szövegnek viszont a tárgya az, aki a döntésekre ajánlásokat tesz vagy azokat meghozza.

HIVATKOZÁSOK

- ÁGH ATTILA–ILONSZKI 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.
- BAJNAI BLANKA–HÁMORI SZILVIA–KÖLLŐ JÁNOS (2008): *A magyar munkaerőpiac európai tükörben*. Megjelent: *Fazekas Károly–Köllő János* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör*, 2008. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Intézet–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 37–86. o.
- FREY MÁRIA (2002): *A munkaerőpiaci politika jogszabályi és intézményi környezetének piacgazdasági fejlődéstörténete*. Megjelent (szerk.): *Fazekas Károly* *Munkaerőpiaci tükör*, 2002. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 177–240. o.
- FREY MÁRIA (2011): *Munkaerőpiaci intézmények és politikák*. Budapesti Corvinus Egyetem, Emberi erőforrások tanszék, jegyzet, 207 o.
- Gács, J. 2010. *Potemkin stratégia*. Blogbejegyzés.
- HAJNAL GYÖRGY (2004): *Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*. Doktori disszertáció. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.
- HAJNAL GYÖRGY–GAJDUSCHEK GYÖRGY (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*. HVG-Orac, Budapest.
- HALMOS CSABA (2010): *Rendszerváltás a munkaügyben*. Pécsi Tudományegyetem, Pécs.
- HEAD, B. (2009): *Evidence-based policy: principles and requirements. 2. fejezet*. Megjelent: *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation. Principles and Requirements, Roundtable proceedings*.
- HOWLETT, M.–RAMESH, M.–PERL, A. (2009): *Studying public policy*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- LINDBLOM, C. E. (1959): *The Science Of 'Muddling Through'*. *Public Administration Review*, Vol. 19. No. 2. 79–88. o.
- LINDER VIKTÓRIA (2010): *Személyzeti Politika – Humánstratégia a Közigazgatásban*. Doktori értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen.
- MARCZELL KINGA–ROMHÁNYI BALÁZS (2010): *Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítására*. *Közpénzügyi Füzetek*, 25.
- MEYER-SAHLING, J.-H. (2009): *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*. *Sigma Paper*, No 44.
- OECD (2010), "Labour Force Statistics: Population and labour force", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database).
- PARSONS, W. (1995): *Introduction. Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.–Northampton, MA. 35–54. o.

PESTI SÁNDOR (2000): *A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon*. Jogelméleti Szemle, 4. sz.

REFORMSZÖVETSÉG (2009): A gazdaság növekedési és versenyképességének javítása az adórendszer átalakításával.

TÓTH GÁBOR (2008): Kormányzati bérpolitika és az Országos Érdekegyeztető Tanács 1988–2005. Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest