

A MUNKAERŐPIACI SZERVEZET TERÜLETI FEJLŐDÉSE A REGIONALIZÁCIÓ KÜSZÖBÉN

SZÉKELY ÉVA

1. BEVEZETÉS

Az 1990-es évek reformtörekvéseinek eredményeként, olyan folyamatok bontakoznak ki, amelyekben nemcsak a közigazgatási jogokat telepítik regionális vagy helyi szintekre, hanem a politikai rendszer egészén belül változott meg a központi, a regionális és a helyi szintek közötti viszonyrendszer. A kilencvenes évek közigazgatási reformhullámait kísérő elméleti és politikai viták a jogszerűség-eredményesség mellett felvetették a közösségi szektor, a kormányzat és az adminisztráció méreteinek (terjedelmének) a kérdését, illetve ennek megmérhetőségét.

Ennek következményeként új kormányzási mechanizmusok épülnek rá a növekvő autonómiával bíró regionális és helyi szervezetekre, a kormányzat különböző szintjei között decentralizációs folyamatok zajlanak – a közszolgáltatáson belül is.

2000 elején az Európai Unió Bizottsága a négy stratégiai célkitűzés egyikeként jelölte meg az európai kormányzás reformját. Azonban az európai integrációtól függetlenül is lezajlottak olyan térbeli folyamatok, amelyek a mezoszintek felértékelődéséhez vezettek. Az új állami-közösségi gazdaságfejlesztési, szolgáltatásszervezési feladatok, infrastrukturális beruházások, a „szuburbanizációs forradalom” diktálta követelmények miatt a korábbinál nagyobb léptékben szervezhetőek. Az emberek mindennapi térbeli mozgásteret kitért, identitásuk a közvetlen lakóhelynél szélesebb teret fog át. A térfolyamatok egyre erőteljesebb szerepet játszanak a politikai intézményrendszer formálódásában, a horizontális struktúrák kiépülésében. A központi és helyi szint közötti mező az új kormányzási, illetve érdekartikulációs formák (tripartizmus, korporatizmus) megjelenésével, „alkudozás” tereppé, az ún. „governance” típusú irányítás helyszínévé vált (PÁLNÉ K. I. 2005).

A nemzetközi hatások a közpolitika minden területén, így a foglalkoztatáspolitikában is éreztetik hatásukat. Az uniós tagországok államfői már az 1994-es csúcstalálkozójukon döntöttek a gazdaságpolitikai monitorozás foglalkoztatáspolitikára való kiterjesztéséről, amelyet az 1997-es Amszterdami szerződés emelt alapintézménnyé, amikor a szerződés által koordinált szociális és foglalkoztatáspolitikát végrehajtásának és ellenőrzésének módszereit először a foglalkoztatáspolitikában próbálták ki.

Magyarországon 1991. január 1-ig a munkaügyi igazgatás kétséget kizáróan „government”-típusú. Legfőbb jellemzője a centralizáció, a központi irányítás. (Kivételt ezalól a megyei tanácsok munkaügyi szolgáltató irodái jelentettek.) Ebben a hierarchiában, a minisztérium és a területi képviseleteik feladatai is világosan jelentek meg, (jóllehet a területi szinteken a nyolcvanas évek végén már megjelentek a szabályozásban is olyan új feladatok, egyben lehetőségek is melyeket már a várható társadalmi – gazdasági szerkezetváltás indukált. A gazdasági szerkezetváltással megjelenő új feladatok életre hívták a területi érdekegyeztetés csiréit, amely a támogatások megítélésének mechanizmusát, technikáját és szervezeti formáját tekintve is újdonságot jelentett - Regionális Fejlesztési Bizottság).

A munkaügyi kormányzattal szembeni kihívások, a kilencvenes évek elején olyan erővel jelentkeztek, hogy kikényszerítették a kormányzati szerepvállalás átgondolását: a munkaügyi igazgatás a minisztérium dekoncentrált szerveiként működő munkaügyi központok feladata lett. Az Európai Unióhoz való csatlakozásra felkészülés időszakában megjelenő újabb feladatok a „governance” irányába tolják tovább a munkaügyi irányítást. Javaslat szintjén már 2001-ben megfogalmazódik a regionális szervezet létrehozása, illetve együttműködése a már létező Regionális Fejlesztési Tanáccsal, valamint a regionális Közmunka Tanáccsal, azonban a gyakorlati megvalósítás váratott magára. A jelenlegi állapot olyan vegyes képet mutat a feladatok végrehajtásának irányítását, és azok teljesítését tekintve is, hogy a szakigazgatás szervezetrendszerének reformja, profiljának tisztítása mára elkerülhetetlen. Ha érdemi és tartós változást akarunk elérni a munkaügyi igazgatásban, a „governance” jellemzőinek megerősítésében, a ma oly sokat hangoztatott szolgáltató minisztérium létrehozásában, akkor változtatni kell az intézményrendszer működési mechanizmusán, változtatni kell profilján.

2. KUTATÁSI MÓDSZEREK

A munkaügyi intézményrendszer működési mechanizmusát vizsgálva, jogi szabályozási keretrendszerét tanulmányozva, az elmúlt másfél évtized feladatainak súlypontjait, hangsúlyeltolódásait látva, a jelen tanulmány középpontjában az áll, hogy milyen változtatások árán juthat el a munkaügyi kormányzás oda, hogy képes legyen kezelni – nem csak a verbalitás szintjén – az egyre markánsabban megjelenő munkaerőpiaci feszültségeket. További kihívás, hogy szervezeti és tartalmi működésében is meg tudja felelni a folyton változó és egyre újabb, bővülő feladatainak (szociális, rehabilitációs feladatok és főként az Európai Unió szabta kihívások).

A vizsgálat során a megfigyelési módszereket tekintve beavatkozásmentes vizsgálati módszereket, irodalmi másodelemzést, tartalmi elemzést alkalmaztunk továbbá interjúkat készítettünk a munkaügyi intézményrendszer alakításában meghatározó személyekkel (korábbi miniszterrel, államtitkárokkal, valamint a tárcát jelenleg is irányító szakállamtitkárokkal). Ugyanakkor figyelembe vettük az intézményrendszer területi vezetőinek (mind a foglalkoztatás, mind a képző központok) a jövőt alakító elképzeléseit.

3. EREDMÉNYEK

3.1. Munkaügyi igazgatás a kilencvenes években

1991. január 1-ig a munkaügyi igazgatás kétséget kizáróan government típusú. Legfőbb jellemzője a centralizáció, a központi irányítás, a Munkaügyi Minisztérium, majd az ÁBMH által, a helyi hatalomban való megtestesülését a megyei tanácsok munkaügyi osztályai jelentették.

Ebben a hierarchiában a minisztérium és a megyei munkaügyi tanácsok szakigazgatási szerveinek feladatai is világosan jelentek meg, jóllehet a területi szinteken a nyolcvanas évek végén már fellelhetők a szabályozásban is olyan új feladatok, egyben lehetőségek is, amelyeket már a várható társadalmi–gazdasági szerkezetváltás indukált.

A gazdasági szerkezetváltás már a szabályozási keretek változásait tekintve is jóval megelőzte a társadalmi változásokat. A nyolcvanas évek közepén megjelenő energiapolitikai intézkedésekre (melyeknek országosan is, de főként a bányavidékeken, így Baranyában is), vagy a gazdasági szerkezetváltást támogató intézkedésekre (konkrétan a technológiai fejlesztést, korszerűsítést végrehajtó gazdálkodó szervezetek támogatását célzó, vagy a gazdálkodó szervezetek szervezeti formaváltását ösztönző jogi szabályozásra, és a korszerűsítést végrehajtó szervezetek képzési és beruházási támogatására).

Ezek az új feladatok életre hívták a területi érdekegyeztetés csiráit, mely a támogatások megítélésének mechanizmusában, technikáját és szervezeti formáját tekintve is újdonságot jelentett (Regionális Fejlesztési Bizottság).

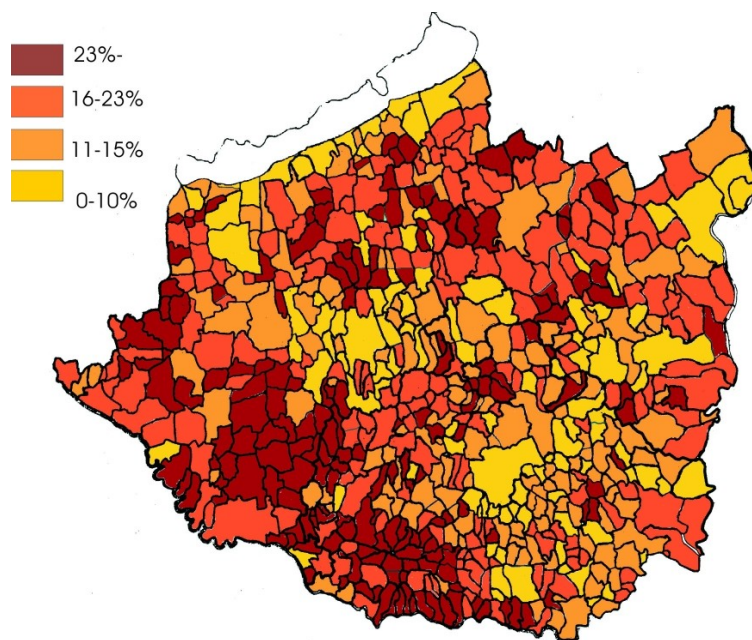
A hivatali működést azonban az új, és sokasodó munkaügyi feladatok ellenére is változatlan erőforrásokkal és változatlan szervezeti keretek között kellett folytatni. Baranya megye, mind a gazdasági környezetét, mind a munkaügyi szakigazgatási szervezetét tekintve alkalmas terepnek bizonyult egy olyan kísérlet számára, amely a governance típusú munkaügyi irányítási modell kísérletéül szolgált. Szerencsésnek is volt a munkaügyi intézményrendszer területi szervezete, mert kitűnő személyi állománnyal rendelkezett „Korát” megelőzve alkalmazta mindazokat a technikákat, a problémák megközelítésének a korábban megszokott hivatalitól olyannyira eltérő módját, amelyekre ma még inkább csak törekszik, mintsem alkalmaz a munkaügyi szervezet, a szakigazgatás, a szakemberek), holott szolgáltatásról beszélünk.

Gyakorlatilag a Baranyában, mint kritikus foglalkoztatási térségben alkalmazott eszközök szűkített köre jelenik meg az 1991. évi IV. törvényben. (Csak öt-hat évvel később, a törvény módosításai során találkozunk az akkor már alkalmazott foglalkoztatáspolitikai eszközökkel pl. mobilitás-támogatás.)

Az 1990-es évek végére az ország térszerkezete, térségi és területi tagoltsága lényegesen eltér a rendszerváltás előtti helyzettől, amelyben meghatározó szerepet játszanak a piacgazdálkodásra jellemző elemek. A gazdasági, társadalmi szerkezetváltás hatásai a munkaerő-piaci folyamatokban is tükröződnek. A kísérlet időszakában, az évtized végére, a rendszerváltozást követően a piacgazdaságra való átmenet lényegében befejeződött

3.2. A tömeges munkanélküliségre adott válasz: a foglalkoztatás elősegítése és a munkanélküliség megelőzése

A foglalkoztatási törvény bevezetésének időszakában Baranya megyében már korábban kirajzolódó tendenciák halmozottan érvényesültek a bányászat, a könnyűipar és az építőipar vonatkozásában is. A bányászat sorsát ebben az időszakban már megpecsételték az energiapolitikai intézkedések, a könnyűiparét alapvetően a keleti piacok összeomlása, az építőiparét a beruházások nagyságrendjének radikális csökkenése. Az 1980-as évek végét jellemző strukturális munkanélküliség a kilencvenes évek elejétől rohamos növekedésnek indult, majd a mezőgazdaságban zajló átalakulások eredményeként a szövetkezeti törvény végrehajtása során globálissá vált. A Baranya megyei munkaerő kereslet–kínálat viszonyának területi jellemzői felerősödtek, kialakult egy D-NY-i zóna, hátrányos térségi jellemzőkkel, és egy É-K-i depressziós övezet Pécs–Komló tengellyel. A munkaerőpiaci folyamatok kedvezőtlen alakulása, a munkanélküliek számának emelkedése különösen Siklós, Szigetvár, és főként Sellye térségében drámai (TÉSIITS R. 2001, 2002, 2003; TÉSIITS R. - APRÓ A. Z. 2003; TÉSIITS R.- KOVÁCS J. 2001, 2002; TÉSIITS R. - FAZEKAS B. 2002).



1. ábra

Munkanélküliségi ráta a dél–dunántúli településekben (1996)

(Szerk.: TÉSIITS R.)

A munkaügyi kormányzattal szembeni kihívások, a frikciós munkanélküliséget felváltó strukturális munkanélküliség után, a kilencvenes évek elején olyan erővel jelentkeztek, hogy kikényszerítették a kormányzati szerepvállalás átgondolását. Ezek a kihívások megjelentek mind tartalmilag, mind minőségileg, továbbá meghatározó szerepet játszottak a közösségi források alakulásában, illetve az eddig alkalmazott gyakorlatnak a foglalkoztatási feszültségek kezelésére való alkalmasságának felülvizsgálatában. Így elvezettek az addigi munkaügyi kormányzati tevékenység teljes átalakításáig, és a hazai gyakorlatban merőben új finanszírozási rendszer kialakításáig. A munkaügyi igazgatás, az ABMH helyét átvevő Munkaügyi Minisztérium dekoncentrált szerveiként működő Munkaügyi Központok feladata lett.

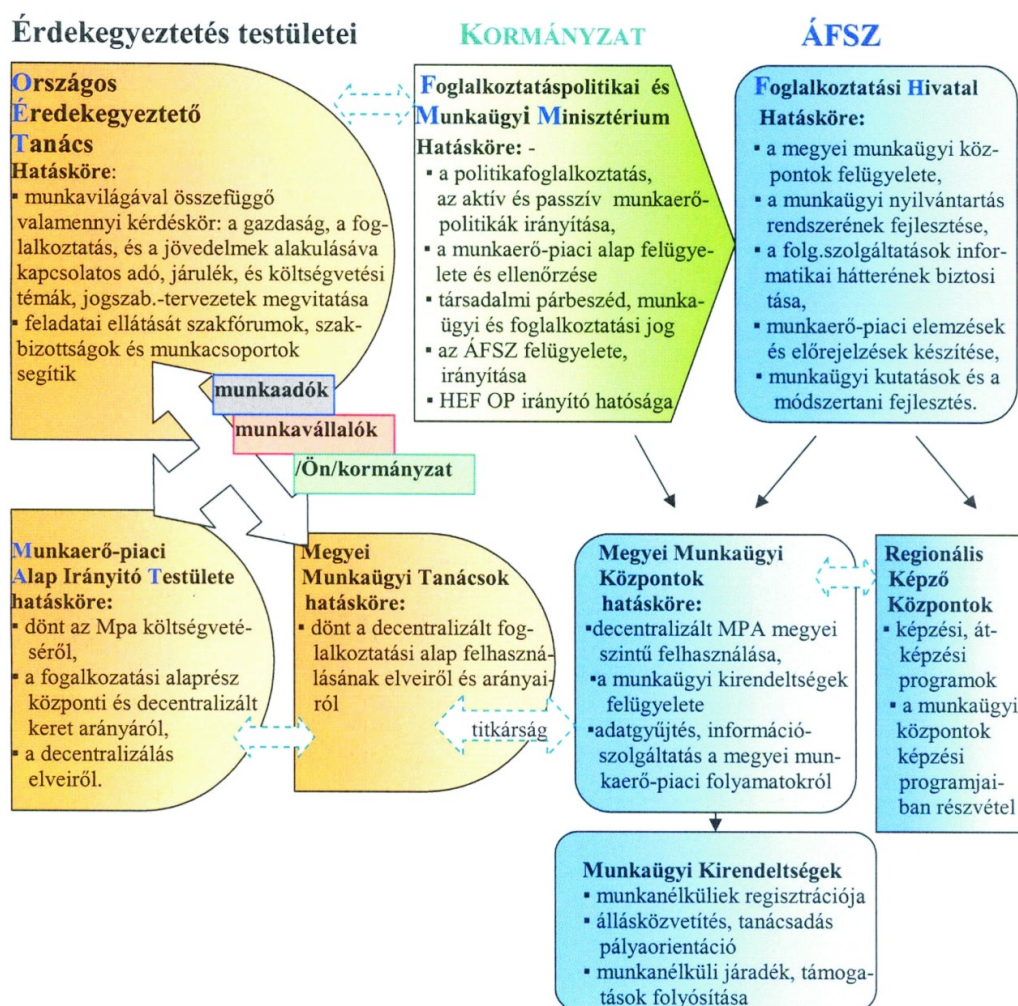
Az Országgyűlés 1991 februárjában fogadta el „A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló” törvényt. Az 1991. évi IV. törvény gyökeresen új alapokra helyezte a foglalkoztatási támogatások eszközrendszerét, a támogatások anyagi forrásait, az érdekegyeztetés valamint az állami végrehajtás szervezeti rendszerét. A Foglalkoztatási törvény a fejlett európai piacgazdaságok modelljét alapul véve fogalmazta meg az állam megváltozott foglalkoztatáspolitikájának elveit és szabályozta egyebek között:

- a különböző munkaerő-piaci szereplők, a kormányzati szervek, a munkaadók, a munkavállalók és a helyi önkormányzatok feladatait és jogait,
- a központi és megyei (fővárosi) szintű foglalkoztatási érdekegyeztetés tripartit jellegű rendszerét,
- a munkaerő-piaci szervezet felépítését, feladat- és hatáskörét,
- a munkanélküliség megelőzését, illetőleg csökkentését szolgáló aktív foglalkoztatási eszközöket,
- a munkanélkülieket megillető ellátási formákat,
- a pénzügyi finanszírozás módját, a Foglalkoztatási Alap (FA) és a Szolidaritási Alap (SZA) bevételi forrásait illetve felhasználási jogcímait.

A Foglalkoztatási törvény kiemelt célként határozta meg a „foglalkoztatási feszültségek megelőzését, kezelését és lehetséges feloldását”, amelyek elsődleges fontosságú eszközöként a foglalkoztatást elősegítő támogatások rendszerét jelölte meg. A többször módosított 1991. évi IV. törvény jelenleg az alábbi foglalkoztatást elősegítő támogatásokat sorolja fel:

- a képzések elősegítése,
- az intenzív álláskeresés támogatása,
- a munkanélküliek vállalkozóvá válásának elősegítése,
- a foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatások,
- a közhasznú munkavégzés támogatása,
- munkanélküliek munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatásának támogatása,
- az önfoglalkoztatás támogatása,
- munkahelyteremtés és munkahelymegőrzés támogatása,
- a foglalkoztatáshoz kapcsolódó járulékok átvállalása,
- a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása,
- a fiatal munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása,
- munkaerő-piaci programok támogatása,
- egyes általánostól eltérő foglalkoztatási formák támogatása.

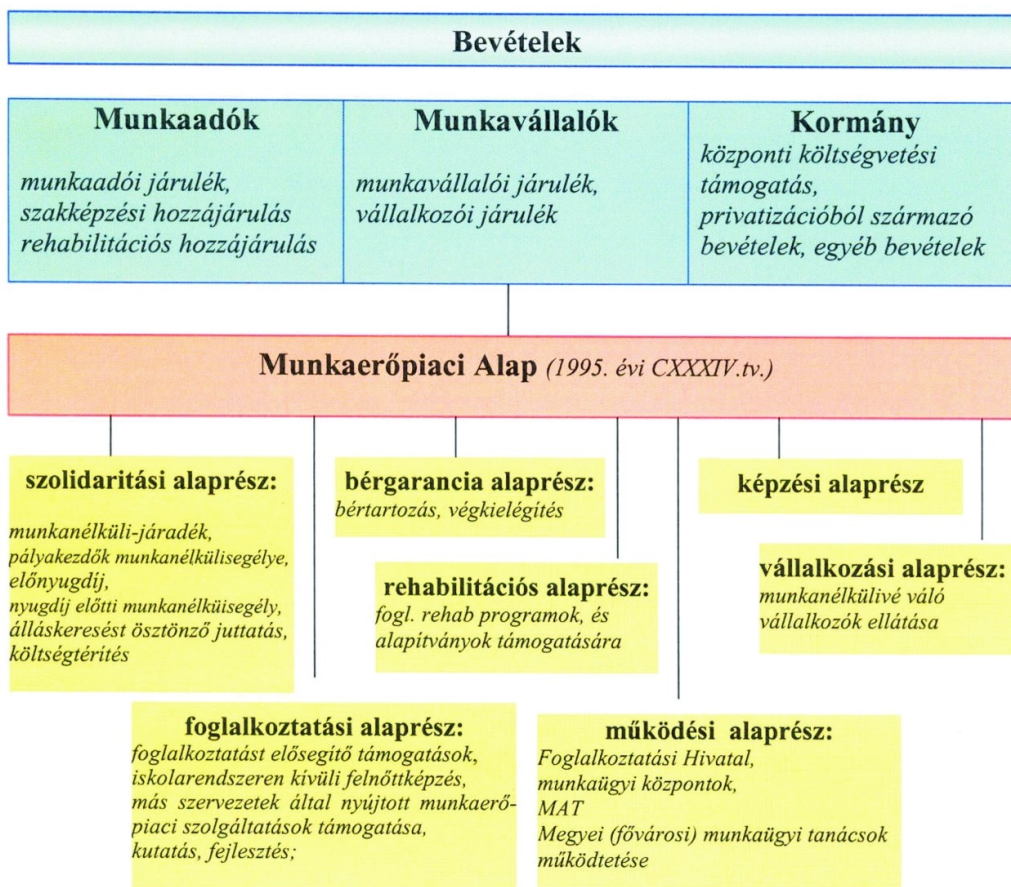
A foglalkoztatás elősegítésével és a munkanélküliség kezelésével kapcsolatos állami feladatokat országosan kiépített szervezet látja el.



2. ábra

**A foglalkoztatáspolitikai kialakításában együttműködő fontosabb szervek
 (Szerk.: Csóka É. 2004)**

Az Országgyűlés szabályozza a foglalkoztatási eszközök működtetésének, a munkanélkülieket megillető juttatásoknak, valamint a munkaerő-piaci szervezetrendszer finanszírozásának módját is. Az Ft. külön is rögzíti, hogy a munkaadók és a munkavállalók az előírt munkaadói és munkavállalói járulékfizetési kötelezettségük teljesítésével járulnak hozzá a munkanélküliek ellátásához. A befizetések a Munkaerő-piaci Alap (Mpa) bevételeit képezik.



3. ábra
A Munkaerőpiaci Alap bevételei és struktúrája
(Szerk.: CsÓKA É. 2004)

3.3. A foglalkoztatási érdekegyeztetés

A foglalkoztatási érdekegyeztetés szervezetét, amely az eltelt több mint tíz évben többször is átalakult a Foglalkoztatási törvény deklarálta hivatalosan 1991-ben. Az érdekegyeztetésnek ez, a három oldalt feltételező típusa, teljesen újszerű volt Magyarországon ebben az időben. A foglalkoztatási érdekegyeztetésnek háromszintű intézményrendszere működik Magyarországon:

- Az országos intézményrendszer többször átalakult az első makroszintű érdekegyeztetési intézmény felállítása óta. Jelenleg ide sorolható az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT), a Munkaerő-piaci Alap Irányító-testülete (MAT), az Országos Szakképzési Tanács (OSZT), az Országos Felnőttképzési Tanács (OFT).
- Regionális szinten (mezoszinten) a foglalkoztatási érdekegyeztetés intézménye a megyei (fővárosi) munkaügyi tanács.
- A vállalatok, gazdasági társaságok, költségvetési intézmények szintjén (mikroszinten) találhatóak az üzemi tanácsok, a közalkalmazotti tanácsok, ill. az úgynevezett vállalati érdekegyeztető tanácsok.

Az új intézményrendszer kialakulása, működése, finanszírozásának módja, (amely alapvetően a szolidaritásra épült) már kevésbé viseli magán a centralizáció jegyeit, inkább a governance jelei fedezhetők fel, úgy a tartalmi elemek, mind a finanszírozási források felhasználásában - a források bevonásának módjában és a működés gyakorlatában is. Gondolok itt a háttérintézmények kiépülésére, a Munkaerőpiaci Alap létrehozására és az érdekegyeztetés rendszerének kialakítására.

A törvény megalkotását követő tíz évben a szervezet életében lényeges változást a kormányváltásokhoz fűződő központi irányítás változása jelentette, amely kormányzati ciklusonként a munkaügyi intézményrendszer szerepének, súlyának változását eredményezte, továbbá azt, hogy a szervezetben dolgozók bizonytalanságot, olykor fenyegetettséget éltek át, és elszenveték a szakmai, szervezeti irányítás folytonosságának hiányát, miközben feladataik ellátásában a tehetetlenségi nyomtaték és a teljesítés kényszere vitte őket előre). A tartalmi munkát tekintve pedig kormányzati ciklusonként változó súlypontokkal, megkezdett, de be nem fejezett folyamatokkal találkozott. (pld. A távmunka, részmunkaidő, alkalmi munkavállalás rendszerének kiterjesztése)

A munkaerő-piaci feszültségek érdemi kezelésére az 1996. évi törvénymódosítások adtak lehetőséget, - gondolok itt a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését segítő támogatásokra, továbbá a civil-szervezetekre vonatkozó támogatási lehetőségekre (a támogatással foglalkoztatottak bérének járulékvállalására stb.)

3.4. Új feladatok a munkaügyi irányításban

Az Európai Unió csatlakozására történő felkészülés időszakában megjelenő új feladatok tovább tolják a governance irányába a munkaügyi irányítást. Ez a gyakorlatban az alábbiakat jelenti. A munkaügyi intézményrendszernek fel kellett készülnie a Strukturális Alapok fogadására, az általuk finanszírozott foglalkoztatási programok szervezésére, ki kellett építeniük a megvalósításukra hivatott szervezeteket, meg kellett teremteni ezek intézményi kereteit. Látható, hogy az intézményrendszer fejlesztésének kényszere, a partnerség, a forrásbevonás mellett, a Strukturális Alapok igénybevétele új elemmel gazdagítja a forrásfelhasználást. Ez az addicionalitás és a feladatok megosztása a profit- és a non profit szektorral a partnerség jegyében továbbá a hálózatépítés szükségességével.

Úgy tűnik, az intézményrendszer fejlesztése (az EU finanszírozási forrásainak hasznosításában közreműködő szervezetek életre hívása, jogi szabályozási keretek kialakítása mellett is megjelenik a zavar, és ennek ellenpontozására megjelennek a centrális elemek a kormányzat háttérintézményeinek irányítására hivatott hierarchiában, a feladatok teljesítésének számonkérésében, kevésbé a szakmai irányításban.

A jelenlegi állapot olyan vegyes képet mutat a feladatok végrehajtásának irányítását, és azok teljesítését tekintve is, hogy, ha 1994-ben és 2002-ben a közigazgatás reformjának előkészítését szolgáló tanulmányban felmerült a munkaügyi szakigazgatás szervezetrendszerének reformja, profiljának tisztítása, akkor az mára már igazán elkerülhetetlen.

1994-ben, felmerült már a hatósági feladatok leválasztása és önkormányzatokhoz rendelése és a szolgáltatások és a pénzelosztó funkcióik szétválasztása. Az utóbbi éppen a kontroll biztosítása érdekében, amely az önkormányzatoknál biztosított lett volna. A reform azonban elmaradt, az 1995-ben elkezdett szervezetkorszerűsítés éppen a hatósági és szolgáltatási feladatok harmonizálására irányult, az egységes színvonal biztosítása érdekében a szolgáltatások terén. Így a kilencvenes évek második felére a szervezeten belüli munkamegosztást a feladatok decentralizálása – kirendeltségekhez való telepítése - jelentette. A döntési folyamatokban a kirendeltségek önállóságot kaptak. Míg az évtized kezdetén a pénzbeli támogatások területén előkészítést sem végeztek, addig az évtized közepé-

re a döntés-előkészítésben meghatározó szerepet játszottak, az évtized végére pedig már önálló döntést hozhattak a támogatások megítélésében. A kirendeltségek e viszonylagos önállósága az a szakmai alap, amelyre a regionális átszervezést a későbbiekben építeni lehet (PULAY Gy. ex litt. 2007.)

2000-ben megjelenik a profiltisztítás lehetőségét biztosító rendelet (a 30/ 2000. Korm. rendelet a szolgáltatás vásárlásáról). Ez azonban inkább elvi lehetőséget biztosított, mint kezdettől használható megvalósítási lehetőséget a profiltisztításra. A benne megfogalmazott feltételek miatt inkább csak EU-konformitást, mint tényleges lehetőséget biztosítottak. Igaz akkor felmerült, hogy éppen azért hordoz a pályázók számára fékeket, hogy minél később veszélyeztesse létében a munkaerő-piaci intézményrendszer szolgáltatási tevékenységét, így elkerülve a kiszervezést.

A 2001-ben megjelenő, a regionális intézményfejlesztésre javaslatot tévő tanulmánykötetben, már megfogalmazódik az elképzelés a regionális szervezet létrehozására, s együttműködésére a már létező Regionális Fejlesztési Tanáccsal, valamint a regionális Közmunka Tanáccsal.

A javaslat alapján, a regionális szint feladatát képezné a hatósági másodfokú ügyintézés, a jogi, informatikai és humánpolitikai ellátás, a regionális pénzelosztás, valamint a regionális pályázatkészítés és pályáztatás. A 2001-ben megfogalmazott javaslatok szervezeti formájukat illetően megvalósíthatók lettek volna valamelyik, a régióban működő munkaügyi központ megerősítésével, mely minimális létszám bővítést igényelt volna, melynek humán erőforrás szükséglete létszám-átcsoportosítással biztosítható lett volna.

3.5. A szervezeti rendszer és működésének jellemzői

A szervezeti rendszer elemeinek formális küldetése a gyakorlatban mindinkább elhalványul. Keverednek és felcserélődnek a szakmai-irányítási, részlet-kidolgozási, regionális-irányítási, erőforrás-allokációs, minisztérium-kiszolgáló szerepek, illetve, ami ennél fontosabb, a rendszerben dolgozók önmagukra és a társszervezetekre vonatkozó szerep-felfogásai. A kialakított rendszerben keverednek, elmosódnak a jogkörök, hatáskörök, felelőségi elemek, az alá-fölérendelési viszonyok. A minisztérium lényegében korlát nélkül utasítja a megyei központokat, előír szakmai részleteket. A hatásköri viszonyok gyakran ennél is jobban összekeverednek. Egy belső munkaanyag megállapításai szerint a minisztérium az FH-n keresztül és önállóan is kapcsolatba lép a megyékkel, kirendeltségekkel, sőt a minisztérium egyes egységei egymás tudta nélkül is megteszik ezt. A FH is olykor a megyéken keresztül, máskor közvetlenül teremt kapcsolatot a kirendeltségekkel (KAUCSEK Gy. 2006).

A gyakorlatban minden szervezeti elem kapcsolatban van a többivel, és a ténylegesen ható hatásköri, valamint alá-fölrendeltségi képletet az adott pillanat erőviszonyai és a szereplők sajátos érdekei mozgatják, az írott szabály-környezettől alig befolyásolva. Ebben az állandóan változó rendszerben jelenleg a spontán centralizáció erősödik. A felső szintek mind több területen magukhoz kívánják vonni a döntéseket, a részletek alakítását. Az „alárendelt” szervezetek igyekeznek készségesen teljesíteni a felső szintek kívánságait, még akkor is, ha ez a küldetésük szerinti alapfeladatot veszélyezteti (KAUCSEK Gy. 2006).

A szervezeti rendszerben rendkívül magasra csúszott az operativitás. Egyre inkább a minisztérium vonja magához a szakmai részletek kidolgozását, a napi utasítások kiadását, az aprólékos ellenőrzést. Ez részben a szerepek félreértéséből adódik. A minisztérium hajlamos arra, hogy a politika, a sajtó kiszolgálására minden periférikus munkaerőpiaci jelenségre valamivel reagáljon („új” szolgáltatási módozattal, jól csengő elnevezésű programmal, adatokkal). A felcsúszott operativitás nemcsak a felsőbb szintek terheit növeli meg, hanem szervezeti értelemben „kiskorúsítja” az alacsonyabb szinteket. Itt csökken az önálló felelősségvállalás, a kezdeményező hajlam, és mindennel a felsőbb fórumokhoz fordulnak. Kialakul tehát egy önerősítő folyamat. A felső szint minden apró részletben maga kíván dönteni, az alsóbb szinteken hanyatlik a szakmai önállóság, felelősségvállalás, ez viszont már indokolttá teszi a felsőbb szintű operativitást, stb. Fenn kialakul a „magunknak kell mindent csinálni, mert lenn erre nem képesek”, lenn pedig az „úgyis minden fenn dől el, nekünk már nem marad más, mint a végrehajtás” érzése. Természetesen ez a felcsúszott operativitás folyamatos konfliktusok forrása. A fentiek a túlterhelésről panaszkodnak, a lentiekben pedig állandóan az érzés, hogy ezt ők jobban végeznék, ha hagynák. A frontvonalon sokszor nem kerülhető el a felcsúszott operativitással való szembefordulás, mert különben égető problémák maradnak megoldatlanul (KAUCSEK Gy. 2005).

3.6. A szervezeti rendszer jövőjével kapcsolatos várakozások és a gyakorlat

A foglalkoztatáspolitikai korábbi és jelenlegi alakítói, annak gyakorlati végrehajtásában közreműködők abban mindannyian maradéktalanul egyetértettek, hogy a szervezeti és a működés tartalmi változtatásai nem várhatnak. Véleményük legfeljebb a változtatás irányában, a szervezetfejlesztés módjában volt eltérő. Néhányan a foglalkoztatással összefüggő feladatokat a gazdasági tárcához sorolták volna, míg mások a szociális feladatokhoz rendelték. Abban azonban nem volt vita, hogy a foglalkoztatás feszültségeinek kezelése összkormányzati feladat, amely a foglalkoztatási rehabilitációval és a szociális feladatokkal együtt értelmezendő.

A szakmai vonatkozású kérdéseknél teljes egyetértés mutatkozott a foglalkoztatási támogatások egyszerűbb kezelésében (bérszubszenciók), azonban már eltérő vélemények mutatkoztak az atipikus foglalkoztatási formák kiterjesztésében. Ennek okát nem a foglalkoztatási esélyek növelésében, hanem a jövőbeni keresetek, majd a szociális ellátás alapjának képzésében, a nyugdíjalap alakulásában jelölték meg.

A szervezet területi szintjeinek, alakításának szándékában szerepet játszott a korszerűsítés mellett az egyszerűsítés is: kisebb szervezet, kevesebb alkalmazott, olcsóbb működtetés. A tapasztaltak alapjaiban összhangban vannak az államreformot sürgető szakemberek véleményével, azonban „nincs időnk sietni, nincs okunk várni” (PULAY GY. 2006), vagyis éppen a sürgető feladatok és a reformok megkésettisége indokolja, hogy a legnagyobb alaposággal, jól előkészített, a változást jól menedzselve szabad csak a változtatásokat bevezetni.

Azonban a gyakorlat felemás módon sikerült. A Kormány 2006 júniusában határozatot hozott a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumban és az igazgatási jellegű tevékenységet ellátó költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról, továbbá az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról, és azokat megalapozó intézkedésekről. A Kormány az Alkotmányban megállapított jogalkotói hatáskörében rendelkezik az Állami Foglalkoztatási Szolgálat kibővített feladatairól, a Gyermek és Ifjúsági Alapprogram finanszírozási forrásainak kezeléséről (Gyermek és Ifjúsági Alap, Nemzeti Gyermek és Ifjúsági Közalapítvány) szervezeti integrációról, a Szociális és Munkaügyi Minisztériumba integrál addig külön álló intézményeket (NCSSZI, OMAI, Mobilitás, stb.) a Foglalkoztatási Szolgálat szervezeti rendjének, működési mechanizmusának megváltoztatásáról.

Életre hívja a Szociális és Foglalkoztatási Hivatalt, amelynek szervezetén belül részjogkörű szervként Országos Ifjúsági Szolgálatot működtet, valamint a regionális munkaügyi központokat és velük a regionális kirendeltségeket. A területi szint feladatait és szervezeteit tekintve regionális szintre (regionális munkaügyi központok) emeli

- a regionális kirendeltségek irányítását, ellenőrzését,
- az alkalmazottak képzését, a velük kapcsolatos minden egyéb HR-tevékenységet,
- az intézményi működtetéssel kapcsolatos gazdálkodási feladatokat, továbbá a Munkaerőpiaci Alap decentralizált keretének a gondozását,
- a szakmai feladatok közül az elemzést, a tájékoztatást, az informatikai- és jogi tevékenységet.

Szakmai feladatainak bővülése területi szinten legjelentősebbnek a foglalkoztatási rehabilitációnál ígérkezik, amely szerint a munkaképesség, a munkaalkalmasság értékelésében résztvevő szervezetekkel szorosan együttműködik, sőt területi szervein keresztül (regionális kirendeltségek) a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatási rehabilitációjában tevékenyen részt vállal.

A kormányzati intézkedések, melyek az államreform részét képezik (létszámelőírás, szervezeti integráció stb.) jól érzékelhetően elsődlegesen az államháztartás deficitjének csökkentését szolgálják. Nem deklarált célja a Területfejlesztési törvény elfogadásának kudarcait ellensúlyozni (közigazgatási régiók elutasítása a politikai döntési mechanizmusban). Azonban kormányzati hivatalainak, dekoncentrált intézményeinek regionalizálásával mégis kényszerpályára tereli a területi (regionális) érdekegyeztetést, a hálózatépítést, az erőforrások – mind a humán, mind a pénzügyi erőforrások – kezelését, a partnerkapcsolatok kiépítését, amely a „Fehér Könyv”-ben az EU-hoz legutóbb csatlakozott országokkal szemben elvárásokat közvetít a jó kormányzást illetően (governance).

Úgy tűnik, ebben a vonatkozásban jó szolgálatot tett a kormányzati (government) intézkedés, hiszen az EU finanszírozási forrásainak felhasználása az ország, a munkaügyi kormányzat és hivatali szerveinek számára is rendkívüli lehetőségeket és feladatokat is jelent a következő (2007-2013) programozási időszakban.

Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben a Társadalmi Megújulás Operatív Programjából, valamint Társadalmi Infrastruktúrafejlesztési Operatív Programjából a tárcára és intézményeire háruló feladatok meg is kívánják az együttműködésnek a regionális területi szintű kiterjesztését. A forrásfelhasználás feltételei között szerepel a partnerség, a hálózati tevékenység, és ezt jól szolgálja a már korábban regionális szinten létrejött szervezetekkel való együttműködési gyakorlat. A klasszikus tripartit rendszerű érdekegyeztetés most már regionális munkaügyi tanács, továbbá területfejlesztési tanács, közmunkatanács stb., vagyis a szintek és szektorok együttműködése.

Ugyanakkor a participáció elvén szerveződő testületek részvételt biztosítanak az OÉT-ben résztvevő szervezetek számára, de kizárják a korábbi érdekegyeztetésben delegálási joggal bíró megyei önkormányzatokat. Helyettük lehetőséget biztosítanak ugyan a többcélú kistérségi társulások elnöksége számára az érdekegyeztetésben való részvételre, ezzel súlyosan sértve az arányosság elvét, hiszen logikusnak az tűnne, ha a kistérségi társulások szövetségének elnöksége bírna delegálási joggal. A még létező közigazgatási területi egységek arányos részvételét tekintve a jelenlegi megoldás komoly érdeksérelmeket jelenthet a munkaügyi érdekegyeztetési folyamatokban, hiszen a dél-du-

nántúli régióban sem egyenlő arányban jelennek meg a fent idézett kistérségi társulások képviselői (Baranya megye 7, Somogy megye 4, Tolna megye 1 fővel képviselteti magát). Ez az aránytalanság megmutatkozik az ország többi regionális munkaügyi tanácsában is.

A szervezeti működés a regionalitás vonatkozásában érdekes, új megoldásokat hozott, amelyek az elektronikus kormányzás (e-governance) korában természetes is lehetne. Elég utalni itt a szakmai irányítási és ellenőrzési tevékenység földrajzi szétszórtságára. Ez bizonyos értelemben humánus eljárás, hiszen a régió munkaerőpiaci szempontból leghátrányosabb megyéjében biztosított továbbfoglalkoztatást a korábbi megyei munkaügyi szervezetben dolgozók számára (immáron regionális munkaügyi központ). Azonban félő, hogy az egyébként alacsony létszámú központi igazgatási egység humán erőforrásai szétforgácsolódnak, különösen hogy a szakmai kompetenciák nem tisztázottak. A munkaügyi intézményrendszer portfólió-analízise elmaradt, következésképpen a regionális működés során számolni kell az állapotelemzés során tapasztalt változtatási szándék negatív tartományba való fordulásával, a szervezeti ellenállás növekedésével.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Már most látszik, hogy a szervezet működését szabályozó kormányrendelet módosításra szorul (291/2006.XII.23. Korm. rendelet) a területi szintek kérdésében is, a regionális munkaügyi központok területi szintjeinek fogalomhasználata (regionális kirendeltségek) mind formai, mind tartalmi vonatkozásban megkérdőjelezhetőek. A regionális szintű eredményes működés alapos hiánypótló munka elvégzése után megalapozható (a munkaügyi irányítás, foglalkoztatási szolgálat portfóliójának elemzése, a feladatok területi szintű elhatárolása), a regionális szintű érdekegyeztetés szereplőinek – önkormányzati oldal – aránya felülvizsgálandó. A többcélú kistérségi társulások elnökségeinek fóruma által történő delegálás megoldás lehetne.

IRODALOMJEGYZÉK

- BÉNI G. - SETÉNYI J. - SZÉKELY É. 2004: Előcsatlakozási alapok helyett Strukturális Alapok. Uniós Értesítő, II. évfolyam 4. szám, Budapest, 2004.
- BÉNI G. - KÖVI L. - OROSZLÁN A. (szerk.) 2004: Kézikönyv a Magyar Állami Foglalkoztatási Szolgálat modernizációjáról. Foglalkoztatási Hivatal, Budapest, 2004.
- KÁUCSEK GY. 2005: A szolgáltató minisztérium komplex programjának kidolgozása. Foglalkoztatási Hivatal Kutatási Főosztálya, Budapest, 2005.
- KÁUCSEK GY. 2006: Új szolgáltatáspolitikai kialakítása. Foglalkoztatási Hivatal Kutatási Főosztálya, Budapest, 2006.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2003: *A területi érdekvérvényesítés átalakuló mechanizmusa*. Politikatudományi Szemle. XII. évf. 4. szám. pp. 167-191.
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2005: Regionalizmus és decentralizáció: dél-dunántúli párhuzamok. ECHO, 2005. október 4-5. pp. 1-4. http://www.pecs2010.hu/sajto/doc/ECHO_05okt_PKI-doc.
- PULAY GY. 2006: Nincs időnk, hogy siessünk, nincs okunk, hogy várjunk (Gondolatok a 15 éves központi közigazgatásról). *Magyar közigazgatás*, 56. évf. 2006/3-4. sz. pp. 129-135.
- SÁRKÖZY T. 2006: *Tézisek a szervezeti rendszer modernizációjára*. Polgári Szemle 2. évfolyam 5. szám. <http://epa.oszk.hu/00800/00890/00013/article88.html>.
- SÁRKÖZY T. 2003: *Nemzeti közép-kormány félúton?* Mozgó Világ 4. Internetes Kiadás.
- SETÉNYI J. – BÉNI G. – SZÉKELY É. 2003: *A projektervezés és előkészítés módszertani jelentősége a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEF OP) operacionalizálásának szempontjából*. IFM Humán erőforrás Háttér tanulmányok. 2002/1. 7. Társi, Budapest, 2003. 31 p.
- TÉSITS R. 2003: *A válságtól a szerkezetátalakításig - Baranyai foglalkoztatás az ezredfordulón I*. PTE Egyetemi Kiadó, Pécs, 2003, 183 p.
- BANK K - RUDL J.- TÉSITS R. 2002: *Some Important Features of the Human Sphere in South Transdanubia*. In. Geografski Vestnik, 75-1, 2003, Zveza Geografskih društav Slovenije, Ljubljana, pp. 73-83.

- BANK, K. - RUDL, J.- TÉSITS, R. 2003: *Spatial Characteristics of the Human Sphere in South-Transdanubia, Hungary*. - In. Effects of European Integration on Eastern-Europe, University of Rovno, 2003, pp. 90-102.
- TÉSITS R. 2001: *A foglalkoztatási helyzet távlati fejlesztésének lehetőségei a sellyei munkaerőpiaci körzetben*. Közlemények, PTE FI, Pécs, 2001, 20 p.
- TÉSITS R. - KOVÁCS J. 2001: *A sellyei körzet foglalkoztatási helyzetének javítására kidolgozott középtávú cselekvési terv*. Közlemények, PTE FI, Pécs, 2001, 18 p.
- TÉSITS R. - FAZEKAS B. 2002: *A komlói körzet foglalkoztatási helyzete az ipari szerkezetátalakítás tükrében*. - Közlemények a Földrajzi Intézetből, Pécs, 2002. 24 p.
- MOHOS M. - TÉSITS R. 2003: *Két határmenti kistérség eltérő fejlesztési lehetőségei*. - Határok és az Európai Unió. Konferenciakötet, Szeged, pp. 215-223.
- TÉSITS R.- KOVÁCS J. 2002: *A komlói körzet foglalkoztatási helyzetének javítására kidolgozott középtávú cselekvési terv*. Közlemények a Földrajzi Intézetből, Pécs, 2002. 24 p.
- TÉSITS R. 2002: *A válságtól az ipari szerkezetátalakításig - a komlói térség településeinek foglalkoztatási helyzete* In: Kovarszki A.-László M- Tóth J. (szerk.): *Múlt, jelen, jövő - a településügy térben és időben* Tiszteletkötet Kőszegfalvi György professzor úr 70. születésnapjára, Pécs, 2002. pp. 293-304.
- TÉSITS R. 2002: *A foglalkoztatási helyzet területi fejlesztésének közép- és hosszú távú irányelvei a Dél-Dunántúlon*. OTKA D 35479 sz. program, zárójelentés, (ined.) 16 p.
- TÉSITS R. - APRÓ A. Z. 2003: *A humán erőforrás-fejlesztés lehetőségei a Dél-Dunántúl vidéki térségeiben*. In: Kovács T. (szerk.) 2003: *A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt*. MTA RKK D'II, Pécs, 2003, pp. 357-364.

További források:

2117/2006 Korm. határozatok tára.

2118/2006 Korm. határozatok tára.

291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet az Állami Foglalkoztatási Szolgálatról.