

2.2. BÉR- ÉS ADÓPOLITIKA

NEUMANN LÁSZLÓ – VÁRADI BALÁZS

Ez a fejezet a bérpolitika és a foglalkoztatást érintő adó- és járulékpolitika alakulását, ezen belül is elsősorban a politikai döntéshozatal intézményi oldalait térképezi fel. Kézenfekvő, hogy ehhez az országos érdekegyeztetés felől közelítsünk, hiszen az elmúlt húsz évben ez volt az állandó színhelye a nyilvános bérpolitikai vitáknak. Ugyanakkor e megközelítés korlátaival is számolnunk kell, hiszen a politikai döntések nyilvánvalóan nem ezen az alapvetően konzultatív fórumon születtek.¹ Nem célunk a bér- és adópolitika egészének elemzése, csak azt vizsgáljuk, hogy mikor, hol, milyen környezetben merültek fel munkaerő-piaci célok, figyelembe vették-e a várható foglalkoztatási hatásokat. Tanulmányunk a két évtized történetéből három epizódot emel ki, amikor a gazdaságpolitika fordulataihoz jelenős adó- és bérpolitikai intézkedések is társultak: a két válságperiódust (1994–1995 és 2006–2008) és a 2001–2005 közötti bérpolitikai expanziót.

ELMÉLETI BEVEZETÉS

A bérpolitikát definiálhatjuk úgy, mint azoknak a kormányzati eszközöknek az összességét, amelyek közvetlenül alakítják a bérezési viszonyokat. Szemben az államszocializmussal, ahol az állam a legfőbb munkaadó, a piacgazdaságokban viszonylag korlátozott az állam bérpolitikai eszköztára, hiszen ezekben a bér a munkaadó és a munkavállaló között, a piaci viszonyok függvényében, a kormányzat döntéseitől jórészt függetlenül alakul ki.

A bérminimumokon és az állami foglalkoztatottak bérének alakításán kívül a legfontosabb ilyen eszköz a kormányzat kezében a munkát terhelő adók és járulékok. Egyrésztől ezek révén a kormányzat jelentős költségvetési bevételhez jut, másrésztől – mint minden adónem – a munkát terhelő adók és járulékok elkerülhetetlenül társadalmi költségekkel járnak. Kicsit pontosabban: ha eltekintünk az egyösszegű és a korrektív adóktól, a különböző adónemek a piaci tevékenységek hozamának csökkentésén keresztül visszafogják a jövedelemtermelést és ezzel úgynevezett holtteher-veszteséget okoznak (Stiglitz 2000). A főbb adónemek között a munkajövedelmet terhelő költségvetési elvonások (adók, járulékok, hozzájárulások) torzítási hatása különösen jelentős (OECD 2010).

A munkát terhelő elvonások társadalmi költséget generáló torzító mechanizmusa első közelítésben a következő: a foglalkoztatást a munkaerő kereslete és a kínálata határozza meg. Ha a bérek után adókat és járulékokat kell fizetni, a kereslet a teljes bérköltség (nettó bér + adók és járulékok), a kínálat

¹ A fejezet eredeti kutatáson alapul, amelyet a szerzők strukturált interjúk és dokumentumelemzés módszerével végeztek el. Utóbbi elsősorban az Országos Érdekegyeztető Tanács megállapodásait és a tárgyaló felek álláspontjait rögzítő jegyzőkönyveit ölelte fel.

pedig a nettó bér szerint alakul. A kettő közötti különbség aránya a teljes bérköltségen belül az úgynevezett adóék. Minél nagyobb az adóék, azaz minél nagyobbak a bérekhez képest a béreket terhelő elvonások, annál kisebb lesz a foglalkoztatás az adó nélküli hipotetikus szinthez képest. Hogy pontosan mennyivel, az empirikus kérdés: attól függ, hogy a munka kereslete mennyire rugalmasan reagál a bérköltségre, a kínálata pedig a nettó bér változására.² Fontos, az empiria által is alátámasztott következménye mindennek, hogy – legalább is hosszabb távon – csak az adóék nagysága számít, nem pedig az, hogy annak egyes tételeit a munkaadótól vagy a munkavállalótól vonják-e le (Nickell 2004).

Fontos megjegyezni, hogy a munkát terhelő adók és járulékok rendszere különbözőképpen érinti a különböző bérszinttel jellemezhető, különböző rész-munkaerőpiacokat, ahol mind a munkaerő kereslete, mind a kínálata különböző rugalmasságot mutathat. Például ugyanaz a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho) egészen különböző nagyságú és hatású adóéket jelenthet, és más mértékben is hat az egyedülálló, képzett férfiak számára, mint az alacsony képzettségű, ezért alacsony keresetű családos asszonyok számára, akiknek reális alternatíva, hogy otthon maradjanak, és ezért sokkal érzékenyebben is reagálnak a bérváltozásokra.

A bérpolitika egy másik fontos mechanizmusa a béreknek az inflációra gyakorolt vélelmezett keynesi hatása (ez az úgynevezett költséginfláció). Más megközelítésben: két számjegyű inflációs viszonyok között a kormányzat azzal tud hozzájárulni az infláció mérsékléséhez, ha el tudja érni, hogy az inflációs várakozások ne épüljenek be teljes mértékben a bérek emelkedésébe.

Bár a piaccgazdaságban a termékárak jellemzően a piacon dőlnek el, a fejlett országok egy részében a közvetlen társadalmi és politikai hatásokkal járó bérek alakulását speciális politikai intézmények (érdekegyeztetés, minimálbér-szabályozás) is befolyásolják. A bérrre vonatkozó érdekegyeztetés főszabályként Nyugat-Európában tipikusan kétoldalú folyamat, a munkáltatók és a szakszervezetek közötti autonóm (kormányzati beavatkozástól mentes) kollektív alku kérdése, közvetlen kormányzati beavatkozás, esetleg bérbefagyasztás csak kivételes helyzetekben fordul elő. A kollektív alku struktúrái országonként aszerint különböznek, hogy milyen szinten folynak (vállalati, ágazati vagy országos kollektív szerződés), és aszerint is, hogy a bérmeghatározás milyen bérjellemezőkre (tarifális bérek, százalékos emelés, minimálbér stb.) vonatkozik. Az alku struktúrája befolyásolja a bérek inflációt és foglalkoztatást érintő hatását is (Calmfors–Driffill 1988). Makrogazdasági teljesítményüket tekintve, a teljesen centralizált és a szélsőségesen decentralizált alkustruktúrával rendelkező országok sikeresebbek, és jobban képesek alkalmazkodni a külső sokkhatásokhoz, mint az alapvetően ágazati alkurendszerrel működők, mert ezek a struktúrák erősebb béralkalmazkodást tesznek lehetővé (Layard és szerzőtársai 1991).

A munkáltatók és szakszervezetek közötti szabad béralku fontossága mellett a piaccgazdaságokban is jelentős beralakító eszközök maradnak a kormányzat kezében. A kötet **4.3. fejezetében** tárgyalt törvényi minimálbér-szabályozás mellett ilyen az állam munkáltatói szerepe, amennyiben az állami tulajdonú szektorokban a foglalkoztatást és a béreket a piac és a kollektív alku mechanizmusaitól eltéríti.³

² Részletesebben lásd például Scharle és szerzőtársai (2010)

³ Nem foglalkozunk azzal, hogy az állam munkajogi és más adminisztratív előírásokkal is megdrágíthatja a foglalkoztatást, például kötelező bérpótlékokat ír elő, egyes tevékenységek esetében különféle szakmai végzettségeket és ezek folyamatos frissítését követeli meg, illetve munkavédelmi előírásokat határoz meg (például kamionsofőrök pihenőideje, túlóra korlátozása).

A PIACGAZDASÁG BÉRTÁRGYALÁSI RENDSZERÉNEK KIÉPÜLÉSE ÉS MŰKÖDÉSE

A háromoldalú (kormányzati, munkaadói és szakszervezeti tárgyaló-oldalakból álló) Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT)⁴ 1998-ban hozták létre, de a kezdeményezés 1987-re nyúlik vissza, az úgynevezett bérreformvitára. A tervezett reform fő célja az adminisztratív bérszabályozás megszüntetése volt a vállalati szférában, abban a nem titkolt reményben, hogy az átlagos reálbér 1979 óta tartó csökkenése megállítható, illetve a trend megfordítható.⁵ A bérreform fő céljaival tökéletesen azonosultak a szakszervezetek és az akkor még főként állami-szövetkezeti tulajdonú munkáltatók is. A központi bérszabályozás helyét a munkáltatói érdekképviseleti szervezetek, a szakszervezetek és a kormány közötti háromoldalú intézményes érdekegyeztetést, valamint ágazati és a vállalati szintű kétoldalú kollektív béralku vette volna át, amelynek intézményei – valódi szakszervezetek és munkaadói képviselők hiányában – még kiépítésre vártak. A bérreformtól várták azt is, hogy a központi bérszabályozásra nem testálnak foglalkoztatáspolitikai feladatokat.⁶ Mint majd bemutatjuk, ennek a szemléletnek az érvényesülése a következő évtized minisztériumi bérpolitikájában is nyomon követhető.

A rendszerváltással az OÉT tagjai lettek a *munkavállalói oldalon* a pártállami szakszervezet (SZOT) felbomlásával létrejött konföderációk és a frissen megalakult független szakszervezetek, *munkaadói oldalon* pedig a korábbi pártállami vállalati-szövetkezeti-kisiparosi-kiskereskedői szervezetekből alakult munkaadói szervezetek, illetve a rendszerváltás hajnalán megalapított Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ). 1990-ben a szervezetek legitimitásának a hiánya elsősorban abból következett, hogy a pártállami utódszervezetek belső, funkcionális reformja még nem volt meggyőző, a tagság gyenge szervezettségével csak az újonnan alakult szervezetek küzdöttek. A későbbiekben az OÉT maga is fontos szerepet játszott az új érdekképviselet konszolidációjában: részben a szakszervezeti oldal belső legitimitás- és vagyonvitáinak lezárásában, részben pedig azzal, hogy az OÉT tagsága maga is legitimitást biztosító tényezőként működött – hiszen szociális partnerként mindenki az OÉT-ben képviselt szervezeteket ismerte el.⁷ Az OÉT működtetésének *kormányzati* felelőse a mindenkor munkügyi tárca volt, de a kormányzati delegációban az éppen tárgyalt témában érintett más tárca vezetői is helyet kaptak. Bár az OÉT politikai jelentősége kormányciklusonként igencsak változott, a mindenkor miniszterelnök a jelentősebb gazdaságpolitikai, bérpolitikai lépések bejelentésekor általában személyesen is megjelent az üléseken. A politikai szándékok váltakozását jelzi, hogy az MSZP miniszterelnökei gyakrabban jelentek meg az üléseken, mint a jobboldali kormányfők.

Az országos háromoldalú érdekegyeztetés jellegzetességeit mindvégig meghatározták azok a rutinok és attitűdök, amelyek a kilencvenes évek legelején alakultak ki, amikor működése kiteljesedett – részben a taxisblokádb⁸ idején betöltött konfliktuskezelő szerepe révén. Az Antall-kormány Munkügyi Minisztériumának bérpolitikája nagyrészt a „bérreform” által kijelölt úton próbált járni. Szinte kezdetektől fogva része az éves bértárgyalásnak a minimálbér megállapítása és az ajánlott keresetnövekedés – az első években még felső korlátként. Ebből is látszik, hogy a tárgyalások során a kormányzati prioritás

4 A bértárgyalások 1990 és 1999 között az Országos Érdekegyeztető Tanács, 1999 és 2002 között az Országos Munkügyi Tanács keretei között zajlottak. A névváltoztatás mellett a testület mandátuma is többször módosult. Az OÉT „reformja” már a Horn-kormány alatt megkezdődött, s alapvető célja a konzultatív jellegének erősítése volt az együttdöntési jogosultságok rovására. Az OÉT átalakításának folyamatát az első Orbán-kormány fejezte be, az Országos Munkügyi Tanácsnak (OMT) hatásköre a munkügyi kérdések megvitatására korlátozódott. 2002-ben a Medgyessy-kormány visszaállította az OÉT 1998 előtti jogkörét, és szimbolikus gesztusként eredeti nevét is. Az OÉT utolsó ülése 2010. december 2-án volt.

5 Míg a tiszta tervutasításos rendszerben nem volt gazdasági korlátja a vállalatok létszám- és bérnövelési törekvéseinek (Kornai 1980), 1968-tól a központi bérszabályozás a munkáltatókat különadó fizetésére kötelezte, az átlagbér vagy a bértömeg növekedése esetén. A bérnövekedés egy része mentesülhetett az adó alól, valamilyen teljesítménymutatótól, esetleg egyéni kivételtől függően (Gábor–Kövári 1990, Tóth 2008).

6 1988-ban ezt a törekvést feltehetően a korábbi átlagbér-szabályozás tapasztalatai inspirálták, amely az államszocialista rendszerben a „teljes foglalkoztatottság” fenntartásának alapvető eszköze volt, ugyanis a vállalatokat érdekelte az alacsony keresetű munkavállalók kapun belül tartásában.

7 Ezt a szemléletet később a jogalkotás is magáévá tette, egy 1996-os törvény értelmében az alsóbb szintű tripartit testületekbe (például a Megyei Munkügyi Tanácsokba) csak azok a szervezetek delegálhattak képviselőket, amelyek tagjai az OÉT-ben helyet foglaló valamelyik konföderációnak.

8 A taxisblokádb 1990-ben a benzinár nagymértékű emelése elleni tüntetés volt, amelynek során több ezer taxis és fuvarozó benített meg három napra Budapest és az ország több városának közlekedését (lásd még Somorjai 2003).

– a szocialista hiánygazdaságban szerzett beidegződés alapján – a keresetkiáramlás és a bérinfláció korlátozása volt. Ez ekkor még elsősorban egyensúlyi kérdés volt, s egyáltalán nem versenyképességi, foglalkoztatási megfontolások vezették a politikusokat. Ugyanakkor mindkét érdekképviselői oldal fő érvei a piacgazdaságra való áttérés („bérliberalizáció”) és a teljesítményarányos bérnövelés voltak. Az OÉT állandó bizottságokat is működtetett, amelyek között – változó elnevezéssel – mindig meghatározó volt a bérrrel, kollektív megállapodásokkal és/vagy szociális kérdésekkel foglalkozó testület.

A plenáris tárgyalások napirendje igen tág kört ölelt fel, nem véletlenül hívták a résztvevők maguk is a tárgyalás eredményét *jövedelempolitikai megállapodásnak*. Például az 1990. decemberi ülés napirendjén bér- és adórendszerbeli változások mellett szerepeltek a különböző transzferek: a nyugdíjmelés módszere, gyermekgondozási segély, családi pótlék emelése, a Társadalombiztosítási Alap költségvetése. Ez a napirend egyfajta komplex életszínvonal-politika alakításának ambícióját vetíti elénk. Ebben a tekintetben az első Orbán-kormány alatt állt be szakadás, hiszen az saját szociálpolitikai vízióval rendelkezett, amelyet a szociális partnereket figyelmen kívül hagyva végre is hajtott. Ezután a Medgyesi-féle OÉT-restauráció már a „jóléti rendszerváltás” jelszava mögött térhetett vissza maga számára a kilencvenes években kialakított szerephez. Az OÉT 1988-t megelőző elődjének tekintett SZOT-kormány találkozón kialakult forgatókönyvet követte a tripartizmus intézménye. Nem nehéz felismerni benne az érdekeszámítás Kádár-rendszerbeli hagyományát, hiszen a közvetlenül képviseltekénél jóval tágabb érdekek megjelenítésére vállalkozott. Bár a bérek korlátozása az első években központi kérdés volt, a kilencvenes évek közepére jellemzőbb, hogy a reálbér alakulása (lásd ár–bér-megállapodás) mellett a szociális transzferek és intézményeik reformja került a tárgyalások középpontjába.

A bértárgyalásokon kezdettől fogva lényegében elosztási alku folyt: a jegyzőkönyvek visszatérő szövegfordulata szerint a három jövedelemtulajdonos (a munkáltatók, a munkavállalók és az állam) közötti elosztási arányokról tárgyaltak, melyben a kormány-előterjesztéshez képest minimális elmozdulásra, például az adó- és járulékterhek inkrementális átrendezésére volt lehetőségük. A foglalkoztatás (pontosabban a munkanélküliség alakulása) a kilencvenes évek elejének bértárgyalásain csak az induló peremfeltételek között merült fel, amely gyorsan feledésbe is merült.⁹ Gyakorlatilag nem merült fel, hogy a bércsökkenéssel lehetne mérsékelni a munkanélküliség növekedését.

A szakszervezeti követelések kezdettől tartalmazták a létminimumot elérő minimálbért és „a jóléti elv” alapján működő új tarifarendszert.¹⁰ A munkáltatók a szakszervezetek ilyen javaslatával mint autonómiájukat korlátozó szabályozással soha sem értettek egyet. A szakszervezetek az ágazati és vállalati alkuerejük gyengeségét, a helyi (kollektív) szerződések hiányát akarták az országos tárgyalásokon törvényi szabályozással kompenzálni. A létminimum-szintű minimálbér követelése pedig annak felismeréséből származott, hogy az államszocialista rendszer transzferei leépülnek, tehát szerették volna azok értékét beépíteni a bérekbe.

Lényegében már a kilencvenes évek elején kialakult az OÉT-ülések formális napirendje mellett az a szinte rituális eljárásrend, amelynek keretében – lényegében 2010-ig változatlanul – tárgyalták a bérpolitikát. Ez mindig egy

9 Az Antall-kormány programja szerint: „Cél a minimális bérnek a megélhetési költségek változásához igazodó folyamatos korrigálása úgy, hogy nem váltson ki inflációs hatásokat, ne rontsa egyes ágazatok versenyképességét, és figyelembe kell venni a foglalkoztatást érintő negatív következményeket” (idézi Tóth 2008) Az utóbbira – a jegyzőkönyvek tanúsága szerint – azonban erre nincs explicit példa az első kormány-ciklus alatti bértárgyalásokon.

10 Az államszocialista rendszerből örökölt tarifarendszer 1992-ben szűnt meg, az új munkatörvénykönyvnek (Mt.) megalkotásával együtt. A „jóléti elv” itt a német *Günstigkeitsprinzip* átvételére hivatkozik, amelyet az Mt. is főszabályként tartalmaz, és azt írja elő, hogy az alacsonyabb szintű szabályozás csak a munkavállaló javára térhet el a magasabb szintűtől. Az ágazatközi besorolási rendszerről készült egy miniszteri rendelet 1992-ben, sőt az ÉT ajánlott bérszorzókat is meghatározott az egyes tarifakategóriákhoz 1993-ban, de a szakszervezeti törekvések ellenére ennek már nem volt szabályzó szerepe.

háromfordulós forгатókönyvet követett: Először a következő évre prognosztizált főbb makrogazdasági mutatókat – mint a bértárgyalások peremfeltételeit – tekintették át, amelyek között kiemelkedő szerepet játszott az infláció, a GDP, a termelékenység és a munkanélküliség alakulása. Az első tárgyalási forduló „eredménye” a költségvetésről folytatott konzultáció. A második forduló az adó- és járulérendszer változásaival foglalkozott, s csak ezután szántak – rendszerint formálisan is külön – ülést/üléssorozatot a bértárgyalásoknak, vagyis az országos minimális bér meghatározásának és a keresetnövekedés mértékéről kibocsátott ajánlásnak a versenyszféra számára. Az „őszi tárgyalások” ilyen forгатókönyvét a szociális partnereknek még 2010 őszén a második Orbán-kormány alatt is sikerült fenntartaniuk. Az OÉT plenáris és bizottsági ülései előtt az oldalak rendszeresen tartottak úgynevezett oldalüléseket a nyilvánosan képviselt tárgyalási pozíciók és taktika kialakítására. Az országos tripartit tárgyalásokban mindvégig fontos szerepet játszottak a háttéralkuk: egyrészt maga a kormány hívott össze nem nyilvános üléseket, jórészt egy-egy nagyobb gazdaságpolitikai váltás előkészítéseként.¹¹ Másfelől igen gyakoriak voltak a szociális partnerek közötti informális egyeztetések is, amelyek résztvevői sokszor leszűkültek az oldalak soros elnökeire és az oldalak főtárgyalóira. Az ilyen egyeztetés rendszeres volt a bértárgyalások fordulói között. Az adó- és bértárgyalásokon a kormányt a munkaügyi és a pénzügyi tárca együttesen képviselte. Munkamegosztásukban nyilvánvalóan a pénzügyi tárca volt a meghatározó, a munkaügyi tárca szerepe lényegében a fiskális korlátok bértechnikai nyelvre való lefordítására, a tárgyalások lebonyolítására korlátozódott.¹²

A tárgyalások lebonyolításához hozzá tartozott a szakértői számítások készítése is. A kormányzati bérpolitikai javaslatokat, az úgynevezett tárgyalási pozíciót rendre a munkaügyi tárca apparátusa – általában részletes hatásshámításokkal megalapozva – összegezte (Tóth 2008). Sem a szakszervezeteknek, sem a munkaadói szervezeteknek nem volt olyan szakértői háttere, amelyre építhettek volna, a hatáselemzések – a szociális partnerek igényeit is figyelembe véve – a minisztériumokban készültek. Szélsőséges esetekben a szociális partnerek szakértői „a PM hátsó szobáiban” a minisztériumi szakértőkkel együtt számolták ki a különböző adótábla-verziók hatásait. A megkérdezett szociális partnerek egyöntetű elismeréssel szóltak a minisztériumi háttérsámítások minőségéről, amely megakadályozta, hogy a partnerek bármelyike blöfföljön, megalapozatlan számokkal vitakozzon. Ugyanakkor ezek a számítások csak az intézkedések által érintettek körének nagyságáról, ágazati megoszlásáról és a költségvetési-inflációs hatásokról szóltak, a munkaerő-keresleti és -kínálati következményeket nem modellezték (vö [3.1. fejezet](#)).

A magyar bérpolitikára különböző periódusokban hatással voltak különböző nemzetközi szervezetek ajánlásai. Az 1990-es évek elején az OECD és különösen az IMF ajánlásainak lehetett befolyása, illetve az ILO-nak, amely korán szorgalmazta a tripartit érdekegyeztetési rendszer kiépítését.

11 Ilyen ülést tartott az első Orbán-kormány a minimálbér-ugrás 2001 tavaszi bejelentése után, de rendszeresebbé csak 2006 után váltak

12 A munkaügyi apparátus bérpolitikájának egyik vezetője szerint: „a »munkaügyisek« mint a bérpolitikai-bérszakmai érdekegyeztetések lebonyolításának felelősei rendre sikeresen tudtak közvetíteni a pénzügyminisztérium (PM) fiskális törekvései és az érdekképviseleti bérkövetelések ütközésekor.” Egy másik minisztériumi vezetővel készült interjú szerint kisebb mértékben a PM-mel alkura is volt lehetőségük, például a közszféra béremelésénél a tartalék mértékét illetően.

FISKÁLIS VÁLSÁG ÉS BOKROS-CSOMAG (1994–1995)

1994-re a fizetési mérleg és az államháztartás hiánya tarthatatlan pályára sodródott, a költségvetés hiánya elérte a GDP 8,4 százalékát. Ez tette szükségessé a választások után a Horn-kormány által hosszasan halogatott 1995. évi Bokros-csomagot, amelynek a közsféra bérszintjének korlátozása is fontos része volt, s mely végül tartható pályára terelte vissza a közpénzügyeket (Antal 1998). Az évtized során az ország végig az OECD-átlagnál lényegesebben magasabb, a vizsgált periódusban végig 14 százalék feletti inflációval küzdött. Ennek beragadásához a bérekbe beépülő inflációs várakozások is hozzájárulhattak.

A kilencvenes évek első felében az éves tárgyalások eredményét gyakran ár-bér-megállapodásnak hívták. Kezdetben nem is egészen alaptalanul, hiszen nemcsak arról volt szó, hogy az infláció prognosztizált mértéke szolgált kiindulópontul a béremelésekhez, hanem a hatósági árakról is tárgyaltak (részben a taxisblokád hatására is, mindenekelőtt az üzemanyag- és energiaárakról). Az ártárgyalások eredményét rendre meghaladta a tényleges infláció, de ez annak a – tárgyalópartnerek számára is nyilvánvaló – ténynek is köszönhető, hogy a PM rendre alábecsült inflációs előrejelzéseket közölt egyrészt tárgyalás-technikai okokból, másrészt pedig megakadályozandó a túlfűtött inflációs várakozások gerjesztését. Ez alól – Tóth Gábornak, a bértárgyalások egyik kormányzati felelősének értékelése szerint – csak az 1997–1998-as évek számítanak kivételnek, amikor valóban hiteles prognózisok készültek.

A komplex gazdasági-szociális csomaggal kiegészített ár-bér-megállapodás – tulajdonképpen egy nyugat-európai értelemben vett szociális paktum megkötése már a kilencvenes évek elején felmerült, de végül a Horn-kormány tett kísérletet a *társadalmi-gazdasági megállapodás* megkötésére.¹³ 1994-ben erre olyan makrogazdasági feltételek mellett került sor, amikor a politikai döntéshozók már tudták, hogy az életkörülményeket lényegesen rontó stabilizációs intézkedéseket kell hamarosan végrehajtaniuk. A tervezett megállapodással ehhez próbáltak társadalmi támogatást szerezni. Ennek ellenére a kormányzati előterjesztés bérpolitikára vonatkozó része explicit módon egyáltalán nem tartalmazta az bérszint visszafogásának vagy csökkentésének célját (Tóth 2008). A tárgyalások során az egyre bővülő szakszervezeti és munkáltatói kívánságlisták jelezték, hogy a szociális partnerek nem hajlandók nevüket adni az elkerülhetetlen megszorító intézkedésekhez (Kőhegyi 1995, Héthy 1998). A tárgyalások kudarcának 1995. februári deklarációja után márciusban a Bokros-csomag gyakorlatilag egyoldalú kormányzati ultimátumként jelent meg. Konkrét, bérekre vonatkozó eleme egyedül a közsférában volt: korlátozták az állami tulajdonú vállalatok és a költségvetési szervek alkalmazottai bérnövekedését. Ugyanakkor a forint programozott leértékelése és a bevezetett vámpótlék drasztikusan „elinfálta” a nominális kereseteket, 1995–1996-ban összességében (két számjegyű nominális keresetnövekedés mellett) a több mint 17 százalékos reálkereset-csökkenés következett be. Az OÉT-ben csak az 1995. évi minimálberről sikerült megállapodni, a csomag hatására 1995-ben elmaradt a szokásos évi keresetnövelési ajánlás.

1995 őszén a pénzügyi kormányzat tartott a magas infláció „beragadásától”, ezért az ÉT munkáltatói és munkavállalói oldalának javaslatot tettek egy 1996. évi ár-bér-megállapodásra. A megállapodás végül is nem jött létre, annyiban

¹³ Héthy (1998) szerint az ár-bér-megállapodásra vonatkozó javaslat először 1994 elején vetődött fel Urbán László részéről, aki akkor még a Fidesz országgyűlési képviselője volt.

mégis fontos mérőföldkő volt, hogy a tárgyalások során a munkáltatók alapvető követelésként fogalmazták meg a bruttó bért terhelő, összesen 50 százalékot kitevő munkáltatói járulékok számottevő csökkentését. Bár a tárgyalások során számos adónem változtatásában megállapodás született, ezt követően a járulékokról szóló tárgyalások megszakadtak. Ennek ellenére a pénzügyi kormányzat felkarolta a munkáltatói oldal bérjárulék-csökkentési követelését, illetve a munkavállalói járulékok növelését, és ezt először 1999-ben sikerült is megvalósítani. A tárca ilyen irányú szándékait meghatározták a munkát terhelő adók csökkentésére vonatkozó OECD-ajánlások (OECD 2000). A későbbiekben több lépésben rendeződtek át a járulékok a munkaadóktól a munkavállalók felé (lásd az [Adattár 5.7. táblázatát](#)).

A járulékok átrendeződésével kapcsolatban érdemes kitérni a különböző partnerek álláspontjára. A munkaügyi tárca egyik akkori vezetője szerint a munkáltatói és munkavállalói járulékok közötti jelentősebb átcsoportosítás elkerülhetlenné tette volna a bruttósítást, vagyis, hogy a munkavállalók megemelt bruttó béreket kapjanak meg, amiből aztán fizetik a magasabb járulékokat. Ennek „igazságos” megoldása a progresszív személyi jövedelemadó technikailag bonyolult változtatását igényelte volna. Erről azonban komolyan nem tárgyaltak, ugyanakkor a járulékátrendezés melletti érvként jelent meg a munkavállalók adótudatosságára gyakorolt pozitív (nevelési) hatás (Tóth 2008).

Úgy véljük, hogy ennél komolyabb érvek és érdekek is álltak az átcsoportosítás mellett. A gazdasági tárca munkaügyi részének egy akkori vezetője a vele készült interjúban visszaemlékezve elmondta, hogy miközben stratégiai céljá emelkedett az élőmunkateher csökkentése, arra valójában nem volt fedezet. Mivel az járulékok összesített szintjének csökkentésére nem volt mód, így a munkavállalói terhek növekményének ellensúlyozását a helyi béralkukra hagyták. Ez nagy valószínűséggel rövid távon a nettó bér csökkenéshez vezethetett, s hozzátehetjük, ez az eljárás azzal a járulékos politikai haszonnal is kecsegtetett, hogy a konfliktusokat sikerül decentralizálni. A szakszervezetek is pontosan ezért elleneztek az intézkedést. Nyilvánvalóan attól féltek, hogy a munkavállalókat gyenge helyi alkupozícióik miatt nem kompenzálják.¹⁴ Ez utóbbi, érvelés egyébként mindmáig meghatározó a szakszervezeti oldalon. Sőt később azok a kormányzati törekvések, amelyek a munkára rakódó terheket kívánták csökkenteni, mindig azzal a szakszervezeti állásponttal ütköztek, amely szerint a tehercsökkenésből egyszerűen profitnövekedés lesz, nem munkahelyteremtés – ami korántsem meglepő az alapvetően elosztáselvű adó- és bértárgyalásokon.

BÉRPOLITIKAI EXPANZIÓ (1999–2005)

A Bokros-csomag utáni időszak külső szempontból békésen, fenntartható makroegyensúlyi és világgazdasági feltételek között zajlott. A politikai elit közös célja a Nyugathoz való politikai és gazdasági integráció, ezen belül is az EU-csatlakozás. A volt szocialista országok közötti regionális – elsősorban a közvetlen tőkebeáramlásért folytatott – versenyben Magyarország az élen tudja magát. Az inflációt, bár továbbra is magas, az időszak végére sikerül 10 százalék alá csökkenteni (OECD 2000). A kormányzat szerepfelfogásában az 1998. évi kormányváltás viszont cezúrát jelentett: a Fidesz-kormányzat

¹⁴ Nem alaptalanul: a közgazdasági elmélet szerint rövid távon még számíthat, hogy melyik járulék csökken, de két-három év alatt már úgyis a munkaadók–munkavállalók alkupozíciója dönti el, hogy a csökkentésből mennyi jut a munkavállalóknak (Nickell 2004).

határozottabban akarta és tudta politikai, köztük gazdaságpolitikai céljait saját kormányzati apparátusán – akár annak ellenállása esetén is – keresztülvinni (erről lásd a [3. rész 1. fejezetét](#)).

Már az EU-csatlakozás előkészítésekor megnövekedett az EU befolyása a kormány politikájára. A bérpolitika szempontjából fontosak voltak az EU 2000. évi gazdaságpolitikai iránymutatásai (EU Broad Economic Policy Guidelines, BEPG), amelyben az EU kifejezetten javasolta hosszabb távú bérmegállapodások kötését (Tóth 2008). A csatlakozás után a különböző EU-keretdokumentumok, például az Európai Szociális Karta, a Foglalkoztatási Irányvonalak voltak hatással az OÉT-ben történetekre, de a bérpolitikára közvetlenül nem vonatkoztak direktívák, a foglalkoztatáspolitikaiak pedig 2004-ig alig érintették a bérszint kérdését.¹⁵

Az infláció a vizsgált időszakban stabilan egy számjegyű szintre süllyedt, és innen kezdve már csak az eurócsatlakozási kritériumok szempontjából jelentett kihívást. A meginduló gazdasági növekedés lehetőséget adott fokozatos bérnövekedésre is. Az 1998. őszi bértárgyalásokon a szakszervezetek már nehezményezték, hogy a gazdasági növekedésből a munkavállalók alig részesednek, a kormány a GDP növekedésnél 2-3 százalékkal alacsonyabb reálbér-emelkedést irányzott elő. A korábbi bértárgyalásokhoz képest inkább taktikai váltásnak tűnik, hogy ettől az időponttól kezdve a kormányzati oldal ragaszkodott ahhoz, hogy a minimálbérrel és a keresetnövelési ajánlásról először a szociális partnerek állapodjanak meg, a kormányzati oldal pedig azután mérlegeli, hogy csatlakozzon-e az egyezéshez. E mögött nyilvánvalóan az a megfontolás állt, hogy a munkáltatók a kormánynál sokkal keményebben tudnak ellenállni a szakszervezeti követeléseknek. Így 2000-re mind a minimálbér összegét, mind a keresetnövelési ajánlás mértékét voltaképpen a munkáltatói és a szakszervezeti oldal kétoldalú megállapodása határozta meg.

Noha a termelékenységgel arányos bérnövekedés szakszervezeti követelése végigkíséri a bértárgyalások történetét,¹⁶ egyedül 1999-ben született egy olyan informális kormányzati ajánlás, amely három évre a gazdasági növekedés mértékéhez kötötte volna a reálbér-növekedést. A Stumpf István nevéhez kötődő ötlet az éves GDP-növekedés 50 százalékának megfelelő reálbér-növekedési előirányzatról szólt – amelyet a szociális partnerek nem fogadtak el. A GDP 50 százalékának megfelelő reálbércél voltaképpen rögtönzés volt, lehetséges értelmezési változatait a kormányzati szakértők csak 2000-ben dolgozták ki, amikor a kormány a közsféra szakszervezeteivel tárgyalásokat kezdett egy esetleges hosszabb távú bérmegállapodásról (Tóth 2008). Ennek ellenére jó tíz év távlatából értékelve, úgy tűnik, hogy a bértárgyalások történetében ez volt az egyedüli pillanat, amikor felmerült egy olyan képlet középtávú alkalmazása, amely legalább konstrukciójában hasonlított a nyugat-európai szociális paktumok bérmegállapodásaiban alkalmazottakhoz.¹⁷

Az Orbán-kormány 1999 és 2001 között a duplájára emelte a minimálbért. A lényegében egyoldalú döntés megszületésének körülményeit a [kötet 4. részének 3. fejezete](#) tekinti át, de itt is rá kell mutatnunk, hogy a bérexpanzió iránti társadalmi igény már korábban megfogalmazódott. Itt nem csak a közember általános várakozásra gondolunk, amely a rendszerváltástól is anyagi jólétet remélt, s két gazdasági krízishelyzet után sorsa jobbulását várta. Konkrétan az Országos Munkaügyi Tanács (OMT) egy 1998. évi döntése konzultációt

15 Lásd bővebben: Gács (2005) Az EU foglalkoztatási irányvonalak „bér-vaksága” is oka lehet annak, hogy az illetékes magyar minisztériumon belül kifejezetten gyenge volt a bér- és foglalkoztatási területet közölte szakmai együttműködés.

16 A kilencvenes években a szakszervezeteknek ezt követelést azonban sohasem sikerült elérniük.

17 A szociális paktumok tipikusan mély válsághelyzetekben megkötött országos makrogazdasági megállapodások, amelyek kiterjedhetnek az adózásra, monetáris kérdésekre, bérmérsékletre, inflációra, munkaerőpiaci- és foglalkoztatás-politikákra, rugalmasságra, az Euró kritériumok bevezetéséhez szükséges konvergenciára, stb. (Fajertag–Pochet 1997, Hassel 2007).

irányzott elő az EU-országok kereseti viszonyaihoz lehetséges bérfelzárkózás kérdéseiről, amelyre 1999 nyarán került sor, ahol a Gazdasági Minisztérium elemzői által készített tájékoztató célú tanulmányt tárgyalta meg. A konzultációra készített kormányzati anyag nyomtatékosan hangsúlyozta, hogy a bérek felzárkóztatása a nemzetgazdasági teljesítmény – termelékenységgel megalapozott, államháztartási egyensúlyt nem veszélyeztető – konvergenciájának függvénye, így nem rövid távú folyamat. Ez nyilvánvalóan hosszú távon a 15 régi EU-tagországnál gyorsabb gazdasági növekedést tételezne fel (Tóth 2008). A nagyarányú minimálbér-emeléssel kapcsolatos fontos fejlemény, hogy az OÉT/ÉT/OMT-tárgyalások történetében 2000-ben merült fel először a béremelés közvetlen foglalkoztatási hatása. Erre vonatkozó előzetes számítások azonban sem a kormányzati anyagokban, sem a szociális partnerek előterjesztésében nem voltak, a foglalkoztatási ellenérvek a tárgyalópartnerek rögtönzéseiként jelentek meg. Ez éles ellentétben áll azzal, hogy az OECD (OECD 2000, 2002, 2004, 2007) konokul ismételve, kiemelten ajánlotta a munka terheinek csökkentését mint a foglalkoztatási helyzet javításának fő eszközét.

Az Orbán-kormány fontos bérpolitikai intézkedése volt a fegyveres és rendvédelmi szerveknél szolgálati jogviszonyban állók, valamint a köztisztviselők illetményének nagyvonalú emelése 2001-ben. Ezt követően a Medgyessy-kormány „100 napos programjának” meghatározó bérpolitikai intézkedései voltak: a közalkalmazottak 50 százalékos illetményemelése és a minimálbér adómentessé tétele. A közalkalmazotti béremelés gyakorlatilag elkerülhetetlen volt, hiszen a korábbi minimálbér-emelés miatt a bértábla 140 fizetési fokozatából 65-ben az 50 ezer forintos minimálbérnél kisebb volt a garantált illetményminimum. Erre 2001 őszétől tüntetések és aláírásgyűjtések is felhívták kormány figyelmét (erről lásd Árok–Mayer 2002). A szakértők körében utólagos vita is csak abban van, hogy ezt egyszerre kellett-e meglépni, illetve, hogy a „bérrendezést” strukturális változásokhoz lehetett volna kötni – amelyekre vonatkozó elképzelések azonban nem voltak kidolgozva.¹⁸ A minimálbér adómentessé tétele ugyan politikai motívumait tekintve érthető volt, viszont technikáját a szakszervezetek rossznak tartják.¹⁹

Az időszak bérmegállapodásaiból kiemelkedik a második Gyurcsány-kormány idején, 2005 decemberében kötött hároméves megállapodás a minimálbér fokozatos emeléséről, amely egyben bevezette a szakmunkások gyakorlati időtől függő bérminimumát. Ezzel kötelező háromszintű minimálbér-rendszer alakult ki, amelyet a diplomások számára ajánlott bérminimum egészített ki. Ezáltal Európában egyedi rendszer jött létre: másutt ugyanis jellemzően lefelé térítik el a minimálbért az érintettek foglalkoztatásának ösztönzésére. Éppen a rendszer kivételessége indokolja, hogy foglalkozzunk a bevezetés intézményi hátterével.

Korábban, a Medgyessy-kormány idején is volt kísérlet hároméves megállapodásra, s a többszintű kvázi-tarifarendszer a szakszervezetek régi követelése volt. A gondolat nem volt idegen a munkaügyi tárctól sem, s abból a feltételezésből kiindulva, hogy a magasabb kötelező minimálbér kifehériti a gazdaságot, jól illeszkedett a kormány feketegazdaság elleni intézkedéssorozatába is.²⁰ Az elfogadott hároméves emeléssel – a kormány által prognosztizált peremfeltételek mellett – 2008-ra lényegében elérte volna a minimálbér az egyedülállókra számított létminimumot, ami szintén régi szakszervezeti

18 Például az orvosok esetében a hálapénz egyidejű megszüntetéséhez, más területeken létszámcsökkentéshez. A közszféra jelentős béremelésének versenyszféra felhatalmazásairól lásd Telegdy (2006).

19 Az adómentességet az adójóváírás kiterjesztésével valósították meg, ami bár hatékony (szemben a nulla kulccsal, csak az alacsony jövedelműek vehetik igénybe), de a szakszervezetek szerint nem felelt meg az adójóváírás eredeti céljának, ami a munkavállaláshoz kapcsolódó költségek megtérítése volt. Erre az 1988. évi szja-törvényben még fix összegű adókedvezmény volt.

20 Hasonló próbálkozás volt 2005-ben az építőipari ágazati kollektív szerződés létrehozása és kiterjesztése az egész ágazatra, vagyis munkáltatói szervezeti tagságtól függetlenül minden vállalkozásra (Tóth–Neumann 2005). Az interjúk szerint a gazdasági tárca munkaügyi szakmai stábjába is javasolta a többszintű rendszert – azért, hogy megakadályozzon egy újabb jelentős emelést, s így valamelyest enyhítse a képzetlen munkaerőre vonatkozó (várhatóan erősen negatív) foglalkoztatási hatást. A munkaügyi apparátusban készült interjúk szerint nem volt napirenden egy újabb nagyarányú minimálbér-emelés.

alom volt. Akárcsak a korábbi években, a tárgyalások kezdetén a munkáltatók elutasították a tervezetet, mondván, hogy ezzel „megszűnne a minimálbér munkaerő-piaci meghatározása, ...a garantált bérminimumokkal pedig beavatkozás történne a munkáltatók bérdöntéseibe.” (Idézi: Tóth 2008) A munkáltatók beleegyezését végül is az informális háttértárgyalásokon beígért ötéves adócsökkentési tervvel sikerült elérnie a kormányfőnek, bár három munkaadói szervezet (MOSZ, MGYOSZ és IPOSZ) nem írta alá az egyezményt, miközben vétőjogával sem élt. A munkáltatók annyi engedményt tudtak elérni, hogy a megállapodás szerint ágazati kollektív szerződéssel a szakmunkások garantált bérminimumáról vissza lehetett lépni a minimálbérig – ilyen megállapodást azonban egyedül a mezőgazdaságban sikerült megkötni. Hasonlóan a korábbi minimálbér-ugráshoz, a szaktárcánál csak a szokásos háttérszámítások készültek el, a foglalkoztatási hatásokról nem készült előrejelzés, habár időközben megjelent két, a korábbi minimálbér-emelés hatását elemző tanulmány (Kertesi–Köllő 2004, Halpern és szerzőtársai 2004).²¹ A 2005. végi hároméves egyezményt bejelentő OÉT-dokumentum csak a deklarációként, az általánosságok szintjén kezeli a foglalkoztatást, konkrét intézkedésekről, javaslatokról – legalábbis ezen a fórumon – akkor még nem volt szó.²² Bár az ugyanebben az időszakban történt áfa-csökkentés értelmét kétségbe vonva, a szociális partnerek egyöntetűen kiálltak amellett, hogy adócsökkentésnek inkább a bérterheknél látják értelmét (Tóth–Neumann 2006).

Az OÉT-ülésekről kiadott tájékoztatók tanúsága szerint a foglalkoztatáspolitikai, legalább a deklarációk szintjén 2004-től megjelenik a bértárgyalások érvrendszerében.²³ 2005-től történik kísérlet arra, hogy a retorikai fordulatok mellett tényleges változás történjen az adórendszer egyszerűsítésével. A 2005-ben meghirdetett „100 lépés” nevű program elsősorban a feketegazdaság visszaszorítását célozta, s az OÉT tárgyalásokon a szociális partnerek hívták fel a kormány figyelmét arra, hogy „ugyanakkor szükségesnek tartják, hogy a magyar gazdaság jövedelemtermelésének fokozására, a foglalkoztatásra vonatkozóan a legális szektorban is pozitív döntések születessenek” (OÉT 2005a.). Az időszak komolyabb csatározásai azonban még mindig az elosztási kérdések körül zajlanak: a szakszervezeti követelések között fontos az adósávok nominális kereseteloszláshoz igazítása (hogy ne essen az átlagbér a legfelső adókulcs alá), illetve az adómentes juttatások megőrzése. Ugyanezen időszakban a munkaadói oldal követelése már a munkára rakódó adó- és járulékkerhek csökkentésére koncentrálnak: az időszak legfontosabb követelése a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho) megszüntetése, amit 2006-ban csökkentettek is, de végleges kivezetésére végül csak 2010-ben került sor.

MEGSZORÍTÁS ÉS VÁLSÁG (2006–2010)

A 2006-ra ismét tarthatatlan szintre emelkedő költségvetési hiány magyarázatában egy sor politikai okból meghozott deficitnövelő tétel játszotta a főszerepet (Ohnsorge-Szabó–Romhányi 2007). Mindeközben Magyarország relatíve jó regionális versenyképességi pozíciója lényeges mértékben erodálódott, akár az IMD, akár a WEF különböző módszertanú ranglistáját tekintjük (lásd a kötet **1.2. fejezetét**). A nemzetközi működőtőke-befektetésekért folyamatosan bér- és adóversenyben állt Magyarország a többi közép-kelet-európai volt

21 A korábbi emelés addigra már elérhető hatásvizsgálatára alapozva (Kertesi–Köllő 2004, és Halpern és szerzőtársai 2004) a Pénzügyminisztériumban (PM) és az MNB-ben is készült előrejelzés a foglalkoztatási hatásokról – de annak nincs nyoma, hogy ezeket ismertették volna az OÉT résztvevőivel. A PM elemzői negatív véleménye azonban publikus volt, az erről folyó szakmai vita összegzése megjelent a PM honlapján is (Benedek és szerzőtársai 2006).

22 „Az OÉT a bérek felzárkózásával egyenrangú törekvésnek tekinti a foglalkoztatás bővítését. Ezen alapelvekből kiindulva az OÉT oldalainak közös az érdekeltsége a bérek (keresetek) olyan növelésében, ami összhangot érvényesít a reálkereset-növekedés, a foglalkoztatás-bővülés, valamint a termelékenység alakulása között, és ezzel a bérfelzárkózás számára hosszabb távon is stabil, kiszámítható pályát határoz meg.” (OÉT 2005b.)

23 Például: „...kiemelt célnak tekintik a munkahelybővítést” (OÉT 2003). „...célzott adókedvezményekkel támogat minden olyan megoldást, ami a munkahelymegtartást és bővítést segíti elő” (OÉT 2004).

szocialista országgal. 1997-re mindhárom balti állam egykulcsosnak mondott, voltaképp – mivel csak egy adott jövedelemminimum feletti rész adóköteles – kétkulcsos szja-rendszert vezetett be, az ezredfordulót követő időszakban követték őket a közelebbi versenytárs országok: Oroszország, Szlovákia és Románia is (Kiss és szerzőtársai 2008).

A 2006. évi választások után a rendszerváltás óta először újraválasztott kormány az – addigra 11 százalékra prognosztizált – nyilvánvalóan tarthatatlan GDP-arányos költségvetési hiány árnyékában elsősorban bevételnövelésen alapuló kiigazítás mellett döntött. A balatonőszödi beszéd kiszivárgása és az azt követő zavarások után a kormány csekély társadalmi és politikai támogatással látott neki egy ambiciózus reformnapirend megvalósításának, aminek nagy részét ellehetlenítette az ellenzék által kezdeményezett népszavazás, az MSZP–SZDSZ-koalíció felbomlása után kisebbségben regnáló szocialista kormányfő a 2008. évi világgazdasági válságra már csak lemondással tudott reagálni.

A 2005. decemberi OÉT-megállapodás eufórikus hangulata mindössze fél évig tartott, a választások után a megszorító csomagot 2006 júniusában jelentette be Gyurcsány Ferenc – éppen az OÉT plenáris ülésén. Az OÉT-ben zajló tárgyalások körülbelül azt a forgatókönyvet követték, amelyet a Bokros-csomag bejelentése után láthattunk. A kormányfő világossá tette, csak a „nullaösszegű játszma” szabályai szerint hajlandó tárgyalni. A fórum hagyományai szerint a miniszterelnöki expozé és a szociális partnerek azt követő általánosságban mozgó reakciói után albizottsági, szakértői megbeszélések folytak, s a plenáris ülések is egyre inkább a kisebb jelentőségű részletkérdésekről szóltak. Egy esetleges szociális paktum kérdése tulajdonképpen fel sem merült a részleteiben kidolgozott csomag bejelentésekor, hiszen annak üzenete az volt: „mi kidolgoztuk, mindent kiszámoltunk, csak a támogatásokra számítunk”. A bejelentés tulajdonképpen csak az államadósságot meghitelezőket minél hamarabb megnyugtatni hivatott megszorító csomagot bontotta ki részletesen, a reformokat lebegtette (hiszen a kormányzati elképzelések is még csak nagy vonalakban rajzolódtak ki róluk), így azok együttes tárgyalása, egy hosszabb távú – minden fél számára előnyöket is tartalmazó – megállapodás fel sem merülhetett. Így a tárgyalások jobb híján a részletekbe veszttek, illetve az esetlegesen létrejövő részmegállapodások is elvéreztek a koalíciós partner ellenállása miatt (Neumann–Tóth 2008).

Az ezt követő két év bértárgyalásain – a peremfeltételek változására hivatkozva – a munkáltatók fel akarták mondani a hároméves megállapodást és a háromszintű minimálbér intézményét. Ezeket a „vívmányokat” a szakszervezeteknek – erőteljes kormányzati támogatással – sikerült megőrizni.²⁴ Az elosztási alku szokásos játéktere azonban lényegében beszűkült az adóemlésekben megnyilvánuló megszorítások elosztására, és a hosszas tárgyalások után 2007 januárjában kibocsátott bérajánlás inkább az – akkor éppen a köztársasági elnök által támadott²⁵ – OÉT presztízsének megőrzését szolgálta, mintsem eredeti célját, az alacsonyabb szintű tárgyalások orientálását. A globális pénzügyi válság 2008. végi kirobbanása után még nehezebben születtek meg az országos bérmegállapodások, amelyek gyakorlatilag a reálbérek megőrzését célozták, de a szakmunkások bérpremiumának megőrzése egyre nagyobb munkaadói ellenállásba ütközött. Ugyanakkor a válság alatt a helyi kollektív tárgyalások középpontjába mindinkább a munkahelyek megtartása került.

24 A megszorításokat bejelentő júniusi Gyurcsány-beszéd előtt Kiss Péter kancelláriaminiszter már biztosította a szakszervezeteket arról, hogy a kormány tiszteletben fogja tartani az OÉT-ben kötött korábbi megállapodásokat. Ugyanakkor a PM apparátusában is élt az az – alaptalan – hiedelem, amely szerint a magas minimálbér hatékonyan fehérit, és növeli a bevételeket (vö. Halpern és szerzőtársai 2004).

25 A hosszú előkészítés után a parlament által egyhangúan elfogadott OÉT-törvényt Sólyom László nem írta alá, az alkotmánybírósági kontrollra küldte, majd az AB egyes részeit (például éppen a minimálbér konszenzusos meghatározását) alkotmányellenesnek ítélte.

A miniszterelnök-váltás után Bajnai Gordon vezetésével felálló kormány fő feladata a nemzetközi és a belső válság kezelése volt. A 2009. évi Bajnai-csomagról a pénzügyminiszter tájékoztatta az OÉT-t. Az előterjesztés egyrészt jelezte, hogy megszorítások nélkül nem lehet növekedést produkálni, ennek jegyében csökkentették a gyés és a gyed időtartamát, kezdeményezték a táppénz 10 százalékpontos csökkentését és a lakáshitel-támogatási rendszer, illetve a gáz- és távhőár-támogatás átalakítását. Másrészt az adó- és járulékrendszerben jelentős lépéseket terveztek a munkát terhelő adók csökkentésére, a munkavállalás ösztönzésére²⁶ és a munkáltatói és munkavállalói adminisztrációs terhek csökkentésére. Ezt kompenzálta volna a vagyoni típusú ingatlan-adóztatás bevezetése és az áfa 5 százalékpontos emelése.

A szakszervezeti oldal – kisebb kiegészítő javaslatokkal – elfogadta az áfa-emelést, de „határozottan elutasította és tisztességtelennek tartotta a táppénz 10 százalékpontos csökkentését”. Szintén ellenezte a munkáltatói járulékok feltételek nélküli, általános csökkentését, s kifejezte igényét, hogy ugyanilyen mértékű munkavállalói járulékcsökkentésre is sor kerüljön. Ugyanakkor próbálta védeni a munkavállalók adómentes juttatásait, és határozottan ellenezte a kormányzati szándékok szerint a foglalkoztatást ösztönző adóátrendezést.²⁷ Egyébként a munkaadói oldal sem volt elégedett a kedvezményekkel.²⁸ A természetbeni juttatások adóztatása ellen a szakszervezetekkel szövetségben harcoltak a munkaadók is. Végeredményben a kormány szándékai ellenére nem sikerült kilépni a jövedelemtulajdonosok közötti szokásos elosztási alku keretei közül.

Az elmúlt 20 évben a legfelső sja-kulcsok szinte folyamatosan csökkentek, így, ha eltekintünk az adósávok infláció okozta „lejjebb csúszásától”, az adórendszer egyre inkább veszített progresszivitásából. Gyakorlatilag már a Bajnai-kormány bevezette az egykulcsos jövedelemadót, amikor 2011-re betervezte az alsó kulcs sávhatárának 15 millióra emelését. Feltehetően ezek a teljesítményösztönző változások a munkaadók kedvében jártak, noha az OÉT jegyzőkönyvekből alig olvasható ki támogató nyilatkozatuk. Feltűnőbb viszont a szakszervezetek ellenállása, amelyek mindig is a progresszív adózás hívei voltak.

A munkát terhelő járulékok csökkentése ugyan a munkavállalói oldal évtizedes követelése után valósult meg, paradox módon maguk a munkáltatók is bizonytalanok annak várható foglalkoztatásbővítő hatásában. Sőt az interjúk tanúsága szerint bizonyos mértékben osztják azokat a szakszervezeti véleményeket, amely szerint felelősséggel tartoznak az alapok (nyugdíj, tb, munkaerőpiac) működőképességéért. Az alku elosztáscentrikusságából következően a szakszervezetek lényegében profitnövelő jövedelemátcsoportosításként kezelik a járulékcsökkentést és a járulékok munkavállalókhöz történő átcsoportosítását (ami szinte folyamatos trend az elmúlt 20 évben), hiszen a munkavállalók nettó jövedelme ezáltal csökken, mert a helyi béralkuban nem képesek elérni, hogy a munkaadók kompenzálják az ilyen, évente 1-2 százalékos mértékű veszteséget.

A mélyülő gazdasági válsággal együtt tovább erodálódott a 2002-ben helyreállított OÉT presztízse, politikai jelentősége. Ez részben a tagszervezetek (elsősorban a szakszervezetek) egyre nyilvánvalóbb gyenge szervezethezességének, mobilizáló képességének és politikai megosztottságának, másrészt a kormányzat által létrehozott konkurens fórumoknak (Gazdasági és Szociális

²⁶ Megszűnt a tételes egészségügyi hozzájárulás (teho), 5 százalékponttal csökkentek a munkaadói terhek a minimálbér kétszereséig, az sja alsó sávhatárát 5 millió forintra emelték, és csökkent a táppénz összege.

²⁷ : A munkavállalói oldal szerint „a 2010-es adóváltoztatások (...) alapvetően a munkáltatók érdekeit szolgálják.... (...) ellenzi a személyi jövedelemadó sávjainak és kulcsainak tervezett formában történő megváltoztatását, (...) a tervezetet az egykulcsos sja irányába történő elmozdulásként értékeli” (OÉT 2009).

²⁸ „Az oldal a szuperbruttósítást értelmetlennek tartja, (...) nem tartja elfogadhatónak a rehabilitációs hozzájárulás ösztönzésére történő emelést ...” (Uo.)

Tanács, Gazdasági Egyeztető Fórum) köszönhető. A válság során még inkább háttérbe szorultak a szakszervezeti követeléseiknek hagyományosan helyet adó fórumok, mert az üzleti körök érdekeit képviselő Reformszövetség vette át a kezdeményező szerepet (Neumann 2009). Ily módon a szakszervezetek a válság kezelése során fokozatosan szorultak ki a közpolitika formálására hivatott fórumokból, munkajogi mozgásterük és anyagi hátterük megnyirbálása, valamint az OÉT formális felszámolása, a második Orbán-kormány alatt már csak egy hosszú folyamat végpontjának tekinthető.

ÖSSZEZÉS ÉS AJÁNLÁS

A magyarországi bérmegállapítási rendszer alapvetően vállalati kollektív szerződéseken, továbbá azok hiányában, illetve azok mellett egyéni megállapodásokon alapul. Az államszocialista központi bérszabályozás lebontása után az adó- és járulékrendszer, valamint a minimálbér és a közszféra béreinek alakítása maradt meg olyan kormányzati eszközként, amely alapvetően képes befolyásolni a béreket, és azon keresztül közvetve a foglalkoztatást. Eltérő mértékben, de mindegyik alakításában szerepe volt az elmúlt 20 évben az országos tripartit tárgyalásoknak. Ezek azonban lényegében – a kormány által közvetített makrogazdasági-egyensúlyi feltételek között zajló – elosztási alkuk voltak, amelyben a foglalkoztatás marginális szerepet játszott. Meghatározó volt bennük a kormányzati szándék (az előterjesztő mindig a kormány, és a felek mindig a kormány számaira támaszkodva vitáznak), amelyhez képest a szociális partnerek egy-egy évben inkrementális eltéréseket alkudhattak ki. Hosszabb távon azonban lényegesebb változásokat is képesek voltak elérni, különösen, ha kezdeményezésüket a kormány is felkarolta. Ennek (is) köszönhető, hogy két évtized során a munkát terhelő adók és járulékok, valamint a legfelső adókulcs számottevően csökkentek. Ugyanakkor ezek teljesítménynövelő, foglalkoztatásbővítő hatásáról maguk a szociális partnerek is meglehetősen szkeptikusan vélekednek. Mindemellet az OÉT/ÉT/OMT több mint két évtizednyi működése során nem elsősorban a társadalmi békét fenntartó, konfliktusmegoldó szerepkörében bizonyult hasznosnak (ahogy ezt a kilencvenes évek elején hitték). A szereplők számára mindig is fontosabb volt az elosztási alku, ám az annak trendjeit meghatározó főbb változások (például a tőke- és munkajövedelmek adóztatása, a jóléti állam kiterjedése/reformja, a járulékteher megosztása stb.) alapvetően olyan politikai játszmákban dőltek el, amelyekre a szociális partnereknek nem volt döntő befolyásuk. Ugyanakkor fontos hozadéka volt az intézménynek, hogy a szociális partnerek munkavállalói és munkáltatói szempontokat képviselve, széles körű vállalati-munkahelyi tapasztalatok birtokában hozzájárult a szakpolitika-formálás minőségének javításához.²⁹

Tanulságul kínálkozik még az, hogy ha sem a kormányzati oldal, sem a munkaadók, sem a munkavállalók számára nem egyértelmű, hogy a munkaerőpiac is piac, ahol a bérterhek vagy a minimálbérek növelése mind elméleti összefüggésekből levezethetően, mind empirikus adatokon jól becsülhetően csökkenti a foglalkoztatást, akkor a bérekkel kapcsolatos szakpolitikákat érintő álláspontjaikat más szempontok alapján alakítják ki. Ezek – mint a Pénzügyminisztérium bérinflációtól való félelme vagy a költségvetési bevételek növelésének állandó

²⁹ Ez az „input” talán kevésbé volt látványos a tripartit intézmény működése során, annál inkább érezhető a hiánya az OÉT érdemi működésének felszámolása után. Interjúalanyaink szerint a 2011. évi szja-változások negatív hatását kompenzáló utólagos kormányzati beavatkozásra („bérkommandó”) sem lett volna szükség, ha a kormányzat megfontolja a szociális partnerek OÉT ülésen elhangzott észrevételeit, amelyeket számos szakértő is osztott.

igénye, vagy a munkaadók és munkavállalók elosztási megfontolásai – különböző helyzetekben különböző intézkedésekhez vezettek. A megfogalmazott politikai szándékok ellenére azonban az átlagos és annál alacsonyabb bérek adó- és járulékkerhei a húsz év alatt Magyarországon nemzetközi összehasonlításban végig magasak maradtak. Ha a munkagazdászoknak nem sikerül minden résztvevőt meggyőzni, hogy a bérekkel kapcsolatos döntéseknek közvetlen hatásuk lehet a foglalkoztatási helyzetre, e téren a jövőben sem várhatunk automatikus javulást.

HIVATKOZÁSOK

ANTAL LÁSZLÓ (1998): Az átmenet évtizede. Kormányok, programok, gazdasági folyamatok. Megjelent: *Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László* (szerk.): Magyarország évtizedkönyve, 1988–1998: a rendszerváltás. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest. 57–81. o.

ÁROK ANTAL–MAYER GYÖRGY (2002): *Az oktatáspolitikai ágazat helyzete, a szociális párbeszéd lehetőségei*. Tényfeltáró tanulmány Kézirat.

BENEDEK DÓRA–RIGÓ MARIANN–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ PÉTER (2006): Minimálbér-emelések Magyarországon 2001–2006. Közpénzügyi Füzetek, 16. január, ELTE TÁTK, Budapest.

CALMFORS, L.–DRIFFILL, J. (1988): *Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance*. Economic Policy, Vol. 3. No. 6. 13–61. o.

CSERES-GERGELY ZSOMBOR–SCHARLE ÁGOTA (2009): *A magyarországi munkapiac 2008-ban*. Megjelent: *Fazekas Károly–Lovász Anna–Telegdy Álmos* (szerk.): Munkaerőpiaci tükör, 2009. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 15–26. o.

FAJERTAG, G.–POCHET, P. (1997): Social Pacts in Europe. ETUI–OSE, Brüsszel.

GÁBOR R. ISTVÁN–KŐVÁRI GYÖRGY (1990): Beválthatók-e a bérreform ígéretei? Munkaerőpiaci mechanizmusok és a bérliberalizálás korlátai. Elméleti összefüggések és gyakorlati tanulságok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

GÁCS JÁNOS (2005): *Európai foglalkoztatási stratégia. Dilemmák, értékelés és jövő*. Megjelent: *Fazekas Károly–Koltay Jenő* (szerk.) Munkaerőpiaci tükör, 2005. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 209–238. o.

HALPERN LÁSZLÓ–KOREN MIKLÓS–KÖRÖSI GÁBOR–VINCZE JÁNOS (2004): *A minimálbér költségvetési hatásai*. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 325–345. o.

HASSEL, A. (2007): Wage setting, social pacts and the Euro. A new role for the state. Amsterdam University Press.

HÉTHY LAJOS (1998): *A megállapodásos bérpolitika Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, 95. évf. 1. sz. 36–50. o.

KERTESI GÁBOR–KÖLLŐ JÁNOS (2004): *A 2001. évi minimálbér-emelés foglalkoztatási következményei*. Közgazdasági Szemle, 51. évf. 4. sz. 293–324. o.

KISS SÁNDOR CSANÁD–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ BÁLINT–SZABÓ PÉTER ANDRÁS (2008): *Adóreformok Európában*, Külgazdaság, 52. évf. 9–10. sz. 7–33. o.

KORNAI JÁNOS (1980): A hiány. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

KŐHEGYI KÁLMÁN (1995): Több szerep keres egy szerzőt. A társadalmi-gazdasági megállapodás. Európa Fórum, október. 3–32. o.

- LAYARD, R.–NICKELL, S.–JACKMAN, R. (1991): *Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market*, Oxford University Press.
- NEUMANN LÁSZLÓ (2009): *Országos szociális párbeszéd – diagnózis és terápia*. Kézirat, LIGA Szakszervezetek.
- NEUMANN LÁSZLÓ–TÓTH ANDRÁS (2008): *Miért maradt el a magyar szociális paktum megkötése 2006 nyarán?* Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal.
- NICKELL, S. J. (2004): *Employment and taxes*. CEP Discussion Papers, No.0634. Centre for Economic Performance, LSE, London.
- OECD (2000): *OECD Economic Surveys: Hungary 2000*.
- OECD (2002): *OECD Economic Surveys: Hungary 2002*.
- OECD (2004): *OECD Economic Surveys: Hungary 2004*.
- OECD (2007): *OECD Economic Surveys: Hungary 2007*.
- OECD (2010): *Tax policy reform and economic growth*. OECD Tax Policy Studies, No. 20. OECD.
- OÉT (2003): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2003. október 10-i üléséről*.
- OÉT (2004): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2004. szeptember 13-i üléséről*.
- OÉT (2005a): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. május 13-i üléséről*.
- OÉT (2005b): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2005. november 25-i üléséről*.
- OÉT (2009): *Tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2009. június 5-i üléséről*.
- OHNSORGE-SZABÓ LÁSZLÓ–ROMHÁNYI BALÁZS (2007): *Hogy jutottunk ide? Magyar költségvetés, 2000–2006*. Pénzügyi Szemle, 52. évf. 2. sz. 239–285. o.
- SCHARLE ÁGOTA–BENCZÚR PÉTER–KÁTAY GÁBOR–VÁRADI BALÁZS (2010): *Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága*. Közpénzügyi Füzetek, 26. sz.
- SOMORJAI MIKLÓS (2003): *Taxisblokád a szakirodalom, a sajtó és a közvélemény-kutatások tükrében*. PTE BTK.
- STIGLITZ, J. E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK–Kerszöv, Budapest.
- TELEGDY ÁLMOS (2006): *A közalkalmazotti béremelések hatásai a köz- és magánszféra közötti bérkülönbségekre*. Megjelent: *Fazekas Károly–Kézdi Gábor* (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2006*. Közelkép. MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont–Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, Budapest, 60–69. o.
- TÓTH ANDRÁS–NEUMANN LÁSZLÓ (2005): *Reducing undeclared work in construction sector, Hungary*. EIRO.
- TÓTH ANDRÁS–NEUMANN LÁSZLÓ (2006): *Three-year central agreement reached on minimum wage rises and pay policy guidelines*. EIRO.
- TÓTH GÁBOR (2008): *Kormányzati bérpolitika és az Országos Érdekegyeztető Tanács 1988–2005*. Kézirat, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, Budapest.