

HÉTHY LAJOS

Országos jövedelempolitikai megállapodások

A múlt és a lehetséges jövő

Az ÉT (ma az OMT és a Gazdasági Tanács) résztvevői régóta érdekeltek az adó- és a járulékrendszer olyan átfogó átalakításában, amely az eddigieknél, illetve a mainál kedvezőbb feltételeket teremtene a vállalkozások számára, csökkentené működési költségeiket, s ezáltal javítaná a foglalkoztatás esélyeit, azaz végső soron erősítené a munkavállalók – és szakszervezeteik – pozícióit is. Egy ilyen reformhoz – amibe szükséges az érintettek, illetve az érdekeltek bevonása – egyebek közt az országos érdekegyeztetés átalakított intézményei (OMT és a Gazdasági Tanács) adhatnak megfelelő intézményes keretet. Az eddigi állapotokhoz képest tehát nem a jövedelempolitikai tárgyalások és megállapodások kiiktatása jelentheti az előrelépést, hanem ezek reális helyének és funkcióinak kijelölése. Az, hogy erre sor kerül-e, az – ezúttal is – a kormányzati politikai szándékok és érdekeltség függvénye.

A kormány nem kíván országos jövedelempolitikai megállapodásokat kötni. Lényegében ez volt az egyik konkrét üzenete annak a féléves folyamatnak, amelynek keretében létrehozták az érdekegyeztetés új országos intézményrendszerét. Így a korábbi nagy befolyású Érdekegyeztető Tanács (ÉT) munkaügyi funkcióit – ideértve a vállalkozási szféra országos bértárgyalásait – az új Országos Munkaügyi Tanácsra (OMT) ruházták, míg a szélesebb összetételű Gazdasági Tanács (GT) kapta meg azt a lehetőséget, hogy a gazdaságról, gazdaságpolitikáról konzultációkat folytathasson. Ezzel, legalábbis átmenetileg, egy közel tízéves folyamat szakadt meg, hiszen az Érdekegyeztető Tanácsban fennállása alatt – statisztikai átlagban – minden második évben született egy jövedelempolitikai egyezség, így 1991-ben, 1992-ben, 1993-ban, 1994-ben, majd 1997-ben.

A kérdések, amelyekkel az elemző és az olvasó egyaránt szembekerül a következők. Mi volt a jelentősége, szerepe az országos jövedelempolitikai megállapodásoknak, kinek és miért volt jó, ha ilyenek születtek, illetve kinek és miért kedvezőtlen, ha ezek elmaradnak?

Mi a jövedelempolitikai megállapodás?

Az Érdekegyeztető Tanácsnak nem tartozott sem a jogszabályban – a munka törvénykönyvében –, sem alapszabályában megfogalmazott funkciói közé jövedelempolitikai megállapodások tető alá hozása. A törvény csupán az ÉT-nek az országos garantált – tehát jogszabály által kötelező – minimálbér meghatározására vonatkozó jogosítványát rögzíti, illetve a testületet az országos bértárgyalások lefolytatásának intézményeként nevesíti.¹

¹ Az ÉT intézményéről, jogosítványairól lásd *Ladó* [1997].

Az alapszabály pedig a kormánynak csak azt az – ÉT megszűnésével törölt – kötelezettségét fogalmazta meg, hogy bevigye a testület elé a költségvetési törvény és az adótörvények tervezeteit.

A jövedelempolitikai megállapodás sajátossága abban állt, hogy egyfelől a kormány elfogadta a szakszervezetek és a munkaadók (egy) módosítási javaslatait a költségvetési és adótörvényeket illetően, másfelől a partnerek arról nyilatkoztak, hogy – általában – támogatják e törvényjavaslatokat, illetve végső soron a kormány gazdaságpolitikai törekvéseit. Ennek megfelelően a pénzügyminiszterek már úgy állhattak a parlament elé, hogy hivatkozni tudtak az ÉT-ben született egyezségekre.

A vállalászási szféra béreiről folyó tárgyalások – 1997-et leszámítva – nem tartoztak a jövedelempolitikai megbeszélések tárgyához,² de – miután a reálkeresetek és a munkaerőköltségek egyaránt jövedelempolitika-függőek – szorosan összekapcsolódtak velük. A jövedelempolitikai egyezségek mintegy megalapozták a – rendszerint időben is utánuk következő – bértárgyalásokat és -megállapodásokat.

Az ÉT jogosítványairól a kormány részvételével született – bizonyos értelemben felelős, illetve hiányos – szabályozások is jelzik, hogy ezek viszonya a jövedelempolitikai egyezségekhez sohasem volt egyértelmű. Már az előző kormány sem tekintette feltétlen célnak ezeket az egyezségeket, de pozitívan nyugtázta létrejöttüket. Voltak helyzetek és időszakok, amikor törekedtek ilyenek elérésére, s voltak, amikor nem.

Kinek az érdeke?

A jövedelempolitikai tárgyalások folytatása, megállapodások elérése, a szakszervezeteknek és a munkaadóknak volt egyértelmű és határozott törekvése, illetve érdeke.³

A szakszervezetek⁴ figyelmének középpontjában, az elmúlt tíz évben és ma is, a reálkeresetek alakulása áll. Mindig is ezek emelésére, szinten tartására vagy legalábbis, ha elkerülhetetlen, csökkenésük mérséklésére törekedtek. A nettó reálkeresetek alakulásában pedig legalábbis három folyamat játszik közre: a bruttó nominális keresetnövekedés – amelyről az ÉT minden évben tárgyalt és egyetlen év (1995) kivételével meg is állapodott –, a bruttó kereseteket terhelő személyi jövedelemadó és egyéb járulékok alakulása, amelyek – legalábbis a személyi jövedelemadó mértékei – évenként változtak és végül a fogyasztói áralakulás, azaz az infláció.

Ami az ÉT bértárgyalásait és megállapodásait illeti, a szakszervezeteknek az elmúlt közel tíz év során rendre azt kellett tapasztalniuk, hogy miközben olyan egyezségeket kötöttek, amelyek a reálkeresetek szinten tartását voltak hivatva biztosítani – ezeket a bérmegállapodásokat, kimondva vagy kimondatlanul, a „bérexindexálás” eszközének tekintették –, addig a reálkeresetek ismételt tetemes visszaesése következett be, szinte minden egyes évben, leszámítva 1994-et (a megelőző választások évét) és 1997–1998-at,

² Ezzel szemben, költségvetési függőségük miatt, 1994-ig a közalkalmazotti bérek részei voltak az ÉT jövedelempolitikai tárgyalásainak és megállapodásainak. Ezt követően a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT) vált a költségvetési szféra bértárgyalásainak intézményévé s 1996–1998-ban ennek keretei között születtek az országos közalkalmazotti bérmegállapodások. Ezek, hasonlóan az ÉT jövedelempolitikai megállapodásaihoz, a törvényalkotás révén valósultak meg.

³ Amikor 1996-ban az ÉT továbbfejlesztése kapcsán a gazdaság (jövedelem)politikával és törvényalkotással kapcsolatos tárgyalások újrafogalmazása napirendre került, a szakszervezetek és a munkaadók részéről ismételt erőfeszítések történtek annak rögzítésére, hogy a kormány nem egyszerűen tárgyal – azaz különösebb kötelezettségek nélkül konzultál – a szociális partnerekkel, hanem a „megállapodás céljával” tárgyal. Vö. *Ladó-Tóth* (szerk.) [1996] II. fejezet D pont.

⁴ A szakszervezetekről és a munkaadókról bővebben lásd *Ladó-Tóth* [1993].

amikor a stabilizált nemzetgazdaság alapján a reálkeresetek emelkedése újra indult. Ez gazdasági kényszerekből adódott, és úgy valósult meg, hogy a kormányzati előrejelzéseknél rendszerint magasabb fogyasztói árnövekedés a nominális keresetnövekedést „elinfálta”, illetve a személyi jövedelemadó az elinfált keresetrészt is tényleges többletjövedelemként terhelte meg (Héthy [1998]).

A reálkeresetekre összpontosító szakszervezetek szemszögéből ezért érthető, hogy az országos érdekegyeztetés keretében a bruttó nominálkeresetről folyó tárgyalásokat mindenkor igyekeztek a jövedelempolitika olyan elemeire is kiterjeszteni, mint a személyi jövedelemadó és a bért terhelő járulékok, sőt a fogyasztói árak növekedése.⁵ (Az ÉT bérmegállapodásairól és a tényleges nominál-, illetve reálkereset-alakulásról lásd az 1. táblázatot.)

A munkaadók – a nagyvállalatok, közép- és kisvállalkozások, szövetkezetek, egyéni vállalkozók – érdeklődésének középpontjában mindig a gazdálkodásuknak eredményességét, jövedelmezőségét erőteljesen befolyásoló költségek, így a munkaerőköltségek alakulása állt. Valamennyi munkaadó számára igen fontosak voltak – a szakszervezetek személyi jövedelemadóra összpontosító figyelmét meghaladó mértékben – a vállalkozások működését általában terhelő adók, illetve járulékok.

A kereseteket terhelő adók, illetve járulékok – így a személyi jövedelemadó, a társadalombiztosítási járulékok, a Munkaerő-piaci Alapba történő befizetések – iránt már leginkább csupán azok a munkaadók voltak érzékenyek, amelyeket ezek – foglalkoztatottjaik révén – erőteljesen érintettek. (Ez alól némileg kivételt jelentett a személyi jövedelemadó, amely az egyéni vállalkozók egy körére is kiterjedt.) Az ÉT, a társadalombiztosítási önkormányzatok létrejöttét követően, nem foglalkozott – egyfajta hallgatólagos íratlan egyetértés alapján – az ő hatáskörükbe tartozó ügyekkel, így a társadalombiztosítási járulékokkal,⁶ viszont folyamatosan napirendjén szerepeltek a Munkaerő-piaci Alapba – illetve elődjeibe – történő befizetések.

Ha némileg a szakszervezetekétől eltérő megfontolásokból, de a munkaadók is a jövedelempolitikai tárgyalások és megállapodások hívei voltak. A szakszervezeteknek és a munkaadóknak a jövedelempolitikai tárgyalások iránti egyaránt erős, de eltérő érdekeltisége a bértárgyalásokra és bérmegállapodásokra is kihatott. A szakszervezetek számára az utóbbiak igen fontosak voltak, mert ezek révén volt elérhető *a)* a garantált minimálbér rendszeres emelése (ami a legelesettebb helyzetben lévő munkavállalókat segítette) és *b)* a keresetnövekedésre vonatkozó ajánlások megfogalmazása (ami a vállalati kollektív tárgyalásokban részes szakszervezetek pozícióit erősítette). Ezzel szemben a munkaadók mindig is ellenálltak a minimálbér erőteljesebb emelésének, mert ez egyértelmű költségnövekedést jelentett számukra, és kevésbé voltak érdekelték a keresetnövekedésre vonatkozó ajánlásokban (hiszen a munkaadói szövetségek többsége olyan kis- és középvállalkozásokat, illetve egyéni vállalkozókat képviselt, ahol nem voltak szakszervezetek, illetve kollektív tárgyalások).

A munkaadók együttműködését az országos bértárgyalásokban ezért általában úgy lehetett biztosítani, hogy ezt a partnerek – a szakszervezetek és a kormány – jövedelempolitikai (többnyire adózásbeli) engedményekkel „vásárolták” meg. A jövedelempolitikai megállapodásoknak ezért nem csupán önmagukban és önmagukért tulajdonítottak a részesei – mindenekelőtt a szakszervezetek – jelentőséget, hanem annak a funkciójuknak a tudatában, amelyet a bérmegállapodások előmozdításában a hosszú évek során betöltöttek.

⁵ Ismeretes, hogy a szakszervezetek, elsősorban az MSZOSZ – a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége – részéről újból és újból felmerült – így a makrogazdasági stabilizáció időszakában, 1995-ben is – az „ár- és bérmegállapodás” kezdeményezése.

⁶ Jóllehet 1996-ban az egészségügyi hozzájárulás kérdését az ÉT vitatta meg s állapodott meg róla.

I. táblázat
Keresetek a gazdálkodó szervezetekben
(1990–1998)

Év	Bruttó keresetnövekedés		Fogyasztói árindex	előrejelzés = az ET-ajánlás alapja	ÉT-ajánlások a bruttó keresetek növekedésére a vállalkozásoknál			Nettó keresetnövekedés, vállalkozások	Nettó realkeresetnövekedés, vállalkozások
	nemzetgazdaság	vállalkozások			tény	átlag	minimum		
1990	128,6	127,0	128,9	-	-	-	-	120,0	93,1
1991	130,0	129,3	135,0	-	-	-	-	124,8	92,4
1992	125,1	126,6	123,0	120,0-125,0	123,0	113,0	128,0	122,8	99,8
1993	121,9	125,1	122,5	114,0-117,0	118,0	110,0-113,0	125,0	120,8	98,6
1994	124,7	123,4	118,8	116,0-122,0	117,0-119,0	113,0-115,0	121,0-123,0	125,9	105,9
1995	116,8	119,7	128,1	120,0	nem született ÉT megállapodás			114,8	89,6
1996	120,4	123,2	123,6	120,0	119,5	113,0	124,0	119,4	96,6
1997	122,3	121,8	118,3	117-119	117,5	114,0	122,0	123,9	104,7
1998	118,6	118,9	114,3	113-114	-	113,5	116,0	118,8	103,9
1999				110-111	-	112,0	115,0		

az előző év = 100

Forrás: KSH, MűM, GM.

Az előző kormányok viszonya az ÉT-ben folyt jövedelempolitikai tárgyalásokhoz (és bértárgyalásokhoz) mindenkor felemás volt, a gazdasági és a politikai körülményekből adódóan:

- a bruttó keresetnövekedést illetően mindenkor azt igyekeztek elérni, hogy az ÉT a kormányzati gazdaságpolitikával összhangban álló, de legalábbis annak ellent nem mondó jelzéseket adjon a gazdálkodó szervezetek számára (ami a keresetnövekedés korlátait illeti);

- nem állt szemben a kormányzati törekvésekkel, ha a megállapodások végül is reálkereset-csökkenést hoztak magukkal, s semmiféle kormányzati hajlandóság sem volt arra, hogy ennek elkerülésére a jövedelempolitikai egyezségek teremtsenek biztosítékokat;

- a kormány addig (s nem tovább) támogatta a minimálbér-növekedést, amíg ez nem jelentett (jelentősebb) megterhelést a költségvetésnek, a költségvetési szféra bérnövekedése miatt;

- a kormány mindenkor a költségvetési egyensúly lehetőség szerinti megőrzésében, a költségvetés bevételeinek biztosításában volt érdekelt,⁷ márpedig a jövedelempolitikai megállapodások lényege éppen abban volt, hogy a kormány a költségvetési bevételek rovására tett ilyen vagy olyan mértékű engedményeket a szakszervezeteknek és a munkaadóknak.

Következésképpen, a mindenkori kormány abban – és csakis abban – az esetben volt híve a jövedelempolitikai megállapodásoknak, ha ezek létrejöttéhez sajátos, erős politikai érdekek kötődtek.

Mit tartalmaztak a megállapodások?

Az előző kormányok időszakát átívelő három – talán legjelentősebb – jövedelempolitikai megállapodás (az 1992-es, az 1994-es és az 1997-es) igen alkalmas annak bemutatására, hogy gyökeresen különböző helyzetekben, igen eltérő politikai motivációk – már ami elsősorban a kormányzati érdekeltséget illeti – hogyan vezettek el ezek létrejöttéhez.

Maguknak az egyezségeknek a szövegei – amelyek a kívülálló olvasó számára nehezen érthetők és még kevésbé élvezhetők – erről vajmi keveset árulnak el. Arról szólnak, hogy a kormány a költségvetési törvény és az adótörvények parlamenti vitája keretében milyen módosításokra vállalt kötelezettséget, és a felsorolások a személyi jövedelemadózás, az egyéb adók, a Munkaerő-piaci Alapba való befizetések, a szociális támogatások stb. terén nyújtott kedvezményeket tartalmazzák. A megállapodások egyben rögzítik, hogy a vonatkozó törvényjavaslatokat az ÉT-ben helyet foglaló szakszervezetek és munkaadók „támogatják”, „tudomásul veszik” vagy „nem kifogásolják”, ami – az ÉT-ben kialakult virágnyelven – a támogatás és a fenntartásokkal való beletörődés különböző fokozatait jelezte.

1. Az 1992. novemberi ÉT-megállapodás⁸ az Antall-kormány és az MSZOSZ, illetve a szakszervezetek viszonyának rendezéséről szólt.

A kormány elfogadta a kialakult szakszervezeti helyzetet, sőt teret nyitott a szakszervezetek – mindenekelőtt az MSZOSZ – további politikai térfoglalására, míg a szakszervezetek – a reálkeresetek tetemes 1991-es csökkenése után és a munkanélküliség rohamos növekedése mellett – elfogadták azokat a kormányzati intézkedéseket, amelyek a

⁷ Jellemző, hogy amikor 1995 őszén Bokros Lajos pénzügyminiszter tárgyalásokat folytatott az ÉT-ben egy jövedelempolitikai csomaggal kapcsolatos megállapodásról, amely végül is nem jött létre, az 1996-os szja-táblák számtalan variációját vitatta meg a szakszervezetekkel, mondván: „tőle bármilyen lehet az adótábla, ha hozzá az előirányzott költségvetési bevételt.”

⁸ Ezt lényegében Kupa Mihály akkori pénzügyminiszter és Nagy Sándor, az MSZOSZ akkori elnöke hozták tető alá.

munkanélküliség terheinek finanszírozásában fokozott terheket raktak a munkavállalókra és a munkaadókra, és egyben az addig meglehetősen bőkezű munkanélküli ellátások lefaragását hozták magukkal.

A kormány és a szakszervezetek viszonya 1991-ben éleződött ki. Ekkor fogadta el a parlament a két emlékeztető (a szakszervezetek által szakszervezet-ellenesnek minősített) törvényt – így az 1991. évi XXVIII. törvényt –, amely a szakszervezeti (SZOT) vagyont zárolta, és a konföderációkat, így az MSZOSZ-t, a vagyonukkal való elszámolásra kötelezte, illetve a vagyon újraelosztását – a régi és az új szakszervezetek között – szakszervezeti választástól tette függővé.

Az MSZOSZ a törvény egyes előírásainak a teljesítését megtagadta, a törvényt alkotmányellenesnek és politikailag diszkriminatívnek minősítette. Ezt követően – megelőzve a törvény által előírt vagyonmegosztási procedúrát – 1992 szeptemberében megállapodott a többi szakszervezettel, ideértve az újakat is, a szakszervezeti (SZOT) vagyon részleges felosztásáról. Ez kész helyzet elé állította a kormányt, amely ekkor már több más fronton is nehézségekkel küszködött, így kiéleződtek a kormányzó MDF-en belüli konfliktusok, javában dült a médiaháború stb.

Az 1992. novemberi jövedelempolitikai megállapodáshoz vezető tárgyalások során a kormány hallgatólagosan tudomásul vette a kialakult szakszervezeti helyzetet, és abba is beleegyezett, hogy a társadalombiztosítási választások és a szakszervezeti szövetségek támogatottságának megmérettetésére hivatott – s a végleges szakszervezeti vagyonmegosztásra irányadó – üzemi és közalkalmazotti tanácsi választások feltételeinek a kialakításában is együttműködik velük.

A megállapodás következményeként az MSZOSZ, illetve a szakszervezetek valóban bekapcsolódhattak azoknak a törvényi feltételeknek a kialakításába, amelyek alapján az 1993. évi társadalombiztosítási és üzemi/közalkalmazotti tanácsi választásokra sor került. E választások révén tudták bizonyítani a nagy régi (megreformált) szakszervezeti szövetségek – így az MSZOSZ-en túl az Autonóm Szakszervezetek Szövetsége (ASZSZ) és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF) – legitimitásukat és támogatottságukat, őrizték meg meghatározó szerepüket a hazai szakszervezetek közt, illetve ezek révén vált az MSZOSZ – többéves időszakra – a tb-önkormányzatok és a munkavállalói érdekképviselések domináns erejévé.⁹

A megállapodás alapján ugyanakkor 1993 januárjától minden addigit meghaladó mértékűre nőtt a Szolidaritási Alaphoz való munkaadói és munkavállalói hozzájárulás és a minimálbértől különválasztva, fix összegben határozták meg a munkanélküli-járadék maximális és minimális értékeit, amelyek négy éven keresztül, azaz 1997-ig (!) – többnyire évi 20 százalékot meghaladó infláció mellett – változatlanok maradtak.¹⁰

2. A Horn-kormány által 1994. november végén – hosszú és nehéz tárgyalás eredményeként – kötött jövedelempolitikai megállapodás a társadalmi-gazdasági megállapodás létrejöttét volt hivatva előmozdítani.¹¹

A szocialista-liberális kormány már a választások idején és programjában is határozottan elkötelezte magát a társadalmi-gazdasági megállapodás mellett,¹² s hivatalba lépését

⁹ Az 1993-as társadalombiztosítási választásokon az MSZOSZ mintegy a szavazatok felét (nyugdíjbiztosítási önkormányzat: 50,1 százalékat, egészségbiztosítási önkormányzat: 45,2 százalékat), az üzemi tanácsi választásokon pedig 72 százalékat(!) szerezte meg.

¹⁰ A munkanélküli-járadék maximumát 18 000 forintban (az első három hónapra), illetve 15 000 forintban (az ezt követő időszakra) határozták meg, minimumát 8600 forintban rögzítették. A megállapodás tartalmának részletes elemzését lásd Héthy [1994].

¹¹ A társadalmi-gazdasági megállapodás kísérletéről bővebben lásd Héthy [1995].

¹² Az MSZP és az SZDSZ koalíciós megállapodása. Budapest, 1994. június 24. Érdekegyeztetés. Társadalmi-gazdasági megállapodás (III. fejezet).

követően egy héttel – az ÉT 1994. július 22-i ülésén – kezdeményezést is tett az erről folytatandó tárgyalásokra.

Miközben a megbeszélések igen nehezen indultak, a kormányon belül is súlyos és ismétlődő vitákat kiváltva rajzolódott ki egyre világosabban a makrogazdasági stabilizációs intézkedések kényszere, és születtek meg az elgondolások az ezt célzó – a munkavállalókra és a munkaadókra is súlyos terheket rakó – tennivalókról.

Az 1995. évi költségvetésről az ÉT-ben kezdődő tárgyalásokra ezért a Munkaügyi Minisztérium úgy tekintett, hogy ezek pozitív kimenetele adhatja meg a társadalmi-gazdasági megállapodás létrejöttéhez az utolsó esélyt – hiszen, ha az 1995-ös gazdaságpolitikáról a kormánynak nem sikerül a szociális partnerekkel megállapodnia, az átfogó és hosszú távú egyezség esélyei is nullára csökkennek. A Pénzügyminisztérium pedig alapos okkal attól tartott, hogy a szociális partnerek egyetértésének „megvásárlása” tovább feszíti a költségvetés és az államháztartás amúgy is kritikus helyzetét.¹³

Az 1995-re szóló jövedelempolitikai megállapodás a gondosan kiegyensúlyozott kompromisszumok szokásos képét mutatta. A szakszervezetek és a munkaadók – némi adózási és szociálpolitikai engedmények, illetve a Szolidaritási Alapba történő munkaadói befizetés csekély mérséklése fejében – elfogadták, hogy a kormány, illetve a költségvetés lényegében kivonuljon a foglalkoztatáspolitikai finanszírozásából, sőt újabb terheket rakjon a munkaadói és munkavállalói befizetésekből képződő alapokra.

A kormány lemondott arról, hogy törvénymódosítással (azaz a szociális partnerek hozzájárulása nélkül) csoportosítson át eszközöket a munkanélküliek ellátását fedező (szufficitet mutató) Szolidaritási Alapból az aktív foglalkoztatáspolitikát finanszírozó Foglalkoztatási Alapba, viszont az ÉT hozzájárult 11 milliárd forint azonnali és 5 milliárd forint esetleges későbbi átcsoportosításába, illetve abba, hogy ezzel együtt a kormány a Foglalkoztatási Alap költségvetési támogatását 11 milliárddal csökkentse. Ugyancsak elfogadta a kormány törvénybeli kötelezettségének törlését a Szolidaritási Alap hiányának költségvetési pótlására, és hozzájárult ahhoz, hogy – szükség esetén – járulékemelésre kerüljön sor.¹⁴

A makrogazdasági stabilizáció előrevetített árnyékában létrejött egyezség gyengeségét jelezte ugyanakkor, hogy bár az ÉT munkaadói és szakszervezeti tárgyalócsoportjai elfogadták, tehát formálisan megszületett, jelentős szervezetek¹⁵ nem írták alá, illetve fenntartásaikat hangoztatták.

Az ezt követő két hónap során az ÉT még megegyezett az 1995. évi garantált minimálbérről, de nem tudott megállapodásra jutni a kormány javaslatai alapján a vállalkozási szféra 1995. évi keresetnövekedésére vonatkozó ajánlásokról, s ilyenek – kivételesen – 1995-re nem is születtek.

Végül, a nehezen, sok kompromisszummal tető alá hozott egyezség nem érte el azt a célt, amit tőle a kormány remélt. A társadalmi-gazdasági megállapodás reményei 1995 első hónapjaiban szertefoszlottak, s a kormány az ÉT február 10-i ülésén a róla szóló tárgyalások lezárását kezdeményezte, „mivel ma és a közeljövőben nem lát esélyt a társadalmi-gazdasági megállapodás megkötésére”. A következő esemény már a makrogazdasági stabilizációs csomag – az úgynevezett Bokros-csomag – elfogadása volt. Ennek indokairól és főbb elemeiről az ÉT 1996. április 5-i ülésén kapott tájékoztatást.

3. A Horn-kormány által 1997 októberében – kétéves szünet után – kötött ÉT-megállapodás a választások előestéjén azt volt hivatva demonstrálni, hogy az országos érdek-

¹³ A tárgyalásokat a pénzügyminiszter – Békesi László – és a munkaügyi miniszter – Kósáné Kovács Magda – vezette.

¹⁴ A Szolidaritási Alap és a Foglalkoztatási Alap 1996-ban egyaránt a Munkaerő-piaci Alap részévé vált.

¹⁵ Így munkaadói oldalon a Magyar Munkaadói Szövetség, a Vállalkozók Országos Szövetsége, az Iposz.

egyeztetésben és a munka világában – a makrogazdasági stabilizáció megpróbáltatásait, az 1995-ös és 1996-os tetemes reálkereset-csökkenéseket követően – helyreállt a dolgok normális menete, a kormány, a szakszervezetek és a munkaadók közti kooperatív párbeszéd. Az egyezséget tető alá hozni annál is inkább könnyű volt, mert a viszonyok 1997 őszére valóban úgy alakultak, ahogyan azt a megállapodás láttatni kívánta. A gazdasági stabilizáció eredményei egyre inkább érzékelhetővé váltak, a vállalkozási és a költségvetési szférában egyaránt megindult a reálkeresetek növekedése.

Az Érdekegyeztető Tanács 1996–1997-ben megállapodott a Munkaerő-piaci Alap önkormányzati jellegű irányításának létrehozásáról, a munkaügyi ellenőrzési törvényről, a munkaügyi közvetítői és döntőbírói szolgálat létrehozásáról, a kollektív szerződések regisztrálásáról, a nyugdíjreformról, a saját szervezetének reformjáról stb. (*Munkaügyi folyamatok...* [1998]). Egy eredményes „érdekegyeztetési tabló” felmutatása a szociális partnereknek is érdeke volt. Az utóbbiaknak talán azért is, hogy feleddessék a társadalommal a társadalombiztosítási önkormányzatok megújítása körül 1997 nyarán kialakult, nem túlzottan jóízű, meglehetősen publicitást kapott belső konfliktusaikat.

1997. október 15-én létre is jött az ÉT-ben az 1998-ra szóló jövedelempolitikai – és egyben bér- – megállapodás,¹⁶ amely az eredeti kormányzati elképzelésekhez képest kevés engedményt tartalmazott a szakszervezetek és a munkaadók számára az adózás és a járulékok terén, viszont a szociális partnerek ezúttal határozottan leszögezték, hogy „az 1998. évi költségvetési államháztartási egyenleget fő számaiban olyan keretnek tekintik, amelyet a további ágazati és szakmai egyeztetések során elfogadnak és nem támogatnak olyan javaslatokat, amelyek megvalósítása e keretek szétfeszítését eredményezné.” Az ÉT-egyezséget megelőzően egy hónappal létrejött a közalkalmazotti szféra bérmegállapodása is.

Az 1992-es és az 1994-es megállapodások, amikor az Antall-, illetve a Horn-kormány számára biztosították az ÉT – legalábbis részleges, illetve fenntartásokkal körülbástyázott – támogatását, még „biztonsági szelepként” működtek azoknak a feszültségeknek a levezetésére, amelyeket a tervezett kormányzati intézkedések indukálhattak volna, hiszen mindkettő fokozott terheket rakott a szociális partnerekre a munkanélküliség, illetve a foglalkoztatáspolitikai terheinek finanszírozásában. E mozzanat ugyanakkor az 1997-es megállapodásban – amely a gazdasági stabilizációt követő javulás időszakában született – nem volt jelen.

Mi volt a hozadékuk?

Minden megállapodás annyit ér, amennyi megvalósul belőle. A kérdés tehát, hogyan valósultak meg, illetve értékelhetők ezek az egyértelműen kormányzati politikai törekvések által motivált országos jövedelempolitikai megállapodások.

1. A jövedelempolitikai megállapodások általában teljesültek, abban az értelemben, hogy a kormányok „keresztülvitték” a parlamenten azokat a módosításokat, amelyeket

¹⁶ Az 1997. októberi megállapodás fő elemei a következők voltak: az egyezség, csekély módosításokkal megerősítette az 1998. évi költségvetési törvényre és adótörvényekre vonatkozó kormányzati javaslatokat. A minimálbért 1998. január 1-jétől – az agrárágazatban 1998. március 1-jétől – 19 500 forintban rögzítette, és 13,5-16,0 százalék közötti bruttó keresetnövekedést ajánlott a vállalkozások számára. A munkaadók számára tett engedmények magukban foglalták – 1994 óta első ízben – a Munkaerő-piaci Alapba történő járulékbeszédés mérséklését. 1998. február 1-jétől a 0,3 százalékos bérgarancia-befizetés eltörlését és 1998. július 1-jétől további 0,2 százalékos csökkentését, az iparüzési adó maximális mértékének 1,4 százalékban való rögzítését, a rehabilitációs járulék 11 000 forintban való meghatározását. A szakszervezeti követeléseknek megfelelően a megállapodás az szja adójóváírásos mértékét 4200 forintra emelte, 1998-ra 5 milliárd forint értékű üdülési csekk kibocsátását irányozta elő stb.

ezek a már benyújtott költségvetési és adózási törvényjavaslatokon kívántak – jöllehet ez olykor nem kis berzenkedést váltott ki a szuverenitására féltékeny törvényhozásban.¹⁷

Ugyanakkor a gyakran változó gazdasági helyzet, az új parancsoló kényszerek a megállapodásokban foglaltakat hamar „felülírták”. Az Antall-kormány az 1992. novemberi megállapodásban foglalt adópolitikai pontokat, amikor az 1993. évi költségvetés veszélybe került, fél év múlva az adótörvények módosításával egyoldalúan revideálta. Az 1994. novemberi egyezsége pedig még alig száradt meg a tinta, amikor az 1995 márciusában meghirdetett Bokros-csomag intézkedései, szintén egyoldalúan, hatályon kívül helyezték azt. A szociális partnerek – a szakszervezetek és a munkaadók – részéről jórészt fel sem merülhetett a betartás vagy be nem tartás kérdése, hiszen – a kormánytól eltérően – semmi olyat sem vállaltak, ami számon kérhető lett volna rajtuk.

2. A jövedelempolitikai megállapodások, bár *ad hoc* elemeik széles körben szóródtak a jövedelempolitika egész területén, érintetlenül hagyták annak törekvéseit, megközelítését, eszköztárszerét. A kormány – a félreértések elkerülésére szükséges hangsúlyozni – sohasem a jövedelempolitikáról állapodott meg partnereivel, hanem a jövedelempolitika egyes részintézkedéseit illetően tett olyan engedményeket, amelyek kielégítették a partnereit, s amelyeket azok tagságuk számára fel tudtak mutatni.¹⁸ Jöllehet az ÉT-tárgyalások minden résztvevője tudatában volt annak, hogy az adórendszer, a szociális ellátórendszerek stb. alapos átalakításra szorulnak, ezeknek a – ma is napirenden lévő – feladatoknak az elvégzéséhez az ÉT-ben született jövedelempolitikai megállapodások kevés hozzájárulást adtak.

3. Az ÉT jövedelempolitikai megállapodásai, sokak szerint, „költségesek” voltak, hiszen a kormány által – elsősorban a szakszervezeteknek, de a munkaadóknak is – tett engedmények bevételektől fosztották meg a költségvetést.¹⁹ Valójában a költségvetési bevételek fenntartására és a költségvetési egyensúlyra összpontosító kormányok, amikor ezeket az engedményeket tették, a fedezetet rendre a munkaadók és a munkavállalók – illetve a munkanélküliek – terhelési szintjének emelésével, illetve fenntartásával biztosították.

Az 1992. novemberi ÉT megállapodást követően, mintegy annak folyamányaként, az Antall-kormány a Szolidaritási Alaphoz való munkaadói hozzájárulást – az ÉT egyetértésével – rekord mértékűre emelte. (Amit – egyébként – indokolt a munkanélküliség tetőzése.) Viszont az 1993–1997-es időszakban felére csökkent a regisztrált munkanélküliek száma, és még ennél is nagyobb mértékben visszaesett a munkanélküli-ellátásban részesülőké, aminek folytán tetemes szufficitek keletkeztek ebben, a foglalkoztatáspolitikai céljaira elkülönített állami pénzalapban. Ennek ellenére a Horn-kormány három éven keresztül ellenállt annak a munkaadói követelésnek, hogy kerüljön sor a járulék mérséklésére, miközben a változatlan munkanélküli-járadék is rohamosan vesztett reálértékéből. (A kormány magatartásában nyilván szerepet játszottak a makrogazdasági stabilizációs erőfeszítések.)

Míg az 1992-es ÉT-megállapodás a munkanélküli-járadék lefaragásával alapozta meg a szufficitet, az 1994-es megállapodás ahhoz nyitott utat, hogy a kezdetben költségvetésből és privatizációs bevételekből finanszírozott aktív foglalkoztatáspolitikát mögöl a költség-

¹⁷ Ez alól kivétel volt az 1992. novemberi ÉT-megállapodás által 1993-ra előírányzott nyugdíjmelés. Az egyezés 14 százalékos átlagos nyugdíjmelést irányzott elő, amit a parlament úgy teljesített, hogy az év elején 10 százalékos, majd későbbi további 4 százalékos emelésre nyitott utat, ami éves átlagban a nyugdíjak valamivel 10 százalékos alatti emelését jelentette. Az ÉT, a kormány és a törvényhozás viszonyáról lásd *Ladó-Tóth* (szerk.) [1996] II. fejezet E pont.

¹⁸ A megállapodásoknak a résztvevők és a sajtó általi tálalása általában eltúlozta azok jelentőségét: „az Érdekegyeztető Tanács megállapodott a költségvetési törvényről és az adótörvényekről” – hangzott a megfogalmazás.

¹⁹ Az 1992. novemberi megállapodás, akkori szakértői becslések szerint, 40 milliárd forintba – a későbbiek ennél kevesebbe – „kerültek”.

2. táblázat
 Befizetések a Munkaerő-piaci Alapba (Szolidaritási Alapba) és a munkanélküli-ellátás
 (1991–1998)

Megnevezés	1991. március 1.	1992. január 1.	1993. január 1.	1994. január 1.	1994. április 21.	1995. január 1.	1997. február 1.	1998. március 1.
Munkaadói járuléék (a bruttó kereset százalékában)	1,5	5,0	7,0	7,2	5,0	4,2	4,2	4,0
Munkavállalói járuléék (a bruttó kereset százalékában)	0,5	1,0	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Munkanélküli-járadék fizetésének maximális időtartama (hó)	24	18	12	12	12	12	12	12
A munkanélküli-járadék minimuma (forint)	7 000	8 000	8 600	8 600	8 600	8 600	10350	13 815
A munkanélküli-járadék maximuma (forint)	21 000	16 000	18 000**	18 000**	18 000**	18 000**	20 700	27 630
Munkanélküli ellátásban része- sülők záró létszáma (az év decembere)	-	476 962	326 618	191 593	191 593	198 903	136 707	

* Július 1-jétől.

** Maximum három hónapig.

*** Három hónap után.

Forrás: MűM.

vetés kivonuljon, sőt korábban költségvetési forrásból finanszírozott támogatásokat (jövedelepótló támogatás) a Szolidaritási Alapra terheljen. A Munkaerő-piaci Alap – amelynek 1996-ban a Szolidaritási Alap is részévé vált – szufficitje a államháztartási hiány fedezetének egyik fő tartalékává vált.²⁰

Ez a gyakorlat vélhetőleg negatívan hatott a foglalkoztatásra, így végső soron a munkavállalók és a szakszervezetek pozícióira is.²¹ Minden korlátjával és hiányosságával együtt ugyanakkor a jövedelempolitikai tárgyalások és megállapodások gyakorlata – megítélésem szerint – szakmailag megalapozottabbá és társadalmilag elfogadhatóbbá tette a kormány intézkedéseit, megosztotta a szakszervezetekkel és a munkaadókkal az értük viselt felelősséget, és kritikus időszakokban – amelyek bőven adódtak – hozzájárult a társadalmi elégedetlenség, illetve az annak az elért egyezségek híján esetleg élére álló tényezők – így mindenekelőtt a szakszervezetek – lecsillapításához.

Hogyan tovább?

A kormány az ÉT jövedelempolitikai tárgyalásait és megállapodásait az ÉT-vel együtt felszámolta. Ha tekintetbe vesszük ezeknek az egyezségeknek a leírt gyengeségeit, akkor ez a lépés nem is látszik indokolatlannak. Már csak azért sem, mert a körülmények jórészt megváltoztak. A stabilizálódott gazdaság viszonyai között az új kormány kevésbé van ráutalva arra, hogy jövedelempolitikai intézkedéseikért a felelősséget megossza a szakszervezetekkel és a munkaadókkal – akiknek a támogatottságát egyébként is vitatja²² –, s nincsenek olyan rövid távú politikai érdekei (legalábbis jelenleg), amelyek ilyen egyezségek eléréséhez kötődnének. Ellenkezőleg: kormányzati filozófiája az, hogy az országos politika formálása a kormány – és a törvényhozás – ügye, abban a szociális partnereknek nem jut szerep.²³

Mіндеzt figyelembe véve célszerűnek látszik annak megfontolása, hogy jövedelempolitikai tárgyalásokra – módosított konstrukcióban, a gazdaság, illetve a kormány és a szociális partnerek reális igényeihez igazítva, tehát nem rövid távú kormányzati politikai célok szolgálatában – a jövőben is szükség lehet. Emellett több érv is szól.

1. Szükségesnek látszik megerősíteni az ÉT-ben – ma az OMT-ben – folyó országos bértárgyalások és megállapodások intézményét, amelynek krónikus problémája, hogy nélküli az intézményes gazdaságpolitikai és ezen belül is jövedelempolitikai beágyazottságot.

Miközben az országos béralku bruttó nominálkereset emelkedéséről és bruttó nominális minimálbér növeléséről folyik, mindhárom fél reáljövedelmekben – a szakszervezetek a munkavállalókéban, a munkaadók a vállalkozásokéban, a kormány pedig elsősorban a

²⁰ Ebben az összefüggésben elgondolkodtató az Orbán-kormánynak a munkanélküli-ellátás további lefარását célzó elhatározása is.

²¹ Magyarországon a foglalkoztatási ráta alacsony (53-54 százalékos) szintje okoz gondot. Ennek alakulása, nem utolsósorban, a foglalkoztatás költségeivel – mindenekelőtt a bért terhelő járulékok magas színvonalával – függ össze. Ez utóbbi magyarázza a munkaadóknak a „munkajog alól való menekülését” is, tudniillik a munkajogviszonyok polgári jogviszonnyal (vállalkozási szerződés, megbízási szerződés) való mind gyakoribb kiváltását.

²² Az ÉT-ben (OMT-ben) helyet foglaló szakszervezeti, illetve munkaadói szövetségek támogatottságának tisztázása 1996 óta napirenden lévő feladat, amelyet a mostani kormány – helyesen – rendezni kíván. Vö. Héthy [1997].

²³ Más kérdés, hogy az országos érdekegyeztetés fenntartása – jövedelempolitikai tárgyalásokkal vagy azok nélkül – *de facto* önmagában is azt jelenti, hogy az érdekképviseltek megőrzik helyüket – még ha pozícióikat a kormány meg is nyírálta – az országos politikában. Ennek fenntartását erősíti napjainkban a szociális dialógus iránti európai uniós követelmény is.

költségvetésében, illetve az államháztartásában – gondolkodik. Ezért a megszületett egyezségek mindaddig a realitások fölött lebegnek, és részeseik számára előre pontosan nem látható, nem szándékolt eredményekhez vezethetnek, amíg az alkufolyamatban nincs biztosítva az olyan reáljövedelemekre ható egyéb tényezők megtárgyalása, mint a bért terhelő járulékok, a személyi jövedelemadóztatás, a vállalkozások adóztatása, illetve a fogyasztói árnövekedés.²⁴

Az elmúlt közel tíz év jövedelempolitikai tárgyalásai és megállapodásai tehát, megítésem szerint, nem azért marasztalhatók el, mert létrejöttek és léteztek, hanem mivel – 1997-től eltekintve – nem kapcsolódtak szervesen egybe a bértárgyalásokkal.

2. Szükségesnek látszik az ÉT-ben – ma az OMT-ben – zajló országos bértárgyalásokat és megállapodásokat egybekapcsolni a gazdasági teljesítmény alakulásával is, hiszen végső soron a GDP, illetve a termelékenység növekedése az, amely a megalapozott – inflációs nyomáshoz nem vezető – reálkereset-növekedés számára megteremti a feltételeket.

Jóllehet az ÉT bértárgyalásain a gazdasági teljesítményre volt hivatkozás – ilyen vagy olyan előjellel az elmúlt években állandóan visszatérő mozzanat volt –, a keresetek és a teljesítmény intézményes összekapcsolásra eddig nem történt komoly kísérlet. Az Orbán-kormány tett egy – szellemében – igen ésszerű javaslatot az év tavaszán az ÉT-nek, nevezetesen: a vállalkozási szférában a reálkeresetek növekedését a GDP növekedésével kapcsolják egybe. E javaslat megérdemli a továbbgondolást, illetve a lehetséges megoldások mértékeinek, technikai részleteinek kimunkálását. Amennyiben az ÉT-ben folyó alku tárgya a reálkereset – ezt talán hangsúlyozni is szükségtelen –, jövedelempolitikai tárgyalás folyik.²⁵

3. Az ÉT (ma az OMT és a Gazdasági Tanács) résztvevői régóta érdekeltek az adó- és a járulérendszer olyan átfogó átalakításában, amely az eddigieknél, illetve a mainál kedvezőbb feltételeket teremtené a vállalkozások számára, csökkentené működési költségeiket, s ezáltal javítaná a foglalkoztatás esélyeit, azaz végső soron erősítené a munkavállalók – és szakszervezeteik – pozícióit is. Ezzel a reformmal, jóllehet a járulékok csökkentését folyamatosan napirenden tartotta, adós maradt a szocialista-liberális kormány. Egy ilyen reform kimunkálása – amely a mostani kormány programjában is szerepel – kitüntetetten olyan feladat, amibe szükséges az érintettek, illetve az érdekeltek bevonása, amihez egyebek közt az országos érdekegyeztetés átalakított intézményei – így az OMT és a Gazdasági Tanács – adhatnak megfelelő intézményes keretet.

Az eddigi állapotokhoz képest tehát nem a jövedelempolitikai tárgyalások és megállapodások kiiktatása jelentheti-jelenti az előrelépést, hanem ezek reális helyének és funkcióinak kijelölése. Az, hogy erre sor kerül-e, az – ezúttal is – a kormányzati politikai szándékok és érdekelttség függvénye.

²⁴ A bruttó nominálkeresetről folyó tárgyalások akkor lennének önmagukban is működőképeseek, ha a hazai adó- és járulérendszer hosszabb távon stabilitást mutatna, és az infláció elenyésző mértékűre csökkenne.

²⁵ Az, hogy a bérekről és az árakról folyó tárgyalások összekapcsolása sem idegen a Fidesz gondolkodásától, már egy 1994-ben keletkezett javaslat is mutatja. Urbán László, akkori Fidesz képviselő 1994-ben javaslatot tett egy olyan ár-bér-megállapodásra, amely a bruttó nominálkeresetek növekedését a várható fogyasztói árnövekedés mértékénél alacsonyabb szinten rögzítette volna azzal a céllal, hogy az inflációs várakozások „csillapításával” a fogyasztói árnövekedés mérsékléséhez járuljon hozzá. Elgondolása szerint ez lehetővé tette volna, hogy a reálkeresetek növekedése alacsonyabb fogyasztói árnövekedés mellett valósuljon meg.

Hivatkozások

- HÉTHY LAJOS [1994]: Tripartizmus és politikaformálás Magyarországon. Az 1992. novemberi ÉT megállapodás és összefüggései. Megjelent: Tripartizmus és munkaügyi kapcsolatok Közép- és Kelet-Európában (szerk.: *Ladó Mária*). Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest.
- HÉTHY LAJOS [1995]: A háromoldalú kísérlet anatómiája. A társadalmi-gazdasági megállapodás kezdeményezése és kudarca. Társadalmi Szemle, 10. sz.
- HÉTHY LAJOS [1997]: Az érdekképviseleti támogatottság tisztázásának feladványa. Munkaügyi Szemle, 3. sz.
- HÉTHY LAJOS [1998]: A megállapodásos béripolitika Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 1. sz.
- LADÓ MÁRIA [1997]: A munka világával összefüggő érdekegyeztetés országos intézményei. Munkaügyi Minisztérium, Budapest.
- LADÓ MÁRIA–TÓTH FERENC (szerk.) [1996]: Helyzetkép az érdekegyeztetésről (1990–1994). ÉT Titkársága – PHARE Társadalmi Párbeszéd Projekt, Budapest.
- LADÓ MÁRIA–TÓTH FERENC [1993]: Szociális partnerek Magyarországon. Európai Szemmel. Budapest, 3. sz.
- MUNKAÜGYI FOLYAMATOK... [1998]: Munkaügyi folyamatok és munkaügyi politika (1994–1998). Munkaügyi Minisztérium, Budapest.