

A csepp, a tenger és a szerződések

Napi Gazdaság 2012. Január 10.

Nem hatékony megoldás a gazdasági növekedéshez kötni a tárcáknál a jutalmakat – derül ki Romhányi Balázs, a Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest ügyvezetője elemzéséből. Ez csak arra jó, hogy a változatlan létszámú, de egyre kisebb bérű közigazgatásban erősödjön a kontraszelekció.

A gazdasági elemző jellemzően makrogazdasági kérdésekkel foglalkozik: hiánycél, növekedési kilátások, költségvetési pálya. Így elég nagy nehézséget jelent számára, amikor a villamoson azt a kérdést szegezi neki régi osztálytársa: OK, értem – de tulajdonképpen mi a baj; nem tudnád egyszerűen elmondani? Az elemző ezért hálás, amikor a sors egy közlemény formájában a kezére játszik. Itt van hát a csepp, ami megmutatja a tengert – gondolja. A közlemény pedig így hangzik: A kormány álláspontja, hogy egyetlen minisztérium sem szakadhat el a valóságtól, és mivel 2012-ben Magyarországon nem volt gazdasági növekedés, ezért nem lehet pluszkiadással terhelni a tárcák költségvetését. Ebből fakadóan az év végén béren felüli és béren kívüli juttatásokra nincs lehetőség semmilyen formában – ez a Kormánybizottsági Iroda válasza a Világgazdaság kérdésére a minisztériumokban dolgozók év végi jutalmáról.

A kormány szerint tehát azért nem fizetnek jutalmat a minisztériumokban, mert 2012-ben nem volt gazdasági növekedés, és ha fizetnének, akkor ez pluszkiadást és ennyiben a valóságtól való elszakadást jelentené.

Az államapparátust megjárta olvasóktól elnézést kérve röviden tisztázzuk, hogy miből is lehet a minisztériumokban jutalmat fizetni. A költségvetési törvény minden minisztérium esetében rögzíti a személyi kiadások összegét, más sorról tilos személyi kiadást teljesíteni. Jutalmat tehát csak olyan pénzből lehet fizetni, amit a parlament eleve személyi kiadásnak szánt. A jutalomnak három alapja lehet: vagy előre így tervezték, vagy eredetileg engedélyezett álláshelyek üresen maradtak legalább az év egy részében (ami elvileg többletmunkát jelent a többiek számára), vagy pedig személycserék történtek és az új dolgozók átlagos bére a korábbiakénál alacsonyabb (például valaki nyugdíjba megy és a helyére felvesznek egy pályakezdőt).

A jutalmak kifizetése nem jelenthetett pluszkiadást

Az első állításunk tehát, hogy a kormány álláspontjával ellentétben a jutalmak kifizetése nem jelenthetett pluszkiadást, mivel csak az eredeti terveken belül lehetett volna kifizetni. Ha igazán komolyan vennénk az idézetet, még az is kiderülhetne, hogy december 18-án a kormány veszélyben látta a 2012-es hiánycél teljesülését, aminek viszont ellentmond, hogy éppen azokban a napokban költötte el az utolsó 17 milliárdot az általános tartalékból.

Ha a jutalmak fedezetét tartalmazta a költségvetés, akkor ez bizony – bár a bíróságon nem állná meg a helyét – az ösztönzési elem része volt abban az implicit szerződésben, amit a kormány, mint munkaadó a minisztériumi tisztviselőkkel kötött. Persze vannak aláírt papírok, vannak explicit elemek, de a szerződéselmélet már évtizedek óta vallja, hogy a munkaszerződések legnagyobb része implicit marad. Nem lehet jogi formulákkal lefedni a jó minőségű, kreatív

munka fogalmát, mint ahogyan a munkavállalót sem lehet megvédeni a "hülye főnöktől". Ahhoz, hogy az ügyek jól menjenek, a főnöknek érthetően meg kell fogalmaznia a feladatot, a dolgozónak a feladat megvalósításán rendszeren kell dolgoznia, majd a főnöknek a megfelelő időben a jól dolgozóknak ki kell adni a szabadságot, jutalmat. Ha ez nem működik, akkor nem bírósághoz kell menni, hanem el kell válni.

A kormány semmibe veszi az implicit szerződéseket

A kormány általában rendkívül elégedett a saját teljesítményével. Nem hangzott el olyan kijelentés, amely szerint a kormány ezt a teljesítményét a minisztériumi tisztviselők ellenében érte volna el. Ha így történt volna, az állami vezetőknek a nem megfelelő embereket időben, gyakorlatilag akár indoklás nélkül, egy-két hónap alatt el kellett volna bocsátani. Aki tehát az egész évet ledolgozta, annak a munkájával a főnökök elégedettek voltak. A törvényben megígért jutalom megtagadása azt jelenti, hogy a kormány semmibe veszi az implicit szerződéseket. De hát mit várjunk egy olyan kormánytól, amelynek sajnos még az explicit szerződések tiszteletben tartása sem szokott menni.

Az elmúlt két évben divatba jött a szerződések felrúgása. A számos eset között egy fontos hasonlóságot vélek felfedezni. A kormány azon kontraktusokat rúgja fel előszeretettel, amelyeket a "nép ellenségeivel" kötött. Olyan ez, mint amikor a középkorban azt mondták, hogy a hitetleneknek tett eskü nem köt. Multinacionális cégek, bankok, biztosítók, energiaszolgáltatók, nemzetközi szervezetek – és minisztériumi tisztviselők. Olyat már korábban is láttunk, hogy év végén még "volt egy kis probléma" a költségvetésben, mire a kormány a közsféra béreit (ejtsd: jutalmakat) kurtította részben azért, mert technikailag ez volt könnyű, másrészt mert alacsonynak gondolta a politikai árát. Na de azok a kormányok év közben úgynevezett megszorításokat is bevezettek. A mostani meg azt hangoztatja, hogy az intézkedései nem érintik a "zembereket".

Ám a minisztériumokban nem fizetik ki a beígért jutalmakat. Ebből én nem tudok más következtetést levonni, mint hogy a tárcáknál dolgozók a kormány szemében nem emberek. Pedig ez utóbb nagy tévedésnek bizonyulhat. A minisztériumokban dolgozók valamennyien választókorú állampolgárok.

Ennyire persze a minisztériumi vezetők sem tájékozatlanok. Nagy valószínűséggel csak az történt, hogy a szemfülesebb tárcák már korábban kifizették a jutalmakat, így december 18-án a kormány már csak a tájékozatlan választóknak akart port hinteni azzal, hogy véget vetett annak, aminek már vége is volt. Hogy valójában mennyit fizettek ki a minisztériumok, csak idén augusztus 31-én, a zárszámadás nyilvánosságra kerülésével fogjuk megtudni – nem mintha ezeket az információkat ne tudta volna a kincstár már január 2-án kiprintelni. Ez az epizód ismét csak azt a "társasjátékot" erősíti, hogy a minisztériumok – félve attól, hogy bármikor elveszíthetik jogait a törvény szerint rájuk bízott források felett – a lehető leghamarabb igyekeznek elkölteni minden pénzüket, ami mindjárt hozzá is járul a kiigazítási kényszerhez. A pénzügyi kormányzatnak nem csak az államon kívül, de az államon belül sincs már semmiféle hitelessége.

Visszajutottunk a startvonalra

De nem az a legfontosabb kérdés, hogy mennyi volt a kifizetés, hanem az, hogy miért próbál a kormány a magánszektornál jó pontokat gyűjteni azzal, hogy a saját apparátusát gyepálja (és most nem a politikai szerencselovagok kabinetekbe tömörült hadára gondolok). A közsféra

teljes bérköltsége 2010-ben a GDP 10,8 százaléka volt. A közsféra szellemi foglalkozású dolgozóinak bére 30 százalékkal maradt el a magánszektorban elérhető bérektől. Az első Orbán-kormány úgy gondolta, hogy ezen változtatni kell, erős államot motiválatlan, alulfizetett közszolgákkal nem lehet építeni.

Egy Orbán–Medgyessy koprodukción végrehajtott béremelés hatására az átlagos bérszint megközelítette a magánszektor bérszintjét, a bértömeg pedig elérte a GDP 13,3 százalékát. A jól ismert költségvetési szédelgések részeként persze ez is fenntarthatatlannak bizonyult, ezért a bértömeg 2010-ig fokozatosan csökkent a GDP 10,9 százalékára, és – mivel a létszám nem mérséklődött – az átlagbér lemaradása ismét 30 százalék lett. Visszajutottunk tehát a startvonalra, de a történetnek 2010 óta nem lett vége.

Újra itt a kontraszelekció

Ha a kormány nem akar létszámcsökkenést – nehogy mínusz legyen az egymillió munkahelyből –, de csökkenteni akarja a bértömeget (2013-ban lemehet akár 9 százalékra), akkor marad az átlagbér csökkenése (2010 óta 13 százalék reálcsökkenés). Egy ideig persze lehet kényszernyugdíjazni és "fiatalítani", csak ennek súlyos ára van. A mai helyzetben, amikor tovább csökken a bér, tovább csökken a presztízs, tovább csökken a védelem, egy-két ott ragadt megszállotton kívül nem hagyják el a minisztériumokat azok, akik közel vannak a nyugdíjhoz, akiknek legalább alapszinten el kell tartaniuk a családot, vagy akik a politikai kurzushoz akarnak kötődni. Egyvalaki biztosan nem megy oda: aki a közszolgálatban perspektivikus szakmát szeretne látni. Ezt a folyamatot nevezik kontraszelekciónak.

De nézzünk rá az indoklásra is! Amiatt nincs jutalom, mert nem volt gazdasági növekedés. A tálalás logikája nem túl bonyolult: a választópolgárok állami szektort nem ismerő többsége számára jól értelmezhető összekötés, hogy (1) az államtól azt várják, hogy segítse elő a gazdasági növekedést, ezért (2) az állam célrendszerében a vállalati profit helyére a növekedés kerül, tehát (3) az állami tisztviselőknek akkor van jutalom ("nyereségrészesedés"), ha van gazdasági növekedés. Zavarba ejtő. Mondhatnám azt is, hogy végtelenül cinikus. Az hagyján, hogy a háromlépéses logika alapvetően mond ellent makroszinten a kontraciklikus költségvetési politika, mikroszinten pedig a "mindenkit azért jutalmazunk, amiről legalább részben tehet" elvének, az indoklás két további szempontból is álságos. Sehol nem volt se leírva, se kimondva, hogy a minisztériumokban akkor fizetnek jutalmat, ha van gazdasági növekedés (aminek előmozdítása legfeljebb két-három tárca feladatkörébe tartozik). Ha a jutalom valamiféle ösztönző rendszer része, akkor az elérendő célt nem utólag, hanem előre kellett volna meghatározni. Ennél súlyosabb probléma, hogy a – saját teljesítményével elégedett – kormány saját bevallása szerint "engedte háttérbe szorulni" a gazdasági növekedés szempontjait, mivel úgy gondolja, hogy a legfontosabb célja, hogy Magyarország kikerüljön a túlzottdeficit-eljárás (edp) alól.

Kormánytisztviselők helyett köztisztviselők?

Az lett volna az elvárás, hogy a minisztériumi tisztviselők a kormány ellenében mozdítsák elő a gazdasági növekedést, ha jutalmat akarnak?

Ha a kormány úgy gondolja, hogy a legfontosabb cél az edp megszüntetése, akkor már év elején kimondhatta volna, hogy csak akkor lesz jutalom, ha kikerültünk az edp alól. Ha ez csak 2013-ban következik be, mert az Európai Bizottság a 2011-es költségvetési többletet nem tekintette

fenntarthatónak, akkor csak 2013-ban lesz jutalom. Ebből a feladatból minden tárca bőven kivethette volna a részét. Minden szakterületen ki lehetett volna dolgozni, hogy hogyan lehet fenntartható módon(!) csökkenteni a kiadásokat vagy megalapozni a költségvetési törvényben elképzelt többletbevételeket. Az állampolgárok talán még azt is gondolhatnák, hogy az apparátus teszi a dolgát. De nem ez történt, sem tavaly, sem idén.

A kormány továbbra sem vállalja fel, hogy jutalmat tűzzön ki a minisztériumokban, ha sikerül elérni leghőbb vágyát. Persze lehet, hogy ebben a céljában sem annyira biztos, hogy fél évre előre egy ennyire számon kérhető ígéretet merjen tenni, de van egy másik olvasata is a történetnek. Ha egyértelmű lenne a cél, a megengedhetőnél hozzáértőbb és bátrabb minisztériumi tisztviselők a különféle értekezleteken kinyitnák a szájukat, amikor a kormány legújabb ötletei veszélyeztetik a kitűzött cél elérését. Még a végén elkezdenének kormánytisztviselők helyett köztisztviselők módjára viselkedni.

Romhányi Balázs, a Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest ügyvezetője