A vezetők mérlegelési jogkörének változása a közszolgálati tisztviselők alapilletményének megállapításában

Ludányi Dávid
Ludanyi.David@uni-nke.hu

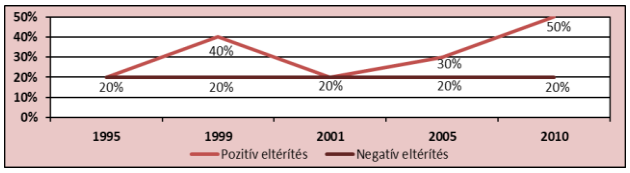
A rendszerváltozás előestéjén született koncepció egy zártabb, karrier alapokon álló közszolgálati rendszer felállítását vizionálta, amelynek egyik – ha nem a leglényegesebb – alapjául a *kötött illetményrendszer*t állította. Ez a kötöttség azonban már nagyon hamar, 1995-ben[1] oldódni kezdett, amely különféle, a közszolgálati jogban újonnan megjelenő jogintézményeknek volt köszönhető. Napjainkban sokkal inkább beszélhetünk *viszonylagosan* kötött illetményrendszerről, s ez a viszonylagosság a 2016-ban létrejött állami tisztviselői kar illetményszabályainak köszönhetően egyre erőteljesebben tolódik a rugalmas díjazási megoldások meghonosításának irányába. Megfigyelhető a reformok, stratégiai dokumentumok szintjén a tisztviselők által nyújtott *teljesítmény*ek szerepének előtérbe kerülése, s a *teljesítmény-alapú díjazás* kisebb-nagyobb mértékű, ám folyamatosan teret hódító alkalmazása. Mindez ugyanakkor sok esetben együtt jár az (alap)illetmény megállapítása során a vezetők mérlegelési, valamint diszkrecionális jogkörének kiszélesedésével, a döntési kompetenciák megváltozásával. Az alábbiakban ennek közszolgálati jogunkban történő változásait tekintjük át röviden.

Az alapilletmény-eltérítés megjelenése, szabályainak változása

1995-ben, intézménytörténetileg az *egyéni teljesítményértékelés elődje*ként jelent meg az alapilletmény-eltérítés, amely az első olyan jogintézménye volt közszolgálati jogunknak, ami a *nyitottabb*, állás-típusú közszolgálati rendszerekben használatos *megoldás*okat kezdte elterjeszteni. Bevezetése mögött pragmatikai szempontból[2] az az alapvető megfontolás állt, hogy azok a zártabb rendszerelemek, amelyek a kötött illetményrendszer keretein belül illetményelőmeneteli lehetőségeket – pl. előmenetel gyorsítását vagy másképpen pályagyorsítást – nyújtottak, valójában merevek voltak, s a munkáltatók is ritkán éltek valódi alkalmazásukkal.[3]

A kezdetekben, a Ktv. szerint a hivatali szervezet vezetője, át nem ruházható hatáskörben a tisztviselő alapilletményét legfeljebb 20 %-kal megemelhette vagy 20 %-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg. A munkáltatói intézkedéshez viszont nem írták elő minősítés lefolytatását, és bár a tisztviselő munkateljesítménye alapján került sor az alapilletmény eltérítésére, ugyanakkor nyilvánvaló volt, hogy ez esetben a döntés a vezető szabad belátásán nyugodott. *Jogi oldal*ról szemlélve, a jogkör diszkrecionális jellegéből kifolyólag a jogalkotói szándéktól való eltérés vagy a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmének veszélye állhatott fenn.[4] *Etikai oldal*ról szemlélve pedig a méltányosság és az igazságosság követelményei,[5] s ezek érvényesülésének miként került a középpontba, amelyet döntően a minősítés – mint a beosztott teljesítményének akkori legmegfelelőbb eszközének – mellőzése váltott ki.

Tehát a *korlátok és keretek* hiánya hosszabb távon tarthatatlannak bizonyult, amelyet egyértelműen jelzett az is, hogy 1997-ben a pozitív irányú, jutalmazó jellegű eltérítéseket a munka értékeléséhez, míg a jogintézmény negatív vonatkozású, szankcionáló jellegét a minősítés meghatározott eredményéhez kötötték. A rendeltetésszerű joggyakorlás kiküszöbölésére voltaképpen „félmegoldás" született, hiszen a munka értékelése nem egyezett ekkor még a 2001-ben bevezetett egyéni teljesítményértékeléssel,[6] amely így gyakorlatilag, egy sem formájában, sem tartalmában nem részletezett értékelési típus, leginkább egy vezetői tevékenység általános megjelölése volt. 1998-ban a minősítés követelményét ismét elhagyták, vélhetően e mögött az a jogalkotói szándék, szakmai közvélekedés húzódott meg, amely a minősítést bürokratikus jellege miatt a teljesítmények valódi megítélésére nem tartotta elégségesnek. 1998-ra lényeges különbséget jelentett, hogy megduplázódott az eltérítés mértékének lehetséges felső határértéke. A következő fontosabb módosításra 2001-ig, az életpálya törvény hatályba lépéséig kellett várni. Ekkor ugyanis, a már emlegetett egyéni teljesítményértékeléstől tették függővé az illetmény eltérítését, amely – néhány évet leszámítva[7] – mind a mai napig ezt a gyakorlatot követi, hiszen a Kttv. is átvette a szabályozás elveit és logikáját, sőt legtöbb pontjában annak részletszabályait is. Jelenleg egyes szervek esetében 50 %-os eltérésre is lehetőség nyílik, amely természetszerűleg megköveteli a jogi garanciákat, s a diszkrecionalitás mellőzését, amely így a teljesítmény-értékelések eredményére, ennek keretein belül, illetve ezek alapján pedig a vezető mérlegelési jogkörére bízza a döntést.



1. sz. ábra: Az alapilletmény-eltérítés alsó és felső határértékei. (Forrás: Saját szerkesztés a jogszabályi rendelkezések alapján.)

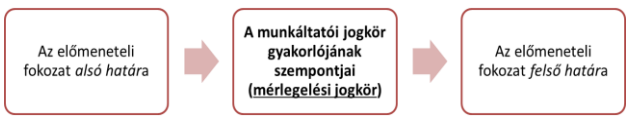
Az állami tisztviselők főbb illetményszabályai

Az állami tisztviselőkről szóló törvény (Áttv.) személyi hatálya a *fővárosi és megyei kormányhivatalok*ban foglalkoztatott állami tisztviselők állami szolgálati jogviszonyára terjed ki, amely így tovább differenciálja a szűken értelmezett közszolgálatot, s beékelődik a kormánytisztviselői és a köztisztviselői kar közé.

Az Áttv. illetményszabályai vonatkozásában – mint egyébként sok más jogviszonyelem tekintetében is – eltér a Kttv.-ben foglalt szabályozási logikától. Szakít az elsősorban szenioritáson vagy anszienitáson alapuló – az életkor és a szolgálatban eltöltött idő előrehaladtával a fizetési fokozatokban automatikus előmenetelt biztosító – rendszerrel, melyet fizetési sávokra, ún. *bérsávok*ra cserél. Itt némileg elválik egymástól az előmeneteli- és illetményrendszer azáltal, hogy az illetménytábla értéksávokat, s nem fizetési fokozatokat határoz meg az egyes előmeneteli (a Kttv. szerint besorolási) fokozatokon belül. Míg a Kttv. kiegészítő megoldásként, a rendszer puhítására használja a flexibilisebb jogintézményeket, addig az Áttv. megfordítja ezt a helyzetet, és ezekre az alapjában véve versenyszférában otthonos eszközökre épít elsődlegesen.

Az állami tisztviselőt az állami szolgálati jogviszonyban töltött ideje és iskolai végzettsége alapján a meghatározott (általános) ügyintézői osztály, megfelelő előmeneteli fokozatába kell sorolni. Ez azt jelenti, hogy a *besorolás* hagyományosan, a zártabb személyzeti rendszerekben sajátos módon, a szolgálati idő és az iskolai végzettség alapján történik. Az állami tisztviselők előmeneteli rendszere a tisztviselő számára lehetőséget biztosít az általános ügyintézői osztályokból a kiemelt ügyintézői osztályba való kerülésre is. Ebben az esetben viszont már a munkáltatói jogkör gyakorlójának, azaz a vezetőnek a döntése válik meghatározóvá. Az Áttv. felsorolja azokat a szempontokat, amelyeket a vezetőnek számításba kell vennie az állami tisztviselő átsorolása alkalmával. Ez esetben legfontosabb kritérium a tisztviselő által nyújtott teljesítmény, amelynek megítélését általánosan a teljesítményértékelés és minősítés eredményei kell, hogy támogassanak. Ugyanakkor a vezető nem hagyhatja figyelmen kívül a tisztviselő állami szolgálati jogviszonyban eltöltött idejét, az eddigiek során megszerzett tapasztalatait, érdemeit, a betöltött munkakörét, s az ehhez kapcsolódó terheléseket, illetve felelősségi köröket sem.

További sajátossága az állami szolgálati jogviszonynak, hogy az állami tisztviselő *illetmény*ének összege nem különféle komponensekből (alapilletményből, illetménykiegészítésből, valamint illetménypótlékokból) áll össze, – szemben pl. a kormánytisztviselők vagy a köztisztviselők illetményével – hanem az előbbiekben ismertetett előmeneteli fokozatokhoz tartozó értéksávok alsó és felső határai között meghatározott módon. Itt újra a vezető szerepe, döntési kompetenciája válik hangsúlyossá és szélesedik ki, amelyet a besorolásnál bemutatott szempontrendszer tart mederben.[8] A vezető mérlegelési jogának korlátja az értéksáv alsó határa, amely biztosítja a tisztviselő illetményhez való jogát.



2. sz. ábra: Az illetmény összegének megállapítása az Áttv.-ben. (Forrás: Saját szerkesztés a jogszabályi rendelkezések alapján.)

Az Áttv. szerint az állami tisztviselő illetményének mértékét legnagyobb mértékben teljesítménye határozza meg. A közszolgálati dolgozó munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva, írásban értékeli. Látható, hogy a *vezető mérlegelési jogköre* rendkívül *széleskörű*. A Kttv. esetében kizárólag az alapilletmény eltérítésekor tapasztalható ilyen tágan értelmezhető mérlegelési jogkör. Ennek azaz oka, hogy a teljesítményértékelésnek és minősítésnek mindössze fakultatív jogkövetkezménye az alapilletmény eltérítése a Kttv. pragmatikájában. Ezt azért indokolt megemlíteni, mert mind a teljesítményértékelés és minősítés eredményének a megállapítása, mind pedig az eltérítésről való döntés a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörét képezi. Ez amint fentebb olvasható, az Áttv. esetében általánosnak tekinthető, annál is inkább, hiszen a kiemelt ügyintézői osztályba való sorolás során, illetve az illetmény összegének megállapításakor is elsősorban a tisztviselő teljesítményének megítélése játszik döntő szerepet az egyéb, munkáltatói szempontrendszerben szereplő tényezők értékelése mellett.

Azt nem állítjuk, hogy a rugalmas szabályozású és egyre erősebben teljesítményorientált díjazás irányába történő, ilyen mértékű elmozdulás káros volna, azt azonban igen, hogy ez felvetheti a *stabilitás* és a *jogbiztonság* veszélyeit. Ennek értékelése azonban nem e rövid cikk feladata. Annyi viszont e sorokban is megállapítható, hogy a vezető milyen *döntések*et hozhat mérlegelési jogkörében a tisztviselő alapilletményének meghatározása során.

Az illetményekkel kapcsolatos vezetői döntések típusai

A döntések csoportosítása			
Kötöttsége szerint	**Kötött**	**Viszonylagosan kötött**	**Viszonylagosan kötetlen**
Az értékelés módja szerint	Formális	Formális/Informális/ Diszkrecionális	Formális
Az értékelés típusa szerint	Minősítés	Teljesítményértékelés, Minősítés/ Munkaértékelés/ Szabad belátás	Teljesítményértékelés és minősítés
A vezetői jogkörök viszonya szerint	Kógens – Mérlegelési (gyengébb)	Kógens – Mérlegelési (erősebb)	Mérlegelési – Kógens (fordított)
A cikkben szereplő jogintézm. alapján	Alapilletmény (előmenetel gyorsítása és lassítása)	Alapilletmény-eltérítés	Az állami tisztviselő besorolása és illetményének megállapítása
Jogviszony szerint	Közszolgálati	Közszolgálati és kormányzati szolgálati	Állami szolgálati

3. sz. ábra: Az illetményekkel kapcsolatos vezetői döntések jellemzése. (Forrás: Saját szerkesztés.)

Alapvetően *háromféle döntési alternatívá*t különböztethetünk meg ebben a körben, amelyek tulajdonképpen a közszolgálati jog egy-egy fejlődéstörténeti korszakának jellemzőit foglalják össze.

A *kötött* döntések elsősorban a szenioritás alapján felépülő rendszerekben hangsúlyosak. Itt a tisztviselő teljesítményét mindössze a minősítéseken keresztül van lehetőség figyelembe venni, tehát a vezető jóval szűkebb mérlegelési joggal rendelkezik, és sokkal inkább a törvényben foglalt illetményszabályok határozzák meg a tisztviselő illetményben történő előmenetelét. Ez hazánkban tisztán 1995-ig, a Ktv.-ben érvényesült.

A *viszonylagosan kötött* döntések már több szempontot is figyelembe vevő illetményrendszerekben jellemzők. A vezetők mérlegelési joga sokkal erőteljesebb, abból következően, hogy a tisztviselő által nyújtott teljesítményeknek nagyobb szerepe van az illetmény összegének meghatározása során. Magyarországon a Ktv.-ben vezette be a jogalkotó először ezeket a jogintézményeket, ugyanakkor a Kttv. már hatálybalépése óta ezt a megoldást követi.

Végül a *viszonylagosan kötetlen* típus ismertetése következzék. Ebben a csoportban a mérlegelési jogkör tartalma már erősebb a törvényben foglalt kötöttségeknél. Kötetlenségének viszonylagosságát pedig egyrészt a teljesítményértékelések eredményeinek meghatározottsága, másrészt pedig az azt követő jogkövetkezmények sávokon belüli és ügyintézői osztályok közötti megállapításának fakultatív lehetősége adja. Jelenleg az Áttv. díjazási rendszere sorolható ebbe a kategóriába, s a fejlett országok közszolgálati rendszereiben is e megoldások előtérbe kerülése tekinthető tendenciának.

Felhasznált irodalom

[1] Az 1995. évi XLVIII. törvény 103. §.
[2] Egyéb jogi, gazdasági és politikai megfontolások is álltak mögötte.
[3] Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán: *Köztisztviselői illetmények.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Rt. 1998. p. 40-41. (a továbbiakban: Dudás – Hazafi, 1998.)
[4] Dudás – Hazafi, 1998: i. m. 43-44.
[5] Dudás Ferenc – Hazafi Zoltán – Pölöskei István: *Etika a magyar közigazgatásban: aktuális kérdések és gyakorlat.* Magyar Közigazgatás, 1998/5. 273.
[6] Horváth Attila: *Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és kormánytisztviselői törvényben.* Pro Publico Bono, 2011/2. 105.
[7] Több AB határozat is foglalkozott az eltérítés jelzett időszakával.
[8] Kérdés, valóban elégséges-e a részletes szabályok nélküli szempontrendszer.