

JAVASLAT

(az OKÉT Munkavállalói Oldal számára)

a közszolgálati jogviszonyokban állók szakmai illetményelőmenetelének szabályozására*

I.

AZ AKTUÁLIS HELYZET ELEMZÉSE

Bevezető:

Három évtizede a jogalkotás képtelen a közszolgálati jogviszonyban állók (közalkalmazottak, a köztisztviselők a kormánytisztviselők) díjazásának konzisztens szabályozására. A jogalkotási törvénynek az alapos előkészítésre vonatkozó rendelkezései – kétségtelenül időigényes – érvényesítése helyett a hirtelen, sokszor ad-hoc jellegű jogalkotási reakciók, a közszolgálati törvényi szintű szabályozásának ellentmondásokkal terhelt szétzilálásához vezetett.

1.) Három közszolgálati törvény 1992 évi XXXIII. (Kjt.) 2011 évi CXCIX (Kttv.) 2018. évi CXXV (Kit.) egymással ellentétes illetményelőmeneteli szabályozása:

A Kjt. 2010 után bekövetkezett jelentős hatályvesztésének elsődleges oka az, hogy a jogalkotás (átfogó módosítással) nem változtatta meg az alapvetően a szolgálati időn alapuló (és 13 év alatt teljesen amortizálódott) közalkalmazotti előmenetelt. E helyett egyes ágazatokat, szakterületeket (pl. egészségügy, kulturális szolgáltatás, előadóművészet, szakoktatás) és munkáltatókat (pl. egyetemek) - bármely hatásvizsgálat nélkül-, a versenyszféra foglalkoztatási viszonyait rendező Munka Törvénykönyve [Mt.] hatálya alá helyezte át, vagy csupán formálisan önálló jogviszonyt létesített.

A közigazgatás legrosszabbul díjazottja a köztisztviselő. A Kttv. (ugyancsak szolgálati időn alapuló előmeneteli rendszere) ellentétben a Kjt.-vel és a Kit.-tel abszolút egyensúlytalan helyzetet teremt azzal a megoldással, hogy a munkáltató minősítés, (ennek hiányában teljesítményértékelés) alapján egyoldalúan módosíthatja és akár 20 %-al csökkentheti az illetményt. Ehhez képest az Mt. sokkal inkább védi a munkavállalót, hiszen az alapilletmények megfelelő funkciójú alapláb csak közös megegyezéssel módosítható.

A Kttv. hatálya alól (leginkább a magasabb jövedelem biztosításáért) „kiharított” **Kit.** illetményrendszere a Kjt.-től és a Kttv.-től tér el gyökeresen. A közszolgálatban töltött idővel megszerzett szakmai gyakorlatot figyelmen kívül hagyva, **a közigazgatási szerv a kormánytisztviselő illetményét a Kit. alapján egyoldalúan** – az önkényes eljárást a törvény által elősegítve – **állapítja meg** az álláshelyhez tartozó besorolás szerinti sávon belül.

Mindez egyben ahhoz az ellentmondáshoz is vezetett, hogy – nem kitérve még a 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról – a magyar közigazgatás köz- és kormánytisztviselőinek illetménye gyökeresen eltérő feltételek mellett, és eltérő bérszínvonalat biztosítva van kodifikálva.

2.) A közszolgálati illetményelőmenetek „megszűnése”:

A Kjt. és a Kttv. hatálya alatt dolgozó közalkalmazottak és köztisztviselők jelentős hányadukban **teljesen elveszítették** a versenyszférával szemben a jogszabályi komparatív előnyként megszerzett **garantált illetmény-előmenetet**.

A Kttv. előmenetelének bázisát jelentő illetményalap (38.650 Ft), és **a Kjt.** vonatkozásában (az ugyanilyen funkcióval rendelkező) a fizetési osztályok első fizetési fokozataihoz kapcsolódó forintösszeg 13 évi befagyasztása „eredményezte” ezt. Ennek következtében az illetményelőmenetel a hatálya alá tartozók jelentős, (évről évre szélesebb körű) hányadánál nem garantál mást, mint a minimálbérre, vagy a garantált bérminimumra való jogosultságot. A tényleges illetmény összege, nem függ a munkakör betöltéséhez szükséges iskolai végzettségtől, szakképzettségtől és a szolgálati időtől.

3.) Az alapjog sérelme:

A Kjt-ben és a Kttv.-ben a munkakörök jelentős része tekintetében az illetménytábla funkcióvesztését eredményező jogalkotói passzivitás elvezet az Alaptörvény ellenességhez.

A közalkalmazottak esetében 2021-re szinte a teljes illetménytábla az Alaptörvény következő rendelkezéseivel ellentétes:

- **az emberi méltóság sérthetetlen**
- **Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen – többek között – egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja**
- **minden munkavállalónak joga van – többek között – a méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.**

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma vonatkozásában alkotmányellenes megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben levő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbséget, mely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő bánásmód (méltóság) alkotmányos követelményét sérti.

A Kjt. illetménytáblájának szabályozása az összehasonlítható helyzetben lévő közalkalmazotti jogviszonyban állók között alaptörvény-ellenes, figyelemmel arra, hogy az a közalkalmazottak egyéb helyzetére, nevezetesen

- egyrészt a munkakörök betöltéséhez szükséges **iskolai végzettségre**, illetve az állam által elismert szakképesítésre, szakképzettségre,
- másrészt a besorolásukhoz elismert **közalkalmazotti jogviszonyban töltött idejük tartamára**

figyelemmel éppen, hogy **nem alkalmaz megfelelő megkülönböztetést.**

A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának összefoglaló véleménye alapján a munkakör betöltéséhez szükséges szakképzettség és a besoroláshoz szükséges közalkalmazotti jogviszonyban töltött idő, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 8. § t) pontjában foglalt „egyéb helyzet”, mint védett tulajdonság fogalmi körébe tartozik.

Ugyanezen következtetés állapítható meg a Kttv. illetménytáblája esetében is. Így például az I. besorolási osztályba (felsőfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők) tartozók többsége és II. besorolási osztályba soroltak (középfokú végzettségű közszolgálati tisztviselők) teljes körében az illetménytábla funkcióvesztése folytán alapilletmény címén egyaránt a garantált bérminimumra jogosultak.

II.

JAVASLAT A KONZISZTENS ILLETMÉNYELŐMENETELI RENDSZER MEGALKOTÁSÁRA

1.) Az illetményelőmeneteli rendszer hármass célja:

- újra megteremteni a munkaerőpiacon a közszféra munkaerő megszerző és megtartó képességét.
 - egzisztenciális stabilitást és a szó pozitív értelmében kiszámítható előmenetelt biztosítani a közszolgálatban a követelményeket teljesítő dolgozóknak.
 - a rendszer alkalmassá tenni az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére. A negatív diszkrimináció esélyét alapvetően kizárná, az hogy
- díjazás összegét kizárólag a törvény kógens alkalmazásával kell megállapítani (alapilletmény, munkakörértékelésen alapuló illetménykiegészítés),
 - a munkáltatói mérlegelési jogkör biztosítása (illetménykiegészítés megállapítása a minősítés alapján) esetén részletesen meghatározandók az értékelési szempontok, módszerek és eredmények.

A homogén és elsősorban

- a munkakörhöz szükséges iskolai végzettségen, szakképzettségen,
- a munkafeltételeken és a felelősségen,
- a szakmai tapasztalaton
- a minősítésen

alapuló differenciált illetményrendszer feleslegessé (megszüntethetővé) tenné a közszféra „szétzilált” szabályozását. Megszüntethetné a széttagoltság első számú indokát. Így például nem lenne szükség arra, hogy a közigazgatás személyzetének – ténylegesen azonos jogállását – három törvény állapítsa meg.

2.) Az illetményelőmenetel hatálya

Az illetményelőmeneteli rendszer kiterjedne:

- a Kjt., a Kit. és a Kttv. hatálya alá tartozó szakmai személyzetre (közalkalmazottaknak, köz- és kormánytisztviselőknak). Ezzel egyidejűleg megszüntetendő, hogy a Kit. és a Kttv. hatálya alá tartozó munkáltatóknál az alkalmazottak egy része – a versenyszféra szabályai szerint, de feltételei hiányában – az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszonyban kerüljön foglalkoztatásra.
- ezen illetményrendszer szabályait kell alkalmazni azon közalkalmazotti jogviszonyban állókra, akik tekintetében külön törvényben önálló díjazási szisztéma került megállapításra, de az funkcióját veszítette (pl. a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény pedagógus-életpálya rendszere, aminek elégtelenségét bizonyítja a növekvő pedagógushiány),
- vissza kell állítani azon, a Kjt. hatálya alól kiszervezettek közalkalmazotti jogállását, akik esetében a jogalkotás nem biztosított olyan illetményelőmeneteli rendszert, ami garantálja az általuk ellátott közszolgáltatás társadalmi igények szerinti biztosítását (pl. egészségügyi szakdolgozók).

3.) Az illetményelőmeneteli rendszer három pillére

Az illetményelőmenetel három, különböző karakterű díjazási jogcímet foglalna magában:

Az ALAPILLETMÉNY, amit a munkakör betöltéséhez szükséges iskolai végzettség, képezés határoz meg (e szerint történik a besorolás), és a szolgálati időnövekedése garantálja egyrészt a fizetési fokozatban a bérnövekedést.

Az iskolai végzettség figyelembe vételének következményeként – pótlandó az Mt. szabályozási hiányosságát – a közszolgálatban bevezetésre kerül a diplomás minimálapilletmény, kizárva ezzel azt az anomáliát, hogy például egyetemi végzettséget igénylő munkaköröket betöltők is az Mt. felhatalmazása alapján szabályozott garantált bérminimumra legyenek csak jogosultak. Ezzel felszámolva azt az alkotmány sértő helyzetet, ami a díjazásban megszüntette a különbséget a diploma és az érettségi között.

A minősítés eredménye alapján járó ILLETMÉNYKIEGÉSZÍTÉS korlátozza a jogviszonyban töltött idő bérmeghatározó szerepét. Ennek összege a törvényben meghatározott időközönként elvégzendő minősítés alapján az illetmény százalékában, ún. „től-ig” módon, a minősítés eredményétől függően kerül megállapításra

A MUNKAKÖRI ILLETMÉNYKIEGÉSZÍTÉS, ami valamennyi munkakör tekintetében az ún. **munkakörértékelés** módszerének alkalmazásával valamennyi munkakör tekintetében azokat külön-külön fokozatokba sorolja. Az azonos munkakör betöltésének eltérő feltételei (pl. fizikai igénybevétel, pszichés terhelés, informatikai eszköz alkalmazása, idegennyelv használata, vezetői státusz) alapján differenciálja a díjazás mértékét – feleslegessé téve számos illetménypótlékot (pl. idegennyelvtudási, illetve egészségkárosító kockázatok közötti munkavégzésért járó pótlék, munkaköri pótlék, vezetői pótlék).

4.) Az illetmény összegének megállapítása

A legalább a minimálbér összegének megfelelő mértékű illetményalap és

- a) az alapilletmény, valamint
- b) a szakmai- és a munkaköri illetménykiegészítés

szorzatának együttes összege adja (a javaslat szerint) az illetményt.

Ezen belül az illetményalapot és a besorolás fizetési fokozataihoz kapcsolódó szorzókat úgy kellene meghatározni, hogy

a) pályakezdők esetén

aa) a legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott alapilletménye megfelel a kötelező legkisebb munkabér összegének,

ab) az aa) pont szerinti iskolai végzettséget vagy szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott alapilletménye feleljen meg a garantált bérminimum összegének,

ac) a felsőfokú iskolai végzettséget vagy szakképzettséget igénylő munkakörben a diplomás garantált alapilletmény jár;

b) a szolgálati idő – mint többlet teljesítményt jelentő, értékelhető szakmai tudás - biztosítson valós előmenetelt a díjazásban, a szolgálati idő növekedésével arányosan emelkedjen az alapilletmény összege.

Budapest, 2021. november 15.

Készítette: Boros Péterné
MKKSZ Elnök

** Ehhez az előterjesztéshez felhasznált szakmai publikáció, a szerző engedélyével – és nyilatkozatának megfelelően – forrás megjelölése nélkül történt.*