

ZRÍNYI MIKLÓS
NEMZETVÉDELMI EGYETEM

Alkéri István ezredes

**A tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer és a hazai közszerológati
illetményrendszer viszonya
(az egységes közszerológati törvény lehetséges hatásai a honvédség
előmeneteli- illetményrendszerére)**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető: Dr. Rác Károly
a közgazdaságtudományok kandidátusa

Budapest 2003

TARTALOMJEGYZÉK

	C í m	Oldalszá m
	Bevezetés.....	1.
I.	Fogalmak, az illetmény elhelyezkedése a kompenzációs és ösztönzési rendszerben.....	9.
II.	Történeti előzmények.....	16.
III.	A közszerológálati és katonai illetményrendszerek közös koncepcionális alapjai.....	25.
IV.	A közszerológálati illetményrendszerhez igazodó tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszerek jellemzői, tapasztalatai.....	34.
	1. A közvetlen történeti előzmények.....	34.
	2. A katonák jogállásáról szológ törvény tervezete, az első kísérlet egy közszerológálati alapú illetményrendszer létrehozására	39.
	3. Az 1996. évi XLIII. törvény illetményrendszerének kidolgozása.....	47.
	4. Az 1996. évi XLIII. törvény szerinti illetményrendszer bevezetése.....	52.
	5. Kísérlet az 1996. évi XLIII. törvény keretében a tiszthelyettesi illetménytáblázat módosítására.....	61.
V.	A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szológ 2001. évi XCV. törvény által bevezetett új illetményrendszer.....	66.
	1. A hivatásos és szerződéses katonák szológálati viszonyának alakulását szológáló új törvény alapvei	66.

2. A 2002-es illetményrendszer kidolgozásának körülményei.....	68.
...	
3. Az új illetményrendszer bevezetésének eddigi tapasztalatai.....	72.
.....	
VI. Illetménystruktúrák, illetményszínvonalak (1990-2002)	78.
1. Illetménystruktúrák	78.
2. Illetményszínvonalak	83.
VII. Befejezés (az egységes közszolgálati illetményrendszer lehetséges koncepciója a honvédség szemszögéből).....	87.
1. Az EU csatlakozás várható hatása a tiszti, tiszthelyettesi jövedelmekre.....	
2. Az egységes közszolgálati illetményrendszer lehetséges koncepciója a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer szemszögéből.....	87.
.....	91.
VIII. Összegzett következtetések, tudományos eredmények, ajánlások.....	100.
.....	
1. Összegzett eredmények.....	100.
2. Tudományos eredmények.....	102.
3. Ajánlások.....	103.
Irodalomjegyzék.....	104.
Mellékletek.....	I-XXIII

B E V E Z E T É S

Egyre értékesebb szokássá kezd válni, hogy a doktori disszertációkat, egyetemi, főiskolai diplomamunkákat, szakdolgozatokat mottóval látják el. A mottó kiválasztása különleges és kifinomult folyamatot jelent, mivel a szerző ennek segítségével jelezheti előre, hogy dolgozata milyen gondolatvilág körül forog, milyen indíttatásból készült, sőt témától függően egy jól kiválasztott idézet akár arra is alkalmas lehet, hogy néhány sorban a szerző szakmai hitvallásáról is összegzett képet kaphassunk. Azt hiszem, nem járunk messze az igazságtól, ha kijelentjük, hogy a mottó kiválasztásának mára külön szertartása alakult ki és számos esetben a megfelelő idézet megtalálása – természetesen azok esetében, akik kellő érzékenységet, affinitást mutatnak eme terület művelése során – felér akár egy fejezet megírásával, annak végleges formába történő csiszolásával.

Vannak azonban „szerencsés emberek”, akik dolgozatuk összeállítása, a kapcsolódó szakirodalom, tudományos művek, vagy éppenséggel a szakterületükkel összefüggő köznapi események, hírek olvasása, hallgatása során kapnak olyan indíttatást, hogy dolgozatuk eme igen fontos részét készen kapják és nem kell jelentős időt tölteni azzal, hogy gondolataikat – mondjuk így köznyelven – valamiféle frappáns idézettel, vagy ha a téma lehetővé teszi, kellemes adomával kezdhessék.

Ebből a szempontból magamat rendkívül kivételezettnek tekinthetem, mondhatni szerencsés csillagzat alatt születtem. Mondom ezt azért, mert igazán kevesen mondhatják el magukról azt, illetőleg keveseknek adatik meg az a lehetőség, hogy kezdő gondolataikat, amelyet akár mottóvá is fejleszthetnek, már a kezdetek-kezdetén megszerezhetik, anélkül, hogy a teljes gondolatsoruknak akárcsak a töredéke összeállt volna elméjükben. Az ilyesfajta behatás persze több, mint egyszerű ötlet, az esetemben kifejezett inspirációt jelentett, s az indító élmény kissé keserédes töltete

csak eltökélt abbéli szándékomban, hogy az általam megcélzott, vállalt témára igenis szükség van a tudományos, de a mindennapi életben is.

Felvételizvén a doktori kurzusra, a felvételi bizottság kérdéseinek meghatározó része az általam megjelölt kutatási témát feszegette. Nevezetesen, hogy vállalásom milyen tudományos értéket hordozhat, milyen új eredményeket várok, különös tekintettel annak jövőbeni alkalmazhatóságára? E kérdésben egyúttal az is benne szerepelt, hogy leendő kutatásaim során, illetőleg a dolgozat összeállításakor milyen igényeknek, szempontoknak kell eleget tenni.

A kérdések meghökkentettek (az igazat megvallva talán bosszantottak is) és – még egyszer hangsúlyozom, a rendkívül korrekt és tárgyilagos vélemény ellenére – szakmámat is megtámadva éreztem.

Kezdetben ez az érzés, belátom abból táplálkozhatott, hogy minden bizonnal elszoktam attól a gondolattól, hogy újra az iskolapadba kerülök és ebből a döntés-előkészítő, ne adj Isten döntéshozó szerepkörből átkerülök a véleményező, véleményformáló szerepkörbe, amely tartalmában jelentékeny módon eltér a szolgálati tevékenységemtől. Az idő előrehaladtával ez az érzés azonban, amelyet valószínűsíthetően sok más doktorandus társam is átélt a kezdeti időkben, hamarosan elcsitult bennem.

Ráébredtem, az igazi negatív érzületet az keltette bennem, hogy szembesülnöm kellett azzal, hogy az általam művelt szakterület, mennyire háttérbe szorult a honvédségi tudományos életben.

Miért van ez? – tettem fel magamnak a kérdést.

A pénzügynek és a számvitelnek a hadtudomány területén valóban alacsony képvisellete van, annak ellenére, hogy az utóbbi években egyre gyarapodik azoknak a kollégáknak a száma, akikben van kellő igény és kapacitás arra, hogy szakmai

tudásukról, elképzeléseikről a tudomány területén is beszámoljanak. A kellő, vagy elvárható jelenlét minden valószínűség szerint egyrészt abból táplálkozik, hogy a pénzügyi-számviteli szakemberképzés, továbbképzés jelentős részben a katonai felsőoktatás keretein kívül, elsősorban polgári egyetemeken történik. Ebből következően a tudomány iránt fogékony szakemberek korábban a doktori fokozataikat is meghatározóan közgazdaságtudományi egyetemeken, vagy karokon szerezték meg és a későbbiekben nem fordítottak kellő érdeklődést a hadtudomány iránt és - néhány üdítő kivételt leszámítva - publikációkkal is adósok maradtak.

Különösen nagy hiányérzetem támadt akkor, amikor is a pénzügyi-számviteli tevékenységben belül szakterületemmel, az illetmény- és bérpolitikával szemben kellett belátnom, hogy nagy lehetőségek maradtak kihasználatlanul. Történt ez annak ellenére, hogy e szakterület mindenkori irányítói, szakértői, elismert katonai vezetők, specialisták voltak. Az összegyűjtött forrásmunkák ismeretében bizton kijelenthető, hogy az általuk készített, összefogott jelentések, előterjesztések, belső használatra készült tanulmányok messzemenőig kiállnák a próbát bármilyen összevetésben.

Megítélésem szerint ez az indíttatás már önmagában is elégséges lenne a tudományos területen való erőpróbához. Ezen túlmenően azonban – a történeti előzményekkel azonos súllyal – aktuális történések is arra sarkaltak, hogy a doktori értekezésem tárgya újdonsággal és gyakorlati használhatósággal rendelkezhet a tudomány területén.

A rendszerváltozás (1990.) óta az illetmény- és bérpolitikában rendkívüli változások következtek be. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy minden sajátos jogállású munkavállalói réteg számára (köztisztviselő, közalkalmazott, ügyészek, bírák, munkavállalók) az utóbbi 13 évben új jogállási törvényt, annak részeként pedig önálló előmeneteli és illetményrendszert fogadtak el a jogalkotók. Ennek keretében a honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogait és kötelezettségeit is új törvényi alapokra fektették. Történt ez először 1996. évben, amikor is a más fegyveres és rendvédelmi szervezetekre vonatkozóan (határőrség, rendőrség, büntetés-

végrehajtás, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, vám- és pénzügyőrség) egyetemben megjelent a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény. Majd ezt követően, e körből kiválva, a honvédség hivatásos és szerződéses állománya számára - 2002. január 1-jétől - már a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. XCV. törvény normáit kell irányadónak tekinteni.

Vállalt témám szempontjából a fentiek annyiban is meghatározóak, hogy a két időponttal egy időben két új illetményrendszer is hatályba lépett, s ezek jelentős változásokat eredményeztek a honvédségi illetménypolitikában is.

[Meg kell jegyezni, hogy habár a közsolgálat más területein még az eredeti alaptörvények vannak hatályban, a kihirdetésük óta eltelt több, mint 10 esztendő alatt (a köztisztviselői, közalkalmazotti törvényeket 1992. évben fogadták el) azokban számos meghatározó változás következett be, amelyek esetenként az illetményrendszerek alapelveit is érintették.]

Amennyiben tehát tömören kívánjuk jellemezni az elmúlt tíz év történéseit, akkor az állami alkalmazottakra vonatkozó szabályoknál a dezintegráció folyamatát figyelhetjük meg, vagyis minden jól elkülöníthető alkalmazotti réteghez önálló előmeneteli és illetményrendszer illeszkedik.

A dezintegrációs folyamattal egy időben – különösen a közalkalmazotti szférából kiindulva – egyre erőteljesebben jelentkezett egy egységesítési törekvés is. Nem ad okot meglepetésre a közalkalmazotti réteg kezdeményező szerepe, hiszen ez az a foglalkoztatotti réteg, amelynek illetményhelyzetét a legtöbb vita kísérte és nem alaptalanul érezhették azt, hogy a köz érdekében tevékenykedők között számukra biztosítják a legalacsonyabb kereseteket. Ezen túlmenően szakmai körökben is egyre nagyobb hangot kapott az egységes közsolgálati törvény kidolgozásának a követelménye, tekintettel arra, hogy a különböző jogállási törvények egyre inkább eltávolodtak egymástól, s a közöttük lévő összehangolatlanság már szakmailag is egyre kevésbé volt védhető.

Habár az egységes közszolgálati törvénnyel kapcsolatos szakmai előkészületi munkálatok már 2000. évben megkezdődtek, a komoly lökést a 2002-es kormányváltás után érzékelhetjük. Az utóbbi három-négy évben számtalan koncepcióval találkozhattunk, amelyek egy egységes közszolgálati törvény kidolgozásának feltételeit vázolták. Ezek az elképzelések elhaltak és érdemi munkálatokra nem került sor.

A 2002. évi kormányváltást követően az egységes közszolgálati törvény elfogadása immár hivatalosan is a kormányprogram részévé vált, mi több Vadász János kormány megbízott államtitkár vezetésével megalakult a Közszolgálati Reform Kormány megbízotti Hivatal, amelynek feladata az egységes közszolgálati törvény kidolgozása.

A Kormány döntése szerint az egységes közszolgálati törvény részét kell, hogy képezzék a köztisztviselőkre, a közalkalmazottakra, a más fegyveres és rendvédelmi szervekre, valamint a honvédségre vonatkozó együttes szabályok. Így a törvény részeként egy helyütt kell szerepelniük a különböző ágakra érvényes előmeneteli és illetményrendszereknek is.

A jelzett dezintegrációs folyamatok következtében előállt helyzet nem könnyíti a kidolgozói munkálatokban résztvevő szakemberek munkáját. Nem beszélve arról, hogy a szakmai kérdések megválaszolása mellett rendkívüli érzékenységet kell tanúsítani az ilyenkor óhatatlanul felmerülő érdekellentétek szintetizálására is.

Az új egységes közszolgálati törvény illetmény- és előmeneteli rendszere kidolgozásának előfeltétele viszont, hogy fel kell térképezni, hol tartanak az egyes ágakra vonatkozó normák. Milyen helyzetben találhatóak az egyes rendszerek, milyen közös pontok ragadhatók meg közöttük, avagy a kezdetektől, időközbeni módosításuk eredményeként milyen mértékű különbözőségek képződtek, illetőleg az ágak alapjaiból fakadóan, milyen eltérések tapasztalhatók? E nélkül – megítélésem szerint –

lehet ugyan egy elméletileg jól működtethető rendszert konstruálni, az ahhoz vezető út azonban – kiinduló pont hiányában – homályban marad és adott esetben érzékeny veszteségekkel kell majd szembesülni.

Az egységes közszolgálati törvény tehát a honvédség tiszti, tiszthelyettesi állománya számára is jelentős változásokat hordozhat magában, érintve az előmeneteli és illetményrendszert, de a tervek szerint az egységes közszolgálati törvény a közszolgálatban állók társadalombiztosítási ellátásaira is speciális szabályokat alkotna. Ez pedig a másik jelentős, kedvezményes katonai járandóságra, a szolgálati nyugdíjra is befolyással lehet.

Tovább lépve, a téma már csak abból a szempontból is érzékeny a honvédség számára, mivel a személyi állomány körében a tisztek és tiszthelyettesek mellett megtalálhatók a köztisztviselők és a közalkalmazottak is (az egységes közszolgálati törvény másik két jelentős ága). E három eltérő előmeneteli és illetményrendszer már így is számos feszültség forrása volt a honvédségi berkekben és előre borítékolható, hogy e problémák az egységes közszolgálati törvény kidolgozása során minden korábbinál erőteljesebben fognak felszínre kerülni.

Az egységes közszolgálati törvényre való felkészülés tehát a honvédség tiszti és tiszthelyettesi állománya esetében megkerülhetetlen. Ehhez azonban fel kell tárnunk az elmúlt több, mint tíz év történéseit, fejleményeit. Ezen belül is különös tekintettel kell lennünk a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer és a más közszolgálati illetményrendszerek egymáshoz való viszonyára. E tényfeltáró munka nélkül a készülő egységes közszolgálati illetményrendszer felkészületlenül érhet bennünket és olyan következményekkel kell majd szembesülnünk, amelyek beláthatatlanok a honvédség humánerőforrás-gazdálkodásában.

Dolgozatomban tehát az elmúlt 13 év 3 illetményrendszerét veszem górcső alá. Honnan indultunk és hová érkeztünk? Mi motiválta az egyes illetményrendszerek bevezetését, azok időközbeni kisebb-nagyobb módosítását? Az eredetileg

megfogalmazott illetménypolitikai elvek milyen eredményekre vezettek a gyakorlatban? Milyen tanulságokat vonhatunk le ezekből az elkövetkezendőkre? Milyen fokon beszélhetünk önálló tiszti, tiszthelyettesi illetménypolitikáról, avagy helyesebb terminológiát alkalmazunk akkor, amikor is azt mondjuk, hogy illetményrendszerünk sajátos eleme a közszolgálati illetményrendszereknek? A közszolgálati illetményrendszereken alapuló illetményrendszereinkből milyen következtetések vonhatók le? A jövőre nézve pedig, milyen perspektívák állhatnak a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer előtt?

Kutatásaim során az alábbi vizsgálandó területeket jelöltem ki, illetőleg a feladatokat az alábbiak szerint csoportosítottam:

- Az illetmény fogalmának tisztázása, elhelyezése a kompenzációs és ösztönzési rendszerben
- A kutatási időszak előtt érvényben lévő illetménypolitika áttekintése.
- A tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer, illetőleg a más közszolgálati illetményrendszerek kapcsolatrendszerének vizsgálata.
- A közszolgálati illetményrendszereken alapuló tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszerek működésének és következményeinek vizsgálata.
- A tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer összetevőinek elemzése.
- A tiszti, tiszthelyettesi reál és nominál illetmények vizsgálata az 1990-2002-es időszakban.
- Az egységes közszolgálati előmeneteli és illetményrendszer kialakítása lehetőségének a vizsgálata.

Az értekezésem során a következő tudományos célokat tűztem ki:

- Meghatározni a katonai illetményrendszer, valamint a más közszolgálati illetményrendszerek közötti kapcsolatrendszer.
- Rendszerbe foglalni a közszolgálati illetményrendszeren alapuló tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszerekben bekövetkezett módosulásokat, azok következményeit.

- Javaslatot tenni az egységes közszolgálati illetményrendszeren belül egy lehetséges alternatívára a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer számára.

Az értekezésemben a kitűzött célokat az alábbi módszerekkel kívántam elérni:

1. Az illetmény- és bérrendszerekkel kapcsolatos hazai és külföldi szakirodalom tanulmányozása. (Vizsgálataim azonban nem terjednek ki a külföldi hadseregek illetményrendszereinek elemzésére, értékelésére.)
2. A honvédségi, a más fegyveres és rendvédelmi, továbbá a közszolgálati illetményrendszereket tartalmazó törvények és jogszabályok, valamint azok tervezeteinek vizsgálata, elemzése.
3. Konzultációk folytatása a közszolgálati szféra humán és pénzügyi szakembereivel.
4. A történeti részeknél interjúk készítése az akkor aktív és az eseményekben tevékenyen résztvevő személyekkel.
5. Jelentős részben a HM Központi Pénzügyi és Számviteli Hivatal irattári anyagainak áttanulmányozása és abból következtetések levonása.
6. Statisztikai adatok elemzése és abból következtetések levonása.
7. Résztvétel a honvédség tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszereinek kidolgozásában, annak bevezetésének gyakorlati lebonyolításában.
8. A fogalmak szerkezetének vizsgálata.

I.

Fogalmak, az illetmény elhelyezkedése a kompenzációs és ösztönzési rendszerben

Az **illetmény**, mint a munkabér, bér szinonim fogalma, az utóbbi tíz évben honosodott meg a közszerológati illetményrendszerekben. Annak elötte kizárólag a fegyveres és rendvédelmi szervezetek illetményrendszereiben találhattuk meg ezt a terminológiát. Söt, e szervezeteknél is csak a katonaállomány esetében volt helyes ez az elnevezés, mivel a polgári alkalmazotti állomány részére is hivatalosan munkabért folyósítottak. Az illetmény, mint önálló terminológia használatának háttérbe szorulása, az ötvenes évekre vezethető vissza. Hiszen például a „közszerológati illetmények és nyugellátások tárgyában kiadott 2.500/1945. M.E. rendelet még egységesen az illetmény fogalmát használja a tényleges szolgálatban álló közszerológati alkalmazottak fizetése terén^{28.p.1.§.}.

Érdekeségként kell megjegyezni, hogy a hivatkozott kormányrendelet szerint közszerológati alkalmazottnak az állami, vármegyei, városi, községi, állami vas-, acél- és gépgyári, állami kőszén- és ércbányászati tisztviselők, és egyéb alkalmazottak – kivéve a magyar posta tisztviselőit és egyéb alkalmazottait – továbbá a honvédség tisztjei, tiszthelyettesei és legénységi állományú tagjai, az államrendőrség őrszemélyzete, valamint a közalapok és a közalapítványok, fővárosi közmunkák tanácsa, végül a vármegyei alapok alkalmazottai számítottak.

Az 1949-es Alkotmány elfogadását követően a közszerológat a korábbi terminológia szerint megszűnt, következésképpen az ahhoz kapcsolódó valamennyi ismérv is, így az illetmény is értelmét veszette és egyedül a fegyveres és rendvédelmi szervezetek katonaállományának fizetési rendszerében élt tovább ez az elnevezés.

Az illetmény tehát csak 1992-ben, a köztisztviselői és közalkalmazotti törvény keretében foglalja el korábban betöltött helyét. Mindazonáltal tapasztalható, hogy az

illetmény, bér, munkabér, fizetés fogalmak mára szinte teljesen azonos tartalmú fogalmakká váltak a mindennapi életben és a jogszabály-előkészítés, jogszabályalkotás eseteit kivéve nem is kell megróni azokat, akik a napi életben e fogalmakat felváltva használják, példának okáért a nyelvi választékosság érdekében.

Mindamellett el kell ismerni, hogy az illetmény szó önmagában mélyebb tartalmat sejtet, mint a munkabér, bér elnevezések. Abban a vállalt közszolgálat megbecsülése fejeződik ki.

E terminológiai bevezető után próbáljuk tisztázni az illetmény helyét, szerepét.

A 90-es évek ide vonatkozó szakirodalmi a humánerőforrás-menedzsment (réggi terminológiával ez nevezhető helyjel-közzel létszám- és bérgazdálkodásnak) keretében vezették be a kompenzációs és ösztönzési fogalmi rendszert. Vegyük először szemügyre ezek tartalmát, illetőleg az ahhoz kapcsolódó definíciókat.

Bokor Attila a kompenzáció, illetőleg az annak összetevőinek fogalmát a következőképpen adja meg^{2.p.240.}:

„Kompenzáció: minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás, amelyet a munkavállalók a szervezeti tagságukért és munkájukért kapnak.”

A kompenzációs rendszer részét képezi a javadalmazási rendszer, amely „a szervezeti bevételek egy részének a szervezeti tagok számára történő transzformálása, szétosztása, ami elsősorban külső motivációs tényezőként befolyásolja a munkavállalók döntéseit és viselkedését.”

Végezetül a javadalmazási rendszeren belül beszélhetünk ösztönzésről és ösztönzésmentésről, amely a teljesítményalapú, jövőbeni teljesítménycélokat kitűző és azok elérését honoráló kompenzációs megoldásokat foglalja magában.

A fenti fogalmak – habár nyilvánvalóan a versenyszférára vonatkoznak – könnyen behelyettesíthetők a költségvetési, illetőleg azon belül a honvédségi terminológiába is. Az illetmény-, bérrendszerek elhelyezkedését a kompenzációs és

ösztönzési rendszerben plasztikusabban szemlélteti az alábbi ábra, amelyet Tóthné Szikora Gizella állított össze^{8.p.258.}:

Bérezési rendszer (közvetlen javadalmazás)

+Béren kívüli juttatások

Javadalmazási rendszer (anyagis ösztönzők)

+Nem anyagi ösztönzők

Ösztönzési rendszer

A fenti képlet természetesen legalább kétféleképpen interpretálható. Egyrészt felfogható oly módon, hogy az illetmény- és bérrendszer az ösztönzési rendszer kiinduló és így legfajsúlyosabb, meghatározó eleme. Másrészt viszont megközelíthető oly módon is, hogy az ösztönzési rendszer önmagában nem lehet egyenlő a bérezési rendszerrel, hanem azt ki kell egészíteni a közvetett anyagi ösztönzőkkel, illetőleg a nem anyagi ösztönzőkkel.

Amennyiben a hazai közszolgálati illetményrendszerekre tekintünk, meg kell állapítanunk, hogy az ösztönzési rendszerek döntő erejét a javadalmazási rendszerek szolgáltatják és habár szerepük fokozatosan nő, a nem anyagi ösztönzők ma még mindig másodlagosaknak tekinthetők. Különösen igaz ez a honvédség ösztönzési rendszerére, ahol a meghatározó motívum egyértelműen az illetményrendszer kínálata.

Gondolatsorunk végéhez közeledve pedig most már tisztáznunk kell, hogy egy illetmény(bér-) rendszer mit foglal magában. Erre a legfrappánsabb leírás Kővári György tollából olvasható, az alábbiak szerint^{7.p.111.}:

„Bérrendszerek kialakítása és működtetése magában foglalja a bérszintek megállapítását, a bérskála, a bérezési forma és a kereseti összetevők kialakítását, munkakörök (munkavállalók) besorolását a bérfokokban (bércsoportokba), az egyéni bérek emelését, összehasonlító bérvizsgálatokat, a bérköltség ellenőrzését és a bérek elszámolását.”

Vagyis ahhoz, hogy a honvédség tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszereit, illetőleg ahhoz kapcsolódva a közszolgálat más illetményrendszereit teljességgel elemezzük a definícióban szereplő részterületeket kell számbavenni és konklúziókat levonni.

Vizsgálódásaink során azonban – figyelemmel a vizsgált illetményrendszerek sajátos helyzetére – néhány kitéttel kell élnünk, amelyek a következők:

1. A bérköltség értelmezése a költségvetési szférában, különös tekintettel a honvédség esetében, mindenképpen más értelmezést nyer, mint a versenyszférában. Olyan közvetlen mutató, hányados, amely kifejezhetné egy katona foglalkoztatásának költséghatékonyságát nem létezik. Sőt szélsőséges vélemények szerint egy katona „foglalkoztatásának” hatékonyságát kizárólag egy megnyert vagy elvesztett háború mutathatja ki valósan. Ezt a próbát viszont érthetően szeretné mindenki elkerülni.

A fentiek természetesen nem jelentik azt, hogy ne lehetne valamiféle költséghatékonyságról beszélni a tiszti, tiszthelyettesi állomány foglalkoztatásánál, hiszen lényegében ez a kérdés húzódik meg a mögött is, amikor a tiszti állomány csökkentéséről és a tiszthelyettesi, szerződéses állomány növeléséről beszélünk, vagy éppenséggel a hivatásos haderő kialakításának feltételeit kívánjuk megteremteni. Csupán arra szeretnék rámutatni, hogy ez utóbbi kérdések jóval túlmutatnak a dolgozat keretein, elsősorban szervezési, hadműveleti, vezetési összefüggéseik a meghatározóak, illetőleg ez egy újabb, vagy több új dolgozatot jelentene.

2. Hasonlóan az előző ponthoz, nem kívánok foglalkozni a bérelszámolással, amely – bár kétségtelenül fontos része az illetményfolyósításnak – döntően technikai, informatikai kérdés.

E fejezet záró gondolatait az illetményrendszerek szempontjából egy igen érzékeny szemponttal kívánom zárni.

Az illetményrendszerek megítélésénél vissza-visszatérő szempont a benne megtestesülő illetményszínvonal relatív nagysága, vagyis, hogy az abban érdekelt egyén kereseti lehetőségei milyen nagyságrendet érhetnek el. Ez az aspektus kétségkívül eléggé gyakorlatias megfontolásokat tükröz, ugyanakkor számos veszélyt is rejt magában. Az illetményrendszerek eme próbaköve ugyanis ingoványos terepre viheti az érdeklődőt, hiszen ez a vizsgálat már nem csak rendszertani, hanem költségvetési összefüggések tisztázását is megköveteli. Egy illetményrendszer ugyanis elsődlegesen nem forintokat jelent, hanem elveket, módszertant, arányokat.

Természetesen badarság lenne azt hinni, hogy a költségvetési determinációk ismerete nélkül lehet reális illetményrendszert alkotni, hiszen azok döntő többsége nem az íróasztalok fiókjainak készül. Csupán arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy egy illetményrendszerrel szemben megfogalmazódott probléma nem feltétlen magában a rendszerben lakozik, hanem az éppenséggel finansziális elégtelenségre is visszavezethető. Az már más kérdés, hogy a illetményrendszer elveiből, illetőleg a költségvetési pénzeszközök elégtelen színvonalából adódó feszültségek sokszor annyira összemosódnak, hogy kívülállók számára szétválaszthatatlan a felelősségi háttér.

A fentieket összegezve tehát, aki e témával foglalkozik – megítélésem szerint - nem kerülheti meg, hogy az illetményrendszerekkel összefüggésben ne elemezze az illetményszínvonalak nagyságát. Az erre vonatkozó elemzésekhez pedig elsődlegesen **a nominál, illetőleg a reálbérek mutatói adhatnak kellő alapot és ezeket jelen dolgozatomban is ki szeretném aknázni.** A nominál illetményeknél a statisztikai átlagilletmény adatokat lehet alapul venni, amelyekhez azonban néhány alapfeltételt mindenképpen rögzíteni kell.

Így például azt, hogy az átlagon belül természetesen vannak olyanok, akik kedvezőbb, illetőleg kedvezőtlenebb helyzetben voltak az adott évben. Az átlag vizsgálata, azonban az ilyen jellegű elemzéseknél megkerülhetetlen. (Ezt a látszólag

természetes kitévelt azért szükséges külön kihangsúlyozni, mivel a tapasztalatok szerint az egyén az átlagszámokat mindig kételkedve fogadja, különösen azokban az esetekben, amikor is a rávonatköző mutatószám elmarad az átlagtól, illetőleg elmarad egy tőle elvárt zsinórmértéktől. Példaként a 2002. január 1-jei illetményfejlesztést lehetne hozni, melynek során a tisztek illetményfejlesztése meghaladta az 50 %-ot, ugyanakkor a felső vezetési szinteken – az illetményemelés módszeréből eredően – e mérték alatt maradt, s ez visszatetszést keltett eme körben.

A statisztikai adatszolgáltatás módszeréből adódóan az átlagilletmények nem azonos állományra készültek, hanem a felmérés időpontjában szolgálatot teljesítő tisztek és tiszthelyettesek illetményadatainak átlagából számítottak. A számbavételi kör viszont évről-évre menően kisebb-nagyobb mértékben változott.

Részben az előzőekben leírtak miatt megfigyelhető az is, hogy amennyiben összevetjük az adott évre a költségvetésben szereplő illetményfejlesztési mértékeket, azoktól a tényleges illetményszínvonal növekedések eltérnek, döntő többségükben azt meghaladják. Ez a folyamat egyrészt arra vezethető vissza, hogy a tényleges illetmények növekedési mértéke – pl. a rendfokozatban vagy beosztásban való előmenetel, vagy a pótlék jogosultság kiszélesedése miatt – szinte mindig meghaladja a költségvetésben biztosított illetményfejlesztési mértéket. Ennél érdekesebb, hogy e mögött az is meghúzódik, hogy a feltöltetlen beosztások döntő többségükben a szervezeti hierarchia alacsonyabb fokain találhatóak. (Arányaiban inkább több feltöltetlen szakasparancsnoki beosztással kell számolnunk, mint századparancsnokival.) S a feltöltetlen beosztások eme sajátos elrendeződése a főátlagot szintén felfelé tornássza, hiszen az azt feltételezi, hogy minden beosztás teljesen fel van töltve a honvédségben.

Ez elméletileg azt is jelentheti, hogy a tényleges illetményeknek túl kellene lépni a költségvetésben közvetve meghatározott illetményszínvonalat, amely a vizsgált időszakban be is következett. Tekintettel azonban arra, hogy a honvédség a rendszerváltás éve óta folyamatosan létszám-feltöltetlenséggel küzd, a képződött

bértömeg-megtakarítások fedezetet nyújtanak a folyamatos illetményszínvonal túllépésekre.

A dolgozat témájából adódóan a statisztikai táblák alapvetően 1990-es bázisszemléletűek, ettől függetlenül azonban a táblázatok lehetőséget nyújtanak arra is, hogy a vizsgált időszakon belül egy-egy évet is összevegyünk, és abból vonjunk le következtetéseket az adott periódusban történetekre.

II. TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEK

Mint arról az előző fejezetben már szó esett, a második világháborút követően az addigi egységes közszolgálati illetményrendszer rövid időn belül szétesett. Ezzel együtt jogilag és formailag is megszűnt annak az alapja, hogy a korábban egy illetményrendszer alá tartozó foglalkoztatási ágak illetményrendszereinek, kereseti lehetőségeinek összeméréséhez adekvát alapokkal rendelkezessünk.

A fentiek nem azt jelentik, hogy az akkori állami és pártvezetés nem figyelte az egyes népgazdasági ágak kereseti lehetőségeinek alakulását, hanem azt, hogy a korábbi formalizált illetményrendszerek és különösen az azok között fennállt arányok immáron a múlt részeivé váltak. Az egyes foglalkoztatottakat érintő bérpolitikai intézkedések pedig döntően aktuálpolitikai döntések függvényei voltak és ideológiai dogmákon alapultak. Amennyiben közvetlen értékelhető történeti előzményt szeretnénk előtalálni arra vonatkozóan, hogy mikor jelenik meg újólág egy olyan szemlélet, amely valamilyen rendszerbe kívánja elhelyezni a honi illetményrendszereket, akkor erre egyértelműen az 1968-as esztendőt, illetőleg az ahhoz kapcsolódó történéseket kell ismertetnünk.

Ehhez segítséget nyújtott a Pénzügyi és Számviteli Szolgálat 50 éves történetét feldolgozó – rendkívül részletes, mind a szervezet alakulására, mind a szakmai tevékenység elemzésére kiterjedő – tanulmány, történeti feldolgozás¹ áttanulmányozása.

A hivatkozott tanulmány részletesen foglalkozik az 1968-1980-as évek közötti időszakban történetekkel, azon belül is igen terjedelmesen a személyi állomány

¹ A történeti feldolgozás folytatásos tanulmányként jelenik meg a Költségvetés, pénzügy, számvitel szakmai kiadványban.

illetményével (munkabérével), nyugdíjával és egyéb pénzbeli járandóságaival, illetőleg ezeket kiegészítve, a pénzügyi-számviteli szolgálat ezekkel kapcsolatos tevékenységével.

A fejezet indítójában jelzett aktuálpolitikai döntés a honvédség esetében **MSZMP Politikai Bizottságának 1968. évi elvi határozatát jelentette**, és ez jelölhető meg olyan forrásként, amely a későbbiekben alapját képezte a meghozott kormányzati, miniszteriális döntéseknek.

Konzultálva a tanulmányt készítő Dr. Lontai Lajos nyugállományú vezérőrnaggyal, korábbi MH pénzügyi és számviteli szolgálatfőnökkel, sajnálattal kellett konstatálnom, hogy a kérdéses politikai bizottsági döntés eredeti iratát – minden erre irányuló erőfeszítés ellenére – nem sikerült előteremteni. Ebből adódóan szöveghűen nem lehet az akkori döntéseket felidézni, tekintettel azonban az akkori döntés-előkészítőkkel (Dr. Lontai Lajos nyugállományú vezérőrnaggyal és Kiss Ernő nyugállományú ezredes, volt MH pénzügyi és számviteli szolgálatfőnök helyettessel) folytatott beszélgetésekre, interjúkra², hitelesen bemutatathatók az akkor történtek, azok formális és informális háttere.

Az előzőek mellett – habár, mint mondtam az eredeti politikai bizottsági határozat jelenleg nem érhető el – az 1970-es, sőt az 1980-as évekre vonatkozóan számos olyan dokumentum, statisztikai feldolgozás található, amelyek hivatkoznak a határozatra, ismétlik annak szövegét, vagy lényegét. Következésképpen ezek a töredékek – kiegészítve a beszélgetéseken elhangzottakkal – alkalmasnak mutatkoztak arra, hogy szinte teljes egészében rekonstruálják a hiányzó határozatot.

A politikai bizottsági határozat közvetlen előzménye egy kereseti összehasonlítás eredménye volt, amely szerint 1968-ban a hivatásos katonák illetménye több, mint 25 %-kal elmaradt a polgári báziskeresetek színvonalától. A törekvés az volt, hogy bizonyítsák: a tisztek, tiszthelyettesek illetménye nem képes

² Az interjúk 2002. szeptemberében és novemberében készültek.

lépést tartani a polgári szféra kereseti lehetőségeivel, annak fejlődési ütemével. Ezt megerősítette az is, hogy mind a pályára irányításban, mind a pályán tartásban alapvető gondokkal küzdött a honvédség, a kontraszelekció felerősödött és már-már a hadsereg működőképessége is veszélybe került.

Témánk szempontjából különösen figyelemre méltó, hogy az összevetés pusztán a kereseti lehetőségekben meglévő színvonalkülönbségekre terjedt ki és nem foglalkozott rendszertani kérdésekkel, vagyis, hogy a két eltérő foglalkoztatotti réteg milyen illetmény- (bér-) rendszer szerint kapja fizetését.

A kereseti lehetőségek javítására irányuló kezdeményezés sikerrel járt és az MSZMP Politikai Bizottsága rögzítette, hogy a hivatásos állomány illetményét a polgári életben a nehéz- és a vegyiparban alkalmazott, hasonló képzettségű és felelősséggel rendelkező munkakörökben dolgozók kereseti szintjéhez kell igazítani oly módon, hogy a következő ötéves tervidőszakban (amely a gyakorlatban 5-10 éves időintervallumot jelentett) azokat a katonák keresete haladja meg. Ennek mértékét - közmegegyezéssel - 10 %-ban jelölték meg. (A nehéziparon belül a kohászat és a gépipar szerepelt.)

A két eltérő struktúrájú szervezet miatt a hasonló képzettségi és felelősségi kör természetesen eléggé nehezen lett volna beazonosítható, éppen ezért az érintett főhatóságok egy olyan metodikában állapodtak meg, amely a viszonyokat egyértelművé tette.

Ezek szerint

- a szakaszparancsnok a művezetővel,
- a századparancsnok a főművezetővel,
- a zászlóaljparancsnok az üzemvezetővel,
- az ezredparancsnok a gyáregységvezetővel

került egy kategóriába.

A tiszthelyettesek esetében a viszonyítási alapot a szakmunkások keresete képezte.

Érdekes a határozat utóélete is.

Egyrészt gyakorlati következményeit nézve kétségtelenül korszakosnak tekinthető, mivel ez teremtette meg az alapját az 1971. június 1-jével bevezetett - egyben jelentős illetményemelést eredményező - új illetményrendszernek. Másrészt viszont a gyakorlati életben az elfogadott összehasonlítási elemzés lassan háttérbe szorult, és a rendelkezésre álló ügyiratok alapján egy idő után csupán rendszeres statisztikai adatszolgáltatás tárgyává vált.

Ami számunkra tanulságosabb, az az összehasonlítandó terület kiválasztása.

Mai gondolkodással, bizonyára sokan csodálkoznának, ha a hivatásos és szerződéses katonák kereseti lehetőségeit a nehéz- és a vegyiparban dolgozók azonos adataival vetnénk össze és ezek között létesítenénk kapcsolatot. Különösen a rendszerváltozás óta eltelt időszak tapasztalatai alapján, amióta ugyanis a hivatásos és szerződéses katonák szinte minden jogosultságánál és kötelezettségénél a köztisztviselői, közszolgálati, illetőleg a más hivatásos szolgálati viszonyban állókra vonatkozó szabályokat kell igazodási pontnak tekintenünk.

Vajon milyen megfontolások alapján került kiválasztásra a 60-as évek végén ez a mai fejjel meglepő megoldás?

Meggyőződésem, hogy pusztán célszerűségi szempontokat vettek figyelembe, rendszertani összefüggéseket ugyanis nem lehet találni a nehéz- és a vegyiparban dolgozók, illetőleg a honvédségben szolgálatot teljesítők kereseti viszonyában. Természetesen a vállalati hierarchia is különböző lépcsőfokokból tevődik össze, azonban ezek jogosultsági és kötelezettségi szerkezete teljesen más tartalommal töltődik, mint a fegyveres szervezeteknél.

Ez a célszerűségi szempont pedig a kereset nagysága volt.

Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus rövid idő alatt éreztette hatását a magyar iparban, ezen belül is az ott dolgozók kereseti lehetőségeiben. Ezzel szemben a költségvetési szférában - amelynek szerves részét képezték, illetőleg most is képezik a fegyveres, rendvédelmi szervek is - érzékelhető változás nem következett be. Ez egyrészt egyfajta elszívó hatást fejtett ki a polgári életben hasznosítható tudással, képességgel rendelkező tiszteknél és tiszthelyetteseknél, másrészt a hadsereg korábbi vonzereje is jelentős mértékben csökkent.

A fentiekén túlmenően azonban további párhuzamot vonni a két ágazat között nem lehet, amelyet az is bizonyít, hogy e kereseti összevetésen túlmenően további kapcsolat sohasem jött létre közöttük.

Ezt mindennél jobban alátámasztja, hogy az 1980-as évek végére az összehasonlításnál már nem csak a nehéz- és vegyipar adatai kerültek alapulvételre, hanem az ipari munkakörök teljes egészében bevonásra kerültek. A statisztikai összevetés módszertana is finomodott, amelyet a következő, „A honvédség hivatásos állományának keresetének összehasonlítása a megfelelő ipari keresetekkel” című - 1989-ben készült - statisztikai feldolgozás is szemléltet: (Táblázat a következő oldalon)

**A honvédség hivatásos állománya keresetének
összehasonlítása a megfelelő ipari keresetekkel**

Ft/fő/hó

Ipari munkakörök		Honvédség hivatásos állománya					
Megnevezés	1989.szept.havi átlagkereset	Beo.ill. kat.	Lét- szám (fő)	Átlag- illetmény	Átlag- kereset	Elmaradás (Ft) (%)	
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
Vezető A	61.127	24-20	804	30.932	36.005	-25.122	-41,1
Vezető B	37.090	19-17	2.601	24.168	28.132	- 8.958	-24,2
Irányító A	28.343	16-14	3.527	20.404	23.750	- 4.593	-16,2
Vezető C	24.597	13	2.621	18.527	21.565	- 3.032	-12,3
Irányító/term. ir. III. B	20.825	12-8	6.880	15.752	18.335	- 2.490	-12,0
Tisztek összesen:	27.586	24-8	16.433	19.268	22.428	- 5.158	-18,7
Irányító/term. ir. IV. B	18.579	8-6	9.587	13.680	15.881	- 2.698	-14,5
Kiemelt, bonyolult és összetett munkát végzők	13.060	5	1.347	12.519	14.533	+ 1.473	+11,3
Tts-ek összesen:	17.899	-	10.934	13.537	15.715	- 2.184	-12,2
Ht.állomány együtt:	23.716	-	27.367	16.978	19.746	- 3.970	-16,7

Forrás: A táblázatot a Magyar Honvédség Közgazdasági és Pénzügyi Főnökség 33/26/1986. számú ügyirata alapján készítettem.

Amint az látható, az ipari munkakörök, valamint a hivatásos katonák beazonosítása a használt KSH statisztikai fogalmak (pl. Vezető A vagy B), valamint a hivatásos állomány beosztási illetménykategóriái alapulvétele eredményeként teljes körű és viszonylag következetes lehetett. Az már más kérdés, hogy e letisztított összevetési módszernek elsőként 1990-ben látta hasznát a honvédség tiszti, tiszthelyettesi állománya. Az 1990. szeptember 1-jei 25 %-os illetményfejlesztés egyik háttéranyagaként ugyanis a fenti táblázat szolgált, bizonyítva a honvédségi keresetek lemaradását. A véleményezőik jelentős része erre reagálva kifejtette: nem biztos abban, hogy éppen az ipari keresetek alakulására kellene tekintettel lenni, ha a védelmi ágazat kereseti arányairól kívánunk dönteni.

Szóval, a rendszer élesben nem vizsgázott valami fényesen és ennek, valamint az elkövetkező két-három év fejleményeinek köszönhetően a továbbiakban nem okozott további fejfájást az ezzel foglalkozó szakembereknek. Rövid időn belül megjelent egy olyan követelmény, amely még keményebb diónak bizonyult már akkor is. És, hogy a látszat nem csalt, azt az a körülmény is alátámasztja, hogy mind a mai napig a kereseti összehasonlítás problematikájával küzdünk és az e téren elért eredményeink (eredménytelenségeink?) kínosan hasonlítanak a 70-es, 80-as évekről leírtakra.

Visszatérve a különböző illetményrendszerek kérdésére. A 1980-as évekre a költségvetési szektorban úgynevezett bértarifa-rendszerek érvényesültek, amelyek meghatározták a különböző végzettséggel, képzettséggel, illetőleg gyakorlati idővel rendelkező munkavállalók garantált minimálbérét. Amint a valós bérek távolodni kezdtek a garantált legalacsonyabb illetménytől, ezek a bértarifa-rendszerek fokozatosan veszítették el jelentőségüket. A bértárgyalások hangsúlya is fokozatosan áttevődött az éves bérfejlesztések mértékére, illetőleg a bérfejlesztések módszeréről való egyeztetésre.

Hasonló folyamat zajlott le a honvédség illetményrendszereinél is.

Az 1987. július 1-jei hatállyal életbe lépett új illetményrendszer is felfogható egyfajta bértarifa-rendszernek. Hiszen az illetményrendszer legjelentősebb hányadát adó beosztási illetmény-táblázat is csak alsó és felső határokat jelölt ki. Az alsó határok az 1987. évi illetményrendszer első éveiben még iránymutatóak voltak, utána azonban döntő részben elvesztették jelentőségüket.

Az utolsó évekre egyetlen jelentősége volt a minimális illetményeknek, mégpedig, hogy ettől függött a pályakezdő tisztek, tiszthelyettesek illetménye. Éppen ezért a polgári illetményrendszerektől eltérően a minimális illetménykiszabatok karbantartása a honvédségnél mindig is központi kérdés volt, hiszen ettől függött, hogy a katonai főiskolai, tiszthelyettesképző iskolából kikerülő újonnan avatott

hadnagynak, őrmesternek milyen kezdő illetményt tudott a honvédség ajánlani, garantálni.

Az 1987. július 1-jei illetményrendszer abból a szempontból is vízvázlat volt, hogy az a korábbi évtizedektől eltérően meghatározó módon az állományilletékes parancsnok jogkörébe adta az éves illetményfejlesztések keretében képezhető pénzkeretek fölötti rendelkezés jogát. (Természetesen az éves soros, illetőleg soron kívüli illetményemelések során előírtak kötelező illetményemelési mértékeket, azonban ennek teljesítése után még mindig számottevő illetményemelési-pénzkeret maradt a parancsnok rendelkezési jogkörében.)

E felfogásnak meg voltak egyébként a polgári életben is a párhuzamai. A parancsnoki döntési jogosultság e jelentős kiterjesztése arra az elvre épült, hogy a betöltött beosztás, a viselt felelősség mellett megkülönböztető tényezőnek kell, hogy legyen a beosztás ellátásának színvonala. (Klasszikus teljesítményértékelési módszerekről ekkor még nem beszélhetünk.) Ennek eldöntéséhez pedig csak egyetlen vezető rendelkezhet hitelt érdemlő, megalapozott információval, mégpedig az állományilletékes parancsnok.

A fenti elv önmagában logikusnak tűnik, hovatovább az 1996., illetőleg a 2002. évi illetményrendszer elvei között is megtalálhatjuk ennek továbbélését a kiemelt beosztási illetményben.

Csakhogy – és ez az óvatosságom minden egyes polgári bérrendszeri megoldással kapcsolatban fennáll – az illetmények szubjektív alapokon történő meghatározása (márpedig az állományilletékes parancsnok döntéshozatali jogosultsága egyértelműen ennek tekinthető) a zárt rendszerekben mindig problémával jár. (Az egységes közszolgálati illetményrendszer alapelveinek tárgyalásakor részleteiben kitérek az illetmények – parancsnokok általi – differenciálhatóságának problematikájára.) Előljáróban itt kell megjegyezni, hogy ugyan a honvédség jól elkülöníthető szervezeti egységekre (önálló zászlóalj, ezred, dandár, hadtest, vezérkar)

tagolható, és ezek bizonyos vonásaikban osztják egy önálló polgári intézmény, vállalat jellemzőit, a tiszti, tiszthelyettesi létszám- és bérgazdálkodás tekintetében nem ruházhatók fel kötetlen mozgástérrel. És ennek nem elsősorban pénzügyi akadályai vannak, hanem, hogy a tisztt, tiszthelyettes nem az adott katonai szervezethez, hanem a Magyar Honvédséghez tartozik. A hivatásos, szerződéses katona aktuális beosztása csupán egy stációja egész pályafutásának.

Az 1987-es illetményrendszer viszont a parancsnoki illetménymegállapítási jogkör kiterjesztésével – egyébként méltányolható szándéktól vezérelve – éppen a fenti elvet szegte meg azzal, hogy közvetlenül-közvetve erősítette az adott katonai szervezethez való tartozás érzését, szemben az összhonvédségi érdekekkel.

Ez az elv szerencsétlenül találkozott a 90-es években kialakult, majd felerősödő egzisztenciális válsággal, a tömeges leszerelések eredményeként kialakult korosztályi összetétel drámai változásával és így együttesen olyan deformációt okozott az előmeneteli rendszerben, amelynek következményeit még ma is viseljük.

Jellemző magatartás volt, hogy a tisztek, tiszthelyettesek azért nem vállaltak magasabb beosztást, mert az számukra az illetmények oldaláról nem nyújtott kellő perspektívát. Az anyaalakulatánál tevékenységét a parancsnok elismerte és a rendelkezésére álló, differenciált illetményemelésre fordítható pénzügykeretből olyan összegű illetményfejlesztést adhatott, amellyel akár a nála magasabb szervezeti hierarchia szintjén álló katonatársának fizetését is meghaladhatta. (És itt most ne említsük az egyéb juttatások terén /jutalom, kitüntetés, lakás stb./ meglévő különbségeket.)

Az említett összetevők együttesen sokkolták a honvédségi illetményrendszert, ugyanakkor – talán tanulságra intve – ezek a problémák a felszínen kizárólag az illetményrendszerre vetítve jelentek meg.

Nyilvánvalóvá vált, hogy a liberális alapokon nyugvó illetményrendszer napjai meg vannak számlálva, a nagy kérdés azonban a továbblépés iránya maradt.

III.

A KÖZSZOLGÁLATI ÉS A KATONAI ILLETMÉNYRENDSZEREK KÖZÖS KONCEPCIONÁLIS ALAPJAI

Ahhoz, hogy valamely illetményrendszerek között azonosságokról, hasonlóságokról beszélhessünk, először is fel kell tárnunk, hogy a különböző illetményrendszerek hatálya alá tartozó szervezetek, azon belül az egyének előmeneteli rendszerei között léteznek-e párhuzamosságok. Amennyiben az előmenetel rendjében jelentős különbségek rejlenek, úgy alapos gyanúnk lehet azt illetően, hogy az illetményrendszerekben is szignifikáns eltérések lehetnek. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az illetményrendszer az előmeneteli rendszer megvalósulását segíti elő, eltérő előmeneteli megközelítéseket viszont nem lehet azonos illetményrendszerekkel támogatni.

Az előmeneteli és illetményrendszerek fenti kapcsolatához feltétlenül hozzá kell fűzni, hogy a kettejük között meglévő reláció nem feltétlenül alá- és fölérendeltséggel írható el. Kétségtelen az előmeneteli rendszer elsődlegessége, ugyanakkor, különösen a gyakorlati életben ennek a kapcsolatrendszernek meg van a maga dinamikája. Vagyis, bármilyen jó előmeneteli rendszert alapjaiban szét lehet zúzni egy rosszul működtetett illetményrendszerrel, de fordítva is igaz, hogy az illetményrendszer egyébként jól kigondolt mechanizmusát is felboríthatja az előmeneteli rendszer hiányossága. A két rendszer alá- és fölérendeltsége, illetőleg egymásra utaltsága abban is érvényre jut, hogy egy adott gyakorlati problémáról nehezen dönthető el, hogy az az előmeneteli avagy az illetményrendszerben rejtőző hiátusra vezethető vissza.

A hibák forrásának megtalálása abból a szempontból is jelentős, hogy a két rendszer nem egyformán rugalmas. Jogi oldalról tekintve természetesen mindkét rendszer korrekciójához alapvetően törvényi módosításokra van szükség, amelynek meg vannak a maga jogszabály-előkészítési, egyeztetési, döntési időintervallumai.

Az illetményrendszer, mint struktúra jóval rugalmasabban változtatható. Ezzel természetesen nem azt akarom mondani, hogy a módosítás vég nélkül bármikor végrehajtható, hanem, hogy rövid távú célok is szerepeltethetők benne. Ezzel szemben az előmeneteli rendszerek teljes életpályára vonatkoznak, az egyén számára több évre, évtizedekre adnak látképet lehetőségeiről, kötelezettségeiről. Ezt pedig rövidtávon nem lehet változtatgatni. Lehet az előmeneteli rendszert finomítani, csiszolgatni, de alapvető elemeinek meghatározó változtatgatása, óriási veszélyt hordoz az adott szervezet és egyén számára. Mindenekelőtt azért, mert az egyén számára azt sugallja, hogy a szervezetnek nincs kialakult, letisztult képe az általa elvárt előmenetelről, s így bizonytalannak érzi helyzetét a szervezet hierarchiájában. (Nincsenek garanciák arra, hogy amit most az érvényben lévő előmeneteli rendszer előírásai alapján tesz, annak a jövőben haszna lesz.)

Az előmeneteli és illetményrendszerek közötti kapcsolatrendszer vázolója után nézzük meg, hogy milyen **alapvető előmeneteli rendszer típusokat** különböztethetünk meg (a szakirodalom az „**emberi erőforrás-áramlás folyamatainak alapmodelljei**” fogalmat használja, tekintettel azonban az előmenetel egyszerűbb terminológiájára, a továbbiakban is maradjunk ennél)^{2.p.151.}:

- **élethosszig tartó alkalmazási alternatívája**: az elmélet ide sorolja alapvetően a közigazgatásban dolgozók előmeneteli rendszerét, amelyben az egyén fokozatosan halad előre a szervezeti hierarchiában („szamárlétrán”). E típus, mint elnevezése is sejteti, garanciális elemekkel garantálja a foglalkoztatást.

- **„fel vagy ki” (angol elnevezéssel up or go) modell**, amelyre a nagy multinacionális cégeket, ügyvédi irodákat lehet példaként felhozni. Ennek központjában kizárólagosan az abszolút teljesítmény-centrikusság található. A

szervezet által előírt feltételek teljesítése (sőt külön hangsúlyt kap annak túlteljesítése) nem csak a szervezeti hierarchiában való előrejutásnak az alapja, hanem egyáltalán a szervezetben való maradásnak is a próbaköve. Annak az egyénnek, aki e követelménynek nem képes megfelelni, távoznia kell a szervezetből. (Megjegyzem, az ilyen típusú szervezetekbe való bejutás is már számottevően magasabb előfeltételekhez kötött, mint más vállalatoknál.

- **bizonytalan „be vagy ki” modell.** Az ilyen típusú előmeneteli koncepció az ipar jelentős hányadára ráilleszhető. Különösen azokra, ahol a foglalkoztatás szintje, illetőleg a foglalkoztatottak köre jelentős mértékben a piaci viszonyoktól, folyamatoktól függ. A szervezet számára bizonyos rugalmasságot kölcsönöz ez a modell, hiszen ennek révén a piaci változásokra könnyebben tud reagálni. Másfelől viszont a munkavállalók jelentős része bizonytalanságban érezheti magát, mivel foglalkoztatásánál, megítélésénél, döntően külső szempontok érvényesülnek.

- végezetül **a negyedik alaptípus a vegyes modell,** amely elismeri azt, hogy léteznek olyan szervezetek, ahol tisztán egyik alapmodell sem található meg, azok pl. a szervezeti hierarchiához igazodva változó formában jelenhetnek meg. Példának okáért a vállalat közvetlen termelési tevékenységében a bizonytalan „be vagy ki” modell érvényesül, ugyanakkor a felső menedzsment megítélésében kizárólag a teljesítmény-centrikus beállítottság az elfogadott, és így a „fel vagy ki” elvet érvényesítik.

Nézzük meg, hogy a fenti négy alapeset közül a közszolgálati szférában, illetőleg a honvédségnél melyek azonosíthatók be.

Kezdjük a közszolgálati rendszerrel. Az elmélet - mint látható - a köztisztviselői rétegnek alapvetően **az élethosszig tartó foglalkoztatás alternatíváját kínálja.** Ez a közszolgálat alapdefiníciójával függ össze. Közszolgálatnak tekintendő minden olyan tevékenység, amely a köz érdekében történik, márpedig aki a köz érdekében tevékenykedik, annak részéről joggal várható el, hogy ennek ellentételezéseként biztos perspektívája legyen jövőbeni foglalkoztatásáról, előmeneteléről.

A fentiek mellett azonban **megfigyelhető az is, hogy bizonyos vezetői szinttől kezdve (törvényi szinten az osztályvezető beosztástól) érvényesülni látszik egy erőteljesebb karrier modell**, amely jegyeiben már-már a „fel vagy ki” modellre emlékeztet. A vezetői szintet ugyanis a „szamárlétra” egyes fokainak kihagyásával, átugrásával is el lehet érni. Ez persze fordítva is elképzelhető, vagyis vezetői alkalmatlanság esetében a vezetői megbízatás is érvényét vesztheti, s az érintett újól a végzettségben és szolgálati időben vele azonos, nem vezetői besorolású köztisztviselők között találhatja magát.

Ennyit a szervezeten belüli hierarchia kérdéséről, most **térjünk át a szervezetek közötti hierarchiára.**

Amennyiben a közzolgálati szférára tekintünk, láthatjuk, hogy alapvetően elkülöníthetünk egy erősen hierarchizált részterületet (ezek a minisztériumok, országos hatáskörű szervezetek és azok alárendelt területi és helyi szervei), amelynek résztvevői között a jogok és kötelezettségek tekintetében szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok uralkodnak. Míg a másik pólust a törvényileg is jelentős önállósággal rendelkező önkormányzatok szolgáltatják.

Az előmeneteli és illetményrendszer szempontjából kitüntetett figyelmet a minisztériumok, az országos hatáskörű szervezetek, illetőleg azok területi és helyi intézményei érdemelnek, hiszen ezek tekintetében valósulhat meg a szervezetek között előmenetel lehetősége, illetőleg ennek biztosítása.

Az előmeneteli rendszer oldaláról a fenti kérdés jól kezelhető azzal, hogy a közzolgálatot homogénnek, szervezetfüggetlennek tekintjük, így amennyiben az illető a köztisztviselői posztra előírt feltételeket teljesíti, azzal jogot nyer akár a miniszteriális, akár a helyi szervezetnél történő foglalkoztatásra. (A köztisztviselői szférában elterjedt pályáztatás intézménye is erre vezethető vissza.)

Az illetményrendszer oldaláról viszont hangsúlyt kell annak kapnia, hogy az illető az államigazgatás (a köz érdekének képviselője) terén egy magasabb felelősségi, jogosultsági szintre lépett. Ennek két módszere lehetséges.

Az egyik, hogy az alapilletmény tekintetében magasabb színvonalat rendelnek a szervezeti hierarchia szintjén állóknak, vagyis külön-külön illetménytáblák vonatkoznak a központi, a területi, helyi szinten dolgozókra.

A másik, látszólag azonos eredményre vezető alternatíva, hogy mindenkire azonos alapilletmény-tábla vonatkozik és kerül korrekcióra egy olyan kiegészítő arányszámmal, amellyel a fizetési szintek a kívánt mértékben módosíthatóak a magasabb szervezeti szintek kedvezményezettsége érdekében.

A kettő módszer között elvi különbség, hogy a második esetben pregnánsabban jelentkezik, hogy a fizetésbeli különbséget kizárólag az eltérő hierarchia okozza. Ezen túlmenően gyakorlati megfontolást sejtethet az is, hogy kialakítható olyan illetménypótlék-rendszert, amely az alapilletmény bizonyos százalékában írja elő az egyes illetménypótlék-kiszabásokat és ekkor az azonos vetítési alap nélkülözhetetlen. Eltérő alapilletmények – azonos tevékenységek mellett – eltérő illetménypótlék-összegeket eredményeznek.

A közzolgálati illetményrendszer a fenti előmeneteli elveket rögzíti, amikor is a felsőfokú és középfokú iskolai végzettségű, nem vezető beosztású köztisztviselők részére egy szolgálati időn alapuló illetménybeli előmenetelt ajánl. S ezt egészíti ki a vezetők, - mondjuk így - illetményrendszerével, ahol viszont már kizárólag csak a vezetői szint determinálja az elérhető illetményszínvonal nagyságát, a szervezetben (közzolgálatban) eltöltött időnek nincs befolyásoló hatása.

A szervezetek közötti hierarchia pedig az illetménykiegészítés intézményén keresztül nyer kifejezést.

A szolgálati idő, illetőleg a vezetői megbízatás szolgálati időtől való függetlenségének egy időbeni létezése egyben azt is megköveteli, hogy a vezetői szint legkisebb illetményének is meg kell haladnia a legmagasabb szolgálati időhöz tartozó illetményszínvonalat. Amennyiben ez nem teljesül, úgy előfordulhat, hogy a viszonylag magasabb szolgálati idővel rendelkező beosztottak kedvezőbb fizetési pozíciókba kerülhetnek, mint adott esetben a nekik előljáró vezetőik, amely az előmeneteli rendszer működését teszi lehetetlenné.

Vegyük szemügyre a fentieket a katonai rendszerben!

Első szempillanásra szembe kell tűnniük a kétségkívül meglévő **azonosságoknak**. Ilyen alapelvnek kell tekintenünk feltétlenül a foglalkoztatási biztonság megteremtésére irányuló alapelveket, a szolgálati idő preferálását, valamint a vezetői szintek kiemelését.

Természetesen, amennyiben a fenti alapelvek utóbbi 30 évben történő gyakorlati megjelenését elemezzük, megfigyelhetünk jelentős hangsúlyeltolódásokat. Így például, hogy a '90-es évek közepéig mindent a foglalkoztatási biztonság elsődlegességének rendeltek alá, majd azt követően egyre inkább teret nyert a teljesítmény-centrikus előmenetel elve. (Megjegyzem azzal is nehéz lenne vitatkozni, hogy a jelentős létszámcsökkentések és átszervezések következtében jelentős befolyást nyert a bizonytalan „be vagy ki” modell, annak összes nem kívánt következményeivel. Engedtessék meg azonban, hogy jóindulatúan ezeket a mozgásokat az átmenet velejáróinak tekintsük és jelen elemzésben ezek következményeivel foglalkozzunk.)

Ugyanígy azonosságként interpretálható **a felső és középfokú végzettséggel rendelkezők kettéosztása**, azzal, hogy a katonai rendszerben e bontást tábormokok és tisztjek, illetőleg a tiszthelyettesek csoportelnevezéssel illethetjük.

Szintén hierarchikusan tagozódnak a katonai szervezetek. Nemcsak önmagukban, hanem az egyes szervezeti elemek között is megvalósul az alá- és fölérendeltségi viszony és általában elmondható, hogy a magasabb szervezeti

lépcsőfokon található katonai szervezet felelősségi és jogosultsági szintje meghaladja a neki alárendeltét. Sőt, az előmeneteli és illetményrendszer szempontjából fontos, hogy a katona mozoghat, illetőleg mozognia is kell az egyes szervezeti szintek között.

A fenti általános érvényű közös pontokon belül azonban fel kell hívni a figyelmet azokra az **eltérésekre** is, amelyek alapvetően befolyásolhatják következtetéseinket.

Az első ilyen a szervezetek közötti hierarchia kérdése. Amennyiben csupán az alá- és fölérendeltségi viszonyt vesszük alapul, egyértelműen adódhat következtetésünk, hogy például a hadtest szervezet magasabb szinten sorolódik, mint a dandár, s ebből következően azt is levezethetnénk, hogy az ott szolgálatot teljesítők illetményének is magasabbnak kell lennie, mint a dandár tisztjeinek, tiszthelyetteseinek. Szándékosan kerültem az „azonos szinten lévők” kifejezést, ugyanis az előmeneteli- és illetményrendszereinkben az elmúlt 30 évben ez a legkényesebb kérdés. Mit tekinthetünk azonos szintűnek, illetőleg ennek kapcsán miképpen állítható reláció a különböző beosztásokban szolgálatot teljesítők között? Mi az elsődleges, a betöltött beosztás avagy a viselt rendfokozat? E kérdés körül zajlottak a viták az utóbbi években, amikor is az új törvények előmeneteli- és illetményrendszereit kívánták felállítani.

A probléma arra vezethető vissza, hogy az egységes közszolgálati törvény megszűnését követően folyamatosan eltávolodott egymástól a rendfokozat és beosztás összhangja. Illetőleg ezt oly módon kell pontosítani, hogy a rendszeresített rendfokozat és a beosztás szintje között meg volt az összhang, azonban a ténylegesen viselt rendfokozat, valamint a beosztásra előírt rendfokozat azonosságáról már nem beszélhetünk teljes mértékben. A gyakorlatban ez oly módon jelent meg, hogy például alezredesi rendfokozattal rendszeresített beosztásban a 90-es években szép számmal találhatunk főhadnagyi, századosi rendfokozattal rendelkező tiszteket. De fordítva is előfordulhatott, hogy őrnagyi rendfokozattal rendelkező tiszt, szakaszparancsnoki (hadnagyi) beosztást látott el.

A viselt rendfokozatból nem feltétlenül lehetett következtetni a betöltött beosztás szintjére, s ez az illetmények terén oly módon jelentkezett, hogy a rendfokozat és illetmény közötti korreláció egyre gyengült. (Bár jeleztem, hogy a külföldi példákkal nem kívánok foglalkozni, meg kell jegyezni, hogy a viselt és az előírt rendfokozat eltérése önmagában nem feltétlenül tarthatatlan, erre külföldi példák hozhatók. A gond az, hogy ez tömegesen és lényegében ösztönszerűen történt.)

Véleményem szerint a rendfokozat elsődlegességét kell alapul venni és ezeket adottnak véve a beosztásokat kell hozzásorolni azokhoz.

Visszanyúlva az 1945-ig érvényes közsolgálati illetményrendszerhez, jól látható, hogy ott a rendfokozatokat nevezték meg, mint a fizetési osztályba való sorolás kritériumát és szó sincs arról, hogy azt a rendfokozatot valaki a minisztériumban vagy valamelyik ezrednél birtokolja.

Következésképpen a rendfokozatok önmagukban alkalmasak arra, hogy eldöntsék az alá- és fölérendeltség kérdését, abban nem csak a szervezeten belüli hierarchiának, hanem a katonai szervezetek egymás közötti viszonya is megtestesül. Ennek két következménye lehetséges.

Egyrészt a közsolgálati, illetőleg a katonai illetményrendszerek összevetésénél, kizárólag a rendfokozatokhoz igazodó illetményeket kellene összevetni, a vele azonos szintűnek ítélt köztisztviselői illetménnyel. Másrészt, hogy habár a köztisztviselői előmeneteli és illetményrendszerbe képezhető olyan elv, amely a szervezeti hierarchia lépcsőjéhez igazodva illetménybeli különbségeket generál, arra a katonai illetményrendszerben nincs szükség.

A végére hagytam az illetménypótlékok kérdését.

Ez az illetményösszetevő – véleményem szerint – nem tekinthető mereven koncepcionális kérdésnek. Korábbi tapasztalatok azt mutatják, hogy ezen a téren lehet a legnehezebben alapfeltevésekkel élni. Olyan fogalom ugyanis, amely rögzítené, miért kellene illetménypótlékot megállapítani nem található. Vannak elvek, fogalmak, amelyek megpróbálnak iránymutatást nyújtani a pótlékolandó többletteljesítmények, kötelezettségek, körülmények körére. Az igazat megvallva azonban ezek kézzel fogható, tetten érhető segítséget nem jelentenek. Különösképpen akkor nem, amikor is arra keresünk választ, hogy egy illetménypótlék feltételeit, folyósítási szabályait, mértékeit hogyan, mihez igazodva állapítsuk meg. Az ez irányú munkálatok jelentős részben – még koncepció készítés szintjén – intuíciókon alapulnak és nagy többségben bázisszemléletűek. Értem ezalatt, hogy például egy új illetménypótlék bevezetésénél elsősorban azt tekintjük meghatározónak, hogy a pótlékrendszer meglévő elemei milyen többletjövedelem elérését teszik lehetővé, azok megállapítására, folyósítására milyen szabályok érvényesek.

Az illetménypótlékok ettől függetlenül igen fontos szerepet töltenek be az illetményrendszerekben. Egyes foglalkoztatási rétegeknek igen jelentős többletjövedelem elérését teszik lehetővé, szemben azon munkavállaló társaiknál, akik pótlékban egyáltalán nem vagy csak szűkebb körben részesülnek. Veszély arról az oldalról leselkedhet, hogy az utóbbi években, évtizedekben – a kívánt többletjövedelem biztosítása érdekében – az egyes illetményrendszerek módosítása során előszeretettel nyúltak az illetménypótlékokhoz, amelynek eredményeként a hazai köztisztviselői, közalkalmazotti, katonai, valamint fegyveres és rendvédelmi szervezetek pótlékrendszerei túlburjándoztak. Az eseti döntések eredményeként pedig azok összefüggés-rendszerei szinte már átláthatatlanok.

Összegzőképpen tehát megállapítható, hogy a felsorolt szempontok a közszolgálati és katonai előmeneteli és illetményrendszer azonos koncepcionális alapokra épülhet, amely egyben – a jelzett katonai sajátosságokat is beszámítva – alkalmas egy közös illetményrendszer felépítésére.

IV.

A KÖZSZOLGÁLATI ILLETMÉNYRENDSZERHEZ IGAZODÓ TISZTI, TISZTHELYETTESI ILLETMÉNYRENDSZEREK JELLEMZŐI, TAPASZTALATAI

Az előző fejezetben annak elvi, koncepcionális körülményeivel foglalkoztunk, hogy vajon a közszerológati és a katonai előmeneteli rendszer egyáltalán tárgyalható-e egy fejezetben. A számbavett szempontok alapján koncepcionális szinten a két rendszert összeilleszthetőnek találtam. Ezek után javasolom, tekintsük át, hogy az elvi azonosság miképpen testesült meg az 1996. és a 2002. évi szológati törvények keretében hatályba lépett új illetményrendszerek keretében.

Az alábbi részt – az első látásra leírónak tűnő módszere ellenére – azért tartom fontosnak, mert ebből kaphatunk képet az elmélet-gyakorlat problematikájára, vagyis, hogy a koncepcionális szinten meglévő összeilleszthetőség – reálmegfontolások alapján – miképpen és milyen irányban módosulhat.

1. A közvetlen történeti előzmények

Mint arról korábban szó volt, az 1990-es évek elejére a honvédség előmeneteli- és illetményrendszere zsákutcába jutott. Ezt az illetményrendszer oldaláról tovább súlyosbította az a körülmény is, hogy az egyes évek illetményfejlesztései nem tudtak lépést tartani az éves inflációval. Az illetménypolitikai intézkedések döntően arra korlátozódtak, hogy a rendelkezésre álló költségvetési forrásokat lehetőleg azon rétegek felé irányítsák, akik a legnagyobb reáilletmény-pozíció romlást szenvedték el. Az ez irányú erőfeszítések azonban erőtléneknek bizonyultak és érdemi helyzetjavulást nem eredményeztek az állomány körében. Sőt, az illetményfejlesztések

elégtelen színvonalán keresztül az illetményrendszer elveit is támadás érte. (A rendszer és a pénz viszonyáról, illetőleg az azok nehezen elkülöníthető hatásmechanizmusából adódó következményekről már szó volt.)

Megjelent a létminimum alatt élők rétege nem csak az alacsonyabb keresettel rendelkező tiszthelyettesi családoknál, hanem például egykeresős tiszti családoknál is. 1989. évben például egy felmérés a tiszti, tiszthelyettesi családok 4,8 %-ánál (ezen belül a tiszti családoknál 2,0 %, a tiszthelyettesi családoknál 8,8 % volt az arány) regisztrált létminimum alatti családi jövedelmet. Ez az arány 1992-re összességében 23,4 %-ra emelkedett (tiszti családok: 12,2 %, tiszthelyettesi családok: 39,6 %).^{11.p.}

A fentiek mellett a tiszti, tiszthelyettesi szolgálati viszony teljes jogi környezete a viták keresztüzébe került, és látható volt, hogy ezeket a hatályos 1971. évi 10. törvényerejű rendelet keretében, annak módosításával már nem lehet orvosolni.

Ennek kézzel fogható bizonyítékát a hivatásos állomány szolgálati viszonyáról szóló törvény koncepciójának kidolgozása szolgáltatta. Ennek első változata egyébként a Magyar Honvéd című újság 1991. augusztus 2-ai számában jelent meg és az olvasóközönség, vagyis döntő többségükben a honvédség tiszti, tiszthelyettesi állománya lehetőséget kapott arra, hogy az azzal kapcsolatos véleményét, javaslatát kifejtse.

A következő lépés a HM Kabinet 1992. január 8-ai kibővített ülése volt, amely az 1992. évi illetmény- és bérfejlesztéssel foglalkozó napirend keretében döntött az új illetmény- és bérrendszer koncepciójának kidolgozásáról. S ezt olyan sürgetőnek tekintették, hogy az akkori tervek szerint az akkorra elfogadott koncepciót már az 1992. július 1-jével megvalósuló újabb illetményfejlesztés elveinek jóváhagyásakor is figyelembe kívánták venni. Ezt követően a honvédelmi miniszter, az MH parancsnokának 1992. február 7-ei értékelő és feladatszabó értekezletén is kilátásba helyezte az illetményrendszer átalakítását, melynek fő céljaként a hivatásos állomány stabilizálását, bizonytalanságérzetének megszüntetését nevezte meg. Ennek érdekében

egy olyan illetményrendszer alapjait kérte lerakni, mely jobban ösztönöz az alegységparancsnoki beosztások vállalására és teljesebben kifejezi a viselt felelősséget. A szándékok szerint március végéig kellett dolgozni az új illetményrendszer koncepcióját, majd az év végéig – a hivatásos állomány egyéb járandóságaival és az új Szolgálati Törvénnyel összhangban – kellett elvégezni az új illetményrendszer részletes kidolgozását.

Azért tartom fontosnak külön kiemelni a kronológiai sorrendet, hogy láthassuk, a kezdetinek tekinthető 1991. augusztusi időpont, illetőleg az 1992. februári dátum között lényeginek tekinthető döntéshozatali előrelépésről nem lehet beszélni. Az eltelt mintegy félév során a koncepcionális kérdésekben is bizonytalanság volt tapasztalható, amelynek okai a következőkre vezethetők vissza.

Egyrészt, az új Szolgálati Törvény koncepciójának széles körű véleményeztetése, illetőleg a beérkezett észrevételek, javaslatok, mind mennyiségileg, mind szakmai tartalmuk szempontjából rendkívül nagy feladat elé állították a koncepció egyes részeiért felelős szakembereket. (Például csak az illetményrendszerrel foglalkozó részhez mintegy 150 vélemény érkezett.)

Másrészt, a fentiek következtében a törvénytervezet koncepciója körül is akadtak viták, véleménykülönbségek. Ilyen alapvető eldöntendő kérdésnek minősült - amely elvileg a törvény egyéb részeinél is meghatározónak lett volna tekintendő -, hogy a jogok és kötelezettségek tekintetében a magyar királyi honvédség hagyományait, a már idézett egységes közszolgálati törvényt, vagy a modern polgári demokráciáknak a véderőkre vonatkozó szabályzat-együttesét tekintsék mérvadónak. (A későbbi törvény végül is egyfajta elegyét alkotja e két zsinórmértéknek.) A szakmai munkákra kihatott az is, hogy a jogszabály-előkészítés terén is kialakulatlanok voltak az elképzelések, vagy például az, hogy milyen mértékig kell, illetőleg lehet a különféle normákat törvényi szabályozási szinten megjeleníteni.

Végezetül, kétségtelen hatással volt a szakmai előkészületi munkákra annak a hármas törvénycsomagnak a kidolgozási üteme, amely a köztisztviselők, a közalkalmazottak, valamint a munkaviszonyban állók jogait és kötelezettségeit helyezte új alapokra.

A fenti törvények már csak azért sem lehettek semlegesek a honvédelmi ágazat részére, mivel már akkor körvonalazódni látszott, hogy teljesen független - tehát minden más foglalkoztatási rétegtől független - szabályozásnak nincsenek meg a feltételei, illetőleg a kellő társadalmi, politikai támogatottság sem tekinthető adottnak. (1992. év elején kizárólag a bírák rendelkeztek önálló jogállási törvénnyel, amelynek új illetményrendszere egyébként egy igen jelentős mértékű illetményfejlesztést eredményezett a törvény hatálya alá tartozóknak.)

Ilyen körülmények között **az új katonai illetményrendszerrel kapcsolatos szakmai koncepciók is hipotetikusak voltak**, azokat az alternatívákat vették számba, amelyek vagy a köztisztviselői, vagy a közalkalmazotti illetményrendszer adaptálásának kötelezettségével számoltak.^{10.p. 13-24.}

Külön kiemelendők a köztisztviselői illetményrendszert, illetőleg annak a tisztek, tiszthelyettesek illetményellátására való átültethetőségét érintő koncepcionális elemzések.

Habár ekkor még hivatalosan nem fogalmazódik meg az a felfogás, miszerint a hivatásos szolgálati viszony speciális közszolgálati jogviszony, a hivatkozott tanulmány a köztisztviselői illetményrendszer mellett teszi le a voksot. Ezt jelöli meg olyan rendszerként, amely alkalmas a hivatásos és továbbszolgáló katonák esetében is.

A közalkalmazotti illetményrendszer adaptálhatóságát érintően már akkor is szkeptikusak voltak a vélemények, melyek a következőkre vezethetők vissza.

A koncepció a közalkalmazotti illetményrendszert leegyszerűsítve egy ellenérvvel intézte el, mégpedig, hogy annak öt részre való tagoltsága nem tudja befogadni a legalább 9 szervezeti szinttel rendelkező katonai hierarchiát. Az eltelt néhány év alatt, illetőleg a dokumentumok újbóli áttanulmányozása során más szempont is szeget ütött a fejembe.

Érdekes módon az elemzések figyelmen kívül hagyták a két illetményrendszerben meglévő működésbeli különbségeket, pedig azok rendkívül meghatározóak abból a szempontból, hogy egy illetményrendszer a bevezetése után milyen perspektívákat ad az illetmények jövőbeni alakulásáról. A köztisztviselői illetményrendszer kötöttnek tekinthető illetményszorzókkal dolgozik, ami kiegészül egy korlátozott munkáltatói jogkörrel, amellyel a törvényi kiszabotokat módosítani lehet. Ezzel szemben a közalkalmazotti illetménytábla csupán alsó határokat ír elő és köznyelven szólva „felső határ a csillagos ég”(Az már más kérdés és az eltelt tíz év éppen ennek tanúbizonyságát adja, hogy a lehetőségek annyit érnek, amennyit a költségvetési források kiaknázni engednek.), ez a módszer azonban nem jelentett volna lényeges előrelépést az 1987-es illetményrendszerhez képest, hiszen annak alapelve nagyban hasonlít a közalkalmazotti illetményrendszerhez. Ez egyben azt is jelentette volna, hogy a közalkalmazotti illetményrendszer átvétele semmiféle garanciát nem adott volna arra, hogy a helytelen illetményarányok megváltozzanak.

Másfelől, nem volt fellelhető olyan szándék, amely arra irányult volna, hogy a korábban, évtizedeken keresztül önálló illetményrendszer alá eső tisztek és tiszthelyettesek illetményellátását egy kalap alá vonják a polgári alkalmazottakéval. (A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény értelmében a honvédség polgári alkalmazottai közalkalmazotti státuszba kerültek.)

A köztisztviselői törvény elfogadásával a helyzet tisztázódott, a hivatásos szolgálat tartalma, az azzal együtt járó jogok és kötelezettségek, továbbá a presztízs egyértelművé tette, hogy a tisztek és tiszthelyettesek jogállási törvényének alapját a köztisztviselői törvény kell, hogy képezze. Ezzel együtt az is eldőlt, hogy a jogok

keretében a javadalmazási rendszert is a köztisztviselőkre vonatkozó szabályok alapulvételével kell kialakítani, azzal, hogy a hivatásos szolgálatra jellemző sajátosságokat – egy elfogadható és szükséges mértékig – érvényesíteni kell.

2. A katonák jogállásáról szóló törvény tervezete, az első kísérlet egy közszolgálati alapú illetményrendszer létrehozására

A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény elfogadását követően felgyorsultak a kidolgozással kapcsolatos munkálatok és rövid időn belül elkészült az új szolgálati törvény első tervezete.

(Meg kell mondani, hogy az első tervezeten rendkívüli módon érződött a közszolgálati behatás, ugyanis annak szövege jelentős részben csak terminológiai módosításokat tartalmazott. A fentiek különösképpen igaznak tekinthetők az illetményrendszer fejezetére, hiszen az egy az egyben átvette a köztisztviselők illetményrendszerét. Jellemző példaként hozható, hogy az alapilletmény-táblázat teljes mértékben egybeesett a köztisztviselői táblával, vagy hogy a pótlékrendszer is a közszolgálati pótlékfajtákat sorolta fel és kifejejtett olyan tipikus katonai illetménypótlékokat, mint a repülési, ejtőernyős, tűzszerészpótlék stb.)

E törvénytervezet élete annyiban kérészéletűnek tekinthető, hogy a kormányváltást követően e beterjesztett törvényt visszavonta az új kormányzat, majd több, mint két év elteltével, alapvető változásokkal, 1996. évben fogadta el az Országgyűlés.

A katonák jogállásáról szóló törvény a fentiek ellenére abból a szempontból mindenképpen figyelemre méltó, hogy először kísérte meg egy köztisztviselői illetményrendszerre alapozva felépíteni a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszert. Ezen túlmenően egyes elemei majd nyolc éves szunnyadás után újra előkerültek és a 2002. január 1-jétől életbe lépő illetményrendszerben – még ha módosított formában, szabályokkal – újra megjelentek. Történt ez jelentős részben annak köszönhetően,

hogy a közbenső évek történései, közjátékai bebizonyították, hogy a tervezetben szereplő megoldások, elképzelések indokoltak és a gyakorlatban is megvalósíthatók. Arról nem is szólva, hogy mint a törvénytervezet címe is tartalmazza, önálló jogi keretet biztosított volna a honvédség személyi állományának, szemben az azután követett koncepcióval, amely a fegyveres és rendvédelmi szféra teljes körére vonatkozó, egységes törvény kidolgozását részesítette előnyben.

A katonák jogállásáról szóló törvény tervezetében szereplő illetményrendszer-változatot abból a szempontból is érdemes vizsgálat alá vonni, hogy a későbbiekben az abban foglalt illetményelemek, szabályok miképpen, milyen behatások következményeként változtak és nyerték el végleges formájukat az 1996. évi XLIII. törvény keretében. Az elemzés még akkor is megéri a fáradságot, ha tudjuk, a jelzett aktuálpolitikai események következtében a kormányzati egyeztetések sokkal engedékenyebb, egyetértőbb véleményeket tartalmaztak, mint később, a parlamenti jóváhagyásra valóban számot tartó 1996. évi és 2001. évi beterjesztések.

Mint a törvény-tervezet címe is mutatja, az akkori felfogás szerint **e törvény kizárólag a Magyar Honvédségre terjedt volna ki**, vagyis, egyrészt ellentétben az 1996. évi hármas törvénycsomaggal, a más fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományának jogait és kötelezettségeit külön törvény szabályozta volna, másrészt egy törvényben szerepeltek volna a hivatásos, továbbszolgáló és szerződéses katonákra, a sorkatonákra, a tartalékos katonai szolgálatot teljesítő hadkötelesekre, valamint a katonai tanintézeti hallgatókra (ide értve a katonai főiskolai hallgatókat, a hivatásos tiszthelyettes iskolai hallgatókat, továbbá a tiszthelyettesi szakközépiskolák hallgatóit) vonatkozó szabályok.

Minden bizonnyal feltűnő a terminológiai használat, éppen ezért az érdekesség kedvéért meg kell jegyeznem, hogy e tervezet fogalmi különbséget tett a továbbszolgáló, illetőleg a szerződéses viszony között. Továbbszolgáló katona lehetett volna az: „...aki hadkötelezettség alapján katonai szolgálatot teljesített, és tiszthelyettesi, zászlósi, vagy olyan tiszti beosztást tölt be, amely nincs katonai

főiskolai végzettséghez kötve, illetve polgári szakképzettség alapján ellátható".^{16.p.107.§ (2)}

A szerződéses katona pedig az: "...aki a katonai szervezet állománytáblájában rendszeresített és külön megjelölt – polgári szakképzettsége vagy a megszerzett katonai ismeretei alapján ellátható – tisztési és tiszthelyettesi beosztást tölt be".^{16.p.107.§ (3)}

Leegyszerűsítve, továbbszolgáló az lehet, aki a sorkatonai szolgálatát teljesítette és azután közvetlenül vagy bizonyos időtartam elteltével a honvédséggel szolgálati viszonyt létesít. A szerződéses jogviszonynak – az akkori elképzelések szerint – nem lett volna előfeltétele a sorkatonai szolgálat teljesítése.

Meg kell jegyeznem, hogy a törvény-tervezet eme megközelítését akkor rendkívül sok kritika érte, a terminológiai megkülönböztetést a honvédségen belül sok véleményező erőltetettnek és szükségtelennek ítélte.

Ez igaz volt az illetményrendszerekre is, mivel a tervezet minden egyes állománycsoportra vonatkoztatva meghatározta az illetmény-összetevőket, azok mértékeit, valamint a törvényi szintű szabályozást igénylő megállapítási, folyósítási normákat. (A tervezet e tekintetben is előremutató volt, mivel az 1996. évi törvények során a hadkötelesek, valamint a tanintézeti hallgatók javadalmazásánál az ebben foglaltak szolgáltak alapul.)

Témánk szempontjából természetesen a tisztek és tiszthelyettesek illetményrendszerére vonatkozó szabályok az érdekesek, ezért figyelmünket erre összpontosítsuk.³

Az illetményrendszer tervezete azon az alapelven épült fel (s ezt az elvet a későbbiekben funkcionáló illetményrendszerek is átvették), hogy az azonos beosztásban szolgálatot teljesítő tisztek, tiszthelyettesek alapilletményének (az alapilletmény a beosztási illetményből és a rendfokozati illetményből tevődik

³ A törvény-tervezetben szereplő, a továbbszolgáló, szerződéses jogviszonyt érintő megkülönböztetés az illetményellátásra nem volt hatással, ezért használjuk az egyszerűség és egyértelműség kedvéért a tiszt, tiszthelyettes kifejezés-csoportot.

össze) alapvetően meg kell egyeznie, vagy bizonyos határokon belül igen közelinek kell lennie egymáshoz viszonyítva. Ezt követelte meg az előmeneteli rendszer elképzelt rendje, amelynek célja a rendfokozat és beosztás összhangjának megteremtése, illetőleg tekintélyének visszaállítása volt.

Jelentős változást hoztak a fentiek abban a tekintetben is, hogy az illetmény megállapítására jogosult parancsnok lényegében korlátlan besorolási jogköre megszűnt volna, az adott beosztás, illetőleg az abban eltöltött idő pontosan determinálta a folyósítandó beosztási illetmény nagyságát.

A betöltött beosztás meghatározó szerepe miatt át kellett értékelni a szolgálatban eltöltött idő preferálását is.

Régi formájában a szolgálati időpótlék intézménye nem volt fenntartható. Az új beosztási illetménytáblázat ugyan meghatározott ideig – az alacsonyabb beosztásokban 10 évig, míg feljebb 7 évig – tartalmazott egyfajta automatizmust a szolgálati időhöz igazodva, azonban ez tartalmát, jelentőségét tekintve minőségileg mást jelentett, mint a szolgálati időpótlék. Egyrészt a kategórián belül az abban eltöltött idő preferálása jóval kisebb színvonalon valósult meg, másrészt erősen korlátozva volt annak felső határa. Összességében ez azt jelentette, hogy az alacsonyabb beosztási kategóriában szolgálók illetménye, még jóval hosszabb szolgálati idő esetén, sem haladhatta volt meg a nála magasabb beosztásban szolgálatot teljesítő tiszt vagy tiszthelyettes beosztási illetményét. (Később, az 1996. évi illetményrendszer bevezetésénél láthatjuk majd, hogy a szolgálati időpótlék megszüntetése milyen feszültséget, ellenérzést keltett a viszonylag hosszabb szolgálattal rendelkezőknél, akiknek e pótlék biztosította az előnyt a velük azonos beosztásban lévő, de tőlük fiatalabb társaikkal szemben.)

E módszerrel a tervezett illetményrendszer azokat az anomáliákat akarta megszüntetni, amelyről a történeti részben szóltunk, vagyis, hogy az illetmények – a korábban hatályos szabályok alapján – függetlenek lehettek a betöltött beosztás szintjétől, a viselt rendfokozattól, a szervezeti hierarchia szintjétől.

Rátérve a tervezet konkrét tartalmára, a tisztek és tiszthelyettesek illetménye az alábbi elemekből tevődött volna össze:

- beosztási illetmény,
- rendfokozati illetmény,
- illetménykiegészítés,
- illetménypótlékok.

A beosztási illetmény szempontjából a tiszti, tiszthelyettesi állomány – igazodva a köztisztviselői illetményrendszerhez – két osztályba került volna besorolásra, a tisztek a I., a tiszthelyettesek a II. fizetési osztályba.

A beosztási illetménytáblázat rendkívüli hasonlóságot mutat a 2 évvel később elfogadottakkal. (A törvénytervezet szerinti beosztási illetménytáblázatot a 5. számú melléklet tartalmazza.)

Működési mechanizmusa egyszerű. A tiszt, tiszthelyettes beosztási illetménye a beosztására meghatározott illetménykategória, illetőleg azon belül, az ott eltöltött évekhez kapcsolódó fizetési fokozathoz tartozó szorzószám függvényében alakul. Amennyiben pedig a hivatásos katonát magasabb beosztásba kinevezik, akkor az új beosztásra meghatározott illetménykategória kezdő fizetési fokozatába kerül és az ahhoz rendelt szorzószám szerint kapja beosztási illetményét.

A szorzószámok, mind a tisztekre, mind a tiszthelyettesekre vonatkozó táblarészeknél a köztisztviselői alapilletmény-rendszer alsó és felső határai között mozogtak. Egy lényeges különbséggel, mégpedig, hogy a közszolgálati illetményrendszerben szereplő „pályakezdő” kategóriát, illetőleg az ahhoz tartozó egy évig folyósítandó kezdő szorzószámot a honvédségnél nem alkalmazták volna. Ennek indoka, hogy a hivatásos katonák esetében nem beszélhetünk a polgári életben elfogadott pályakezdői státuszról. Tisztjeink, tiszthelyetteseink a főiskoláról, a tiszthelyettesképző iskoláról kikerülve azonnal teljes körű, korlátlan felelősséggel

tartoznak az általuk ellátott beosztásért, a reájuk bízott beosztottakért, anyagi javakért. Következésképpen, szolgálatuk első napjától a beosztásukra meghatározott illetményt kell részükre folyósítani. (Ezt az elvet az 1996-os illetményrendszerrel sajnos nem sikerült érvényesíteni.)

A rendfokozati illetménynél jelentős kiszabat emelések történtek, az 1987-es illetményrendszerhez viszonyítva, mindazonáltal meg kell állapítani, hogy az egyes kiszabatok közötti különbségeken nem érdemi változást nem lehet fellelni. A tiszthelyettesi állományánál általában 0,05-os, míg a tisztelnél jellemzően 0,1-es emelés volt beiktatva, amely összességében nem hordozhatott magában érdemi differenciáló tényezőt. (6. számú melléklet).

Ekkor jelenik meg – szintén a köztisztviselői illetményrendszerből átvéve – az illetménykiegészítés intézménye, amely

- a Honvédelmi Minisztériumban szolgálatot teljesítők részére a beosztási illetmény 15%-ának,

- a más katonai szervezeteknél a 10 %-ának

megfelelő többletjövedelmet biztosított volna. (A köztisztviselői törvény ekkor még nem tartalmazta az iskolai végzettséghez igazodó megkülönböztetést, csupán a szervezeti hierarchia lépcsőjéhez igazodva tett különbséget az illetménykiegészítés mértékében.)

Kutatásom szempontjából egyik legérdekesebb fejlemény, hogy az 1994-es törvénytervezet már tartalmazta a parancsnoki pótlékot oly módon, hogy az illetményalaphoz igazodva

- a szakaszparancsnokok részére 5 %-os,

- a századparancsnokok részére 10 %-os,

- a zászlóaljparancsnokok részére 15 %-os,

- az ezred- és dandárparancsnokok részére 20 %-os,

- az előzőeknél magasabb beosztású parancsnokok részére pedig 25 %-os

mértékű pótlékot állapított volna meg. (A parancsnok helyettesi beosztásokban a fenti pótlék összegek 80 %-a járt volna.)

A parancsnoki pótlék bevezetésének eme megoldása természetesen jóval alatta marad a jelenleg folyósított pótlékmértékeknek, mindenekelőtt azért, mert annak alapja ma a beosztási illetmény, amely magasabb összegű, mint a mindenkori illetményalap. A lényeg azonban az, hogy már az 1994. évi törvénytervezet is **tartalmazta az általános parancsnoki (vezetői) pótlék bevezetésére való törekvést.**

Az illetménypótlék-rendszerre vonatkozó törvényi szakaszok csupán a keretszabályokat adták meg, vagyis, hogy milyen többletkövetelményekért, igénybevételért, nehezebb körülményekért vagy sajátos szaktudásért kell fizetni pótlékot.

Ilyennek volt tekinthető^{16.p.81.§.}

- az egészségére ártalmas munka vagy fokozottan veszélyes szolgálati feladat végrehajtása,
- a harckészültség, működőképesség miatti fokozott igénybevétel,
- a technika üzemeltetése, működtetése, hatékonyságának növelése érdekében szerzett különleges felkészültség,
- az alapvető képesítésen felüli szakirányú képzettség, idegen nyelvtudás,
- a szolgálat ellátásának helyén az átlagosnál kedvezőtlenebb körülmények elviselése.

A pótlékok konkrét megnevezésére, a részletes folyósítási szabályok kialakítására a honvédelmi miniszter kapott felhatalmazást, azzal együtt, hogy a törvény kimondta azok összegei az illetményalap 5 %-ától 100 %-áig terjedhetnek.

A pótlékrendszerrel maradván meg kell jegyezni, hogy az illetményalaphoz igazodó pótlékmeghatározás nem lett volna új jelenség a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszerben, mivel 1994. január 1-jétől, éppen az új illetményrendszerre való

áttérés jegyében megtörtént ez a változás. Sőt, ugyanettől az időponttól 10-50 %-kal is emelkedtek a pótlékok. Továbbá új pótlékként megjelent a díszelgési és zenekari pótlék, valamint a pénzkezelési pótlék. (Előbbi kettő egészen 2002. január 1-jéig, utóbbi 1997. január 1-jéig színesítette a honvédségi illetményrendszer amúgy is igen gazdag palettáját.)

A katonák jogállásáról szóló törvény tervezetében tehát a szakmailag előzetesen elképzelt illetményrendszer kifejezetten sikeresen átvételre került, annak elfogadására – sokak szerint sajnálatosan – már nem kerülhetett sor. Többen az 1996. évi XLIII. törvényben szereplő illetményrendszer készítésekor visszasírták az 1994-es tervezetet és mint a következő részben látható lesz majd, sok szempontból nehéz cáfolni az ő álláspontjukat.

Végezetül a katonák jogállásáról szóló törvénytervezet egy dologban mindenképpen azonos volt utódaival, ez pedig az illetményrendszer bevezetésének kérdése. E problémát a tervezet úgy oldotta meg, hogy kimondta: „Az illetményrendszer szerinti illetményeket a költségvetési törvény vezeti be.”^{16.p.254.§ (2)}

Sajnos a fenti mondat a gyakorlatba sohasem realizálódott.

Összegezve megállapítható, hogy a katonák jogállásáról szóló törvénytervezete az, amely az első formalizált kísérletet teszi a köztisztviselői illetményrendszeren alapuló illetményrendszer bevezetésére. Oly módon, hogy a beosztási illetményrendszer tekintetében érvényesíti a sajátos előmeneteli szabályokat, mindamellettt annak korlátait maradéktalanul betartja. Az egyéb illetményelemekre ugyanez mondható el, vagyis a köztisztviselői alapelveket – anélkül, hogy indokolatlan illetménybeli előnyöket formálna – a katonai sajátosságokkal ötvözi.

3. Az 1996. évi XLIII. törvény illetményrendszerének kidolgozása

Az 1994-es kormányváltást követően a katonák jogállásáról szóló törvényjavaslatot az új kormány visszavonta, és rövid időn belül egy igen markáns koncepcióváltás is bekövetkezett, amely alapjaiban meghatározta az újraindított törvényelőkészítő munkálatok irányát, folyamatát. Ennek fő mozgatórugója az volt, hogy a Kormány döntése alapján olyan új szolgálati törvényt kellett kidolgozni, amely **egy helyen szabályozza valamennyi fegyveres és rendvédelmi szervezet hivatásos és továbbszolgáló (szerződéses) állományának jogállását**. Ezzel együtt abban is döntés született, illetőleg a kiinduló szándékból az is következett, hogy olyan új illetményrendszerre vonatkozó javaslatot kellett kidolgozni, amely egységes valamennyi fegyveres és rendvédelmi szervezetre és különbség csakis a szervezetek sajátos tevékenységét kifejező pótlékrendszerben lehetett.

(Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy a katonák jogállásáról szóló törvény-tervezet kidolgozásával párhuzamosan természetesen a más fegyveres szervek is készítették a saját állományukra vonatkozó törvénytervezetüket. Sőt, formálisan és informálisan a különböző jogállási törvények tervezeteit egyeztetették is. Ennek köszönhetően az illetményrendszerek igen nagy hasonlóságot mutattak, amelyre már csak azért is figyelmet fordítottak, hogy a másik szervezet nehogyan kerüljön ki az egyeztetésekből. A hasonló illetmény-tervezetekből adódóan az egységes szolgálati törvény ide vonatkozó része tehát viszonylag hamar összehangolódhatott.)

A kidolgozói munkálatok tehát hamar révbe értek, a törvény hatálya alá tartozó fegyveres és rendvédelmi szervezetek elkezdhették szakmai egyeztetéseiket a Pénzügyminisztériummal, egyrészt magáról az illetményrendszerről, másrészt annak finanszírozhatóságáról.

Az első tervezet lényegében megegyezett a katonák jogállásáról szóló törvény-tervezetében szereplő illetményrendszerrel, az abban átvezetett módosítások egyrészt a szakmai egyeztetések konszenzusaként, másrészt a köztisztviselői törvényben

végrehajtott, illetőleg a törvényelőkészítés időszakában tervezett módosítások következményeként történtek meg.

A kialakított illetményrendszer természetesen nem maradt kritika nélkül.

A Pénzügyminisztérium – egyébként kétségtelenül megkérdőjelezhetetlen alapelveként – kérte meghatározni, hogy milyen legyen a hivatásos katonák, illetőleg a köztisztviselők illetményének az aránya, vagyis mi lehet az a többlet (a többlet tényének megalapozottságát már a kezdetekben sem vitatták), amely jogosan és méltányosan kifejezheti a hivatásos szolgálatból adódó többletkötelezettségeket. A felvetés abból a szempontból is jogos volt, mivel a készülő egységes, új szolgálati törvény koncepciója már kimondta, a hivatásos szolgálati viszony különleges közszolgálatnak minősül, amely egyben a jogok (pl. illetmény) szabályozására is irányadónak tekintendő.

A Pénzügyminisztérium álláspontja szerint – amelyhez egyébként más tárcák is csatlakoztak – a többlet a rendfokozati illetményben ragadható meg, illetőleg ennek mértékét is oly módon kell meghatározni, hogy az ellentételezze a különleges közszolgálatot. Fel kell hívni a figyelmet arra a különleges körülményre, hogy a Pénzügyminisztérium a szolgálati törvény kidolgozásában nemcsak mint a költségvetési kihatásokért felelős fő államigazgatási szerv vett részt, hanem az irányítása alá tartozó Vám- és Pénzügyőrség révén olyan tárcának is minősült, ahol szintén teljesítenek szolgálatot hivatásos állományú tisztek és tiszthelyettesek. Tehát az a leegyszerűsített álláspont, miszerint a Pénzügyminisztérium abban volt érdekelt, hogy a készülő törvény minél alacsonyabb költségkihatású javadalmazási rendszert tartalmazzon, biztosan nem állja meg a helyét. A minisztérium helyzete ennél sokkal bonyolultabb, összetettebb volt és most is az.

A beosztási illetménytáblákat érdemi kritika nem érte. Azzal, hogy ezek a köztisztviselői illetménytábla alsó-felső határait konzekvensen betartották, sőt ezen túlmenően az egyértelműen beazonosítható vezetői szinteknél is összhang volt. Az egyetlen kedvezőtlen módosítás a pályakezdő kategória rendszerbe állítása volt,

amelyet – amint már a katonák jogállásáról szóló törvényben is megjegyeztem – a fegyveres szerveknél rendszeridegennek tekinthető. Ennek természetesen gyakorlati következményei voltak, hiszen ezzel együtt a pályakezdő tiszteknek és tiszthelyetteseknek garantált illetmény is csökkent.

A beosztási illetménnyel ellentétben, első pillanatban **kétségek merültek fel a hivatásos állományúak részére tervezett parancsnoki (vezetői) illetménypótlékot illetően.** (Az osztályvezető, vagy annál magasabb munkakörű köztisztviselők részére ugyanis csak 1997. január 1-jétől vezetik be a vezetői illetménypótlékot.) A Pénzügyminisztérium véleménye szerint a rendfokozati illetmény mellett a parancsnoki pótlék bevezetése egyértelmű duplikált elismerése lett volna a hivatásos szolgálatnak. Ennek következtében - habár történtek szakmai, illetőleg vezetői erőfeszítések a parancsnoki pótlék megőrzésére - ez az illetmény-összetevő végül is számúzve lett a készülő, majd jóváhagyott illetményrendszerből, hogy aztán évekig sok szakmai fejfájást okozva mindig napirenden legyen a bevezetése, egészen 2002. január 1-jéig.

Háttérül szolgáljon még az is, hogy nem erősítette a parancsnoki pótlék helyzetét az általános illetménypótlék-rendszer rendkívüli kiterjedtsége sem. A pótlékok nagy száma – a felhozott szakmai érvek ellenére – idegen volt a véleményező államigazgatási szervek számára és sokszor nem is titkolva kifejezték, hogy jelentős részükben azt látják, hogy céljuk a bújtatott többletjövedelem biztosítása. (A szélsőségesebb vélemények szerint például a repülőhajózó tiszteknek nem is szabadna repülési pótlékot folyósítani, hiszen ez a beosztásuk szerinti feladatuk, és ugyanez a helyzet a tűzszerészek, bűvárok, stb. pótlékával.)

A parancsnoki pótlék kiiktatása után a figyelem most már a rendfokozati illetményre, mint a tiszti, tiszthelyettesi állomány többletjövedelmét szimbolizáló illetményelemre összpontosult.

A fegyveres és rendvédelmi szervezetek által elfogadott rendfokozati illetménytábla megegyezett a katonák jogállásáról szóló törvényjavaslatban szereplővel, amelynek révén a hatályos rendfokozati illetményeken jelentősen lehetett volna javítani, különös tekintettel.

A javasolt 0,50 és 2,00 közötti szorzószámok azonban magasnak találtattak.

Akkor és most is nehéz egzakt választ adni a miértekre. A rendfokozati illetmények tervezett mértéke ellen több tényező együttes hatása szólt. Így mindenekelőtt az, hogy a rendfokozati illetmény emelés mértéke megalapozatlan, annak révén a hivatásos állományúak kereseti lehetőségei indokolatlanul meghaladnák a köztisztviselőkéét, illetőleg az ez által előidézett költségvetési többlet sem vállalható fel.

A fentiek következtében tehát **a rendfokozati illetmények szorzószámait is csökkenteni kellett** és végső formájukat az 1996. évi XLIII. törvény 6. számú mellékletében nyerték el. A csökkentett összegek még mindig előrelépést jelentettek a korábbiakhoz képest, azonban tervezett hatásukat tekintve jelentős visszalépést kellett konstatálni, amely különösen az alacsonyabb rendfokozatokban szembeötlő. (Például a törzsőrmester és a főtörzsőrmester rendfokozati illetmény szorzószáma közötti különbség egyetlen századnyira csökkent, amely 1997. évben, tehát a 1996. évi XLIII. törvény szerinti illetményrendszerre való áttérés első évében csupán 234 Ft különbséget jelentett.)

(Az 1996. évi XLIII. törvény szerinti rendfokozati illetményeket a 7. számú melléklet szemlélteti.)

A rendfokozati illetmények csökkentése egyben azt is maga után vonta, hogy ezzel arányosan az az illetményfejlesztési mérték is csökkent, amelyet a HM vezetése az illetményrendszer bevezetése révén elérni kívánt. Ennek elkerülése, illetőleg ellentételezése érdekében született az a megoldás, hogy **a beosztási**

illetménytáblázatot kell olyan irányba változtatni, hogy a rendfokozati illetmény csökkentése a lehető legkisebb mértékben, vagy egyáltalán ne érződjön. Ennek az első hallásra tetsző ötletnek azonban jelentős korlátai voltak. (A mozgástér elég szűknek bizonyult. Az illetménykiegészítés köztisztviselői szabályokhoz való igazodása adott volt, az illetménypótlék-rendszert pedig amúgy is sok kritika érte, így más összetevő híján csak a beosztási illetmény adott mozgásteret.)

A beosztási illetménytáblázat azonban mind a tiszteknél, mind a tiszthelyetteseknél alulról és - ami a nagyobb bajnak számított - felülről is korlátos. Az alsó korlátot a tiszteknél a felsőfokú pályakezdő köztisztviselők 1,25-ös, a felsőt a helyettes államtitkárok 5,00-ös szorzószáma képezte. Ugyanezek a határok a tiszthelyetteseknél 1,00 és 2,20 voltak. Ebből adódóan a szorzószámokat csak ezeken a határokon belül lehetett mozgatni, amely nem jelenthetett mást, mint, hogy az egyes fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószámok közötti különbség csökkent. Tehát a rendfokozati illetményeket követően a beosztási illetményeknél is jóval kisebb ugrások lehettek annál, mint ami szakmailag indokolt lett volna. (Az 1996. évi XLIII. törvény szerint beosztási illetménytáblázatot a 8. számú melléklet szemlélteti.)

A beosztási illetmény-táblázat jelzett korrekciója nem ütközött a véleményező szervek ellenvetésébe (még a Pénzügyminisztérium sem emelt kifogást). E mögött minden bizonnyal az húzódhatott meg, hogy míg a rendfokozati illetmény többlete megragadható az illetményrendszeren belül, addig a beosztási illetménytáblázat viszonya a köztisztviselői illetmény-táblázattal – különös tekintettel, ha annak limitjeit alkalmazza – nehezebben számszerűsíthető. (A PM csak a későbbiekben fordít kiemelt figyelmet a beosztási illetmény-táblázatok belső arányaira.)

De, hogy szóljunk pozitívumokról is, az 1996. évi XLIII. törvény hosszú idő után bevezette a túlszolgálati díjat, amely a szolgálatteljesítési időn túl dolgozó (túlórázó) tisztek és tiszthelyettesek anyagi elismerését szolgálta. A törvény kereteket teremtett a helyettesítési és megbízási feladatok díjazására és jelentősen felemelte a hivatásos katonák részére fizetendő jubileumi jutalom összegét. (Az örömbe némi

üröm is vegyült, mivel a túlszolgálati díj, valamint a helyettesítési, megbízási díj bevezetése a meglegedettség mellett, számos problémát, gondot is eredményezett. Sokakban ugyanis nem alaptalanul megkérdőjelezte ezen intézmények ilyen formában való létjogosultságát.)

4. Az 1996. évi XLIII. törvény szerinti illetményrendszer bevezetése

Amennyiben a kérdés jogi oldalát vizsgáljuk az elfogadott törvény sem adott sokkal több fogódzót, mint a katonák jogállásáról szóló törvényjavaslatban szereplő mondat:

„A törvény szerinti illetményrendszerre 1999. január 1-jéig kell áttérni. A korábbi áttérés lehetőségét az éves költségvetés tárgyalásakor vizsgálni kell.”^{30.p. 338. §}

Ennél több konkrétumot tartalmazott a törvény végrehajtására kiadott **(140/1996. /VIII. 31./ Korm.) rendelet**,⁴ amely szerint a megszűnő szolgálati időpótlékkal a beosztási illetményeket fel kell emelni, – amelyet egyébként a honvédelmi tárca már 1996. évben végrehajtott – valamint, hogy a felemelt rendfokozati illetményeket 1997. január 1-jétől kell folyósítani. A rendelet kimondta továbbá, hogy 1997. november 1-jétől a régi és az új illetménypótlékok különbözetének, valamint az illetménykiegészítésnek a 30 %-át kötelezően folyósítani kell. (A novemberi határidőknek minden esetben finanszírozási okai voltak, ugyanis a november 1-jei bevezetés azt jelentette, hogy az adott évben csak 1 hónap illetményemelés terheli a költségvetést.)

A fenti minimális szabályok a fegyveres és rendvédelmi szervezeteknél lévő érdekképviseleti szervezetek tetszését nem nyerték el. Kifogásaik egyrészt jogi, másrészt pénzügyi jellegűek voltak.

Jogi oldalról tarthatatlan volt szerintük, hogy a törvény az abban szereplő kötelezettségeket azonnal, átmenet nélkül terheli a személyi állományt, ezzel szemben

⁴ Megjelent a Magyar Közlöny 1996. évi 73. számában.

a jogokat, illetőleg kötelezettségeket ellentételező juttatásokat csak fokozatosan biztosítja. A pénzügyi érvelésük szerint a kormányzatnak, illetőleg a honvédelmi tárcaának elő kellett volna teremtenie azokat a forrásokat, amelyek lehetővé tették volna az együtemű áttérést.

Mindkét érvelés hosszan elnyúló egyeztetéseken rendeződött, de mind a mai napig érződik, hogy a megoldás nem végleges. Ez kifejezésre is jut abban, hogy a Honvédszakszervezet elégedetlen az akkori eredményekkel. Álláspontjuk azonban abból a szempontból mindenképpen érthető, hogy az 1996-1997- es évekre kerültek mélypontjukra a honvédségi reálbérek. Az 1990-es évekhez viszonyítva

- 1996-ra a tiszteknél 74,2 %-ra , a tiszthelyetteseknél 64,8 %-ra,
- 1997-re a tiszteknél 78,4 %-ra, a tiszthelyetteseknél 65,2 %-ra

csökkentek a reálilletmények. (Lásd 4. számú melléklet.)

A költségvetésből egyébként 1997. évre plusz forrást a HM tárca nem kapott a szolgálati törvényben szereplő új illetmény- és javadalmazási rendszer finanszírozására. Ilyen címen először 1998. évben 5 Md Ft, majd 1999. évben 10 Md Ft többletforrást biztosított az állami költségvetés.

Ami az áttérés egyes évekre eső részeit érinti, azzal kapcsolatosan a következő intézkedések történtek.

1997. január 1-je volt tehát az áttérés első éve, s e helyütt célszerű lenne áttekinteni, hogy milyen helyzetben is érte az új illetményrendszer a tiszti, tiszthelyettesi illetményeket.

A tisztek illetménye sokkal nagyobb mértékben maradt el az új illetményrendszertől, mint a tiszthelyetteseké. Míg a tiszteknél az illetmények elmaradásának mértéke 66,1 %, addig a tiszthelyetteseknél 33,5 % volt. A főátlagokon belül legnagyobb különbség az illetménypótlékoknál állt fenn.

A jogszabályi előírásokat követve január 1-jétől beálltak az új rendfokozati illetmények. Az illetménykiegészítés 30 %-os normáját – a kormányrendeletben szereplő november 1. helyett – szintén az év elejétől állapították meg, s igaz volt ez az emelt illetménypótlékok 30 %-os növelési ütemére is.

A legnagyobb kérdés természetesen a beosztási illetmény növelésének módszertana lett volna, tekintettel azonban arra, hogy a fenti elkötelezettségek a rendelkezésre álló 17 %-os illetményfejlesztés jelentős hányadát lekötötték, a döntés az volt, hogy nem érdemes a beosztási illetményemelésnél központi elvet kidolgozni. A beosztási illetmény emelésének összegét az állományilletékes parancsnokok dönthették el és inkább elvként került csak meghatározásra, hogy lehetőleg azok részesüljenek nagyobb összegű beosztási illetményemelésben, akiknek az illetménye jobban elmarad a törvényi szinttől.

A beosztási illetményemelés jóváhagyott változata az állomány jelentős részénél ellenérzést váltott ki, mivel a parancsnoki gyakorlatból nem tűnt ki egyértelműen az áttérés üteme.

Még ugyanebben az évben július 1-jei hatállyal újabb illetményemelés történt, melynek fedezetét az év elejei 17 %-os illetményfejlesztésből tartalékkolt 1,5 %-os keret képezte. Sőt, a Pénzügyminisztérium hozzájárult ahhoz, hogy mivel a 1,5 % év eleje óta rendelkezésre állt, július 1-jétől 3 %-os illetményemelés történhessen. (A PM hozzájárulás azért volt fontos, mivel ha a 3 %-os illetményfejlesztést nem ismeri el a jövő illetményemelés bázisaként, akkor nem történik más, mint az 1998. január 1-jétől esedékes emelésből másfél százalékot megelőlegezett a tárca.)

Ez a viszonylag kisebb mértékű illetményemelési pénzkeret (a tiszteknél egy főre esően 2.152 Ft-ot, a tiszthelyetteseknél pedig 1.250 Ft-ot jelentett) teljes mértékben a beosztási illetmények felemelésére használódott fel. Habár az illetménypótlékok további emelésének az igénye is felmerült, tekintettel azonban arra,

hogy a törvényi összegektől a beosztási illetmény tekintetében volt a legnagyobb a lemaradás, a döntés indokolt volt.

A soron kívüli illetményemelésből továbbra sem részesedhettek azok, akiknek a beosztási illetménye már meghaladta a törvényi kiszabotokat. További korlátozó tényező volt, hogy nem lehetett illetményemelésben részesíteni azokat a tiszteket és tiszthelyetteseket, akiknek év elején az illetményük legalább 20 %-kal emelkedett, illetőleg a felemelt illetmény a július 1-jei illetményemeléssel együttesen is csak legfeljebb 20 %-kal haladhatta meg az 1996. decemberi összeget.

A fentiek mellett az is a kiegyenlített illetményemelést kívánta szolgálni, hogy az illetményemelés nem terjedt ki azokra a katonai szervezetekre, ahol az illetménykiegészítés bevezetésre került, ugyanis az itt szolgálatot teljesítő tisztek és tiszthelyettesek illetményemelési mértéke – döntően az illetménykiegészítésnek köszönhetően – kivétel nélkül megközelítette vagy elérte a 20 %-ot. (Természetesen ezeknél a katonai szervezeteknél is előfordulhatott, hogy az átlagon belül valaki viszonylag alacsony illetményemelést kapott, azonban ennek vagy az volt az oka, hogy a törvényi korlát nem tette lehetővé az emelést, vagy az állományilletékes parancsnok nem találta „méltónak” az illetőt a megfelelő összegű beosztási illetményemelésre. (Emlékezhetünk, a január 1-ei illetményemelés során még az állományilletékes parancsnok kezében volt a beosztási illetményemelésre vonatkozó döntési jogosultság.)

A fenti 20 %-os korlát egyébként mintegy 4.300 fő tisztet és 4.000 tiszthelyettest érintett, vagyis ennyien nem részesülhettek eleve a július 1-jei illetményemelésből.

A lefektetett alapelvek összességében azt szolgálták, hogy a soron kívüli illetményemelés kifejezetten a csapattagozatra összpontosuljon, továbbá, hogy a beosztási illetmények terén az igen széles skálán mozgó januári illetményemelési mértékek – a lehetőségekhez mérten – egymáshoz közeledjenek.

E javaslat számolt a magasabb parancsnokságokon szolgálatot teljesítők ellenérzésével is, már csak azért is, mert a statisztikai feldolgozások azt mutatták, hogy a beosztási illetmények beállási szintje (a tényleges illetményeknek a törvényben szereplő összegekhez viszonyított aránya) náluk sem kedvezőbb, mint a csapatoknál.

E javaslat előterjesztői szerint a módszer elfogadása nagyrészt azon múlt, hogy a korábban kedvező helyzetben lévők mennyiben „emlékeznek vissza” kiemelt illetményemelésükre, s el tudják-e fogadni azt, hogy most a kedvezőtlenebb helyzetben lévő társaik helyzete javulhat. E remény csak részben teljesült, a soron kívüli illetményemelés módszere igen vegyes fogadtatásra talált, amely abból a szempontból is kritikusnak volt tekinthető, hogy ekkor igen nagy nyilvánosságot kaptak azok a vélemények, amelyek a törvényi illetményrendszer határidőre történő bevezetését kérdőjelezték meg.

Az áttérés döntő évének tehát az 1998. év ígérkezett, amelyet a kormányzat is felismert és a közszolgálatban állók 14,5 %-os soros illetményfejlesztését további 5 MdFt-tal megfejelté.

A rendelkezésre álló költségvetési keretek segítségével lehetővé vált, hogy a beosztási illetményeknél

- a tisztek esetében legalább a 80 %-át,
- a tiszthelyettesek esetében minimum a 90 %-át

kapja annak az összegnek, amit az 1996. évi XLIII. törvény 1999. január 1-jére a beosztásukhoz előír.

Az 1998. januári illetményfejlesztés mértéke egyébként igen jelentős különbséget mutatott. A tiszteknél mintegy 30 %-os, a tiszthelyetteseknél pedig 18 %-os emelést rögzíthettünk. Ez - amint arról korábban említés történt - arra volt visszavezethető, hogy a tisztek illetményénél jelentősebb elmaradás volt a törvényi színvonalhoz képest, mint a tiszthelyetteseknél.

Az illetményemelést követően az összilletmények tekintetében is felmérték az illetménybeállási szinteket és ezek a mértékek a tiszteknél 83,5 %-ra, a tiszthelyetteseknél 94 %-ra közelítették meg a törvényi illetményszínvonalat.

A teljes áttérés elérhető közelségbe került, a figyelmeztető jelek azonban szaporodtak. Például az illetményemelési mértékekről készült osztályközös feldolgozás azt mutatta, hogy több, mint 1100 főnek az illetményemelése nem érte el a 10 %-ot, amely azt vetítette előre, hogy amennyiben a köztisztviselői illetményalap nem fog emelkedni, akkor **az új illetményrendszer sok tiszt és tiszthelyettes számára nem biztosítja a várt jelentős jövedelemnövekedést.**

A fentiekől való félelmek beigazolódtak, a köztisztviselői illetményalap 26.000 Ft-os összege 1999-ben változatlan maradt.

Az illetményalap változatlansága legfőképpen a beosztási illetményeknél éreztette hatását. A tiszteknél ugyanis 443 fő beosztási illetménye már több volt, mint a törvényi összeg, sőt 6 fő még a 140 %-os korlátot is túllépte, amelyet az 1996. évi XLIII. törvény, mint abszolút felső határt előírt. A tiszthelyetteseknél még kritikusabb volt a helyzet. 1.283 fő (ez az állománynak közel 10 %-át tette ki) már elérte vagy túllépte a törvényi 100 %-os beállást, és 13 fős létszámmal itt is találhatóak voltak olyanok, akik 40 %-kal kerestek többet, mint a beosztási illetménytáblázat garantált összegei.

A döntéshozók igen kényes helyzetbe kerültek. Több évi várakozás után végre eljött a pillanat, hogy az illetményrendszer bevezetését végrehajthassák, illetőleg bejelenthessék, ezzel együtt azonban a személyi állomány tetemes része ebből nem érezkelhetett volna semmit, hiszen a már meglévő beosztási illetményük meghaladta a törvényi szintet. Sőt, amennyiben az ilyen helyzetben lévő tiszt vagy tiszthelyettes olyan katonai szervezetnél, illetőleg beosztásban teljesített szolgálatot, ahol illetménykiegészítés nem volt, illetménypótlékokra pedig nem volt jogosult,

(létszámuk mintegy 1.600 főre volt tehető) annak – egyéb bérintézkedés híján – egyértelműen reálbér csökkenést kellett volna észlelnie.

A bajokat az is tetézte, hogy a személyi jövedelemadó tábla 1999. évi módosítása következtében a 45.000 Ft-ig terjedő összegű havi illetménnyel rendelkezők (a pályakezdő tiszthelyettesek, illetőleg majdnem a teljes szerződéses állomány ebbe a kategóriába tartozott), valamint a 72.000 és 205.000 Ft közöttiek, akik az adótörvény szerinti gyermekkedvezményre nem jogosultak, nettó illetménycsökkentéssel számolhattak. Nyilvánvaló volt, hogy az eltelt három év eseményei, fejleményei birtokában ennek a konzekvenciáit nem lehetett felvállalni.

A fentiekre tekintettel született olyan megoldás, hogy az 1999. január 1-jei illetményemelésnek minden tiszt és tiszthelyettes esetében el kell érnie a 13 %-ot, azzal hogy az 1996. évi XLIII. törvényben szereplő maximális 140 %-os illetménybeállási szintet természetesen ez esetben sem lehetett megsérteni. E küszöbérték biztosította – néhány fő kivételével – a reálbércsökkenés elkerülését. Ennek a döntésnek a helyességét a későbbi visszajelzések is igazolták. Annak ellenére, hogy így közel azonos mértékű illetményemelést kaptak azok, akik már korábban, illetőleg, akik csak 1999. január 1-jei hatállyal tértek át az új beosztási illetményrendszerre.

A beosztási illetménytáblázat annak ellenére korláatosnak bizonyult, hogy a beosztási illetménykategóriákat meghatározó nomenklatúrával elsődleges célkitűzés az illetmények javítása volt.

A nomenklatúra óriási lehetőséget rejtett a tényleges illetményarányok kialakításakor. A törvény ugyanis csak keretszabályokat határozott meg a beosztási kategóriába sorolásra, s a hivatkozott kormányrendelet is csak a legjellegzetesebb beosztásokat azonosította be a honvédség és a más fegyveres és rendvédelmi szervezet tekintetében. A szabályozás döntő része így az ágazati miniszter jogkörébe került, amely már közvetlenül befolyásolható az érintett szervezetek részéről. E csábításnak

pedig – a minél magasabb illetmény biztosítása reményében – az akkori döntéshozók nem tudtak vagy inkább nem akartak ellenállni. Meg kell jegyezni, hogy ezt a folyamatot szinte kikényszerítette a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek azonos törekvése. Következésképpen, hogy a honvédség ne kerüljön hátrányba az ajánlható keresetek terén „fel kellett venni a kesztyűt”, annak ellenére, hogy e folyamatnak rövid időn belül zsákutcába kellett torkollania.

Az 1999. január 1-jei statisztikai feldolgozások szerint az akkor közel 9.600 fős tiszti létszámból mintegy 5.000 tiszt tartozott az V-ös beosztási illetménykategóriába, s ez a rendfokozati nómenklatúrát figyelembe véve, ennyi őrnagyi és alezredesi rendfokozattal rendszeresített beosztást is jelentett. Ekkor alakult ki az a kedvezőtlen rendfokozati összetétel is, amely többek között az 1996. évi XLIII. törvény újragondolásához vezetett.

A köztisztviselői illetményrendszer elemeinek mechanikus átvétele, illetőleg annak átvételi kötelezettsége az illetménykiegészítésnél és a vezetői illetménypótléknál okozott feszültséget.

A köztisztviselői illetményrendszer 1997. január 1-jei módosítása jelentős mértékben felemelte az illetménykiegészítés mértékét a minisztériumban, illetőleg a központi közigazgatási szervezeteknél szolgálatot teljesítő és felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező köztisztviselők esetében. A minisztériumban folyósítható illetménykiegészítés maximális mértéke az alapilletmény 15 %-áról 50 %-ra emelkedett. Ezen túlmenően az osztályvezető, és annál magasabb vezetői munkakört betöltő köztisztviselők vezetői illetménypótlékra lettek jogosultak, melynek mértéke az alapilletményhez igazodva

- osztályvezetők esetében 10 %,
- főosztályvezető helyettesek esetében 20 %,
- főosztályvezetők esetében 30 %

volt. (E szabály egyébként azóta is részét képezi a köztisztviselők illetményrendszerének.)

E rendszertanilag is kiemelt jelentőségű, de az illetmények színvonalára is számottevő hatású változtatást az 1996. évi XLIII. törvény is átvette, amellyel azonnal jelentős mértékű illetményszínvonal-különbséget generált a különböző vezetési szinteken szolgálatot teljesítő tábournokok és tisztek között. Történt ez annak ellenére, hogy a köztisztviselőknél január 1-jétől érvényes 50 %-os illetménykiegészítésnek csak a 60 %-át folyósították a minisztériumban, illetőleg az azzal azonos besorolás alá eső HM hivataloknál. A vezetői illetménypótlékot azonban – tekintettel arra, hogy annak teljes fedezetét a minisztérium rendelkezésére bocsátották – a már idézett mértékek szerint folyósították. Egyik pillanatról a másikra akár a beosztási illetmények 60 %-ának megfelelő illetménykülönbség is létre jöhetett, például egy minisztériumban szolgálatot teljesítő dandártábornoki rendfokozatú főosztályvezető és egy vele azonos rendfokozatú dandárparancsnok illetménye között. Ez a fizetési szakadék 1999. január 1-jétől, az illetménykiegészítés teljes mértékű bevezetését követően akár 80 %-ra is felemelkedhetett.

A helyzet orvoslására – törvényi módosítás lehetőségének hiányában – először a személyi illetményt, majd 1999. január 1-jétől a kiemelt beosztási illetményt lehetett felhasználni. Ezek révén legalább a honvédség működése szempontjából meghatározó jelentőségű önálló állománytáblával rendelkező katonai szervezetek parancsnokainak, valamint a vezérkar főcsoportfőnökeinek, csoportfőnökeinek biztosítani lehetett illetményük „versenyképességét” a minisztériumi fizetésekkel. E szint alatt azonban a törvényi szabályok szinte kezelhetetlen illetménykülönbözöket hoztak létre.

Az annyira várt 1999. január 1-jei dátum a szakemberek számára már nem elsősorban az illetményrendszer bevezetését jelentette, hanem az egyre szaporodó problémákra kellett megoldást találniuk, amely nem kis feladatot rejtegetett számukra.

5. Kísérlet az 1996. évi XLIII. törvény keretében a tiszthelyettesi illetménytáblázat módosítására

Mint az előző fejezetből látható, az 1996. szeptember 1-jétől - több ütemben - 1999. január 1-jéig bevezetett illetményrendszer amellett, hogy a hivatásos és szerződéses állomány részére jelentős mértékű illetményemelést biztosított, újabb, addig nem ismert problémákat is a felszínre hozott, melynek következtében felerősödtek azok a hangok, amelyek az alig kétéves illetményrendszer további korrekcióját sürgették.

Ennek csak egy lehetséges módja volt, mégpedig a szolgálati törvény megfelelő rendelkezéseinek a módosítása. Az 1996. évi XLIII. törvényt azonban nem csak az illetményrendszer oldaláról érték kritikák, hanem annak a szolgálati viszonyra vonatkozó alapelveit, a szolgálati viszony tartalmát, a fegyelmi felelősséget, vagy éppenséggel a nyugállományúakra vonatkozó szabályokat is szükségesnek látták módosítani. Vagyis, lényegében a törvény teljes felülvizsgálata látszott körvonalazódni, amelyet az is jelzett, hogy az elkészült törvénymódosító tervezet mintegy 150 §-t tartalmazott, szemben a törvény 342 §-ával. Meg kell azonban jegyezni, hogy az előmeneteli, illetőleg az illetményrendszerben alapvető változásokat nem lehetett végrehajtani, csupán a legszükségesebb korrekciókra volt lehetőség. Ez az illetményrendszer esetében a tiszthelyettesi beosztási illetménytáblázatot foglalta magában.

A módosítást megnehezítette, hogy a törvény hatálya alá tartozó fegyveres és rendvédelmi szerveket felügyelő két "legfajsúlyosabb tárca" a Honvédelmi Minisztérium, illetőleg a Belügyminisztérium a módosítás jelentős kérdéseiben eltérő álláspontot képviselt. Ez a koncepcionális különbözőség kiütközött az illetményrendszert érintő módosító paragrafusok szövegezésében, vagyis eltérők voltak az álláspontok a tekintetben, hogy a tiszthelyettesi illetményrendszert milyen módon kell változtatni, korrigálni. (Jellemző, hogy a tervezet számos helyen - így az

illetményrendszerre vonatkozó fejezetnél is - külön tartalmazta a HM és külön a BM változatát.)

A HM ugyanis a tiszthelyettesi besorolási osztály II. beosztási kategóriájában meglévő feszültségeket próbálta orvosolni oly módon, hogy kibővítette az ott található fizetési fokozatok számát, és ahhoz kapcsolódva felemelte a szorzószámokat is. Ezzel szemben a BM a III. beosztási kategóriára koncentrált a módosítási javaslatát. Ezen túlmenően bizonyos megközelítésbeli különbségek is tetten érhetők, amelyek a tábla szerkezetét, a fizetési fokozatok számát érintették. A HM és a BM változatát a következő két táblázat szemlélteti.

**A tiszthelyettesi beosztási illetménytáblázat
HM változata**

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY

Beosztási kategória	Fizetési fokozat	Beosztásban eltöltött évek száma	Szorzószám
Pályakezdő	-	0-1	1,00
I.	1	0-2	1,25
	2	3-5	1,35
	3	6-8	1,45
	4	9-11	1,55
	5	12-14	1,65
	6	15-	1,75
II.	1	2-3	1,35
	2	4-6	1,45
	3	7-9	1,55
	4	10-12	1,65
	5	13-15	1,75
	6	16-18	1,85
	7	19-21	1,95
	8	22-24	2,05
	9	25-27	2,15
	10	28-30	2,25
	11	31-33	2,35
	12	34-36	2,45
	13	37-	2,55
III.	1	2-3	1,45
	2	4-6	1,55
	3	7-9	1,65
	4	10-12	1,75
	5	13-15	1,85
	6	16-18	1,95
	7	19-21	2,05
	8	22-24	2,15
	9	25-27	2,25
	10	28-30	2,35
	11	31-33	2,45
	12	34-36	2,55
	13	37-	2,65

**A tiszthelyettesi beosztási illetménytáblázat
BM változat**

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY

Beosztási kategória	Fizetési fokozat	Beosztásban eltöltött évek száma	Szorozószám
Pályakezdő	1	0-1	1,00
I.	2	2-3	1,25
	3	4-6	1,30
	4	7-9	1,35
	5	10-	1,40
	6	0-3	1,60
II.	7	4-6	1,70
	8	7-9	1,80
	9	10-13	1,90
	10	14-17	2,00
	11	18-21	2,10
	12	22-25	2,20
	13	26-	2,30
	14	0-3	2,10
III.	15	4-6	2,20
	16	7-9	2,30
	17	10-13	2,40
	18	14-17	2,50
	19	18-21	2,60
	20	22-25	2,70
	21	26-	2,80

Az 1996. évi XLIII. törvény módosításának ez a tervezete végül is nem került a Parlament elé, amely annak volt köszönhető, hogy elindult a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló törvénytervezet kidolgozása, amelynek következtében az 1996. évi XLIII. törvény módosításából a honvédségre vonatkozó részek kikerültek és csupán a rendvédelmi szervezetek módosító javaslatait tartalmazta a továbbiakban a törvénytervezet, majd a jóváhagyott törvénymódosítás. Így eldöntetlen maradt az a kérdés is, hogy a két változat közül melyikre esett volna a választás, habár ismerve a történeti előzményeket - kissé szkeptikusan - előre jelezhetjük volna a BM változat preferálását.

Mindent egybevetve az 1996. évi XLIII. törvényben foglalt illetményrendszer működőképesnek bizonyult. Mindamellett a gyakorlat rámutatott arra, hogy rendkívül óvatosan kell bánni a köztisztviselői illetményrendszerben foglalt szabályok mechanikus átvételétől, Különös tekintettel azon illetményelemekre, amelyek a köztisztviselői bizonyos rétegeinek biztosítanak többletjövedelmet. Ezek a honvédség esetében is kedvező következményeket eredményeznek, azonban olyan ellentéteket is szíthatnak, amelyek súlyukban meghaladják a pozitív fejleményeket.

V.

**A MAGYAR HONVÉDSÉG HIVATÁSOS ÉS SZERZŐDÉSES
ÁLLOMÁNYÚ KATONÁINAK JOGÁLLÁSÁRÓL SZÓLÓ
2001. ÉVI XCV. TÖRVÉNY ÁLTAL BEVEZETETT
ÚJ ILLETMÉNYRENDSZER**

Jellegét tekintve ez a törvény is egyértelműen az előzőek sorába illeszthető, hiszen félreérthetetlenül a köztisztviselői illetményrendszerhez igazodik. Tekintettel azonban arra, hogy ezek már napjaink eseményei, illetőleg a jövő szempontjából jelen helyzetünk a legmeghatározóbb célszerűbbnek látszik a jelenleg hatályos illetményrendszerünknek külön fejezetben való tárgyalása.

**1.) A hivatásos és szerződéses katonák szolgálati viszonyának alakulását
szolgáló új törvény alapelvei**

Az Európa Integrációs Program keretében a Kormány 2000. decemberében benyújtotta az Országgyűléshez a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint az azzal összefüggő más törvények módosításáról szóló tervezeteket. A törvény a rendvédelmi szervek vonatkozásában a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény módosítását is tartalmazta.

A Kormány 2000. decemberi ülésén elfogadta, hogy a Magyar Köztársaság honvédelmének egészét érintő stratégiai felülvizsgálatot követően - figyelemmel a 61/2000. (VI. 21.) és 62/2000. (VI. 21.) OGY határozatokban a Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányaira előírtakra - készüljön új, csak a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományára vonatkozó jogállási törvény. (A törvény módosítását a HM Kollégium által 2000. március hónapban tárgyalt humán erőforrás stratégiáról szóló előterjesztés megállapításai is sürgették.)

A szabályozás célja volt biztosítani a Magyar Honvédség hosszú távú korszerűsítési tervében megfogalmazott állományszerkezet kialakítását és annak megőrzését. További cél volt kiszámítható szolgálati életpályát és pályaképet, valamint ehhez igazodó támogató, kompenzációs és ösztönző rendszert nyújtani a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses katonáinak úgy, hogy illetményeik, juttatásaik érték el a rendvédelmi szervekre vonatkozó, az 1996. évi XLIII. törvényt érintő módosításban foglaltakat, illetve fejezzék ki a katonai szolgálat ezektől eltérő sajátosságait.

A hivatásos és szerződéses katonák szolgálati viszonyára vonatkozó szabályok közé a javaslat beillesztette az 1992. évi XXIII. törvény által bevezetendő új intézményeket, figyelembe véve, hogy azok az 1992. évi XXIII. törvénybeli szabályoktól csak a Magyar Honvédség sajátosságaira tekintettel és az azok által indokolt mértékben térhettek el. Ennek megfelelően szerepelnek a törvényben a vagyonyilatkozatra, valamint a kiemelt nyelvpótlékra vonatkozó szabályok is.

A törvény érvényesíti a beosztások és a rendfokozatok szorosabb összekapcsolódását. Főszabályként egy beosztáshoz csak egy rendfokozat tartozik. Az előmenetel a magasabb beosztásba történő kinevezéssel és ezzel együtt a magasabb beosztást kifejező rendfokozatba történő előlépéssel történik.

Azzal együtt, hogy az új szabályok nagyobb lehetőséget biztosítanak az egyes - azonos szintűnek elismert - beosztások közötti (horizontális) mozgásnak, mégis vannak olyan beosztások (munkakörök), amelyek - kis számban ugyan, de - különleges szakképesítést igényelnek (orvos, jogász, meteorológus, vegyi-védelmi szakember, stb.). Ezekben a beosztásokban a csak néhány fő igényre való tekintettel az előmenetel általános szabályai nem alkalmazhatók. Így a tervezet ezeket a beosztásokat (munkaköröket) speciális beosztásokként kezelte, és az általánostól eltérő szabályokat állapított meg az azokat betöltő ún. specialisták számára.

2.) A 2002-es illetményrendszer kidolgozásának körülményei

Az előző pontban leírt általános alapelvekből következően az új illetményrendszer felépítése jelentős részben adottnak volt tekinthető. A beosztási illetményt a beosztáshoz előírt rendfokozathoz kellett igazítani, amely viszont egy érdekes problémát is felvetett, és a korábbi illetménystruktúrát érintő változtatást is kikényszerített.

Amennyiben ugyanis a beosztási illetmény közvetlenül a rendfokozathoz kötjük, a rendfokozati illetmény intézménye joggal támadhatóvá válik, mivel úgy tűnhet fel, hogy a rendfokozat kétszeres elismerésben részesül ebben az illetményrendszerben. Éppen ezért a rendfokozati illetmény elnevezését nem lehetett fenntartani, hanem lényegében azonos rendeltetéssel honvédelmi pótléknak nevezte el a törvénytervezet első változata, és ezt a formulát a törvény végső elfogadásának időpontjáig mindvégig megőrizte. A honvédelmi pótlék rendeltetése abban volt igazolható, hogy a beosztási illetmény a köztisztviselői alapilletményhez igazodva került ismételten kialakításra, és a különleges közszolgálatot, illetőleg annak anyagi ellentételezését a honvédelmi pótlék testesítette meg.

A honvédelmi pótlék annyiban is eltért a korábbi rendfokozati illetménytől, hogy azzal ellentétben lehetővé tette, hogy a tiszti, tiszthelyettesi honvédelmi pótlékok tekintetében átfedés jöjjön létre, vagyis a magasabb rendfokozatú tiszthelyettesek honvédelmi pótléka meghaladhatta a viszonylag alacsonyabb rendfokozatú tisztekét. (Megjegyzem, hogy az átfedés oly módon volt kialakítva, hogy az figyelembe vette a szolgálati alá- és fölérendeltségi viszonyokat. (Például hadnagyi rendfokozatú tisztnek legfeljebb őrmester rendfokozatú beosztottja lehet, s ez esetben a honvédelmi szorzónál a hadnagyi szorzó még mindig magasabb, mint az őrmester részére járó.)

A honvédelmi pótlék koncepciója érdekes módon az államigazgatási egyeztetéseken elég könnyedén átsiklott, azzal szemben még a más fegyveres és rendvédelmi szervek sem opponáltak.

A fentiekkel azonos léptékű módosítási elképzelések körvonalazódtak az illetménykiegészítés, illetőleg a vezetői illetménypótlék tekintetében. Emlékeztünk, hogy az 1996. évi XLIII. törvény keretében elfogadott illetményrendszernek e két összetevője volt a legproblematicusabb, a köztisztviselői szabályok mechanikus átvételi kötelezettsége e két elem révén eredményezett indokolatlan illetménykülönbségeket az azonos rendfokozatú és beosztású hivatásos tisztek között.

Az illetménykiegészítésnél a koncepció az volt, hogy - a köztisztviselői törvény módosítási tervezetéhez igazodva - valamennyi katonai szervezetre terjedjen ki az arra való jogosultság. A tervezett mérték a csapattagokban a tisztek esetében 20 %-os, tiszthelyettesek esetében 10 %-os volt. Az illetménykiegészítés differenciáltságával kapcsolatos ellenvéleményemet már kifejtettem a koncepcionális részben. Következésképpen itt is azt kell megállapítanom, hogy az illetménykiegészítés általános bevezetése ugyan jelentős mértékben csökkentette az indokolatlan illetménykülönbségeket, teljes megoldást nem nyújtott. Nem is nyújthatott volna, hiszen ehhez logikailag az kellett volna, hogy annak mértéke például a tisztek esetében egységesen 50 % legyen, amelyet sem a köztisztviselői szféra, sem a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek nem fogadtak volna el.

A vezetői illetménypótléknál is a korábban már tervezett, a tiszti parancsnoki állományt egységesen érintő pótlék javaslat került a törvénytervezetbe, amely némi módosítások révén végül is a tényleges beosztási kategóriához igazodva a beosztási illetmény 5-50 %-áig terjedt.

Önmagukban ezek a módosítások szintén nem jelentettek problémát a törvény előkészítése során, azonban így utólag megállapítható, hogy a más fegyveres és rendvédelmi szervezetekkel rendelkező minisztériumok valószínűsíthetően a teljes

illetményrendszert kívánták együtt véleményezni, modellezni annak az összilletményre gyakorolt hatását, majd végezetül összevetni a hozzájuk tartozó hivatásos állományúak kereseti lehetőségeivel. Az előzőeket kiegészítve a Pénzügyminisztérium pedig kifejezetten olyan jellegű számításokat kívánt elvégeztetni, amely a köztisztviselői illetményrendszer tervezett módosítását, valamint a honvédség új illetményrendszerének hatását kívánta összehasonlítani.

A 2001. évi XCV. törvény készülő illetményrendszerét tehát két oldalról vették górcső alá, egyrészt, hogy a korábban elfogadott alapelv figyelembevételével a köztisztviselői illetményekhez képest milyen többletet biztosít, másrészt a más fegyveres és rendvédelmi szervek illetményrendszerében bekövetkező változásokkal milyen arányban áll. Az illetményrendszer tervezetének államigazgatási egyeztetése meghatározó részben e két aspektus vizsgálatával telt el, és ennek kimenetele határozta meg a véglegesen jóváhagyott tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer formáját.

A köztisztviselői, a más fegyveres és rendvédelmi, valamint a katonai illetményrendszerek összehasonlítása terén végzett elemzések, számítások több tucat oldalt megtölthetnének, és ami a legsajnálatra méltóbb, hogy ez irányban kifejtett szakmai tevékenységek jelentős részben terméketlennek bizonyultak. Ennek figyelmeztető jelnek kell bizonyulnia azoknak is, akik az egységes közszolgálati törvény keretében kívánják a különböző szervezetek között az egyensúlyokat megtalálni.

Az összehasonlításban résztvevő szervezetek ugyanis még a fegyveres és rendvédelmi szervezetek esetében is jelentősen eltérő szervezeti struktúrával, feladatrendszerrel rendelkeztek, melynek következtében az objektív, mindenki által elfogadott összevetési alapelvek kialakítására nem kerülhetett sor. Ennek hiányában viszont, különösképpen a honvédség, illetőleg a más fegyveres és rendvédelmi szervvel várható illetmények összehasonlításakor mindig lehetett olyan megközelítést felállítani, amellyel az adott szervezet azt igazolta, hogy a másik illetményzínvonalára indokolatlanul magasabb, mint az övé. Sokszor igen parttalanok tűnő, a végső

megoldástól egyre távolodó szakmai viták folytak az érintett minisztériumok között, amelynek kedvezőtlen következményeit sajnálatos módon elsősorban megint csak a honvédség szenvedte el.

Szakmailag sajnos soha sem sikerült megnyugtató egyezsége jutni, éppen ezért egy sajátos logikától vezérelve közbenső megoldás született, amelyet a következőkben lehet összefoglalni.

A honvédelmi pótlék új rendszere elfogadásra került, az illetménykiegészítést szintén beemelték a törvény tervezetébe azzal, hogy a csapattagozatban ezt átkeresztelték csapatszolgálati kiegészítésre és a vezetői pótlék tekintetében sem kellett a 2001. évi XCV. törvény tervezetének visszalépni. Ennek viszont az volt az ára, hogy a beosztási illetménytáblázaton nem vezették át a köztisztviselői törvénynek azt a kedvező módosulását, amely az alapilletmények felemelését tartalmazta. (A 2001. évi XCV. törvény szerinti besorolási és honvédelmi szorzókat összefoglaló táblázatot a 9. számú melléklet tartalmazza.)

Az előzőekben említett pozitív és negatív változások egyenlege összegzetten nehezen vonható meg, azt majdhogynem személyre menően kellene vizsgálni. Az aktuális kérdésen túlmenően a fő probléma azonban nem oldódott meg, hiszen **nem sikerült megnyugtatóan rendezni a köztisztviselői, a más fegyveres és rendvédelmi, valamint a honvédségi keresetek összehasonlításának alapelveit.** Az egységes közszolgálati illetményrendszer kialakításának érdekében létrehozott, Vadász János kormány megbízott vezette bizottságnak is egyik legnehezebb feladata minden bizonnyal az lesz, hogy e kereseti összehasonlításnak az alapelveit kidolgozza és azt elfogadtassa. E nélkül az egységes közszolgálati illetményrendszer létrehozása nem lehetséges, vagy pedig olyan új indulatokat, feszültségeket gerjeszthet, amelynek következményeit nem lehet megjósolni.

Talán nem mondok újat azzal, hogy a másik alapvető kérdés az illetményrendszer bevezetésének ütemezése volt. A 2001. évi XCV. törvény

különböző tervezetei szinte szolgai módon másolták a köztisztviselői törvény módosulását, így többek között olvashattunk olyan variációkat, amelyekből például egy három éves, vagy egy két éves, netalántán egy két és fél éves bevezetés adódott volna.

A hivatásos állomány körében éppen ezért különös feszültséget keltett, hogy a köztisztviselőknél, valamint a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek hivatásos állományú tagjainál az új illetményrendszerre való áttérés már 2001. július 1-jével megkezdődött, ezzel szemben az új szolgálati törvény csak 2002. január 1-jével lépett hatályba.

A keletkezett feszültséget oly módon oldották fel, hogy a honvédségnél lehetővé tették a 2002. január 1-jével egy ütemben történő áttérést az új illetményrendszerre, utolérve ezáltal a más fegyveres testületeket. Az már más kérdés, hogy az új illetményrendszer költségét a HM-nek teljes mértékben saját költségvetéséből kellett kigazdálkodni, illetőleg, hogy a más fegyveres és rendvédelmi szervek hivatásos állományával szemben 2001. július 1-jétől létrejött jövedelemhátrányt szintén saját erőforrásokból, egyszeri kifizetésekkel kellett kompenzálni.

3.) Az új illetményrendszer bevezetésének eddigi tapasztalatai⁵

A hivatásos és szerződéses katonák 2002. január 1-jei hatállyal bevezetett új illetményrendszerének statisztikai feldolgozása alapján a következőket lehet megállapítani.

Az illetményrendszer bevezetése következtében:

- a tábornokok és tisztek 57,8 %-os,
- a zászlósok, tiszthelyettesek, tisztesek 66,7 %-os,
- a hivatásos és szerződéses katonák együttesen 58,7 %-os

⁵ A kéziratot 2003. márciusában zártam le.

illetményemelésben részesültek, vagyis a 2002. január havi illetmények ennyivel haladják meg a 2001. decemberi illetményeket. (10. számú melléklet.)

Az adatokból az is kiderül, hogy – az előrejelzésekkel egyezően – az átlagnál magasabb illetményemelésben részesültek az alacsonyabb rendfokozattal rendelkező hivatásos és szerződéses katonák. Például az őrzetők 91,8 %-os, a tizedesek 75,2 %-os, a szakaszvezetők 83,5 %-os fejlesztésben részesültek. De az új illetményrendszer pályakezdőket kedvezően érintő hatását abból is tapasztalhatjuk, hogy az őrmesterek 82,2 %-os, illetőleg a hadnagyok 78,7 %-os illetményemelést kaptak.

A fenti illetményfejlesztési mértékek valamelyest meghaladták az előzetesen várt nagyságokat, amelyek a tisztek esetében mintegy 50 %-ban, a tiszthelyetteseknél 70 % körül voltak előre jelezve. A becsült adatoktól való eltérés az alábbi főbb tényezőkre volt visszavezethető.

Legfontosabb összetevő volt, hogy az új illetményrendszer modellezésekor a beosztási illetmények tekintetében egy más struktúra volt alapul véve, vagyis az egyes kategóriákhoz tartozó létszámadatok a magasabb rendfokozatúak javára változtak a törvény elfogadását, illetőleg a beosztásokat és a rendfokozatokat tartalmazó nomenklatúra kihirdetését követően. Habár a beosztások és rendfokozatok felfelé történő eltolása itt kevésbé jelentkezett, mint az 1996. évi XLIII. törvény előmeneteli rendszerében, hasonló szándéktól vezérelve (vagyis a magasabb illetmény biztosításának reményében) most is kitapintható volt a beosztások felértékelésének szándéka. A párhuzam a honvédségi, valamint a más fegyveres és rendvédelmi szervek illetménye között szintén meghatározó tényező volt, a nomenklatúrák kialakításakor mindvégig figyelemmel követték a rendőrség, határőrség, stb. beosztási és rendfokozati osztályozásának alakulását.

Jelentős többletnövekményt eredményezett a vezetői illetménypótlék, mivel a törvény kidolgozásakor mintegy 25 %-ban volt becsülve azoknak a tiszteknek az aránya, akik beosztásuknál fogva jogosultakként voltak megjelölve a bevezetendő új

pótléknál. Ez az arány a törvény bevezetését követően jelentősen felemelkedett és megközelítette a tiszti állomány 50 %-át. A többlet jogosultságot jelentős részben az úgynevezett zárójeles parancsnok-helyettesi réteg jelentette, a törvény szövegénél fogva ugyanis ők sem zárhatók ki a pótlék jogosultságból. Létszámuk viszont igen tetemesnek tekinthető és az állománytáblák kialakításánál tetten lehetett érni azt a szándékot, hogy a lehető legszélesebb tiszti rétegnek biztosítsák a zárójeles parancsnoki intézmény kiaknázásával a plusz illetménypótléket.

Végezetül, az összhonvédségi átlagot érzékelhetően növelte a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok kiemelkedő illetményfejlesztési mértéke, amely döntően, az általánostól eltérő beosztási és rendfokozati nómenklatúra következménye volt. Ezen túlmenően a részükre folyósítandó nemzetbiztonsági pótlék, illetőleg az újonnan bevezetett akciószolgálati pótlék szintén az illetmények jelentősebb mértékű növeléseinek irányába hatottak. Az európai uniós idegen nyelvek után folyósítandó kiemelt idegennyelv-tudási pótlék kedvezményezettje pedig jelentős részben a szolgálatok hivatásos állománya volt.

Az új illetményrendszer lehetőséget adott néhány olyan korrekció átvezetésére is, amelyek már évek óta terhelték az illetményrendszert, így például a repülési pótlék, az orvosi ügyeleti díj kiszabatai jelentősen emelkedtek és a más fegyveres és rendvédelmi szervek pótlék rendszeréhez igazodva a katonák részére is megállapíthatóvá vált a különleges igénybevételi pótlék.

Az új illetményrendszer által biztosított kereseti lehetőségek érzékelhetően megnövelték a honvédség pályára irányítási, pályán tartási vonzerejét, különös tekintettel igaz ez a szerződéses szolgálatra jelentkezők esetében. Jellemző, hogy 2001. decembere és 2002. szeptembere között több, mint 3000 fővel nőtt az átlagos statisztikai létszám a szerződéses katonáknál, és ennek legfontosabb indoka a hazai viszonylatokban rendkívül kedvezőnek tekinthető kezdő illetmények biztosítása. Ezen túlmenően megfigyelhető az a tendencia is, hogy a korábban leszerelt hivatásos tisztek

és tiszthelyettesek újonnan kérik állományba vételüket (reaktiválásukat), s ennek szintén elsősorban anyagi megfontolásai vannak.

Összességében tehát megállapítható, hogy a 2001. évi XCV. törvénnyel bevezetett illetményrendszer a honvédség tiszti és tiszthelyettesi állományának jövedelmi pozícióit jelentékenyen javította és versenyképes kereseti lehetőségeket ajánl még a versenyszféra jelentős rétegével szemben is. Ezen túlmenően az illetményrendszerben meglévő automatizmusok kiaknázzható lehetőséget teremtenek arra, hogy az illetmények jövőbeni versenyképessége is fennmaradjon. (A kézirat lezárása körüli fejlemények ennek némileg ellentmondanak, hiszen az illetményrendszer színvonalát meghatározó köztisztviselői illetményalap 2003. évben várhatóan nem emelkedik, amely egyéb intézkedés híján azt is jelentheti, hogy 2003. évben nem részesül a tiszti, tiszthelyettesi állomány illetményemelésben, amely - a személyi jövedelemadó sávok kedvezőbb alakulása ellenére is - az állomány meghatározó hányadánál reálbér csökkenést eredményezhet.)

Az új illetményrendszer amellet, hogy jelentős illetményfejlesztést eredményezett, szerkezetében egy modernebb előmeneteli rendszerhez való kapcsolatában is új megoldásokat hozott, s összességében elmondható, hogy a személyi állomány kedvezően fogadta azt.

Az illetményrendszer alapvető érdeme, hogy a korábbinál merőben új - s több NATO-tagországhoz is közelítő - beosztási előmeneteli rendszert teljes egészében kiszolgálja. Ez az előmeneteli rendszer a korábbi mechanikus, a teljesítményhez, a beosztás színvonalához közvetlenül nem kapcsolódó előmeneteli rendszert váltotta fel. (Például a korábbi rendszer szerint a kor előrehaladtával az állomány jelentős része automatikusan magasabb rendfokozatba lépett elő.)

Az új előmeneteli és illetményrendszer az állományt a magasabb teljesítmény elérésére ösztönzi, ugyanis az elvárt teljesítménytől történő elmaradás a szolgálati viszony megszüntetését is eredményezheti.

Ezek az elvek automatikusan a maximális teljesítésre sarkallják a személyi állományt, ezen kívül mindenki számára kiszámíthatóvá teszi a tiszti, tiszthelyettesi pályán való előrehaladást, így a tisztek, tiszthelyettesek saját képességeik ismeretében megtervezhetik, hogy mely beosztásokig juthatnak el, azokhoz milyen képzésben kell résztvenniük, illetve milyen egyéb feltételeket kell teljesíteniük.

Az új illetményrendszer a vezetői pótlék intézményének kiterjesztésével - ha nem is optimális mértékben, de - elismeri a vezetői tevékenységet, felelősséget.

Az új illetményrendszer előnye abban is áll, hogy a szubjektív parancsnoki döntéseket jórészt kiküszöböli, mivel az intézkedéseket automatikusan az előmenetelhez kell igazítani.

Az illetményrendszerrel kapcsolatosan az eddig elmondott kedvező vélemények mellett **kritikai észrevételeket** is kell tennünk, melyek közül - a disszertáció terjedelmére tekintettel - csak néhányat szeretnék felvázolni, s ezek a következők.

Nem sikerült teljes mértékben érvényt szerezni annak a alapvető elvnek, hogy az azonos beosztások azonos besorolási kategóriákhoz tartozzanak, ehhez ugyanis kevés a tiszti 10 (gyakorlatilag 9) besorolási kategória, melynek számát csak úgy tudnánk növelni, ha az egyes szintek közötti beosztási illetménykülönbségek mértékét az elfogadható, vagy ésszerű szint alá csökkentenénk. Az illetményskála felfelé történő elmozdítását az állami vezetők rögzített illetményrendszere nem teszi lehetővé, az alsó szintet pedig a tiszthelyettesi szorzószámok határolják be.

Az illetményrendszert amiatt is számos kritika éri, **hogy a honvédelmi pótlék nem fejezi ki kellőképpen a rendfokozatok megbecsülését**. A honvédelmi szorzók

mértékei ugyanis nagyon alacsonyak, s a köztük lévő különbségek is kicsik (pl. hadnagytól dandártábornokig 0,60-tól – rendfokozatonként 0,1-el emelkedve – 1,20-ig terjednek). Tekintettel arra, hogy a honvédelmi pótlék egy speciális fegyveres testületi illetményelem, ennek mértékét lehetne – közmegegyezés és a költségvetési lehetőségek függvényében – a legkönnyebben megváltoztatni. Erről a jövőben – úgy érzem – nem szabad lemondanunk.

Az illetménypótlékok számossága is felveti a módosítás igényét. (Ezt egyébként nyugati hadseregek konzulensei is ajánlották már számunkra.) A pótlékok egy része ugyanis illetményjavító célokat szolgál, s nem felel meg annak az általános elvnek, hogy pótlékot csak lényeges többletteljesítményekért, az átlagostól jelentősen eltérő körülmények elviseléséért folyósítsunk. Mivel az állomány jelentős része a nem kellően megalapozottan megállapított pótlékokkal kapcsolatosan ellenérzését fejezi ki, ezt nem lehet figyelmen kívül hagyni. A jövőbeni törekvéseinknél pedig számolnunk kell azzal, hogy azokat a pótlékokat, amelyeknek célja tettenérhetően az illetményjavítás, meg kellene szüntetnünk, akár a beosztási illetménybe történő beépítés útján is.

Szorosan az illetményrendszerhez kapcsolódik **a megbízási díjak és túlszolgálati díjak rendszere**, amelyek tapasztalataink szerint jelenleg a legtöbb vitára adnak okot az állomány körében. Ennél a két illetményelemnél a teljesítménymérés kidolgozatlansága miatt jelentkeznek anomáliák. Ezek részletes kifejtésére – mivel meghaladja disszertációm témáját – nem vállalkozom, itt ugyanis nem egyszerűen csak az illetményrendszer, hanem elsősorban a jogállási törvény módosításával lehetne érzékelhető és kedvező változást elérni.

VI. ILLETMÉNYSTRUKTÚRÁK, ILLETMÉNYSZÍNVONALAK (1990-2002)

A bevezetőben szó volt róla, hogy az illetményrendszerek elemzése során - habár azok döntően a költségvetés oldaláról determináltak - nem lehet szó nélkül elmenni a benne testet öltő illetményszínvonal nagysága mellett. Ezen túlmenően talán e helyütt a leghelyesebb, ha a rendelkezésre álló statisztikai adatok alapján elemezzük, hogy a vizsgált időszakban az összilletményen belül az egyes illetmény-összetevők milyen arányt képviseltek, azoknak milyen súlyuk volt az állomány ellátásában. Továbbá, hogy milyen főbb tendenciákról lehet az adatsorok alapján beszámolni.

1. Illetménystruktúrák

A vizsgált időszakban alapvetően három periódust különböztethetünk meg, amelyek az alábbiak:

I. **Az 1987. július 1-jétől hatályba lépett illetményrendszer**, amely 1996. szeptember 1-jéig (illetőleg az 1996. évi XLIII. törvény szerint illetményrendszer 1999. január 1-jével lépett teljes nagyságával hatályba) élt. Ennek struktúrája a következő volt:

- rendfokozati illetmény,
- beosztási illetmény,
- szolgálati időpótlék,
- illetménypótlékok (esetenkénti és rendszeres pótlékok együtt).

A 11-13. számú mellékletek ide vonatkozó időszakának soraiból látható, hogy az összilletmény meghatározó részét a beosztási illetmény képezte (részesedése a tiszteknél 59,05-64,41 %, a tiszthelyetteseknél még magasabb szinten 65,24-68,75 %

között mozgott.) Kivételt kizárólag az 1996. év jelent, amikor is az új illetményrendszerre való áttérés jegyében a szolgálati időpótlék megszüntetésre került, s annak összege beépült a beosztási illetmény összegébe.

A második legfontosabb elem a rendfokozati illetmény volt, amely hosszú évek átlagában is stabil arányt képviselt az 1990-1995-ös időszakon belül (tiszteknél 21,07-28,06 %, tiszthelyetteseknél valamelyest alacsonyabban 18,53-23,75 %). Az egyes éveken belüli részesedését az határozta meg, hogy az adott évben, az illetményfejlesztés keretében belül emelték a rendfokozati illetmények kiszabatait vagy sem. Jelentősebb mértékű rendfokozati illetményfejlesztésre 1991. január 1-jei hatállyal került sor, amely az összarányon belül relatíve magasabb részesedésre is magyarázatot ad.

Az 1996-os beépítéséig a szolgálati időpótlék az illetménystruktúra meghatározó elemének számított, különösen a hosszabb szolgálati idővel rendelkező tisztek, tiszthelyettesek esetében. (Mértéke a beosztási illetmény 3 %-ától indult, s a nyugdíjba vonulás éveire ez általában elérte annak a 18-21 %-át, de a repülőhajózó, ejtőernyős beosztású katonáknál még ennél is magasabb többletelltátást eredményezhetett.)

Az illetménypótlékok - annak ellenére, hogy bizonyos beosztásokban számottevő illetménytöbbletet hordoztak - honvédségi szinten nem voltak jelentősnek tekinthetők. Arányuk általában három és négy százalék között mozgott.

Összegezve tehát megállapítható, hogy az 1987-es illetményrendszer hosszabb idők távlatában is kialakult, stabil illetményösszetevő arányokat tartalmazott, s azon belül az elérhető illetményszínvonal nagyságát döntően a beosztási illetmény nagysága határozta meg.

II. Az 1996. szeptember 1-jétől (1999. január 1-jétől) 2001. december 31-ig funkcionáló illetményrendszer. Ennek sémája az alábbi:

- rendfokozati illetmény,
- beosztási illetmény,
- illetménykiegészítés,
- illetménypótlékok (esetenkénti és rendszeres illetménypótlékok együtt)

A hivatkozott melléletek 1996-2001. évi adatsorait áttanulmányozva már korántsem találhatunk az előzőekhez hasonló, kiegyensúlyozott illetménystruktúrát.

Habár a beosztási illetmény továbbra is megőrizte vezető szerepét az összilletményen belül, annak mozgása csökkenő tendenciát mutat. S ugyanez mondható el a rendfokozati illetmény helyzetéről, illetőleg dinamikájáról. Ezzel szemben mind az illetménypótlék, mind az újonnan rendszerbe lépő illetménykiegészítés százalékos aránya felfelé ívelő. Mire vezethető ez vissza?

A rendfokozati illetménynél, mint arról az 1996. évi szolgálati törvény kapcsán már beszéltünk, a megcélzott szorzószámokat nem sikerült elfogadtatni. Sőt, ennek egyfajta kompenzálásaként a beosztási illetménytábla került összecszerülésében kedvezőbb irányba módosításra. Ennek egyenlege pedig egyértelműen az lett, hogy az összilletményen belüli aránya az 1996-os évhez viszonyítva visszaesett. A további éveknél megfigyelhető folyamatos részesedéscsökkenés mögött az húzódik meg, hogy a rendfokozati illetmény új kiszabatait már 1997. január 1-jétől (tehát az áttérés első évétől) kezdve teljes összegben folyósították, míg az egyéb illetmény-összetevők (beosztási illetmény, illetménykiegészítés, illetménypótlékok) csak 1999. január 1-jére érték el a 100 százalékos beállást. Az 1997-1999. között változatlan összegű rendfokozati illetmény pedig nyilvánvalóan folyamatosan veszített részesedéséből.

A fennmaradó három illetményösszetevő együttesen, folyamatosan érte el a törvényi kiszabatakat, annak összilletményre gyakorolt hatása azonban - mint látható -

egyértelműen az illetménykiegészítés és az illetménypótlékok javára billen. Továbbmenve, ez a tendencia fennmarad a törvény hatályának teljes időtartama alatt, mégpedig oly módon, hogy az illetménypótlékok válnak az illetményrendszer második legerősebb elemévé.

Másrészt az illetménykiegészítés is meghaladja a rendfokozati illetmény hányadát az összilletményen belül. Meg kell jegyezni, ezt jelentős részben az illetménykiegészítést szabályozó nomenklatúra felpuhulása is okozta, amelynek következtében egyre több és több katonai szervezet került az arra jogot kapó szervezetek közé, illetőleg a már rendszerben lévők is kedvezőbb pozíciókba kerültek.

Az 1996-2001-es időszakban tehát a korábbi hosszú éveken keresztül stabil illetményösszetevő-arányok felbomlottak, a rendfokozati illetmény jelentős mértékben veszítettek jelentőségükből. Mindamellet a beosztási illetmény megőrizte meghatározó szerepét, de az illetménykiegészítés és az illetménypótlékok növekvő és jelentős hányadot értek el az összilletményen belül.

III. A 2002. január 1-jétől életbe lépett, a 2001. XCV. törvényen alapuló, ma is hatályos illetményrendszer a következő illetményelemeket alkalmazza:

- honvédelmi pótlék,
- beosztási illetmény,
- illetménykiegészítés,
- illetménypótlékok (esetenkénti és rendszeres pótlékok együtt).

A honvédelmi pótlék – mint már arról szó volt – rendeltetésében a rendfokozati illetményt váltotta fel, és habár összecszerúságában mind a tisztek, mint a tiszthelyettesek esetében jelentősen emelkedett (a tiszteknél 2001-ről 2002-re az átlag 20.881 Ft-ról 33,9 %-kal, 27.970 Ft-ra, a tiszthelyetteseknél 12.348 Ft-ról 69 %-kal (!), 20.863 Ft-ra, a szerződéses legénységénél 10.752 Ft-ról 37,9%-kal, 14.831 Ft-ra), az összilletményen belüli arányát kizárólag a tiszthelyettesi kar esetében sikerült megőriznie.

Az előzőekben közrejátszottak, hogy mind a tiszteknél, mind a tiszthelyetteseknél (szerződéses legénységénél) jelentős mértékű beosztási illetményemelés valósult meg, ezen túlmenően az illetménykiegészítés (csapatszolgálati pótlék) is általánosan bevezetésre került. A tiszteknél pedig még a vezetői illetménypótlék kiterjesztése, illetőleg az idegennyelv-tudási pótlék is abba az irányba hatott, hogy a honvédelmi pótlék maradt továbbra is a legkisebb részesedéssel rendelkező illetményelem.

A honvédelmi pótlék (rendfokozati) illetmény térvesztése abból a szempontból aggályos, hogy a civil szféra számára ez az az elem, amely kifejezi a hivatásos szolgálat sajátosságát. (Gondoljunk vissza az 1996. évi illetményrendszer kidolgozásának körülményeire!) Deklarálva-deklarátlanul ez az a többlet, amelyet a katonai illetményrendszer a köztisztviselői illetményrendszerhez képest nevesít. A többi illetményelem - mindamelllett, hogy jelentős többletek forrása - egyrészt közelíthető a polgári illetményrendszerekhez (mindenekelőtt az illetménykiegészítés, vagy az illetménypótlékokon belül a jelentős jövedelemi forrást képező vezetői illetménypótlék), másrészt a fennmaradó speciális pótlékok az állománynak csak igen jól körülírható körét érinthetik (pl. veszélyességi pótlékok).

Következésképpen, egy egységes közszolgálati illetményrendszer keretében egy kézzel fogható, a teljes személyi állományra kiterjedő illetménytöbblettel számolhatunk, ez pedig a honvédelmi pótlék. Amennyiben viszont ennek elégtelen vagy elhanyagolható a színvonala, számolnunk kell azzal, hogy a jelenlegi csábítónak minősíthető kereseti ajánlatok veszítenek értékükből, amellyel a honvédség pályántartási, pályárányítási képessége kérdőjeleződik meg.

2. Illetményszínvonalak

Az ide vonatkozó elemzéseinket, alapvetően a nominál- és reálilletmények kiszámításával és elemzésével hajthatjuk végre:

a) A nominál illetmények alakulása:

Az 1990-2002. közötti időszakban összességében

- a tiszti illetmények mintegy 12,5-szeresükre

- míg a tiszthelyettesi illetmények 7,5-szeresükre, illetőleg amennyiben ezeket letisztítjuk az 1996-tól belépő szerződéses állomány illetményadataival, 8,5-szeresükre

emelkedtek.

Első pillantásra jelentős különbséget regisztrálhatunk a két érték között. De a különbség okainak meghatározására célszerű a vizsgált időszakot, csakúgy mint az illetménystruktúrákra vonatkozó előző részben, időszakokra bontani.

A bruttó átlagilletmények emelkedései már az 1990-1996. közötti időszakban, vagyis az új illetményrendszert megelőző időszakban különbözőséget mutattak (a tiszteknél 286,1 %, míg a tiszthelyetteseknél 249,6 %). Ha e periódus egyes éveit vizsgáljuk, láthatjuk, hogy egyik évnél sem találhatunk olyan fejlesztési mértéket, amely önmagában magyarázná az időszak eltérését. Mindazonáltal megállapíthatjuk azt is, hogy a tisztek illetményfejlesztési mértéke minden évben rendre meghaladja a tiszthelyettesekét. Ez a különbség évenként nem számottevő, de hat év viszonylatában már kiadja összértékünket.

Ennek egyik oka – erről már szó volt és különösképpen a tisztek esetében igaz – hogy a feltöltetlen helyként elsősorban az alacsonyabb szintű beosztásokat igyekeztek hagyni. A beosztásban való előmenetel pedig önmagában generál illetményfejlesztést. Ezen túlmenően látható, hogy az 1994-1996-os időszakban azzal egy időben, hogy a

tisztek illetménypótlékai emelkedtek, a tiszthelyetteseknél csökkenő tendencia érzékelhető.

Tehát az első hét évben releváns különbséget nem rögzíthetünk a nominál-illetmények növekedésének ütemében. Megindul azonban egy olyan folyamat, amely a két állománycsoport illetményfejlesztési mértékét eltéríti egymástól.

A kritikus időszak az 1996. évben bevezetett illetményrendszer fennállásának az időszaka. Ez idő alatt ugyanis a tisztek illetménye 178,5 %-kal nő (ezen belül az áttérés 97-99-es éveiben 209,9 %-kal), míg a tiszthelyetteseknél ugyanezek a mutatószámok csak 190,1 %, illetőleg 171,3 %.

Az indokok azonban különbözőek. A 96-os illetményrendszerre való áttéréskor látható volt, hogy a tiszthelyettesi állomány sokkal jobban állt az áttérés előtt, mint az a tisztekre jellemző volt. Fogalmazhatnánk úgy is: a tiszthelyettesi illetmények relatíve kedvezőbb helyzetben voltak az új illetményrendszer alapját képező középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők béreihez képest, mint ahogy ez viszony a tisztek és a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők megcélzott illetményrendszere között fennállt.

Eme megállapításunkkal azonban csínján kell bánni, hiszen az akkori köztisztviselői illetményszínvonalakra vonatkozóan igen korlátozott adatok álltak rendelkezésre.

Egy biztos, az 1996. évi illetményrendszer a tisztek esetében jelentett nagyobb illetményszínvonal-emelkedést, amely különösen akkor értékelődik fel, ha tudjuk, hogy az előtte lévő hét évben is kedvezőbb statisztikai adatokat tudunk az ő illetményeik mögött felsorakoztatni.

A törvényi illetményrendszerre való áttérést követő két év történéseire már sokkal egyértelműbb háttérrel lehet szolgálatni.

A törvény hatályba lépését követően mind az illetménykiegészítés, mind az illetménypótlékok esetében olyan változások következtek be, amelyek jobbra a tiszti keresetekre voltak jótékony hatással, abból a tiszthelyettesi állomány csak kis hányadában részesülhetett. Így időközben emelkedtek az illetménykiegészítés mértékei, szélesedett az abban részesülő katonai szervezetek köre, ahol döntően tisztek teljesítettek szolgálatot.

A 2001. évi tiszthelyettesi átlagra érezhető hatással lehetett, hogy ez évben – a hirtelen megugró tiszthelyettesi nyugdíjösszegek miatt – jelentős számmal vonultak nyugállományba a nyugdíjra jogosult tiszthelyettesek, akiknek kieső illetménye szintén az átlag lefelé mozgását eredményezte.

A 2002. január 1-jével bevezetett illetményrendszernek köszönhetően 2001. decemberéről 2002. január hónapra a tiszti, tiszthelyettesi, szerződéses légénységi illetmények 57,8-66,7%-58,7 %-kal növekedtek. Sőt, ha 2002. évet teljes hosszában vizsgáljuk, még kedvezőbb képet kaphatunk. Vagyis, a múlt évi illetményfejlesztéseknek sikerült azt az egyoldalú folyamatot megállítani, amely azt vonta maga után, hogy a tiszthelyettesi, szerződéses légénységi állomány illetményfejlesztési mértéken mindig rendre elmaradt a tisztekétől.

b) A reálilletmények alakulása

A nominál illetményeknél leírt folyamatokból – a fogyasztói árszínvonal (infláció) ismeretében – egyértelműen következtetni lehet a reálilletmény-pozíciók alakulására is.

A reálbérek szempontjából a vizsgált időszakon belül egészen 1996-ig csökkenő tendenciáról tesznek tanúbizonyságot a statisztikai adatok. Az illetmények reálérték-vesztése folyamatosan, évről-évre következett be, elérve 1996-os mélypontját, amikor is a reálértéken számítva a tisztek csupán 74,2 %-át, a

tiszthelyettesek pedig 64,8 %-át keresték az 1990-es illetményüknek. Az 1996-os reálilletmény-indexben szintén szembesülhetünk a nominálilletmények változásából adódó következményekkel. (A nominál- és reálilletményekre vonatkozó számítások és kimutatások az 1-4. számú mellékletekben szerepelnek.)

S amilyen nagy lökést jelentett az 1996. évi szolgálati törvény illetményrendszerére való áttérés a tisztek esetében (három év sem kellett a reálilletmények tekintetében a korábbi helyzet visszaállításához, sőt valamelyest javításához), épp oly mértékben kesereghetünk azon, hogy a tiszthelyettesek esetében ez csak egyfajta szintentartással ért fel.

Ezt követően pedig, egészen 2002. január 1-jéig szintén a tiszti reálilletmények dinamikája konstatalható, míg a tiszthelyetteseknél számottevő változás nem dokumentálható. Sőt, a 2001. évi 69,1 %-os reálilletmény-indexet alapul véve csak most látható, hogy milyen utolsó pillanatban érkezett a 2002. január 1-jei illetményrendezés.

Összegezve, illetőleg elemezve az elmúlt 13 év statisztikai adatsorait, meg kell állapítanunk, hogy a tisztek reál-, illetőleg nominál-illetményhelyzete mindvégig kedvezőbbnek minősíthető, mint a tiszthelyettesi állományé. Az 1996-ig folyamatosan tapasztalható reálilletmény-pozíció romlásának üteme elviselhetőbb nagyságrendeket ért el, míg az azt követő fellendülés mértéke is dinamikusabb volt. Ezek együttes hatásaként – 1990. évhez viszonyítva – a tisztek reálilletménye terén jelentős előrelépésről beszélhetünk, míg a tiszthelyettesi állománynál, köszönhetően a múlt év január 1-jei illetményrendezésnek, valamelyest sikerült meghaladni a 90-es évek színvonalát.

VII.

BEFEJEZÉS

(az egységes közzolgálati illetményrendszer lehetséges koncepciója a honvédség szemszögéből)

Az utóbbi évek kormányzati, illetőleg az azokat megalapozó tudományos-kutatási előterjesztéseket megismerve, illetőleg a határozott kormányzati szándék ismeretében két fő gondolati kör azonosítható a közszféra, illetőleg ennek részeként a tisztek, tiszthelyettesek illetményellátásával kapcsolatosan. Egyik az európai uniós csatlakozással, és annak jövedelempolitikai következményeivel, másik az egységes közzolgálati illetményrendszer bevezethetőségével foglalkozik. E két tényezőnél kapcsolódási pont is van, ugyanis az egységes közzolgálati törvény egyik indító pontja az, hogy az uniós tagállamok jelentős részénél – habár esetenként eltérő felfogásban – létezik ilyen integrált törvény, illetőleg a kodifikációs törekvések egyértelműen ebbe az irányba mutatnak.

1. Az EU csatlakozás várható hatása a tiszti, tiszthelyettesi jövedelmekre

Sokan már a cím láttán is igen szkeptikusok lehetnének és a választ elintézhethnék azzal, hogy a hatás: semmi. Álláspontjukat jelentős részben a NATO-csatlakozást követő tapasztalataikból vezethetnék le, hiszen sok tiszt, tiszthelyettes várta a szövetséghez való csatlakozásunk után, hogy rövid időn belül utolérjük a tagállamok hivatásos katonáinak kereseti színvonalát. Úgy gondolták, hogy egyazon szövetségen belül jelentős jövedelemkülönbség nem állhat fenn az azonos állománykategóriájú, rendfokozatú tisztek és tiszthelyettesek között. Ez persze jelentős részben az érintettek tájékozatlanságának volt a következménye. Hasonló várakozásokkal az előttünk álló európai uniós csatlakozások után is szembesülhetünk.

A NATO-csatlakozás óta mindenképpen jelentős előrelépésről számolhatunk be, hiszen ha a kereseteket az 1998. évihez (vagyis a csatlakozás előtti utolsó évihez) viszonyítjuk, akkor az illetmények nominálértékben 110,8 %-kal emelkedtek, amely – figyelembe véve az időközbeni fogyasztói árszínvonal-emelkedés mértékét – 49,3 %-os reálbér-emelkedést jelent. Ez a mérték pedig nem csak a közszférában, de a versenyszférában is szinte példa nélkülinek tekinthető.

E párját ritkító illetményemelések eredményeként létrejött új kereseti lehetőségek azonban továbbra is elmaradnak a NATO tagállamok tisztjeinek és tiszthelyetteseinek hasonló adataitól. Mindamellet egyértelmű pozitívumként kell feljegyeznünk, hogy a velünk egy időben csatlakozó lengyel és cseh hadsereg tisztjeivel és tiszthelyetteseivel szemben, az eltelt három év alatt nálunk érzékelhetőbb lépések történtek a jövedelmi pozíciók javítása érdekében. Sőt, habár az ilyen jellegű információkkal igen óvatosan kell bánni, a kétoldalú kapcsolatok keretében megtartott szakmai konzultációk azt támasztják alá, hogy a honvédség – az elmúlt három év fejleményeinek köszönhetően – korábbi elmaradását bepótolta, bizonyos összetevésekben pedig kifejezetten előnyös helyzetbe került csatlakozó társaival szemben.

Ám az ilyen összetevések során megglehetősen körültekintéssel kell eljárni, mivel például az előmeneteli rendszerekben különbségek lehetnek, aminek következtében mind a beosztáshoz, mind a rendfokozathoz igazodó átlagilletmények mást és mást jelenthetnek. Nem beszélve arról a körülményről, hogy országonként és illetményrendszerenként eltérhet, hogy mely összetevők számítanak bele a szorosan vett illetménybe és melyek nem. Legegyszerűbb, legszemléletesebb különbség, hogy számos NATO ország hadseregében különböző formában, de az illetményre befolyással van a tiszt, tiszthelyettes családi helyzete /gyermekek száma/. Ezzel szemben nálunk, ez a körülmény közvetlenül nincs hatással az illetményre, az állam azt csak az általános családpolitika, a családi pótlék intézményével, továbbá a személyi jövedelemadó kedvezményével ösztönzi. Következésképpen az illetmények

már csak tartalmuknál fogva sem vethetők össze, mivel azok nemcsak a közvetlen szolgálatteljesítést ellentételezhetik.

Amennyiben azonban az 1998. óta megvalósult illetményemelések hátterét megvizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy abban – a szövetségi csatlakozás mellett – más fajsúlyos tényezők is szerepet játszottak.

Ezek közül ki kell emelni a közszolgálati szférát érintő kormányzati bérpreferenciát, amely - többek között - a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvényben foglalt új illetményrendszerben testesül meg.

Vagyis, a kérdéses illetményemelés inkább a közszolgálati szférában, továbbá a más fegyveres és rendvédelmi szervezeteknél végrehajtott átfogó illetményrendezésnek a hozadéka, semmint egy önálló bérpreferenciáé.

Az előzőek mellett azonban igen elgondolkodtató adalékul szolgálhatnak a Foglalkozáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (korábban Gazdasági Minisztérium) azon elemzései, amelyek a csatlakozás foglalkozáspolitikai következményeit érintik.

Számunkra legfontosabb alapszabály, hogy a bérezéssel kapcsolatos intézkedések továbbra is a tagállamok kompetenciájába tartoznak, vagyis a belépés nem jelentheti az ide vonatkozó állami tevékenység kiegészítését, irányítását. Az itt meghatározó, az Európai Közösséget Alapító Szerződés, a Római Szerződés eredetileg VIII. címe csak a férfiak és nők egyenlő munkáért történő egyenlő bérezését mondja ki, amelyet az Amszterdami Szerződés⁶ egészített ki a méltányos bérhez való joggal.

Az Európai Szociális Karta a tisztességes díjazás kritériumát fogalmazza meg, amelyet úgy definiál, hogy az biztosítsa mind a dolgozóknak, mind pedig családjuknak

⁶ Az EU tagállamok 1997-ben fogadták el és 1999. május 1-jétől lépett hatályba.

a tisztas életszínvonalat. Az erre vonatkozó jogokat pedig vagy szabadon létrehozott kollektív szerződések, a törvényes bérrögzítő mechanizmusok, vagy a hazai feltételeknek megfelelő egyéb eszközök révén kell biztosítani.

A tisztas bér és életszínvonal definiálhatósága viszont számos problémába ütközik, hiszen annak adekvát, objektív ismérveit nem lehet felállítani. Csupán egy egzakt direktívával találkozhatunk, amely a minimálbér színvonalára vonatkozik. Annak minimális szintjeként az országra jellemző átlagbér 68 %-át jelölik meg az uniós dokumentumok. A 68 %-os értékbe a rendszeres havi kereseteken kívül figyelembe lehet venni a béren kívüli szociális transzfereket, így pl. a különböző családtámogatási juttatásokat, rendszeres segélyeket.

A különböző átlagkeresetek összehasonlításakor egyebekben azért is óvatossággal kell eljárni, mert az nem jelentheti csupán az adott ország statisztikai adatainak egy az egyben való összevetését. Ennek legfőbb oka az, hogy az átlagkereseteket valójában vásárlóerő paritáson kell elemezni, vagyis, hogy az adott országban meglévő fizetésből milyen életszínvonalat biztosíthat magának a dolgozó. Ez a számítás viszont jóval bonyolultabb és összetettebb feltételrendszert tartalmaz, mindezek következtében a nemzetközi szervezetek általában tartózkodnak az olyan jellegű felmérésektől és adatszolgáltatásoktól, amelyek az egyes országok kereseti viszonyait hivatottak összevetni.

Összegzésképpen tehát megállapítható, hogy **habár az Európai Unióhoz való csatlakozás, az azzal összefüggő várható gazdasági növekedés nyilvánvalóan a keresetek növekedésének irányába fog hatni, ez azonban nem jelenti azt, hogy valamiféle kötelezettség lenne arra nézve, hogy adott perióduson belül el kellene érni az uniós átlagot, vagy éppenséggel annak alsó színvonalát. Csupán lehetőségként kezelhetjük ezt.**

Az uniós csatlakozásnak inkább abból a szempontból lehet hatása a honvédség személyi állományára, hogy a munkavállalási lehetőségek kibővülnek, a

munkavállalási korlátok a magyar állampolgárok szempontjából az unió határain belül eltűnnek, amely egyben azt is jelenti, hogy – az egyes országoknál meglévő kereseti különbségek kiegyenlítődéig – azon hivatásos és szerződéses katonák számára, akik a polgári életben konvertálható tudással rendelkeznek, rendkívül vonzó lesz egy olyan külföldi munkahely vállalása, amelyben a jelenlegi keresetük többszörösét kitevő jövedelmet érhetnek el. Teszik majd ezt annak tudatában is, hogy a külföldi munkavállalás hivatásos vagy szerződéses szolgálatuk befejezését is jelenti. A munkaerő áramlásnak ezen veszélye természetesen a polgári szférát is érintheti, bizonyos kvalifikált szakmák esetében a hazai munkaerő piac kiürülhet, és itthon egyes területeken munkaerő hiánnyal kell számolnunk. Ezzel kapcsolatosan szakértők megjegyzik, hogy a hazai munkaerő nem kellően mobil. A tapasztalatok szerint még a jobb kereseti lehetőségek ismeretében sem hagyják el a munkavállalók jelentős számban eredeti lakóhelyüket. Kérdéses viszont, hogy a többszörös jövedelemkülönbség esetében ez az immobilitási hajlam fennmarad-e.

2. Az egységes közszolgálati illetményrendszer

Lehetséges koncepciója a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer szemszögéből

Az európa uniós csatlakozás másik markáns aspektusa az egységes közszolgálati törvény, s annak részeként egy egységes-egységesített illetményrendszer kidolgozása lehet. Az ezzel kapcsolatos komoly kormányzati szándékot jelzi a Közszolgálati Reform Kormány megbízotti Hivatal létrehozása. A Hivatal eddigi tevékenysége inkább csak az információ- és adatgyűjtésre összpontosult, amelynek keretében felmérték a hazai közszféra törvényeinek állapotát, az azok között meglévő azonosságokat, eltéréseket. Ezen túlmenően a nemzetközi tapasztalatok is feldolgozásra kerültek, továbbá, nem utolsósorban az 1867-től 1945-ig érvényben lévő egységes közszolgálati törvény feldolgozása is a végéhez közeledik.

Mindamellett, hogy hivatalos koncepciók még nem igen jöttek napvilágra, a megjelent nyilatkozatok, interjúk, előadások⁷ alapján néhány sarokpont körvonalazódni látszik.

A munkálatok egyértelműen abban az irányban kezdődtek meg, hogy a négy nagy törvény, vagyis a köztisztviselői, a közalkalmazotti, a katonai, valamint a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek külön álló törvényeit össze kell vonni.

A törvény **fő céljai a következők:**

- színvonalasabb közszolgáltatások biztosítása,
- a magas társadalmi presztízs elérése,
- stabil foglalkoztatásra való törekvés,
- a vállalati szférával versenyképes bérek garantálása, valamint
- színvonalas szociális ellátások nyújtása.

A törvény **négy alappilléren** nyugszik:

1. A foglalkoztatási biztonságon, melyet létszámnormák kialakításával kívánnak elérni. A jelenleg jellemző alulfoglalkoztatottság-túlfoglalkoztatottság ellentmondását fel kell számolni. Ezek együttesen lehetővé teszik a közszolgálati életpálya tervezhetőségét.

2. Az illetményrendszeren, amelynek közelítenie kell az európai uniós nívókhoz. (Vadász János államtitkár a portugál alsó szintet jelölte meg, amely átlagosan mintegy háromszoros illetményemelést jelentene a közszolgálatban állók részére.)

⁷ Vadász János a fegyveres és rendvédelmi szervezetek szakszervezeti tömörüléseinek 2003. március 6-án előadást tartott az egységes közszolgálati törvény lehetséges irányairól, a törvényelőkészítés állásáról. Ezen, mint meghívott vehettem részt.

Az **illetményrendszernek három fő összetevője** lehet

--az **alpbér**, amely az összilletmény döntő részét adná, s az ezen belül létrehozható minimális és maximális összegek arányát hat és félszeres mértékben látják indokoltnak;

--a **szakmai differenciáló tényezők** (illetménypótlékok), amelyekben azok a közszolgák részesülhetnek, akiknek tevékenysége az átlagostól kedvezőtlenebb körülmények között folyik;

--az **egyéni teljesítmények mérésére, elismerésére szolgáló, helyi, munkáltatói jogkörben adható illetménytöbblet.**

3. A szociális juttatásokon, amelynek célja a versenyszférával szembeni hátrány csökkentése. Ide sorolhatók a 14. havi illetmény, a belföldi utazási kedvezmények kiszélesítése, valamint teljesen új elemként a közszolgálati üdültetési, egészségügyi és nyugdíjrendszer.

4. Az érdekegyeztetésen.

Összpontosítsunk most a témánk szempontjából kiemelt bérrendszerre vonatkozó elképzelésekre!

Az egységes közszolgálati illetményrendszer létrehozása kormányzati körökben már több évvel ezelőtt megfogalmazódott, azonban az ezzel kapcsolatos előkészületi munkák - mint már jeleztem - megmaradtak többnyire a koncepciók szintjén. Példának okáért olyan alapkérdésben sem sikerült megegyezni, hogy az egységes közszolgálati rendszer milyen foglalkoztatási ágakat integráljon. Az egyértelmű volt, hogy a köztisztviselői, illetőleg a közalkalmazotti illetményrendszer alá eső területek összevonandók, abban viszont már megoszlottak a vélemények, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervezetek hivatásos és szerződéses állománya, illetőleg a bírák és ügyészek illetményrendszerét is be kell-e, lehet-e építeni az új illetménystruktúrába.

A pro és kontra érvek alapvetően két gondolati vonal mentén húzódnak. Kimondva-kimondatlanul a legnagyobb problémát az okozta, hogy **a különböző illetményrendszerek jelentősen eltérő kereseteket tesznek lehetővé.** Következésképpen egy egységesítés azzal járna együtt, hogy a viszonylag alacsonyabb illetménnyel rendelkező közalkalmazotti réteg felzárkóztatása a köztisztviselői, katonai, más fegyveres és rendvédelmi szervek illetményéhez, hihetetlenül magas kiadásokkal terhelné meg az állami költségvetést. Nem beszélve arról, hogy az egységesített illetményrendszer a kedvezőbb helyzetben lévők részére is perspektívát kellene, hogy nyújtson. A tényleges áttérés költségét ma még nem is lehet felbecsülni, mindenesetre az ide vonatkozó óvatos előrejelzések is 100 milliárd forintokról szólnak.

A fenti egységesítésnek a másik aspektusa, hogy egyes foglalkoztatási csoportok kiemelt kedvezményben részesülnének, míg mások relatíve kevesebbel kellene, hogy beérjék. Ennek fogadtatását nehéz előre jelezni, mindenesetre az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy például a honvédségnél, illetőleg a más fegyveres és rendvédelmi szervezeteknél nem talált osztatlan elismerésre a kormány szándéka.

A reálfolyamatok észben tartása mellett, viszont nekünk alapvetően a tervezett egységes illetményrendszerre kell összpontosítanunk, vagyis, hogy abban milyen fejlemények várhatók, arra milyen módon lehet felkészülni, a honvédségi érdekek miképpen képviselhetők a leghatékonyabban.

Mint már arra több helyen utalás történt, **az egységesítésre tervezett illetményrendszerek eltérő belső tulajdonságokkal rendelkeznek.** Például különböző a differenciáltságuk és rugalmasságuk, eltérőek a kötelező és nem kötelező elemeik stb.^{3.p.1} Ennyiben egy létrehozandó új, egységes közszolgálati illetményrendszer nem csupán az illetményszínvonalak újrendezését jelentené, hanem jelentős részben a kialakult illetmény megállapítási szabályokat, az ezekkel kapcsolatos munkáltatói gyakorlatot is érintené.

Az előzőeken túlmenően a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy az illetményrendszerekhez **meg kell találni az ahhoz simuló előmeneteli rendszert is**. E tekintetben jelenleg szintén jelentős különbségek találhatók, amelyek döntően a szervezetek eltérő funkciójából, rendeltetéséből, szervezeti tagoltságából adódnak. A közalkalmazotti, köztisztviselői réteg minden bizonnyal könnyen összevonható, és a más fegyveres és rendvédelmi szervezeteknél már voltak olyan törekvések, amelyek a köztisztviselői szabályok szinte egy az egyben történő átvételét célozták. Ebből a szempontból egyedül a hivatásos katonák előmeneteli rendszere lóg ki a sorból.

Az új előmeneteli rendszerünket valamivel több, mint egy éve fogadta el az Országgyűlés, így ennek működéséről még korai lenne nyilatkozni. Hiszen most még az arra való áttérés időszakát éljük, nem minden fájdalom nélkül. Sőt, ha jól belegondolunk, az 1996. évi XLIII. törvényben foglalt előmeneteli rendszer sem teljesezhetett ki, hiszen öt év sem telt bele és már itt volt az újabb szisztéma.

Előmeneteli rendszerekben ilyen sűrű változásokat beiktatni rendkívül veszélyes dolog, mivel a tisztek, tiszthelyettesek esetében egyértelműen bizonytalanságot szül, annak összes nem kívánt következményeivel.

A fentiekre tekintettel nem szabadna az egységes közszolgálati törvényre hivatkozva egy alapjaiban új előmeneteli rendszert megalkotni. A helyes magatartás – megítélésem szerint – az lenne, hogy az egységes közszolgálati törvény keretében önálló fejezet (rész) foglalkozna a honvédség tisztjeinek, tiszthelyetteseinek előmenetelével. Természetesen ez nem zárja ki bizonyos korrekciók átvezetését, éppen a különböző ágak közötti összhang megteremtése érdekében. A koncepció szintjén így mindenképpen tisztázni kell

- milyen iskolai végzettséggel, szakképzettséggel, milyen szintű munkakört, beosztást tölthet be egy köztisztviselő, vagy katona,
- az életpálya egyes éveiben, a karrier modell mely lépcsőjét érhetik el a törvény hatálya alá tartozók,

- milyen teret kap a pályáztatás rendszere, ebben milyen speciális szabályok alkalmazására kaphat lehetőséget a honvédség.

Amennyiben a fenti kérdések tisztázásra kerülnek, ahhoz a megfelelő és arányos illetményrendszer hozzátársítható. Ezekkel a párhuzamokkal ugyanis meghatározhatjuk az azonos díjazásra jogosító szervezeti hierarchia-szinteket.

Az illetményrendszer tekintetében vázolt közszolgálati illetményrendszer-modell a honvédség számára kezelhető.

Az alapbér-tábla a beosztási illetménytáblázatot válthatná fel, amennyiben olyan irányba mozdul a döntéshozás, hogy egységes bértábla szükségeltetik a törvényben. Ebben az esetben viszont elkerülhetetlen, hogy minden egyes köztisztviselői, közalkalmazotti, katonai, más fegyveres és rendvédelmi beosztást meg kell egymásnak feleltetni és az azonos szintűnek tekintett munkaköröket, beosztásokat azonos alapilletményben (beosztási illetményben) fognak részesülni.

A megcélzott hat és félszeres arány - már ami a legmagasabb és legalacsonyabb alapilletmények között fennállhat - a honvédség számára elfogadható, mivel most a honvéd beosztási illetményszorzója 2,0, a vezérezredesé pedig 9,0, vagyis a különbség csak négy és félszeres. Kérdés persze, hogy mi történik a honvédségi illetményrendszerben fontos szerepet betöltő illetménykiegészítés és vezetői illetménypótlék intézményeivel?

Nem zárható ki annak a lehetősége sem, hogy a törvény mégsem tartalmaz egységesített alapbér-táblázatot, hanem – mint az egyébként más országokban is előfordul – külön ágazati bértáblákkal állapítják meg az alapilletményeket. A törvény hatálya alá tartozó munkakörök, beosztások megfeleltetésétől ekkor sem lehet eltekinteni, azonban ennek egzaktága már nyilvánvalóan alacsonyabb szinten lesz, mint az előbbi változatnál. Megjegyzem, a most funkcionáló illetményrendszerek is ezen az elven kellene, hogy működjenek.

A következő terület az **illetménypótlék-rendszer**. A szabályozás oldaláról nézve egyértelműen azt az álláspontot kell képviselni, hogy az egyes ágazatokra vonatkozó illetménypótlékokat külön-külön kell szabályozni. Ez alól kivételt azok az illetménypótlékok jelenthetnek, amelyek valamennyi területen előfordulnak és érdemi indok nincs az abban való különbségtételre (pl. idegennyelv-tudási pótlék). **Fel kell készülni azonban arra, hogy az illetménypótlékokat teljes szélességükben felülvizsgálják és számukat a lehető legjobban redukálni fogják, vagy a különböző illetményrendszerekben meglévő azonos rendeltetésű illetménypótlékok kiszabatait, folyósítási szabályait egységesítik.**

Az ide vonatkozó feladat nem kis munkát fog megkövetelni. Mint a 14-15. számú mellékletben látható, a törvénytervezet hatálya alá tartozó szervezeteknél ma közel 90 illetménypótlék van rendszeresítve, melyek közül számosnak a jogossága is megkérdőjeleződik.

Az illetménypótlékoknál – habár a katonai terminológiában nem a klasszikus illetménypótlékok közé sorolandó – **külön hangsúlyt kell fektetni a honvédelmi pótléokra**. Adottnak kell tekinteni még annak árán is, hogy eredeti elnevezését kapja vissza (rendfokozati illetmény) ugyanis a speciális illetménypótlékokon túlmenően más illetményelem nem látható, amely a katonai szolgálattal járó többletkötelezettségeket kompenzálná. Majdani összegét mindenképpen oly mértékben kell meghatározni, hogy azzal érezhető többletjövedelem áramolhasson a hivatásos és szerződéses katonák felé.

Hasonló végkövetkeztetésre juthatunk a vezetői illetménypótlékkal kapcsolatban is. A 2002. január 1-jei törvény keretében végre sikerült elérnünk, hogy valamennyi parancsnoki funkciót ellátó tiszt vezetői illetménypótlékban részesüljön, elismerve ezzel azok többletfelelősségét, akiknek szolgálati alárendeltségében emberek tevékenykednek. Ezt a kiterjedtebb pótlékjogosultságot a törvényben is érvényesíteni kell.

Az illetmények differenciálásával kapcsolatosan alapvető szakmai aggályaim vannak. A közszolgálati, közalkalmazotti szférába az egyes szervezetek – még ha van közöttük alá- és fölérendeltségi viszony, akkor is – eléggé elkülönülnek egymástól. Értem ezalatt, hogy a szervezet vezetője rendkívül széles körű munkáltatói jogokat gyakorol, s az illetményekre vonatkozó döntéseit – figyelembe véve a költségvetési lehetőségeit – igen nagy önállósággal hozhatja meg. Ezen túlmenően a szervezetek közötti mozgás sem tekinthető általánosnak, illetőleg az jelentős mértékben egyéni döntés függvénye.

A fentiekből azt kívánom levezetni, hogy a munkahelyi vezető (hivatalvezető) élhet a személyi differenciálás eszközével, hiszen más szervezetekre lényegében nem kell tekintettel lenni és az egyénnek sem jelent problémát, ha az illetményben való kiemelést a szervezettől való távozásakor elveszíti, pláne, ha ő döntött a munkahely változtatásról.

A honvédség esetében a helyzet ennek majdhogynem a fordítottja. A katonai szervezetek ugyan elkülönülve települnek egymástól, azonban közöttük jóval dinamikusabb kapcsolat van, mint a polgári életben. A dinamizmusnak egyik összetevőjét éppen a tisztek, tiszthelyettesek áramlása, áthelyezése, kinevezése adja. Különösképpen az új előmeneteli rendszer hatályba lépésével deklarált cél lett a beosztások tervszerű, periodikus váltása. Ennek következtében – a szerződéses állományt leszámítva – stabil állománnyal a katonai szervezetek parancsnokai nem számolhatnak, már csak azért sem, mert ők is váltják beosztásukat. Stabilitás nélkül pedig a differenciált illetményemelést sok nem kívánt következménnyel járhat. Gondoljunk bele néhány egyszerű kérdés feltevésével!

Korábbi beosztásomban kiemelt illetményt kaptam, majd áthelyeznek egy másik katonai szervezethez, ahol az új parancsnok nem ismeri képességeimet. Csökkentik az illetményt, avagy minden különösebb gond nélkül meghagyják az eredeti színvonalon? Ha az új parancsnok a rábízott katonai szervezetnél más

illetmény-megállapítási gyakorlatot folytat, mi a teendő? Parancsnokváltás történik a katonai szervezetnél, milyen sors vár a korábbi kiemelt illetményekre?

Összességében tehát azt kell megállapítani, hogy a polgári életben működő differenciálási elvek a honvédségben inkább csak problémák forrásává válhatnak, semmint előrelendíthetnének.

A dolgok jelen állása szerint tehát azzal kell számolnunk, hogy a közszolgálati törvény a honvédségre is kiterjedhet. Lehetőségünk van azonban arra, hogy funkcionáló illetményrendszer struktúráját megőrizzük azzal együtt, hogy a törvénytervezet jelenleg ismert sarokpontjaiból az is levezethető, hogy módosításokra, korrekciókra sor kerülhet.

Amennyiben viszont – meglátásom szerint elsősorban költségvetési okokra visszavezethetően – az egységes közszolgálati törvény le kerül a napirendről, a funkcionáló illetményrendszerünk alkalmas arra, hogy a tiszti, tiszthelyettesi állomány fizetését megfelelő rendben és elvek szerint állapítsa meg.

A harmadik eshetőség, hogy az „egységes” közszolgálati törvény kidolgozásra kerül, de ennek hatálya nem fog a hivatásos és szerződéses állományra kiterjedni. Ebben az esetben jogilag a tiszti és tiszthelyettesi előmeneteli- és illetményrendszer önállósága megmarad, ugyanakkor nehezen lehet elképzelni, hogy az egységes közszolgálati törvény ne fejtené ki közvetve-közvetlenül hatását a honvédségi rendszere. Ennek lehetséges irányai pedig lényegében megegyeznének azzal, mintha mégis egy törvényi keret létezne.

VIII.
ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK,
TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK, AJÁNLÁSOK

1. Összegzett eredmények

Az értekezésem egyes fejezeteiben foglalt megállapításokat, következtetéseket az alábbiakban lehet összegezni:

1.) A köztisztviselői, illetőleg a közalkalmazotti törvény megjelenéséig a közszféra illetményrendszerei között egyértelmű összefüggés-rendszer – különösen formalizált tekintetben – nem volt kimutatható. Jelentős részben ennek következményeként a honvédségi illetményrendszer is relatíve önállóságot élvezett.

2.) Az illetmény a honvédség kompenzációs és ösztönző rendszerének meghatározó eleme, amely mind a múltban, a jelenben, de a jövőben is a legnagyobb súllyal esik latba a honvédség humánerőforrás-gazdálkodásában.

3.) A közszolgálati, illetőleg a honvédségi előmeneteli rendszer között kimutathatók koncepcionális azonosságok, melynek következtében lehetséges olyan illetményrendszert alkotni, amely ugyanazon összetevőkre és elvekre építkezik. A koncepcionális háttérrel igazolják a történelmi előzmények, amikor is 1867-től 1945-ig egységes előmeneteli- és illetményrendszer alá tartoztak a köztisztviselők és a katonák. Az azonosságok mellett specialitások is érvényesülnek, ezek azonban a rendszer keretein belül kezelhetők.

4.) Az előző pontban foglaltak alapján megalapozottnak tekinthető, hogy az 1992. évben beindult kidolgozói munkálatok a köztisztviselői illetményrendszerre alapozott illetményrendszer irányában kezdődtek meg.

5.) Mind az 1996. szeptember 1-jei hatállyal, mind a 2002. január 1-jén életbe lépett illetményrendszer magán hordozza a közszolgálati illetményrendszer legfőbb jegyeit, azzal együtt, hogy a tiszti, tiszthelyettesi előmeneteli rendszer specialitásait is érvényesíteni kívánja.

6.) A köztisztviselők, majd később a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek, illetőleg a katonák illetményrendszere közötti teljes összhangot az gátolta, hogy nem sikerült kidolgozni egy olyan, mindegyik fél által elfogadott beazonosítási szisztémát, amellyel az egyes munkakörök, beosztások egymáshoz való viszonyát el lehetett volna dönteni.

7.) Ezen túlmenően, különösképpen az illetménykiegészítés és a vezetői illetménypótlékon keresztül bizonyítást nyer, hogy a köztisztviselői illetményrendszer szabályainak feltételek nélküli átvétele a honvédségi illetményrendszerekben káros következményekre vezethet.

8.) A hosszú éveken keresztül stabil illetménystruktúrák az utóbbi években többször változtak. Megőrizte vezető szerepét a beosztási illetmény, ugyanakkor vesztett súlyából a rendfokozati illetmény (később honvédelmi pótlék), s jelentős tényezővé váltak az illetménykiegészítés és az illetménypótlékok.

9.) A tisztek, tiszthelyettesek reálilletménye a 90-es évek közepéig folyamatosan csökkent, ezen belül a nagyobb pozícióromlást a tiszthelyettesek szenvedték el. A felemelkedés az 1996. szeptember 1-jétől hatályba lépő új illetményrendszertől kezdve figyelhető meg. A reálilletmények terén bekövetkező javulás azonban itt is a tisztek számára volt kedvezőbb. A tiszthelyettesek csak a 2002. január 1-jei illetményemelését követően lépték át valamelyest az 1989-ben elért reálilletmény-pozícióikat.

10.) Határozott kormányzati szándék esetén fel kell készülni az egységes közszolgálati törvényre, amelynek szerves részét képeznék a hivatásos és szerződéses

állományra vonatkozó szabályok is. A történelmi és rendszerbeli azonosságokat alapul véve, a feltételei az egységes szabályozásnak megvannak, amely különösen az alapilletmények (beosztási illetmények) tekintetében sarkallnak az egységesítésre.

11.) A törvényelőkészítő munkálatok során az illetményrendszerben érvényesíteni kell mindazokat a többleteket, amelyekre a tiszti, tiszthelyettesi állomány joggal számot tart. Ennek elsődleges eszköze lehet a honvédelmi pótlék (rendfokozati illetmény), illetőleg a vezetői (parancsnoki) pótlék rendszerben tartása. Az illetménypótlék-rendszer vonatkozásában viszont fel kell készülni annak teljes felülvizsgálatára.

12.) Amennyiben az egységes közszolgálati törvény megalkotása csúszást szenved vagy a honvédség tiszti tiszthelyettesi állomány nem kerül a törvény hatálya alá, a hatályos illetményrendszer alkalmas a funkcionáló előmeneteli rendszer támogatására.

2. Tudományos eredmények

A kutatómunka végrehajtásának eredményeként tudományos eredménynek tekintem:

1.) A honvédség tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszere, valamint a köztisztviselők illetményrendszere között koncepcionális azonosságok meghatározását, továbbá, ezek gyakorlati megvalósulását.

2.) Az 1996-ban, illetőleg 2001. évben elfogadott szolgálati törvények illetményrendszerei kidolgozása háttérének, az abban foglalt illetménymegállapítási elvek, illetőleg a változások mozgatórugóinak rendszerbe foglalását.

3.) A tervezett egységes közszolgálati törvény keretében a tiszti, tiszthelyettesi illetményrendszer felépítésére vonatkozóan egy lehetséges koncepció elkészítését,

valamint javaslat kidolgozását a törvényelőkészítés során követendő szakmai stratégiára.

3. Ajánlások

Az előzőek alapján javaslom:

- A honvédség teljes vertikumában felmérni a tiszti, tiszthelyettesi beosztások körét, azoknak a legalapvetőbb köztisztviselői, közalkalmazotti munkakörökkel való megfeleltetését.

- Áttekinteni a teljes illetménypótlék-rendszert, külön megjelölve azokat, amelyek a polgári életben is rendszeresítettek és felülvizsgálni a közöttük lévő eltérések indokoltságát.

- Hatásvizsgálatot végezni arra vonatkozóan, hogy az illetménykiegészítés terén meglévő differenciáltság miképpen szüntethető meg, azzal a kitételrel, hogy az elérhető illetmények színvonala változatlan marad.

- Összegyűjteni és rendszerezni azokat az információkat, statisztikai feldolgozásokat, amelyek a köztisztviselői és közalkalmazotti szféra, valamint a más fegyveres és rendvédelmi szervezetek létszámösszetételére, kereseti viszonyaira vonatkoznak.

(Alkéri István ezredes)

IRODALOMJEGYZÉK

Könyvek, cikkek, tanulmányok

1. A védelemgazdaság mikrofolyamatai
(Szerkesztő: Turák János Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Védelemgazdasági Tanszék 1999.)
2. Bakacsi-Bokor-Császár-Gelei-Kováts-Takács: Stratégiai emberi erőforrás menedzsment (KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2000.)
3. Berki Erzsébet: Ki mennyi? (Munkaügyi Szemle 1994. évi 11. szám)
4. Eugene McKenna-Nick Beech: Emberi erőforrás menedzsment (Panem Kft. 1998.)
5. Hámori Antal-Óri János-Dr. Pongrácz László-Dr. Takács György: Bérezés-ösztönzés (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1998.)
6. Herczog László: Az EU csatlakozással kapcsolatos bérfelzárkóztatási program (Civilek a honvédelemben, konferencia Balatonkenese 2002. szeptember)
7. Kővári György: Gazdálkodás emberi erőforrásokkal (Országos Munkaügyi Központ 1991)
8. Tóthné Szikora Gizella: Humán erőforrások gazdaságtana (Bíbor kiadó 2000)

Belső használatú anyagok

9. Javaslat az 1992. évi soros illetmény- és bérfejlesztésre (24/35/1991. MH Közg. és Pü. F. szám 1992. január)
10. MH Vezetői Tanács előterjesztés a hivatásos és továbbszolgáló tisztek és tiszthelyettesek illetményrendszere átalakításának koncepciójáról (46/9/1992. MH Közg. és Pü. F. szám 1992. március)
11. Feljegyzés a tiszti, tiszthelyettesi és polgári alkalmazotti családok jövedelmi helyzetéről (143/16/1992. MH Közg. és Pü. F. szám 1992. június)
12. Feljegyzés az 1992. júniusában végzett jövedelemhelyzet felmérés eredményeinek átszámításáról (143/41/1992. MH Közg. és Pü. F. szám 1992. november)
13. Jelentés az 1993. évi illetményfejlesztés végrehajtásáról (158/2/1993. MH Közg. és Pü. F. szám 1993. február)
14. Az MH hivatásos és közalkalmazotti állomány helyzete (157/35/1993. MH Közg. és Pü. F. szám 1993. március)
15. Javaslat az 1994. évi soros illetményemelésre, valamint a tiszti tiszthelyettesi pótlékrendszer korszerűsítésére (90/1/1994. MH Közg. és Pü. F. szám 1994. január)
16. A katonák jogállásáról szóló 15414. számú törvényjavaslat (1994. február)
17. Javaslat a hivatásos és továbbszolgáló állomány 1995. évi soros illetményemelésére (32/1/1995. MH Közg. és Pü. F. szám 1995. január)
18. Összefoglaló jelentés az MH személyi állománya 1994. évi szociális helyzetéről (30/51/1995. MH Pü. és Számv. Csf. szám 1995. április)
19. Előterjesztés a Magyar Honvédség személyi állománya 1996. évi soros illetményfejlesztésének lehetőségeiről (32/6/1995. MH PSZCSF szám)
20. Javaslat a katonák 1997. évi soros illetményfejlesztésének végrehajtására (38/2/1997. HM KPSZH szám)

21. Javaslat a hivatásos és szerződéses katonák 1997. július 1-jei soron kívüli illetményfejlesztésére (38/63/1997. HM KPSZH szám 1997. május)
22. HM Kollégium előterjesztés a hivatásos és szerződéses katonák 1999. évi illetményfejlesztése végrehajtására (168/25/1998. HM KPSZH szám 1998. december)
23. Tájékoztató az Országos Munkaügyi Tanács részére a magyar kereseti viszonyok EU felzárkózásunk szempontjából (961/72/99. Gazdasági Minisztérium 1999. június)
24. Javaslat a személyi állomány 2000. évi illetményfejlesztésére (97/4/1999. HM KPSZH szám 1999. december)
25. Előterjesztés a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényjavaslat alapelveiről (146/44/2000. 2000. december)
26. Tájékoztató a Kormány részére a közszférát érintő 2001-2003. évi bérpolitikai intézkedésekről és azok hatásáról (22.862/2002. PM-FMM szám 2002. november)
27. Előterjesztés a Kormány részére az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciójáról (KSZRH-174/2003)

Jogszabályok

28. 2500/1945. M.E. rendelet a közszolgálati illetmények nyugellátások rendezése tárgyában (Magyar Közlöny 1945. évi 54. szám)
29. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992.évi XXIII. törvény (Magyar Közlöny 1992. május 5-ei szám)
30. A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Magyar Közlöny 1996. évi 44. szám)
31. A Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (Magyar Közlöny 2001. évi 146. szám)

Interjúk

Interjú Dr. Lontai Lajos nyugállományú vezérőrnagy, volt MH pénzügyi szolgálatfőnökkel (2002. szeptember); Kiss Ernő nyugállományú ezredes, volt MH pénzügyi szolgálatfőnök helyettessel (2002. november).

Statisztikák

MH: 111. sz. statisztikai jelentések (1989-2002.)
114. sz. statisztikai jelentések (1989-2002.)
