

# PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



## A KÖZSZOLGÁLATI ILLETMÉNYRENDSZER AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A rendszerváltás óta közszolgálati rendszerünk a klasszikus zárt típusú személyzeti politikát választotta, amelyet az elmúlt évtizedek folyamán a változó igények számos elemében felpuhítottak, és természetesen a különféle koncepciók nyomán megjelenő módosítások hatottak a közszolgálat javadalmazására is. Viszont nem érintették gyökeres átalakítások, csak egyes elemeiben modernizálták váltakozó eredményességgel. Hipotézisünk szerint a jelenlegi közszolgálati illetményrendszerek (Kttv., Hszt., Hjt.) mára kissé zavaros, toldozott-foldozott szövet képét mutatják, és nem képesek kielégíteni sem a munkáltatók, sem pedig a közszolgálat munkavállalóinak igényeit. A meglévő rendszerek újragondolása szükséges, haladva a korral és lépést tartva a változó igényekkel. Hipotézisünk vizsgálata és a kiútkeresés érdekében tanulmányunkban egymással összevetve mindhárom hivatásrend hatályban lévő illetményrendszerét megvizsgáljuk. Körbejárjuk, hogy a közszolgálati tisztviselői, a rendvédelmi hivatásos és a honvédelmi hivatásos állomány illetményrendszerei hogyan próbálnak meg lépést tartani a 21. századi munkaerő-piaci követelményekkel, a versenyképesség biztosítására milyen fejlesztéseket próbálnak megvalósítani, a próbálkozások hová vezetnek, és mennyire alkalmasak a kurrens problémák megoldására. A téma volumenére való tekintettel jelen tanulmányban csak az illetményrendszerek tárgyalására vállalkozunk, a javadalmazási rendszer másik nagy elemét, a kihasználatlan potenciált magában rejtő béren kívüli juttatások vizsgálata egy következő tanulmány tárgya.

### 1. A KÖZSZOLGÁLAT ILLETMÉNYRENDSZERE

A közszféra szervezeteinek világszerte egyre magasabb színvonalon, szűk költségvetési korlátok mellett kell teljesíteniük az állampolgárok által igényelt szolgáltatásokat. Ehhez kulcsfontosságú, hogy folyamatosan a megfelelő tudású, képességű, magatartású személyi állomány álljon rendelkezésre. Ennek alapjaként, a stabil jogi környezet mellett körütekintő, stratégiai szemléletű humánerőforrás-gazdálkodás megvalósítása szükséges. Évek óta hangsúlyoztatja a szakma, és évek óta tárgya a különböző közigazgatás-fejlesztési kormányzati intézkedéseknek a közszolgálati személyi állomány jogviszonyának, életpályájának rendezése, amely azonban hosszú éveken át inkább csak jól hangzó célkitűzés maradt. A személyi állományt célzó reformok terén, összefüggésben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési

Programmal az elmúlt néhány évben viszont számos eredmény született. A korábban megkezdett lépések folytatódtak a jelenlegi szenioritás alapú, vagyis a végzettséget és szolgálati időt elismerő előmeneteli és javadalmazási rendszer kiváltására alkalmas megoldások irányába (pl. teljesítményértékelés, munkakör alapú rendszer). Ugyanakkor a rendszerváltás időszakától kezdve a sikeres és sikertelen reformok is érintetlenül hagyták, illetve csak korrigálták a javadalmazási rendszereket, amelyek átalakítása kétségkívül a legbonyolultabb és legnagyobb körütekintést igénylő, egyben a legtöbb konfliktust magában rejtő feladat is.

Elsőként, mint kiindulási alapot vizsgáljuk meg röviden a három hivatásrend illetményrendszerének felépítését, hasonlóságait és különbözőségeit. A közszféra különböző hivatásrendjei havonta illetményre jogosultak (a béren kívüli juttatásokra itt most nem térünk ki). Annak meghatározásában, hogy miből is tevődik össze ez az illetmény, eltérő gyakorlatokkal találkozunk. Az egyes hivatásrendek különböző bérelemeit alapvetően három nagy csoportba sorolhatjuk, melyek a következő elemekből állnak: alapilletmény, kiegészítések, pótlékok.

1. ábra • A közszolgálati bérrendszer elemei

	közsolgálati tisztviselő	rendvédelmi hivatásos	honvédelmi hivatásos
alapilletmény	alapilletmény	beosztási illetmény, rendfokozati illetmény	beosztási illetmény, honvédelmi pótlék
kiegészítések	illetménykiegészítés, személyi illetmény	illetménykiegészítés, kompenzációs kiegészítés	illetménykiegészítés, 6,35%-os és 1,35%-os kiegészítő illetmény
pótlékok	vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, munkaköri pótlék, egyéb pótlékok	szolgálati idő-pótlék, vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, egyéb pótlékok	szolgálati idő-pótlék, vezetői pótlék, illetménypótlékok: idegennyelv-tudási pótlék, szövetségi együttműködési pótlék, egyéb pótlékok

A továbbiakban az ábrán alkalmazott logikai bontás mentén ismertetjük röviden a közszolgálati besorolási bérrendszer elemeit és azok jellemzőit.

#### 1.1. Az alapilletmény

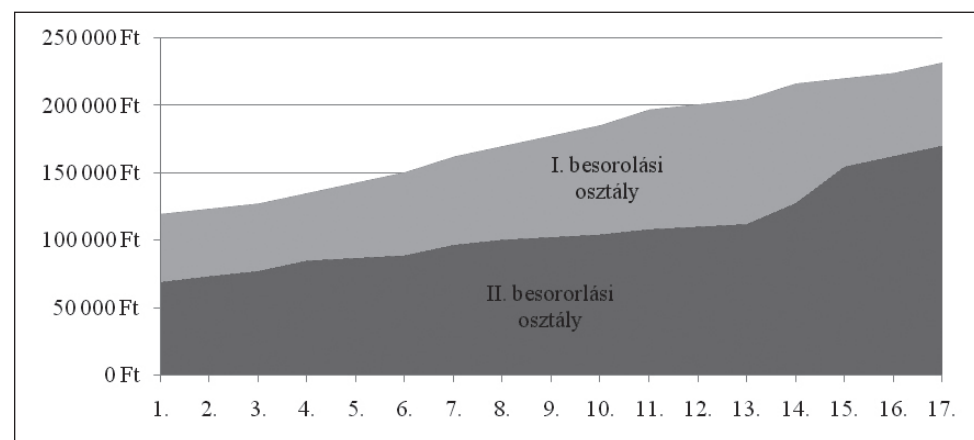
A különböző besorolási rendszerekben a munkaköröket vagy a munkavállalókat osztályokba, besorolási kategóriákba sorolják, és ennek függvényében határozzák meg az alapbéreket.<sup>1</sup> Ilyen, a szolgálati időn alapuló (más néven szenioritás szerinti) besorolási rendszert ta-

<sup>1</sup> László Gyula: A „szociális Európa” és a magyar munkaerőpiac II.; Foglalkoztatás és jövedelempolitika.; A „szociális Európa” és a magyar munkaerőpiac III. Munkaiügyi kapcsolatok makro szintje. PTE, Pécs, 2002.

lálunk a közszférán belül is, amelynek lényege, hogy a gyakorlati idő növekedésével az adott munkavállaló egyre magasabb sávba lép, és ennek megfelelően alpbére is emelkedik. Ennek háttérében az a megfontolás áll, hogy az idő múlásával a munkatársak egyre gyakorlotabbak, tapasztaltabbak lesznek, ezért nagyobb körültekintéssel, tudással és megfontoltsággal – a közszolgálat szempontjából egyre eredményesebben – tudnak dolgozni, így értékük nő a szervezet számára.<sup>2</sup>

A közigazgatáson belül a közszolgálati tisztviselőt a kinevezésekor az iskolai végzettségének és a kormányzati szolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően be kell sorolni.<sup>3</sup> A besoroláskor szolgálati időként kerül beszámításba minden munkavégzésre irányuló korábbi jogviszony időtartama. Ebből fakad a közszolgálati tisztviselő besorolási fájának tipikus haranggörbe alakja. A besorolás alkalmával a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselő az „I.” besorolási osztályba, a középfokú iskolai végzettségű tisztviselő a „II.” besorolási osztályba kerül. Ehhez kapcsolódik az közigazgatás azon sajátos megoldása, hogy az előmeneteli, illetve illetménytáblába történő besorolás nem a betöltendő munkakör jellegén és tartalmán alapul, hanem az adott közszolgálati tisztviselő iskolai végzettségén. Így könnyen előállhat olyan abszurd helyzet, hogy ugyanazt a munkakört egyszer egy I. besorolási osztályba, máskor pedig egy II. besorolási osztályba tartozó tisztviselő tölti be,<sup>4</sup> természetesen jelentős illetménykülönbséggel. Az illetménykülönbség mértékét jól szemlélteti az alábbi ábra.

2. ábra • Az alapilletmény mértéke a közigazgatáson belül az I. és a II. besorolási osztályban



A probléma felvetése nem újkeletű, a jelenség a korábbi foglalkoztatási jogszabályokban is megfigyelhető volt.<sup>5</sup> Bár hasonló ellentmondás a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatáson

2 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: *Ösztönzésmenedzselés a közszolgálatban*. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: *Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban*. Módszertani kézikönyv. Budapest, Szókratész, 2005. 143–144.  
 3 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Bp., 2010.  
 4 GAJDUSCHEK György: *Közszolgálat*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Bp., 2008. 201.  
 5 A probléma korábbi felvetését lásd például GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 118.

belül nem figyelhető meg, fel kell tennünk a kérdést, hogy mennyire indokolt a közigazgatáson belül a képesítési előírások kettős átfedésének fenntartása, ezen keresztül pedig az „azonos munkáért azonos bért” elv figyelmen kívül hagyása?

A rendvédelmi igazgatáson belül a beosztási illetmény szempontjából szintén két besorolási osztályt különböztethetünk meg. A hivatásos állomány tiszti, főtiszti és tábournoki rendfokozatú tagjait az „I.”, a tiszthelyettesi és zászlósi rendfokozat tagjait a „II.” besorolási osztályba kell sorolni. A besorolási osztályok beosztási kategóriákból és ezen belül emelkedő sorszámú fizetési fokozatokból állnak. A fizetési fokozatok az adott beosztásban eltöltött szolgálati idő tartama alapján emelkednek, amelyekhez növekvő szorzószámok tartoznak. A beosztási illetmény összegét a fizetési fokozathoz tartozó szorzószám, valamint az illetményalap szorzata adja. A magasabb fizetési fokozatba előre kell sorolni a hivatásos állomány tagját, ha a fizetési fokozatra előírt várakozási idő eltelt. A rendfokozati illetmény összegét az egyes rendfokozatokhoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata adja.

A honvédelmi igazgatáson belül a besorolási osztályok szerint szintén két osztályt különböztethetünk meg. A besorolási illetmény szempontjából a tiszti állomány tagját az „I.”, a legénységi és az altiszti állomány tagját „II.” besorolási osztályba soroljuk. Az I. és a II. besorolási osztály 10-10 besorolási kategóriából áll. Minden besorolási kategóriához egy-egy besorolási, minden rendfokozathoz egy-egy honvédelmi szorzószám kapcsolódik. A besorolási osztály besorolási kategóriái a beosztási illetmény szempontjából azonos szintűnek tekintett beosztásokhoz, a honvédelmi szorzók pedig a viselt rendfokozatokhoz igazodnak. A besorolási osztályokon belül a magasabb besorolási kategóriákhoz, valamint a rendfokozatokhoz magasabb szorzószámok tartoznak. A beosztási illetmény összegét az illetményalap és a betöltött beosztás besorolási kategóriájához tartozó szorzószám szorzata adja. A honvédelmi pótlék az illetményalap és a viselt rendfokozathoz tartozó honvédelmi szorzó szorzatával egyenlő.

Az ismertetett általános besorolási rendszer felépülésétől eltérő a vezetők „besorolása” a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül, ahol a vezetők alapilletménye/beosztási illetménye főosztályvezető esetében az illetményalap 8-szorosa, főosztályvezető-helyettes esetében az illetményalap 7,5-szerese, míg osztályvezető esetében az illetményalap 7-szerese. A honvédelmi igazgatáson belül nem léteznek különálló vezetői besorolások, a vezetői beosztást betöltők beosztási illetményük meghatározott százaléku pótlékára jogosultak.

### 1.2. A kiegészítések

Általánosságban megállapítható, hogy a közszolgálat besorolási bérrendszerén belül az illetménykiegészítés hivatott kifejezni az egyes közszolgálati szervezetek közötti igazgatási szintkülönbségét. Illetménykiegészítésre mind az I., mind pedig a II. besorolási osztályba tartozók jogosultak, azonban eltérő mértékben. A közigazgatáson belül általánosságban kijelenthetjük, hogy a legmagasabb szintű (pl. minisztériumok) és egyes kiemelt közigazgatási szervezeteken belül a felsőfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők illetménykiegészítése az alapilletmény 50%-a. Ez összefüggésben áll ezen szervek erősödő autonómiájával, amely hosszú távon az illetményrendszer egységességét bontja meg, de erről még később szólunk részletesebben. A közigazgatási hierarchiában ez alatti szinten ezek az arányok

35% és 10%, tovább haladva pedig a területi (megyei) közigazgatási szint felé 30% és 10%. A köztisztviselőket foglalkoztató kiemelt szervezetek esetében találhatjuk a legmagasabb illetménykiegészítéseket, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében az illetménykiegészítés mértéke az alapilletmény 80%-a, a középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők esetében az alapilletmény 35%-a. Látható, hogy a középfokú végzettségűek ebben a tekintetben is rosszul járnak, az ő munkájuknak alacsonyabbra értékelése az illetménykiegészítésben is kifejeződik. Az önkormányzatok esetében a törvény csak az egyes besorolási osztályokhoz rendelhető maximális illetménykiegészítés mértékét rögzíti, így esetükben az adott szervezet teherbíró képességének függvényében határozhat meg illetménykiegészítéseket.

Mindez felveti a kérdést, hogy érdemes-e a jövőben különböző mértékű illetménykiegészítéseket alkalmazni az igazgatási szintek között? Ez a megoldás valóban képes megjeleníteni a tisztviselő által elvégzett munka értékkülönbségét, és értelmes motivációs erőt jelent? Hiszen leértékeli az alacsonyabb igazgatási szintek munkáját, és arra ösztönzi a munkavállalókat, hogy a hierarchia magasabb fokán álló szerveknél helyezkedjenek el, holott a szerveknél a munkakörök sokasága nem különbözik, az illetménykiegészítés mégis ekképp differenciál. Megfontolásra érdemes ezt kiváltó, a feladatellátást díjazó megoldások keresése!

A közigazgatáson belül sajátos illetménykiegészítési fajta a személyi illetmény. Sajátosságának oka, hogy még a közigazgatáson belül is csak egy szűk réteget érint, a közigazgatási szerveknél alkalmazott köztisztviselők közül csak az önkormányzati képviselő-testület hivatalában állapíthatja meg – a polgármester jóváhagyásával – a jegyző a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek. A személyi illetmény léte ellen szól, hogy alkalmazása lényegében korlátlan szubjektivitásra ad lehetőséget a szervezet vezetőjének magasabb illetmény megállapítására, így alapvetően ássa alá a közszolgálati bérendszer jelenlegi normativitását.<sup>6</sup> Tehát ez is egy jó példa a rendszert szétfeszítő parttalan kivételek halmazára.

A rendvédelmi igazgatás esetében is elmondhatjuk, hogy – a közigazgatáshoz hasonlóan – szintén szervezeti hierarchia szintjei alapján kerülnek megállapításra az illetménykiegészítések. Így például a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező hivatásos állomány illetménykiegészítése a minisztérium hivatali szervezeti egységeinél, valamint a miniszter irányítása alá tartozó belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv és a terrorizmust elhárító szerv állományánál a beosztási illetmény 50%-a, a miniszter közvetlen irányítása alá tartozó szerveknél, az országos parancsnokságon, a polgári nemzetbiztonsági szervnél (főkapitányság, parancsnokság, igazgatóság) és a vele azonosnak tekinthető szervnél a beosztási illetmény 40%-a, a területi (általában megyei szintű) szerveknél 30%, helyi szerveknél pedig a beosztási illetmény 15%-a. Hasonló illetménykiegészítési logika figyelhető meg a középfokú iskolai végzettségűek esetén is, akik 20, 15, és 10%-os illetménykiegészítésre jogosultak.

Sajátos illetménykiegészítés-fajta a rendvédelmi igazgatáson belül a kompenzációs illetmény. Erre akkor jogosult az állomány tagja, ha a Kormány vagy miniszter által elrendelt szervezetátalakítás következtében megszűnő szervezet vagy szervezeti egység feladatait át-

<sup>6</sup> A személyi illetményről részletesebben, kutatási eredményekkel bővítve: GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 125-126.

vevő szervezet szervezeti szintje illetménykiegészítés szempontjából alacsonyabb. Az illetménykiegészítés mértéke megegyezik a különbözetből származó illetménycsökkenés mértékével. Bár a kompenzációs illetmény létjogosultsága emberi oldalról tökéletesen érthető, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy igazgatási feladatszerkezeti oldalról nem beszélhetünk az egyének részéről szerzett örökös beosztásról vagy illetményről, így egy átfogó átalakítás következtében tényleg indokolt-e annak az elvnek fenntartása, hogy senki nem járhat – anyagi értelemben – rosszabbul, mint az átalakítás előtt?

A honvédelmi igazgatás területén szinte azonos illetménykiegészítési elvekkel és mértékekkel találkozhatunk, mint más igazgatási területeken. Kicsit elnagyoltan, de alapvetően azt mondhatjuk, hogy a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezők a minisztériumban és a miniszter által vezetett központi hivatalokban 50%-os mértékű, a középszintű vezető szerv és más magasabb szintű parancsnokság esetében 35%-os mértékű, míg egyéb szervezetekben és szervezetnek nem minősülő köznevelési intézményekben 20%-os mértékű illetménykiegészítésben részesülnek. A felsőfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezők esetén az illetménykiegészítés mértéke 15%, illetve 10%. Az intézményi típusú illetménykiegészítéshez kapcsolódik továbbá a 6,35%-os és az 1,35%-os kiegészítő illetmény.

Sajátos illetménykiegészítésként, illetve kiegészítő illetményként érdemes megemlíteni a rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül a garantált bérminimum-kiegészítő illetményt. Erre akkor jogosult a honvédelmi állomány tagja, ha beosztási illetményének, honvédelmi pótlékának, illetménykiegészítésének, szolgálati idő-pótlékának, és az egyéb kiegészítő illetményeinek az együttes összege, a rendvédelmi állomány tagjának az alapilletménye nem éri el a mindenkori minimálbér összegét, illetve a legalább középfokú iskolai végzettséget vagy középfokú szakképzettséget igénylő betöltött beosztásokhoz meghatározott mindenkori garantált bérminimumot. Mértéke a felsorolt illetményelemek összegének és a minimálbér, vagy a garantált bérminimum összegének különbözete. A honvédelmi igazgatáson belül további kiegészítő illetményként megemlíthető: a pótlékvesztés miatti rendszeres kiegészítő illetmény, az osztályba sorolási kiegészítő illetmény, az aranykoszorús kiegészítő illetmény, az egészségügyi dolgozók kiegészítő illetménye, a pótlékvesztés miatti eseti kiegészítő illetmény, amelyekre azonban jelen tanulmány keretein belül külön nem térünk ki, ugyanakkor felvetjük a kérdést, hogy vajon tényleg van-e létjogosultsága a rendvédelmi igazgatáson belül ilyen sokféle kiegészítő illetménynek?

### 1.3. Pótlékok

A különféle pótlékoknak meglehetősen speciális szerepük van a közszolgálat bérbesorolási rendszereiben, hiszen azok nem az alapilletménynél ismertetett anszientitás elve, vagy az illetménykiegészítésnél jelen lévő intézményi hierarchiában betöltött pozíció alapján kerülnek meghatározásra, hanem a munkakörülményekben meglévő különbségeket, a speciális ismereteket, illetve felkészültséget hivatottak díjazni.

Általános szabályként kijelenthető, hogy az egyes jogszabályok a pótlékok mértékét – az alapilletményhez hasonlóan – az illetményalaphoz képest határozzák meg azzal a különbséggel, hogy az alapilletmény esetében szorzószámban, a pótlék esetében annak százaléka-

ban állapítja meg az illetményalaphoz viszonyított arányukat. Az alapilletményhez viszonyítva további lényeges különbség, hogy a pótlékok összege független a besorolástól, annak megállapított mértéke állandó, illetve munkakörönként szabályozott.

A pótlékok csoportosítása többféleképpen lehetséges. Megkülönböztethetünk alanyi jogon és munkáltatói döntés alapján járó pótlékokat, továbbá egyéni és munkaköri kompetencián alapuló pótlékokat. Az összehajrához viszonyított arányuk általában alacsony, azonban számuk – különösen a rendvédelmi, de leginkább honvédelmi igazgatáson belül – jelentős. Bár minden egyes pótlék részletes bemutatására jelen munka terjedelmi korlátai miatt nincsen lehetőségünk, a pótlékokkal kapcsolatban az alábbi kérdések felvetését tartjuk a legfontosabbnak:

Szükséges-e – különösen a rendvédelmi, de leginkább a honvédelmi hivatásrenden belül – ilyen nagyszámú pótlék különálló alkalmazása?

Van-e létjogosultsága a vezetői pótléknak a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül abból kifolyólag, hogy ezeken a területeken a vezetők alapilletményének megállapítása már eleve a besorolási illetményükhöz képest magasabb szorzószámmal történik?

Meddig érdemes tovább bonyolítani a különböző pótlékok kusza rendszerét ahelyett, hogy a feladatellátáson alapuló megfelelő mértékű illetményt biztosítanánk helyette?

## 2. BÉRPOLITIKAI TRENDEK A KÖZSZOLGÁLATBAN

Az alapilletmény, a kiegészítések és a pótlékok bemutatását követően megállapíthatjuk, hogy a közszféra bérbesorolási rendszere sokrétű, szabályozottsága kiterjedt és a hivatásrendek között számos különbséget rejt magában. Ugyanakkor a bérendszerekkel szembeni fontos követelmény, hogy azok egyértelműek és közérthetőek legyenek. Friss kutatási eredmények bizonyítják,<sup>7</sup> hogy a közszolgálati hivatásrendek személyi állománya (közigazgatás, rendvédelmi igazgatás) alapvetően tisztában van a közszolgálaton belüli javadalmazás jelenlegi (meglehetősen összetett) rendszerével, és az egyes bérképzési tényezők figyelembevételkor jelentős változtatásokra tartanak igényt. A bérképzési tényezők közül az alábbiak hangsúlynövekedését tartják elsődleges fontosságúnak az állományok tagjai: a munkakör szervezeten belüli relatív értéke; a munkavállaló rátermettsége, elhivatottsága; az egyéni teljesítmény.<sup>8</sup> A kutatási eredmények igazi jelentőségét akkor tudjuk leginkább megérteni, ha összevetjük azokat a 2006–2007-ben folytatott átfogó közigazgatási kutatás eredményeivel.<sup>9</sup> A szűk tíz évvel ezelőtti kutatás feltette a kérdést, hogy az állomány mit tart fontosabbnak: évente rendszeresen járó egyéb juttatások (pl. ruhapénz, 13. havi fizetés) vagy a kiemelkedő teljesítmény díjazását?<sup>10</sup> A válaszadók 63%-a az első, és 34%-a a második alternatívát jelöl-

7 KRAUSS Ferenc Gábor: *A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről*. Közszolgálati Humán Tükör felmérés 2013. Résztanulmány. 2013. 4. ábra.

8 Uo. 4. táblázat.

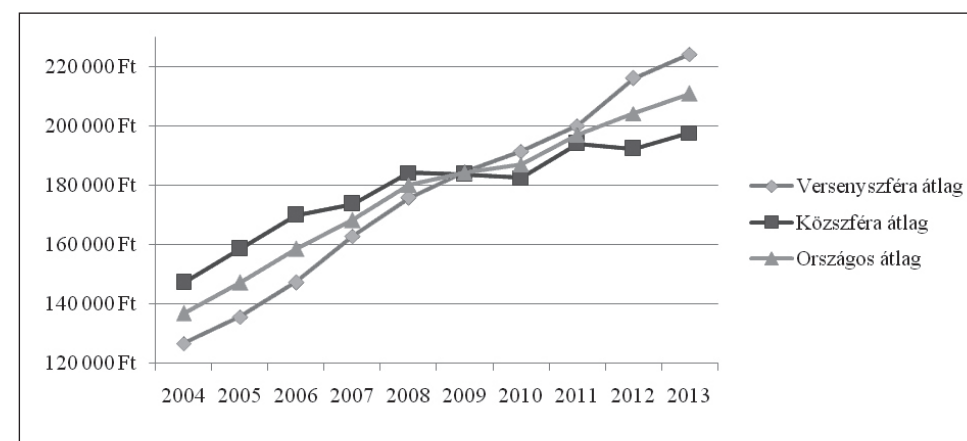
9 A kutatás az Európai Unió ROP 3.1.1. programja keretében zajlott Dr. Gajdusчек György kutatásvezető irányításával, hivatkozott témája: „A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme”.

10 GAJDUSCHEK Gy.: I. m. 259–260.

te meg. Jól látszik, hogy ebben az időszakban a közszolgálati tisztviselők még egyfajta status quo fenntartásában voltak érdekeltek. Az azóta eltelt időszakban azonban az említett, évente rendszeresen járó egyéb juttatások lemorzsolódtak (nincsen 13. havi fizetés, elvéve van csak ruhapénz, jutalom stb.), és a fontosnak tartott bérképzési hangsúly jelentősen áthelyeződött az egyéni teljesítményre és a betöltött munkakör értékére. Tekintve, hogy az állományi tagok elvárása – kutatási eredményekkel igazolhatóan – elmozdult a javadalmazás területén a klasszikus közszolgálati besorolás irányából a munkakör alapú javadalmazás irányába, így fel kell tennünk a kérdést, hogy – szigorúan megfelelő szakmai előkészítés mellett – elérkezettnek tekinthetjük-e az időt a közszolgálat jelenlegi javadalmazási rendszerének átfogó átalakítására?

Természetesen alapvető emberi tulajdonság, hogy ha megkérdezik, mindenki több pénzt szeretne, vagy legalábbis nem utasítaná azt vissza. Bár nyilvánvalóan fontos megkérdezni az érintettek véleményét, de önmagában nem elegendő. Ha tovább vizsgálódunk, a foglalkoztatottak véleményén túl más indokokat is találhatunk, amelyek igazolhatják a közszolgálat javadalmazási rendszerének reformigényét. Bár a javadalmazás tekintetében a közszféra illetményrendszere jelentősen elkülönül a versenyszférában fellelhető bérendszerektől, azonban a két szféra között szoros interakció áll fenn, így összehasonlításuk – legalább mennyiségi szinten – elkerülhetetlen. A közszféra bérnövekedését alapvetően az illetményalap emelése mozdtítja elő, amelynek mértéke azonban 2009 óta változatlan (38 650 forint). Ebből kifolyólag a hivatásrendeken belül foglalkoztatottak illetményének automatikus emelkedésére 2009 óta csak az általános előmeneteli szabályokból fakadóan kerülhet sor, azonban az előmeneteli előresorolások alkalmával nem beszélhetünk olyan mértékű illetményváltozásról, amely megközelítené a versenyszférában tapasztalható éves béremelkedés szintjét. A közszféra és a versenyszféra átlagkereseteinek változásait jól szemlélteti a következő ábra.

3. ábra • A rendszeres havi bruttó átlagkeresetek alakulása Magyarországon (2004–2013)<sup>11</sup>



11 Forrás: KSH. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli022.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli022.html) [2014. április 15.].

Az ábrán 2004-től egészen 2013-ig látható a Magyarországon kialakult bérek országos átlaga, illetve a versenyszféra és a közszféra rendszeres havi bruttó átlagkeresete. A közszféra átlagkeresete 2009-ig meghaladta a versenyszféra átlagkeresetét, azonban a kettő közötti rés évről évre folyamatosan zsugorodott. A folyamat nem állt meg 2009-ben (amikor „összeért” a két bérgörbe), hanem átfordult, és a kereseti olló elkezdett szétnyílni, aminek következtében a közszféra átlagkeresete egyre jobban leszakadt a versenyszféráétól. Az átlagbérek tekintetében ugyanakkor nem azt tekinthetjük a közszféra legnagyobb problémájának, hogy a versenyszféránál kevesebb átlagjövedelmet biztosít a munkavállalói számára, hanem azt a tendenciát, hogy a közszféra által biztosított jövedelmek egyre inkább elmaradnak. Ez azt a tendenciát erősíti, hogy 2014-ben a legalacsonyabb besorolási illetmények csak az I. besorolási osztályba tartozók esetén érték el a garantált bérminimum összegét, ugyanakkor a II. besorolási osztályokban a közigazgatáson belül a fizetési fokozatok fele (!), a rendvédelmi és honvédelmi igazgatáson belül a fizetési fokozatok harmada már nem felel meg önmagában a garantált bérminimum követelményének, és ezáltal szükségessé vált a munkáltatói kiegészítésük.

Nem vitatjuk, hogy a verseny- és közszféra kereseti viszonyainak összehasonlításával kapcsolatos felmérések csak általános tendenciákat képesek kimutatni, és lehet vele vitatkozni, hogy mennyire tükrözik a tényleges valóságot. Viszont azt el kell fogadni, hogy amennyiben a közszolgálat nem képes versenyképes feltételeket teremteni a tehetséges munkaerő megszerzéséhez és megtartásához, akkor olyan személyi állománnyal kell dolgoznia, amely adott esetben nem, vagy csak részlegesen képes hozzájárulni a szervezeti célok eléréséhez. Természetesen nem csak a pénz jelenti az egyetlen motivációs erőt, amikor valaki hivatást választ magának, de axióma, hogy pénzből élünk, így meg kell becsülni azokat az embereket, akik a közszolgálati hivatást választják maguknak, és megteremteni annak feltételeit, hogy az elvégzett munkát annak értéke szerint díjazzák.

Abba, hogy az egyes hivatásrendeken belül hány jogviszonyban foglalkoztatnak embereket, és ez milyen feszültségekhez vezet, szinte bele sem merünk menni. Tudjuk, hogy például csak a rendvédelem terén együtt élnek a rendvédelmi hivatásosok, az igazságügyi alkalmazottak, a kormánytisztviselők, a közalkalmazottak és a munka törvénykönyve alá tartozók. Ezek a munkavállalók sok esetben hasonló feladatot látnak el különböző bérezésért, ami nyilvánvaló feszültségekhez vezet. Az Mt.-sek esetében különösen, hiszen hány olyan esetről tudunk, amikor a kötött bérekre nem találának épkezláb jelentkezőt, ezért az Mt. hatálya alá veszik ezeket az embereket, hogy versenyképes bért kaphassanak. Az ebből eredő problémák felsorolása – pl. hogy a besorolási bérrendszert gyakorlatilag megkerülik ezzel, mert a gyakorlatnak felül kell írnia a kötött szabályozást a működés biztosításáért – hosszasan folytatható.

A közigazgatás esetében a rendszer lassú szétesését vetíti elő az a tendencia, hogy a különböző autonóm közigazgatási szervek egyre több privilégiumot vívnak ki a maguk számára. Az autonóm szervek függetlenségét biztosító speciális szabályozás kialakítása nem következetes, szervenként (ugyanazon szervtípuson belül) jelentős eltérések mutathatók ki. A folya-

mat eredményeként akár a teljes jogállást átfogó, önálló, „szigetszerű” státútumok jönnek létre, amelyek megbontják az általános, Kttv. szerinti szabályozás koherenciáját.<sup>12</sup>

Fentiek alapján úgy hisszük, nem tévedünk nagyot, ha azt állítjuk, hogy a karrierrendszerek több évtizedes fejlesztése során kialakult rendszerek nem letisztultak, többféle, az elmúlt évek során bevezetett zárt és nyílt típusú intézmény, elem keveredéséből állnak össze. Nem tisztázottak a pozíciók és a munkakörök, az illetményrendszer egyre több kivételt tartalmaz, amelyek a bérezés kötöttségét próbálják meg szigetszerűen oldani, ezzel inkohereciát és egyenlőtlenségeket eredményezve. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a jelenlegi kötött rendszer eredendően rossz lenne, de tény, hogy megvannak a maga korlátai, ha versenyképes bérek megteremtéséről van szó, különösen azokon a területeken, ahol magasabb szakértők dolgoznak, akiknek megszerzését és megtartását sok esetben kifejezetten gátolja a közszféra jelenlegi illetményrendszere.

Fentiekén kívül az illetményrendszerek kapcsán még sok más kérdés is felvethető, ilyen például a béren kívüli juttatások szerepe és helyzete a hivatásrendek esetében, amelyek kihasználtsága jelenleg minimális, szinte jelképes mértékű, viszont nagy potenciál rejlik bennük – ezzel az ösztönzéspolitikának komolyabban számolnia kellene. Ennek bemutatását a területi korlátok okán egy következő tanulmányban tervezzük.

### 3. ÚJ IRÁNYVONALAK A KÖZSZOLGÁLAT JAVADALMAZÁSI RENDSZERÉBEN?

Nem könnyű kérdés, hogy milyen irányba érdemes indulni, ha fejlesztéseket szeretnénk, és ezen az a tény sem könnyít, hogy világ sok más országának közigazgatása is évek óta hasonló problémákkal néz szembe, ezért mások is keresik a megfelelő életpályát és végső soron a hatékonyabb közigazgatási feladatellátást megvalósító megoldásokat. Természetesen profitálhatunk ezeknek a példáknak az ismeretéből, de egy az egyben átvehető (one size fits all) megoldást nem fogunk találni.

Nézzünk néhány trendet. Az EU-országokban igen eltérő az illetménymegállapítás rendszere, hiszen a tagállami közigazgatás felépítése a szuverenitás része, a tagállam saját ügye, így egységes rendszerek sincsenek. A klasszikus karrierrendszerben az illetmény módosítása a munkáltató egyoldalú aktusa. De elterjedőben van az a tendencia, amelyben nem a munkában eltöltött időhöz, vagy a betöltött álláshoz kötődően díjazzák a köztisztviselőket, hanem figyelembe veszik a munkát ellátó személy képességeit, hozzáértését, kompetenciáit és teljesítményét, munkakörét, majd ezzel összefüggésben alakítják ki az illetményrendszert. Érdemes figyelni az előző mondat felsorolására, hiszen ezek mögött a szavak mögött mind egy-egy sajátos bérezési megoldás rejlik! Jellemző megoldás a különféle bérpolitikai modellek ötvözése, vagyis egyrészt szerepet kap a senioritás, emellett a munkakör értéke és kisebb részben a teljesítmény is. E három elem közti súlyozás döntés kérdése. Általánosan a teljesítményelem a legkisebb rész, a munkakörhöz kapcsolódó illetményrész a legmagasabb értékű.

<sup>12</sup> BOKODI Márta et al.: *Közszolgálati életpályák és emberi erőforrás gazdálkodás*. Magyar Közlöny és Lap- és Könyvkiadó, Bp., 2014. 36-43.

A teljesítmény főleg a magasabb vezetői posztokon játszik fontos szerepet, ahol az illetmény akár 40%-át is kiteheti, a beosztotti réteg esetében inkább 5 plusz néhány százalékban fordul elő. A környező országok béripolitikai megoldásainak összehasonlító elemzése várta magára, itt most meglepésünk annyival, hogy érzékeltetjük: ahány ország, annyi szokás, a teljesen kötött, jogszabály alapján járó illetményektől, a bérsávokat kijelölő kollektív szerződéseken keresztül a decentralizációig minden elképzelhető, és a gyakorlatban alkalmazott megoldás.

Látva a különféle elméleteket és irányzatokat, felmerül a kérdés, hogy ezekből mit célszerű kiválasztani és adaptálni a magyar közszolgálatra? Azt tudjuk, hogy egy az egyben átvehető modell nem létezik, bármilyen úton indulunk is el, a saját igényekre való igazítást nem lehet megspórolni. Figyelemmel kell lenni az ország hagyományaira, és emellett még rengeteg más szempontra is a bérrendszer tervezésénél. Folyamatosan egyensúlyozni kell a költségvetési fenntarthatóság, a pálya versenyképességének megőrzése és az egzisztenciális biztonság megteremtése között.<sup>13</sup>

A rendszerváltás időszakától napjainkig két nagy reformhullám különböztethető meg hazánkban. Az első a nyolcvanas évek végén felerősödő, demokratikus állami átalakulás megteremtésének érdekében folyt le. Ez meg is történt, felálltak a jogállami keretek, kialakult az intézményrendszer. A második, felzárkóztató reformhullám a kilencvenes évek közepén indult, igazolva az európai trendeket, melyek szerint több állam esetében 1995-ben kezdődött a reformok új korszaka.<sup>14</sup> Bízunk benne, hogy jelenleg a fejlesztési folyamat elérkezett a „harmadik rendszerváltozás”<sup>15</sup> küszöbére, amelyet a Magyar Program kezdett rendszerbe foglalni, és kezdte meghatározni az előrelépés fő irányait, céljait. Ennek keretében az előmeneteli, javadalmazási rendszer átalakítása mindhárom életpálya sarkalatos kérdése. A közös értékeket figyelembe kell venni a tervezés során, ha közös irányba indulunk el – amelyre 2010-et követően egyértelmű a szándék – az életpályák közti átjárhatóság és mobilizáció kialakításának szellemében történt intézkedések hatására. Közös pont, hogy mindhárom életpálya esetében az előmeneteli, díjazási rendszer gyökeres átalakítás előtt áll. Mindhárom pálya esetében cél az egyszerűsítés, a senioritás megtartása, a teljesítmény elismerése, és rugalmasság biztosítása, emellett a mobilitás, az átjárhatóság és a pályán maradás ösztönzése. Ez igencsak összetett bérmodell kimunkálását igényli. A közszolgálat ösztönzési politikájának és stratégiájának alapvető dilemmája, hogy a versenyszféránál erőteljesebben behatárolt törvényi és költségvetési keretek között kell megtalálnia az adekvát, a konkrét szervezeti körülményekhez illeszkedő válaszokat az intézmény- és emberierőforrás-menedzsmentel szemben megfogalmazott kihívásokra, beszállva a versenybe a jó munkaerő megszerzéséért és megtartásáért.

13 HORVÁTH Attila: „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és kormánytisztviselői) törvényben. *Pro publico Bono Online*, <http://www.propublicobono.hu/pdf/Horv%C3%A1th%20Attila%20E2%80%9EKISKAPUK%20E2%80%9D%20VAGY%20RUGALMASS%C3%81G%20K%C3%B6ztisztvisel%C5%91i%20illetm%C3%A9ny.pdf>.

14 Többek közt lásd: Sivák József: Helyben járás? (Trendek és kényszerek a közigazgatás korszerűsítésében). *Magyar Közigazgatás*, 2005. LV. 1. 4.

15 HAZAFI Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I-II-III. rész – Közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. *Új Magyar Közigazgatás*, I. 1. 2008. november.. 61-66.

A bérstruktúra kialakításának egyik lehetséges és általános népszerűségnek örvendő kiindulópontja a teljesítmény. A teljesítményértékeléssel és az ehhez kapcsolódó eltérésekkel a közszolgálat már évek óta kísérletezik. Viszont a teljesítményértékelés pénzbeli kifejezésével óvatosan kell bánni, és ez a jelenlegi hazai rendszerben is csak a bérezés egy kisebb részét teszi ki – hozzáteszük, nagyon helyesen.<sup>16</sup>

Hazánkban a teljesítményértékeléshez képest rövidebb ideje felkapott béripolitikai rendszer kiindulópont a munkakör, amely igazságos, a feladatellátással arányos szervezeten belüli bérstruktúra kialakítására ad lehetőséget. Eszköze egy szisztematikus eljárás, a munkakörértékelés, amely alapot képez a munkakörök szervezeten belüli relatív értékének megállapításához. A megítélés a munkakörök jellemzőin – tartalma, elvárásai, feltételei stb. – alapul. A megítélés eredménye pedig a munkakörök adott szervezeten belüli relatív értékét, fontosságát kifejező munkaköri hierarchia, amelyhez bérsávok alakíthatók ki.<sup>17</sup>

Az angolszász országok mellett – EU-s ösztönzésre – egyes átalakuló országokban (pl. Románia) kísérleti jelleggel kezdenek foglalkozni a köztisztviselői munkakörök munkakörértékelés alapján történő besorolásával. Néhány évvel ezelőtt, a jelenlegi közszolgálati bérrendszerek problémáinak megsokszorozódásának hatására hazánk érdeklődése is a munkakör alapú rendszerek felé fordult. A modell a senioritás alapú zárt rendszer alternatívájaként jelent meg az utóbbi néhány évben a közszolgálati személyzeti politika stratégiaalkotásában. A magyar közszolgálatban tehát eddig csak elszórtan, ad hoc módon és kísérleti jelleggel már végeztek munkakör-elemzéseket.<sup>18</sup> Az eddig elvégzett elemzések arra jótettek, hogy a köztudatba, a szervezetek, a közszolgálati tisztviselők gondolkodásába fokozatosan beépültek a munkakörelemzéssel kapcsolatos ismeretek, és ezekhez kötődően, vagy ezek következményeként a munkakör alapú rendszerrel összefüggésben felmerülő elképzelések, esetleges averziók, de a remény is, hogy alapot fog szolgáltatni egy kedvezőbb életpályamodell kialakításához.

A munkakörelemzések és -értékelések előzményeit nem ismertettük részletesen, viszont mindenképp szükséges megemlíteni a MAR-projektet, amely egy aktuális kezdeményezés ezen a téren.<sup>19</sup> A MAR-projekt esetében már mindhárom jogállásra egységesen történne a rendszer bevezetése, azonban feltétlenül szükséges volna a három terület sajátosságainak

16 Hosszú kísérletezést követően 2013-ban vezették be a három hivatásrend részére az egységes teljesítményértékelés (TÉR) rendszerét.

17 A közszféra hatékonyságát befolyásoló HR-menedzsmenttechnikák és -módszerek (Dr. POÓR József – KAROLINY Mártonné Dr.): [http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/atfk/tematikak/HUMAN/MA\\_any/EE-fogl\\_serv\\_felep\\_1.pdf](http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/atfk/tematikak/HUMAN/MA_any/EE-fogl_serv_felep_1.pdf). 11.

18 A következő területeken végeztek munkakörelemzéseket és -értékeléseket: a Belügyminisztériumhoz tartozó szervezetek közül a Rendőrségnél (2000), az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál (2001); a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (2002); a Magyar Honvédségnél és a Honvédelmi Minisztériumnál (2001); a kecskeméti Államigazgatási Hivatalnál (2004); a Belügyminisztérium központi szervezeténél, a képzési területeinél és a Határőrségnél (2005); a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz tartozó szervezetek közül a Kecskeméti Adóhivatalnál (2004); a Kiskunfélegyházi Önkormányzatnál (2004); a minisztériumoknál (2007).

19 A közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013 (I. 21) kormányhatározat előírásai értelmében. A MAR-projekt az ÁROP 2.2.17 „Új közszolgálati életpálya” projekt keretében valósul meg.

figyelembevétele. Természetesen a hivatásos állományok jogviszonyának munkaköralapra történő helyezése lehetséges, ahogyan azzal már mindhárom hivatásrend kísérletezett is. A MAR-rendszer bevezetésének előkészületeként korábban tesztelt módszertan alapján lezajlottak az elemzések, munkaköri katasztert alakítottak ki, munkakörcsaládok jöttek létre (funkcionális, vezetői, szakértői stb.). A felmérések eredményeiről kormány-előterjesztés készült, amely alapján a munka továbbviteléről születhet döntés. Az elemzések hatására már elkezdtek körvonalazódni a hozzá kapcsolódó illetményrendszer irányvonalai is, azonban ezeket a bérrendszerekkel kapcsolatos elemzések alaposabb kidolgozást igényelnek a jövőben, mert látni kell az átállás költségeit és az átalakítás lehetséges kimenetelét.

#### 4. ÖSSZEFOGLALÁS

Az állam tervezi meg az egyes közszolgálati hivatásrendek illetményrendszerét, hiszen a közszolgálati alkalmazottak közpénzből, a központi költségvetésből vagy a helyi önkormányzat költségvetéséből kapják illetményüket, juttatásaikat. Az államnak elemi érdeke fűződik ahhoz, hogy ezeket a kiadásokat kontroll alatt tartsa, viszont emellett biztosítania kell, hogy a feladatellátáshoz, az ügyek intézéséhez szükséges képzett, a megfelelő kompetenciákkal rendelkező személyzet folyamatosan rendelkezésre álljon. A közszolgálat három hivatásrendje nagyságrendileg 200 000 embert foglalkoztat. Az ő munkájuk tartja működésben az államot, és ők biztosítják az állami és önkormányzati feladatellátást. Itt az ideje átfogó ösztönzési rendszer építésének, amely – se nem alulfizetve, se nem túlfizetve őket – az ellátott feladatok, az elvégzett munka értékét juttatja kifejezésre.

Az elmúlt évtizedekben a javadalmazási rendszer jelentős mértékben erodálódott, sikertelenül próbál lépést tartani a 21. századi követelményekkel. A korszerűtlen javadalmazási rendszerrel a közszféra sokat veszít vonzerejéből, nehézséget okoz a jó szakemberek megnyerése és megtartása. A tanulmányban ismertetett néhány fő probléma is világossá teszi, hogy az előmeneteli rendszer megreformálásával egyetemben a javadalmazás kérdéskörével is behatóbban foglalkozni kell, hiszen a közszolgálati életpályák elmúlt négy évben megkezdődött reformelemei már nem építhetők sikeresen tovább az ösztönzési rendszer átfogó fejlesztése nélkül.