

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

Krauss Ferenc Gábor

**Paradigmaváltás a hazai közigazgatás bérezési rendszerében**

Doktori (PhD) értekezés

**Témavezető:**

Dr. Szakács Gábor  
egyetemi docens

.....

**Budapest, 2019.**

## TARTALOMJEGYZÉK

<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>6</b>
1.1 A témaválasztás indoklása, aktualitása.....	6
1.2 A téma vizsgálatának hipotézise és a kutatási terv.....	12
1.2.1 A téma vizsgálatának hipotézise.....	14
1.2.2 A téma vizsgálata során alkalmazott módszerek és a kutatási terv .....	16
1.2.3 A kutatás korlátai.....	18
<b>2. A KÖZIGAZGATÁS ILLETMÉNYRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE.....</b>	<b>20</b>
2.1 A dualizmustól a II. világháborúig.....	21
2.2 A II. világháborút követően a rendszerváltásig .....	21
2.3 A rendszerváltás időszaka .....	25
2.3.1 A munkáltató szabadsága a bérmegállapításban .....	27
2.3.2 Az előmenetel és a béremelkedés lehetőségei.....	31
2.4 A rendszerváltást követő időszak .....	36
2.5 A Ktv. illetményrendszerének bemutatása .....	38
2.6 A Ktv. illetményrendszerének változásai .....	44
2.7 Összegzés a Ktv. bérrendszerének változásairól .....	111
<b>3. A KORMÁNYTISZTVISELŐK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁS BÉREZÉSI RENDSZERÉRŐL 2013-BAN .....</b>	<b>113</b>
3.1 Bérezési rendszerek .....	113
3.2 A kutatás módszertana.....	115
3.2.1 A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai .....	118
3.3 A kompenzáció és javadalmazás humán funkciójának hatékonysága.....	124
3.4 A kompenzáció és javadalmazás humán funkcióinak jövőbeni szerepe .....	128
3.5 A közigazgatás bérezési rendszerében szerepet játszó tényezők megítélése.....	130
3.6 A tisztviselők javaslata a bérképzési rendszerre.....	141

3.6.1	A bérképzési tényezők hangsúly eltolódásai .....	145
3.7	A közigazgatás bérezési rendszerének átláthatósága.....	149
3.8	Az előmeneteli és a bérezési rendszer optimalizálása .....	151
3.9	A béremelés optimalizálása a közigazgatáson belül.....	153
3.9.1	A minimálbér szerepe a béremelés rendszerében.....	158
3.10	Összegzés a kormánytisztviselők bérezési rendszerről alkotott véleményéről 2013-ban ...	159
<b>4.</b>	<b>A KÖZIGAZGATÁS „ÚJ” BÉRRENDSZERE .....</b>	<b>162</b>
4.1	A munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában .....	164
4.2	A munkáltató szabadsága az illetmények emelésében .....	168
4.3	A közszolgálat új bérezési rendszerének kihívásai és potenciális lehetőségei .....	176
4.3.1	Mennyiségi megközelítés .....	177
4.3.2	Minőségi megközelítés.....	189
4.3.3	Az állami tisztviselői jogviszony bérezési rendszerének SWOT elemzése.....	199
4.4	Összegzés a közigazgatás „új” bérrendszeréről.....	209
<b>5.</b>	<b>AZ ÁLLAMI TISZTVISELŐK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁS „ÚJ” BÉREZÉSI RENDSZERÉRŐL.....</b>	<b>211</b>
5.1	A kutatás módszertana.....	211
5.1.1	A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai.....	214
5.2	Az Áttv.-ben kialakított bérezési rendszerben szerepet játszó bérképzési tényezők megítélése az állami tisztviselők szerint.....	218
5.3	Az állami tisztviselők javaslata a bérképzési rendszerre.....	221
5.3.1	Bérképzési tényezők hangsúly eltolódása az állami tisztviselők véleménye szerint...	223
5.4	A béremelés optimalizálása az állami tisztviselők véleménye alapján .....	224
5.5	Béren kívüli juttatások.....	227
5.6	Összegzés az állami tisztviselők bérezési rendszerének változásáról a személyi állomány véleményének tükrében .....	228

<b>6. ÖSSZEGZÉS .....</b>	<b>231</b>
6.1 Új tudományos eredmények .....	236
6.2 Javaslatok az új tudományos eredmények hasznosítására és felhasználására .....	237
<b>7. MELLÉKLETEK.....</b>	<b>238</b>
7.1 1-13. mellékletek .....	239
7.2 Felhasznált irodalom .....	252
7.3 Jogszabályok jegyzéke .....	257
7.4 Egyéb források .....	261
7.5 Az értekezés ábráinak jegyzéke.....	263
7.6 Az értekezés táblázatainak jegyzéke .....	266
7.7 Az értekezés mellékleteinek jegyzéke .....	269
<b>8. SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE.....</b>	<b>271</b>

# 1. BEVEZETÉS

## 1.1 A témaválasztás indoklása, aktualitása

Bár az emberi munkaerő használata már általánosan jellemző volt a civilizáció kezdete óta, az emberi erőforrással való tudatos gazdálkodás az ipari forradalom idején nyert teret és vált egyre jelentősebbé. Hosszú fejlődési folyamat vezetett a stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás, illetve a nemzetközi emberi erőforrás gazdálkodás mai szintjének kialakulásáig. Ezek a fejlődési szakaszok jellemzően modulszerűen épülnek egymásra, megtartják az előző fejlődési szakasz pozitív és jól működő elemeit, majd ezeket újabbakkal kiegészítve fejlettebb struktúrákat és módszereket hoznak létre. Ezt az evolúciós folyamatot számos neves szakember modellezte már különböző nézőpontokból (Monks,<sup>1</sup> Peretti,<sup>2</sup> Torrington – Hall<sup>3</sup>). Az egyes modellek közül érdemes röviden áttekinteni a Peretti-féle periodizálást, aki négy nagy fejlődési szakaszra osztotta az emberi erőforrás gazdálkodás fejlődéstörténetét.

Az első periódus, a Személyzeti adminisztráció időszaka a 18. században az ipari forradalommal kezdődött és egészen az 1950-es évekig tartott. A korszak jellemzője volt az alapvető munkaügyi adminisztráció ellátása (munkaszerződések megkötése, szabadság nyilvántartás, munkabér kifizetése, illetve növekvő mértékben a szociális és rekreációs feladatok ellátása). A második periódus a Személyzeti menedzsment időszaka, amely az 1950-es évektől kezdődően az 1980-as évek közepéig tartott. A korszak egyik legfontosabb fejlődési eleme, hogy a személyzeti munkát már nem csak személyzeti munkatársak végezték, hanem önálló, külön funkcióval rendelkező szervezeti egységként jelent meg a szervezeti hierarchián belül a tevékenység. Emellett új funkciókkal bővült az ellátott tevékenységi kör, a vállalatok egyre tudatosabban kezdték használni a kiválasztás funkcióját, egyre nagyobb hangsúlyt kapott az emberi erőforrás fejlesztésének szükségessége, különösen vezetői szinten. Szintén fontos jellemzője a korszaknak a bérezési rendszerek továbbfejlődése, illetve a béren kívüli ösztönzők megjelenése és elterjedése. A harmadik periódus, az Emberierőforrás-menedzsment az 1980-as években jelent meg és jelentős szemléletváltást hozott magával. Ebben a korszakban a vállalatvezetők már nem csak, mint költségtényezőre tekintettek az

---

<sup>1</sup> Kathy Monks (1992): Models of Personnel Management: A means of understanding the diversity of personnel practices? Human Resource Management Journal. No. 2. pp. 29-41.

<sup>2</sup> Jean Marie Peretti (1990): Fonction personnel et management des ressources humaines. Vuibert, Paris. p. 573

<sup>3</sup> Derek Torrington – Laura Hall (1987): Personnel Management: A New Approach. Prentice-Hall International (UK) Ltd. pp. 4-11.

emberi erőforrásra, hanem olyan nélkülözhetetlen erőforrásra, amelynek a teljesítményétől nagymértékben függ a vállalat hatékonysága/eredményessége. Ennek megfelelően a felsővezetők az adminisztratív feladatok teljesítésén túl magasabb szintű hozzájárulást vártak el az emberi erőforrás gazdálkodással foglalkozó szervezeti egységektől, amely elvárás új eljárások, rendszerek és módszerek kialakítását hozta magával. Ebben a fejlődési szakaszban már kiterjesztett formában jelentek meg a soft (pl. személyzetfejlesztés, szervezet fejlesztés, szervezeti kultúra alakítása, szociális és jóléti juttatások) és a hard (pl. személyzeti adatszolgáltatás, integrált IT rendszerek, humán stratégia, humán kontrolling) funkciók. Az 1990-es években jelent meg a negyedik periódus, a Stratégiai emberierőforrás-menedzsment. Ennek a szakasznak a fő kihívása, hogy összehangolja az emberi erőforrás gazdálkodásra vonatkozó gyakorlatokat a szervezeti stratégiákra vonatkozó célokkal. A vállalatok felismerték, hogy a versenyképesség megteremtéséhez/fenntartásához stratégiai gondolkodásra és nagyfokú rendszerszemléletre van szükség, amelyen keresztül ki kell alakítaniuk a humán folyamatokat és humán funkciókat. Ezek az összekapcsolt, egymással input-output kapcsolatban lévő humán folyamatok és humán funkciók váltak aztán a mai modern emberi erőforrás gazdálkodás alapjává.

Amennyiben megpróbáljuk elhelyezni a mai magyar közszolgálat emberi erőforrás gazdálkodásának fejlettségi szintjét az imént ismertetett periódusokba, akkor meglehetősen változatos képet kapunk. Egyes területek és szervek esetében a humán tevékenység még napjainkban is csak a második fejlődési szakaszon belül (személyzeti menedzsment) helyezkedik el, míg más szervezetek esetében már a harmadik, emberierőforrás-menedzsment szintjét is eléri. Ugyanakkor elenyésző azon közszolgálati szervezetek száma, amelyeknél a stratégiai szemléletmód érvényesül az emberi erőforrás gazdálkodáson belül.<sup>4</sup>

Általánosan elfogadott az a megállapítás, hogy a szervezetek irányítása és működtetése szempontjából a felsővezetők többsége az erőforrások közül az emberi erőforrást tartja a szervezet legfontosabb, legigéretesebb „vagyonárgyának”. Ez különösen igaz azokra a szervezetekre, amelyek valamiféle szolgáltató tevékenységet folytatnak, amelynek az egyik legfontosabb közvetítője az ember, az emberi erőforrás. Ezen szervezetek jellemzője, hogy költségeik jelentős részét – akár 75-80%-át – a javadalmazáshoz kapcsolódó költségek teszik

---

<sup>4</sup> Szakács Gábor (2014a): A közszolgálati szervezetek jellemzői és az emberi erőforrás gazdálkodás – ÁROP\_2.2.17. Új közszolgálati életpálya, Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás „Közszolgálati Humán Tükör 2013” kutatás alapján, Budapest, 2014. pp. 38-139.

ki.<sup>5</sup> Nincs ez másként a közszolgálaton belül sem. A közszolgálattal szemben támasztott általános követelmény, hogy egyre magasabb színvonalon szolgálja ki a szakmai és társadalmi igényeket, egyre fejlettebb és komplexebb szolgáltatásokat nyújtson. Ennek megfelelően a közszolgálat működésének outputjai elsődlegesen szolgáltatás típusú „termékek”, amelyeket a közszolgálat személyi állománya hoz létre.<sup>6</sup> Ugyanakkor annak következtében, hogy a szervezeti költségvetés nagy részét bérre, illetve bérjellegű kiadásokra fordítják, általában lényegesen kevesebb pénz jut a közszolgálaton belül a fenntartásra, beruházásra, eszközbeszerzésre, vagy akár fejlesztésre, mint például a multinacionális vállalatok többségénél. Ezért is van kiemelkedő jelentősége annak, hogy közszolgálati vezetők (felső és középvezetők egyaránt) miként gazdálkodnak a rájuk bízott emberi erőforrással.<sup>7</sup>

Mint már korábban megemlítettem, a stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás részét képezik az egyes humán folyamatok és funkciók elkülönítése. Ennek az elkülönítésnek azonban nem létezik egységesen elfogadott rendszere, gyakorlatilag ahány szerző annyiféle felosztást lehet találni. Ugyanakkor tapasztalataim szerint megvannak azok az alap folyamatok/funkciók, amelyek rendszerint külön is nevesítésre kerülnek. Ilyen funkciók többek között a munkaügyi adminisztráció, a toborzás és a kiválasztás, a teljesítményértékelés, az emberi erőforrás fejlesztés, illetve a javadalmazás.

A javadalmazás, mint humán funkció az emberi erőforrás gazdálkodás egészéhez hasonlóan hosszú fejlődési folyamaton ment keresztül, amíg a fizetések kifizetésére összpontosító adminisztrációból eljutott a stratégia-orientált és hatékony, teljes körű javadalmazás-menedzsment megközelítésig. A részletes történeti fejlődés bemutatását mellőzve érdemes röviden összefoglalnunk a javadalmazás humán funkciójának szerepét a stratégiai emberi erőforrás gazdálkodáson belül. A körütekintően megtervezett és bevezetett javadalmazási rendszer illeszkedik a szervezet kompenzációs rendszerébe,<sup>8</sup> a kompenzációs „csomag”

---

<sup>5</sup> Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. p. 239.

<sup>6</sup> Krauss Ferenc Gábor (2013a): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment a közszolgálaton belül, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 7.

<sup>7</sup> Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.) (2016): Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016. p. 30.

<sup>8</sup> Ebben a megközelítésben a kompenzációt tekintjük gyűjtőfogalomnak, amelynek része minden olyan anyagi és nem anyagi jellegű ellenszolgáltatás, amelyet a munkavállalók a szervezeti tagságukért és munkájukért kapnak. Ezen belül a javadalmazási rendszer célja, hogy a szervezeti bevételek egy részét a szervezeti tagok között szétosztssa, ami elsősorban külső motivációs tényezőként befolyásolja a munkavállalók döntéseit és magatartását.

egésze pedig a szervezetek kultúrájához és bizalmi szintjéhez. Az újonnan kialakított javadalmazási rendszer támogatja a szervezeti változásokat, fejlesztési folyamatokat, ám önmagában alapvetően nem képes megváltoztatni a szervezeten belüli viszonyrendszert, a szervezeti tagok elvárásait, észlelését, magatartásukat, értékrendszerüket.<sup>9</sup> Ennek megfelelően az emberi erőforrás gazdálkodáson belül a javadalmazási rendszer az alábbi szervezeti célok elérését támogatja/támogathatja:

- a szervezet munkaerő-piaci vonzerejének növelése, a szervezet számára értékes munkaerő vonzása,
- a szervezet munkaerő megtartó erejének növelése,
- a munkavállalói motiváltság irányának meghatározása,
- a szervezeti kultúra megerősítése, változtatása,
- a szervezeti státuszrendszer kialakítása és megerősítése,
- a szervezeti működés hatékonyságának, rugalmasságának erősítése,
- a szervezeti konfliktusok feloldása.<sup>10</sup>

A felvázolt célok eléréséhez természetesen tudatos és jól átgondolt felsővezetői döntésekre, javadalmazás-menedzsmentre van szükség. Ennek megfelelően a javadalmazás-menedzsment olyan stratégiák és irányelvek létrehozásával foglalkozik, amelyek célja, hogy a munkavállalókat a szervezet számára képviselt értékük szerint méltányosan, igazságosan és következetesen jutalmazza. Felöleli a javadalmazás folyamatainak és gyakorlatának megtervezését, megvalósítását és karbantartását. A javadalmazás-menedzsment céljait fő pontokban az alábbiak szerint határozhatjuk meg:

- teljes körű javadalmazási folyamatok létrehozása arra alapozva, hogy a szervezet számára mi jelent értéket és mit akar elérni,
- a munkavállalók megjutalmazása a létrehozott értékekért,
- a javadalmazási gyakorlat összehangolása a szervezeti célokkal,
- a megfelelő dolgok jutalmazása, annak biztosítása, hogy a javadalmazási rendszer a megfelelő üzenetet közvetítse arról, ami az elvárt magatartásminták és eredmények terén fontos,
- támogassa a szervezet számára szükséges munkaerő megszerzését és megtartását,
- segítse motiválni a munkaerőt és elnyerni a teljes elkötelezettségét,

---

<sup>9</sup> Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. pp. 240-241.

<sup>10</sup> Uo. pp.243-245.



- járuljon hozzá a teljesítményorientált szervezeti kultúra kialakításához,
- segítsen kialakítani kedvező munkáltatói kapcsolatokat és pszichológiai szerződéseket.<sup>11</sup>

A javadalmazás humán funkciójának közigazgatáson belüli érvényesüléséről, illetve a javadalmazás minőségéről jó visszajelzést nyújtanak a közszolgálati tisztviselők elkötelezettségének és elégedettségének mérésére kialakított kérdőívek, amelyek komplexen vizsgálják a tisztviselők véleményét számos tényezőn keresztül, többek között: vezetés, munkatársak, munkafeladatok, önmegvalósítás, munkaeszközök, fizetés, juttatások, karrier, szakmai fejlődés, teljesítménymenedzsment, munkáltatói hitelesség, munka/élet egyensúly stb. Amennyiben összehasonlítjuk a rendelkezésünkre álló legelső felmérés eredményét (2008)<sup>12</sup> a legutóbbi felmérés (2013)<sup>13</sup> eredményeivel, rendkívül érdekes jelenséget tapasztalhatunk. A kérdőívet kitöltők válasza alapján az látszik, hogy a tisztviselők elkötelezettsége és elégedettsége is 2008 és 2013 között több mint 20 százalékponttal nőtt (az elkötelezettség 40%-ról 63%-ra, az elégedettség 45%-ról 66%-ra). Ez véleményem szerint magas szintű emelkedés, különösen ha figyelembe vesszük, hogy a növekedés eredményeként 2013-ra a tisztviselők elkötelezettsége és elégedettsége – kismértékben bár, de – meghaladta az országos átlagot is. Szintén 20 százalékpont fölött javult a munkáltatói hitelesség kérdése, valamint jelentős előrelépés történt a karrierlehetőségek megítélésében, bár mindkét terület messze elmarad továbbra is az elkötelezettség és elégedettség átlagos szintjétől. Azonban a kérdőív 22 tényezője közül egyedülálló módon a vizsgált 7 éves időszakban a fizetésekkel és a juttatásokkal kapcsolatos elégedettség gyakorlatilag semmit sem változott és messze a leginkább elmaradott értékeket képviselik az összevetésben (a fizetések esetében 27%-ról 29%-ra „nőtt” az elégedettség, míg a juttatásokkal szembeni 32% nem változott).

Nem szabad ugyanakkor megfeledkeznünk arról, hogy a közigazgatásunk nem elszigetelten működik, mentesülve a külső környezetének – munkaerő-piaci – hatásaitól, ezért érdemes a tisztviselői elégedettség és elkötelezettség mértékét – még ha csak röviden is, de – összevetnünk a versenyszféra munkavállalónak véleményével. Az Aon Hewitt 2016-ban publikált tanulmánya felhívja a figyelmet arra, hogy az elkötelezettség világszerte csak a 2007/2008-as pénzügyi, majd gazdasági válság lecsengése után kezdett újra emelkedni, míg

<sup>11</sup> Michael Armstrong – Helen Murlis (2005): Javadalmazás-menedzsment. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. pp.17-18.

<sup>12</sup> Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 12.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. p. 56.

<sup>13</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Miniszterelnökség, Budapest, 2015. p. 20.

Magyarországon 2005 óta folyamatosan növekszik. Pillanatnyilag egy átlagos magyar vállalatnál a dolgozók 62%-a elkötelezett cége felé. Ez meghaladja az európai szintet (57%), és megfelel a globális értéknek. Itthon a dolgozók a globális mintának megfelelően leginkább közvetlen felettesükkkel és munkatársaikkal elégedettek, míg legkritikusabban a fizetésükről és az előrelépési lehetőségeikről nyilatkoznak.<sup>14</sup> A fizetésekkel kapcsolatos beszédes adat, hogy míg a felmérés során a legjobban teljesítő munkahelyek munkatársainak 61%-a érzi úgy, hogy feladatainak és felelősségi körüknek megfelelő díjazásban részesülnek, az átlagos munkavállalói megítélése a kérdésnek csupán 36%.<sup>15</sup>

A bérrendszerrel való elégedetlenség megjelenik számos egyéb kutatásban is mind a közigazgatáson, mind pedig versenyszférán belül. Így például egy szállodai dolgozókat vizsgáló átfogó kutatás eredményei alapján azt látjuk, hogy a munkavállalók a jövedelem és a fizetés tényezőjét egy ötfokú értékelési skálán (legfontosabb, nagyon fontos, közepesen fontos, nem annyira, egyáltalán nem fontos) összesítésben nagymértékben fontosnak tartották (29,4% legfontosabb, 37,3% nagyon fontos, 33,3% közepesen fontos). Ugyanakkor az elégedettségük a jövedelmekkel és a fizetésekkel már jelentősen elmaradt annak fontossági súlyától (legelégedettebb 3,9%, nagyon elégedett 19,6%, közepesen elégedett 37,3%, kevésbé elégedett 23,5%, egyáltalán nem elégedett 15,7%).<sup>16</sup> Egy hazai kkv-n belül végzett 2017-es felmérés alapján a megkérdezettek 57,9%-a elégedetlen volt a jelenlegi fizetésével, illetve a motivációs tényezők közül a harmadik helyre rangsorolta a méltányos és igazságos díjazást (a munkahely megtartásának biztonsága, illetve a munka tartalmi jellege mögött).<sup>17</sup> Látjuk tehát, a javadalmazás kérdése gyakorlatilag valamennyi szervezet emberi erőforrás gazdálkodásában elsődleges szerepet játszik. Fontos ugyanakkor szem előtt tartanunk, hogy nem elegendő magas fizetést biztosítani egy szervezetnek, annak összetétele és javadalmazási szándéka éppolyan meghatározó.

---

<sup>14</sup> Aon Legjobb Munkahelyek program. Elkötelezettség trendek és tanulságok. Aon Magyarország Kft., 2016. p. 4. [http://bestemployerseurope.aon.com/hu/wp-content/uploads/2016/02/Aon-Hewitt\\_Magyarorsz%C3%A1gi-elk%C3%B6telezetts%C3%A9gi-trendek-%C3%A9s-tanuls%C3%A1gok-2015.pdf](http://bestemployerseurope.aon.com/hu/wp-content/uploads/2016/02/Aon-Hewitt_Magyarorsz%C3%A1gi-elk%C3%B6telezetts%C3%A9gi-trendek-%C3%A9s-tanuls%C3%A1gok-2015.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. december 28.)

<sup>15</sup> Uo. p. 5.

<sup>16</sup> Veress Sarolta (2011): Szállodai front office dolgozók munkaattitűdjei a Zsámbéki-medence és környező térségek szállodáiban végzett felmérés tükrében. Szakdolgozat. Pannon Egyetem. pp. 29-34 [http://www.hah.hu/files/6413/5780/8744/Veress\\_szakdolgozat.pdf](http://www.hah.hu/files/6413/5780/8744/Veress_szakdolgozat.pdf) (a letöltés időpontja: 2019. január 4.)

<sup>17</sup> Apró Anita Ágnes (2017): A Schrack Seconet Kft. dolgozói elégedettségének vizsgálata, valamint vállalati kohéziójának megerősítése. Szakdolgozat. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest. pp. 55-56. <http://docplayer.hu/69079624-Szakdolgozat-apro-anita-agnes-vallalkozasfejlesztes-mesterszak-levelezo-tagozat-budapest-2017.html> (a letöltés időpontja: 2019. január 4.)

A közigazgatás bérrendszerének vonatkozásában az elmúlt években számos kutatás mutatott hasonló eredményt. Ezen kutatások felsorolásától és bemutatásától az értekezésem terjedelmi korlátai miatt eltekintek, ugyanakkor fontosnak éreztem kiemelni az elkötelezettség és elégedettségmérés eredményeit amiatt, mert ezt a kérdőívet a többi kutatáshoz mérten jóval több tisztviselő töltötte ki (több, mint 22.500 fő, ami egyedülállóan magas kitöltési arány). Egyértelmű tehát, hogy van egy általános és mélyen gyökerező munkavállalói elégedetlenség a közigazgatás javadalmazási rendszerével szemben. Gyakorló közigazgatási HR szakemberként ezért nagyon fontosnak tartom ennek a jelenségnek a megértését, az okainak feltárását, és a probléma kezelésének előmozdítását. Bízom benne, hogy a feladat sikeres abszolválásával én is hozzájárulhatok a magam szerény eszközeivel nem csak a saját munkatársaim, de valamennyi tisztviselő elégedettségének növeléséhez, motivációjának és elkötelezettségének erősítéséhez, végső soron pedig a közszolgálatunk hatékonyságának és eredményességének növeléséhez. Ez a vágy sarkallt a doktori tanulmányaim megindítására és jelen értekezés elkészítésére. Disszertációm témaválasztásának indoklását követően bemutatom, hogy mely feltételezéseket fogok megvizsgálni, illetve a különféle tudományos módszerekkel alátámasztani a következőkben.

## **1.2 A téma vizsgálatának hipotézise és a kutatási terv**

Amennyiben rátekintünk, hogy az emberi erőforrás gazdálkodás evolúciójában hol tart hazánk közszolgálata, akkor kutatási eredmények alapján azt tapasztaljuk, hogy jelentős különbségek fedezhetőek fel az egyes szakterületek, hivatásrendek, szervezetek között az emberi erőforrás gazdálkodás jellegében, tartalmában, alkalmazott módszerében, egyáltalán a lehetőségeiben. Végső soron azt mondhatjuk, hogy közszolgálatunk emberi erőforrás gazdálkodása átmeneti fázisban, köztes állapotban van – a Peretti-féle fejlődési szakaszoknál maradván – a személyzeti menedzsment és az emberi erőforrás menedzsment között. Az átmeneti jelleget elsősorban az adja, hogy bár a közszolgálaton belül számos HR folyamatot és funkciót ellátnak (pályáztatás, kiválasztás, egyéni teljesítményértékelés, képzés-fejlesztés stb.), azonban ezek ellátása alapvetően jogszabályi előírások mentén történik és ennek megfelelően az adminisztratív jellegű személyzeti munka dominál.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Szakács Gábor (2014b): Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 27.

Ugyanakkor hosszú távú célkitűzése a kormányzati személyzetpolitikának a stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás megvalósítása, a humánfolyamatok összekapcsolása, integrált működtetése, ami hozzájárul a hatékony szervezeti működéshez. Ezzel összhangban 2010-től új megközelítés bontakozott ki a közszolgálati személyzetpolitika területén. Az új megközelítés stratégiai dokumentumai a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programok (11.0, 12.0), valamint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020. A stratégiai dokumentumok azon túl, hogy felismerték a túlzott jogi szabályozás hátrányait (a szabályozás-centrikus megközelítés háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést),<sup>19</sup> kijelölték a közszolgálat emberi erőforrás gazdálkodás fejlődési irányait is. A fejlődés – bérrendszert jelentősen érintő – főbb irányai a következők: munkakör-alapú rendszer kialakítása, ennek megfelelően a betöltött munkakör szervezeten belüli értékének megjelenése a bérezésben. Valódi karrier lehetőségek megteremtése, valamint igazságosabb és hatékonyabb díjazási rendszer kialakítása. Ehhez kapcsolódóan a teljesítményelv – a korábbi gyakorlatnál magasabb szintű – alkalmazása az illetményrendszeren belül.<sup>20</sup> A stratégiai dokumentumok megfogalmazzák a jelenlegi illetményrendszer egyik legfontosabb hiátusát is, nevezetesen, hogy a jelenleg alkalmazott illetményrendszer keretei között az illetmény mértékére nem az elvégzett feladatok jellege és sajátosságai, hanem elsősorban a foglalkoztató szervezeti hierarchiában betöltött szerepe van döntő hatással az illetménykiegészítés útján. Az illetménykiegészítés intézménye – bár régebben egységesebb képet mutatott – az elmúlt években az erőteljes ágazati érdekvényesítésnek köszönhetően jelentősen széttagozódott.<sup>21</sup> Új elemként a stratégiai dokumentumokban megjelent a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodási rendszer és a közszolgálati életpályamodell teljes körű bevezetésének célja. A munkakör-alapú rendszer teljes bevezetéséhez kapcsolódóan a javadalmazási és kompenzációs rendszer újragondolása szükséges annak érdekében, hogy növekedjen a közszolgálat munkaerő-piaci versenyképessége.<sup>22</sup> Ehhez kapcsolódóan szükséges a jelenlegi bérezési, besorolási és ösztönzési rendszer átfogó átalakítása, motiválóbb, a teljesítményt jobban elismerő, rugalmas rendszer kialakítása. Ugyanígy elengedhetetlen a munkakörök relatív értékük szerinti besorolására és ezen

---

<sup>19</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. p. 43.

<sup>20</sup> Uo. pp. 46-47.

<sup>21</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 12.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. pp. 65-66.

<sup>22</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Miniszterelnökség, Budapest, 2015. p. 61., 67.

besorolás alapján meghatározott bérezés bevezetése, az illetményrendszer összekapcsolása a munkakör alapú rendszerrel.<sup>23</sup>

A közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésével foglalkozó kormányzati stratégiai dokumentumokból egyértelműen kiolvasható egyfajta nézőpontváltás a közigazgatás foglalkoztatási rendszerének további fejlesztése irányában. Az új irány – a karrierrendszerű közszolgálat előnyeinek megtartása mellett – egyértelműen állást foglal a közigazgatás nyitott rendszermodelljének adaptálása mellett a teljesítmény-alapú javadalmazás és előmenetel, illetve a munkakör-alapú rendszer deklarált bevezetésével. Ugyanakkor – ahogy a mondás is tartja – minden terv csak annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Értekezésemben megvizsgálom, hogy a 2010 után deklarált szemléletváltó gondolatok és célkitűzések megvalósításukat tekintve mennyiben jelentek meg a közigazgatás emberi erőforrás gazdálkodásán, azon belül is a közigazgatás bérrendszerén belül.

#### 1.2.1 A téma vizsgálatának hipotézise

A javadalmazás kérdése a közigazgatáson belül gyakorlatilag egyidős az első államszervezetek kialakulásával. A rendelkezésre álló forrásoknak az állam szolgálatában állók közötti igazságos felosztásával hosszú idő óta küzdenek a vezetők és a szakemberek egyaránt. Mivel az egyenlő elosztást előíró elméletek (mindenki azonos összegű juttatásban részesüljön) nyilvánvalóan igazságtalan és igen negatív hatással lennének a teljesítményre, ezért a juttatásokat a kezdeti időszakban a szolgálatban töltött időhöz kötötték. Ennek gyökerei az első állandó hadseregekig nyúlnak vissza, ahol a szolgálati idő azonos volt a harci tapasztalattal, a kiképzett, harcedzett katonák értéke pedig nagyon magas volt. Mivel az első polgári közigazgatásokat a rendkívül hatékonynak bizonyuló katonai minta alapján szervezték meg, a szolgálati időhöz kapcsolt bérezés elve itt is irányadóvá volt. Az államhatalom kiteljesedésével a szenioritás elve a polgári közigazgatásban is követendő minta lett a bérezési rendszer kialakítása során, miközben az államhatalom működése egyre komplexebbé vált.<sup>24</sup>

A kontinentális európai államok közigazgatásának fejlődése hosszú utat járt be a 20. században. Korszakonként és régióként eltérően, de alapvetően a zárt rendszermodell irányából napjainkra szinte már kivétel nélkül eljutottunk a vegyes rendszermodellek

---

<sup>23</sup> Uo. p. 79.

<sup>24</sup> Klotz Péter (2017): Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola. Budapest. p. 125.

alkalmazásához. Ez alól a folyamat alól hazánk sem kivétel. A történeti fejlődés azonban nem állt meg, sőt egyre gyorsuló világunkban fokozott figyelmet kell fordítanunk az olyan nagy szolgáltató rendszerek folyamatos fejlesztésére, mint a közigazgatás.

A kutatásom fő célja tehát, hogy a közigazgatás bérrendszerének tudományos igényű elemzésével elősegítsem annak további fejlesztését, illetve hogy egyfajta visszajelzést biztosítsak a közszolgálati személyzetszervezéssel foglalkozó szakemberek és döntéshozók irányába. Hosszú távú célom elérni azt az ideális állapotot, amikor a közigazgatáson belül alkalmazott bérezési gyakorlat ténylegesen részévé válik a szervezeti emberi erőforrás gazdálkodási stratégiának, ezáltal pedig érdemben hozzásegíti a szervezeteket a stratégiai céljaik eléréséhez. Mindezek alapján a kutatási célom elérése érdekében az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

- 1. A rendszerváltást követően létrehozott, a közigazgatás zárt rendszermodelljéhez közelítő bérezési rendszer az elmúlt negyedszázadban erőteljesen elmozdult a nyitott rendszermodellhez közelítő bérezési rendszer irányába (H1).**
- 2. A közszolgálati tisztviselők 2013-ban alapvetően elégedetlenek voltak a közigazgatás béreképzési rendszerével és jelentősen változtattak volna rajta (H2).**
- 3. Az Áttv.-ben életre hívott bérezési rendszer alapvetően már a közigazgatás nyitott rendszermodelljéhez közelít (H3A), annak béreképzési elvei és a kialakult gyakorlata összhangban van a tisztviselők által megfogalmazott elvárásokkal (H3B).**

A megfogalmazott hipotézisek bizonyítása érdekében első lépésként röviden megvizsgálom a magyar közigazgatás bérrendszerének történeti fejlődését. Külön kitérek a rendszerváltás időszakára, amikor éles váltás következett be a történeti fejlődésben. Ezt követően részletesen feltárom a közigazgatás bérezési rendszerének változásait abból a szempontból, hogy az egyes változtatások/módosítások a közigazgatás nyitott, vagy zárt rendszermodelljének irányába mozdították-e el a mindenkor hatályos bérezési rendszert.

Empirikus kutatás keretein belül megvizsgálom a személyi állomány véleményét a közigazgatás aktuális bérezési rendszeréről. Feltételezésem szerint a közszolgálati tisztviselők pontosan ismerik a Kttv.-ben meglévő bérezési elveket, ugyanakkor sok tekintetben nem értenek egyet velük.

A közigazgatás bérrendszerének megújítása során a Kormány végül nem a Kttv. jelentős átalakítása mellett döntött, hanem megalkotta az állami tisztviselőkről szóló törvényt 2016-ban. A 2011-től kezdődően megjelenő és a kormányzati személyzetpolitikával foglalkozó stratégiai dokumentumokban lefektetett fejlesztési irányok alapján az új foglalkoztatási törvényben a bérezés területén éles elmozdulás volt várható a közigazgatás nyitott rendszermodellje irányába. Megvizsgálom ezen várakozás teljesülését. Ezen túlmenően szükségesnek tartom annak elemzését is, hogy a közigazgatás új bérrendszerének milyen kihívásokkal kell megküzdenie, illetve milyen további fejlődési lehetőségei vannak.

Bár az Áttv.-ben életre hívott bérrendszer gyakorlati alkalmazása még csak rövid időtávlatban figyelhető meg, szintén empirikus kutatás keretein belül felmérem az érintett személyi állomány véleményét az új bérképzési elvekről. A kutatástól érdemi visszajelzésre számítok abban a kérdésben, hogy az új közigazgatási bérrendszer alkalmazása során közeledett-e a munkáltatói gyakorlat a korábban megfogalmazott tisztviselői elvárásokhoz.

Jelen értekezés az elmúlt öt év tudományos kutatási eredményeit foglalja össze. A kutatómunkát a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolába történt felvételemet követően azonnal megkezdtem 2013. szeptember elején, míg az értekezésemet 2018. szeptember végén zártam le. A közszolgálati javadalmazással kapcsolatos kutatásaimat, részeredményeim az elmúlt években több alkalommal is publikáltam, illetve több magyar és idegen nyelvű konferencián is előadtam. Ebben az időszakban jelentős változások történtek a közigazgatás bérezési rendszerében, így a kutatás részben ezen változások egyfajta összegzésére, értékelésére is vállalkozhatott. Remélem, hogy az értekezéssel utat nyithatok a közszolgálati javadalmazás-menedzsment gyakorlatának fejlesztése, tökéletesítése előtt. Megítélésem szerint a bérezési rendszer további fejlesztéséhez különösen fontos lehet, ha az érintett szakemberek kezébe olyan elméleti és módszertani szempontból is kimunkált összefoglaló tanulmány kerül, amely hozzásegítheti őket az eredményesebb és hatékonyabb munkavégzéshez.

### 1.2.2 A téma vizsgálata során alkalmazott módszerek és a kutatási terv

A doktori értekezésem főbb újszerűségeit annak szemléletmódja, az egyik legfontosabb humán funkció hiánypótló elemzése és vizsgálata, új módszertani megközelítés felvetése, továbbá korábban sehol sem publikált empirikus adatok bemutatása adja. A hipotéziseim

bizonyítása során a társadalomtudományi kutatás kidolgozott elveit követem.<sup>25</sup> Jelen fejezetben felvázolom az általam alkalmazott kutatási módszereket, ugyanakkor az egyes hipotézisek bizonyítása során alkalmazott pontos módszertani bemutatást mindig az adott fejezetben végzem el.

A hipotézisek áttekintése során szembetűnő, hogy két (rész) hipotézis ígér elméleti bizonyítást (H1 és H3A), míg két (rész) hipotézis alapul empirikus kutatási eredményekre (H2 és H3B). Ez a felosztás természetesen nem jelenti azt, hogy a H2 és H3B (rész) hipotézisek vizsgálata során ne alkalmaznák elméleti okfejtéseket, vagy a H1 és H3A (rész) hipotézisekkel foglalkozó fejezetekben ne találhatnánk korábbi kutatási eredményekre visszamutató példákat. Az értekezésem során az egyes hipotézisek vizsgálatához használt elsődleges kutatási módszereket az alábbi táblázat foglalja össze.

1.1. táblázat: A hipotézisek vizsgálata során domináló kutatási módszerek

Hipotézis száma	Szakirodalom feldolgozása	Jogszabáyelemzés	Empirikus kutatás	Műhelymunka
H1	X	X		X
H2	X		X	
H3A	X	X		X
H3B	X		X	

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az empirikus kutatások alapvető gerincét az jelentette, hogy 2016-ban megszületett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.). Ezzel létrejött egy újabb foglalkoztatási jogállás és jogviszony típus, az állami tisztviselőké. A kapcsolódó kormányhatározat szerint a jogviszonyváltás egy hosszabb, több éves folyamat során több lépcsőben történik meg.<sup>26</sup> Ennek megfelelően – az eredeti tervek alapján – az állami tisztviselői jogviszony három lépcsőben váltotta volna fel a kormányzati tisztviselők és köztisztviselők jelenlegi közszolgálati jogviszonyát: 2016. július 1-jétől a városi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalainál foglalkoztatott kormánytisztviselők, 2017. január 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal kormányzati szolgálati jogviszonyban állók, 2018. január 1-jétől pedig – addig megalkotandó külön törvény szerint – a minisztériumokban,

<sup>25</sup> Earl Babbie (2008): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Hatodik, átdolgozott kiadás. Balassi Kiadó, Budapest.

<sup>26</sup> 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról (a hatály napja: közlönyállapot).



valamint a kormány, illetve a minisztériumok irányítása alatt álló, törvényben meghatározott központi államigazgatási szerveknél dolgozó kormánytisztviselők tekintetében került volna sor a bevezetésére.<sup>27</sup> Az eredeti tervektől eltérően a 2018. január 1-jei bevezetés nem történt meg. Annak érdekében, hogy kérdőíves kutatás során az illetményrendszerrel kapcsolatos kérdések alkalmazhatóságáról meggyőződhesünk, szükséges annak hitelesítése (validálása), vagyis annak igazolása, hogy a módszer a kívánt eredményre vezet.<sup>28</sup> A kutatási eredmények validálásához ezért kettébontottam a kérdőívet kitöltő válaszadókat munkahelyük szerint kormányhivatal jogállású szervekre, továbbá fővárosi és megyei kormányhivatalok munkatársaira. Mivel az adatfelvétel tárgya, eszköze és ideje megegyezett mind a két állományi szegmensnél végzett adatfelvétellel, módszertani szempontból elfogadható a két terület eredményeinek kontrollként felhasználása.

### 1.2.3 A kutatás korlátai

A közszolgálaton belül 2010-et követően bár voltak arra vonatkozó törekvések, hogy valamiféle egységesítés történjen a meglévő foglalkoztatási törvények között, a mai napig számos ilyen törvény van hatályban. Ezen foglalkoztatási törvények közös jellemzője, hogy eltérő javadalmazási és kompenzációs szabályokat határoznak meg a hatályuk alá tartozó közszolgálati dolgozók részére. A kutatási témám vizsgálata során szükségesnek látom a vizsgálati csoport lehatárolását annak érdekében, hogy elkerülhessem az értekezés túlterjeszkedését a kutatási kereteken. Ennek megfelelően a vizsgálatom fókuszában a rendszerváltás után kidolgozott és hatályba lépett köztisztviselői törvény (1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról), az ebből levált kormánytisztviselői törvény (2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról), a két törvény egyesítéséből létrejött közszolgálati tisztviselői törvény (2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről), valamint az integrációs céllal megalkotott állami tisztviselői törvény (2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről), illetve ezen foglalkoztatási törvényekben meghatározott bérezési rendszerek állnak.

Az egyes foglalkoztatási törvényekben időről időre újfajta elnevezéssel illeték a hatályuk alá tartozó munkavállalókat. Ennek megfelelően beszélhetünk köztisztviselőkről, kormánytisztviselőkről, közszolgálati tisztviselőkről, állami tisztviselőkről. Az egyes

---

<sup>27</sup> Bérces Kamilla (2016): Az állami tisztviselőkről szóló új törvény. <https://ado.hu/rovatok/munkaugyek/az-allami-tisztviselokrol-szolo-uj-torveny> (a letöltés időpontja: 2018. május 31.)

<sup>28</sup> Pór Gábor (2013): Méréstechnika. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013\\_merestechnika/1\\_a\\_meres\\_fogalma\\_es\\_celja.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013_merestechnika/1_a_meres_fogalma_es_celja.html) (a letöltés időpontja: 2017.12.01).

állományi csoportokra vonatkozó speciális szabályok említése során törekszem az állományi csoport pontos megnevezésére, ugyanakkor a könnyebb olvashatóság és megérthetőség érdekében helyenként általános értelemben használom a tisztviselő kifejezést. Emellett az értekezés során a bér és az illetmény kifejezéseket – a sajátos szaknyelvi kifejezésmód figyelembevétele mellett – szinonimaként használom.

## 2. A KÖZIGAZGATÁS ILLETMÉNYRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE

A közigazgatás alapvetően minden államban az egyik legnagyobb foglalkoztató. Mint munkáltatónak, az alkalmazottak foglalkoztatására, munkajogi helyzetére – magától adódóan – egységes elveken alapuló rendszert szükséges kidolgoznia. A nagy egészet tekintve erre kétféle elképzelés alakult ki világszerte: a versenyszféra megoldásait követő ún. nyitott rendszer, valamint a katonai elképzeléseket a civil közigazgatásba átültető ún. zárt rendszer.

Bérezés szempontjából a nyitott rendszer jellemzője a központi bértáblázat hiánya, esetében a bér alku tárgyát képezi az egyenrangú felek (munkáltató-munkavállaló) között. A bér növekedése nem történik meg automatikusan, bérnövekedés elsődlegesen egy magasabban javadalmazott munkakör betöltése által érhető el. Ezzel szemben a zárt rendszermodell jellemzője a központi bértáblázat alkalmazása, amely bértáblázat rendszerint az iskolai végzettség és a munkavállaló által megszerzett munkatapasztalat alapján differenciál. A zárt rendszeren belül ettől eltérni nem lehet, ugyanakkor a bértáblázatban történő előmenetel (ergo a bér növekedése) alapvetően automatikusan megy végbe.<sup>29</sup>

2.1. ábra: A közszolgálati rendszermodellek főbb bérezési tulajdonságai



Forrás: A szerző saját szerkesztése

Magyarországon a hivatalnoki kar kialakításától kezdve több alkalommal is megfigyelhettük a közszolgálati pragmatika változását, annak a nyitott, vagy a zárt rendmodellhez közelítését.

<sup>29</sup> Lőrincz Lajos (2010): A Közigazgatás alapintézményei. Harmadik átdolgozott kiadás. HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest. pp. 272-276.

Mivel a mindenkori bérpolitikának valamilyen mértékben, de illeszkednie kell az aktuális közszolgálati rendszermodellhez, így érdemes a közigazgatásunk bérezési rendszerét magának a közigazgatásnak a fejlődésével együtt vizsgálni.

## **2.1 A dualizmustól a II. világháborúig**

Hazánkban a mai értelemben vett hivatalnoki kar, a hivatásos közszolgálat kialakulása az abszolutista uralkodó, II. József uralkodása idejére tehető. Ebben az időszakban az egyre bővülő állami feladatok ellátásában felértékelődött a szerepük a megfelelő szakértelemmel rendelkező, ún. szegődött tisztviselőknek.<sup>30</sup> A tisztviselőkkel szemben számos – korábban nem létező – követelményt állított az uralkodó (közjő szolgálata; az ügyek nem pusztán intézése, hanem elintézése; az igazságosság követelményének szem előtt tartása; mellékfoglalkozás tiltása stb.). A kiszámíthatóság erősítése érdekében II. József bevezetésre javasolta a tisztviselők automatikus előreléptetését is.<sup>31</sup> Ezt követően a dualizmus időszakában folytatódott a hivatásos tisztviselői réteg megerősödése. Egyre erősödött a társadalmi és a gazdasági igény a hivatásos szakképzett bürokrácia iránt, amely fejlődés eredményeképpen a XX. század elejére általánossá vált az alapvetően zárt rendszerű hivatásos közszolgálat Magyarországon.<sup>32</sup> A folyamat fennmaradt az I. világháborút követően is, aminek következtében hazánkban a két világháború közötti időszakban egy védett, zárt rendszerű közszolgálat kialakulását figyelhettük meg.<sup>33</sup>

## **2.2 A II. világháborút követően a rendszerváltásig**

A II. világháborút követően alapvetően változott meg a hazai közszolgálat fejlődése. Az addig kialakított karrierrendszerű közszolgálati személyzetpolitikát felszámolták és a helyét átvette kezdetben az ún. zsákmányrendszer. Ez az időszak a II. világháború végétől egészen a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény 1992. július 01-jei hatálybalépéséig

---

<sup>30</sup> Hazafi Zoltán (2008a): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 1. sz. pp 57-58.

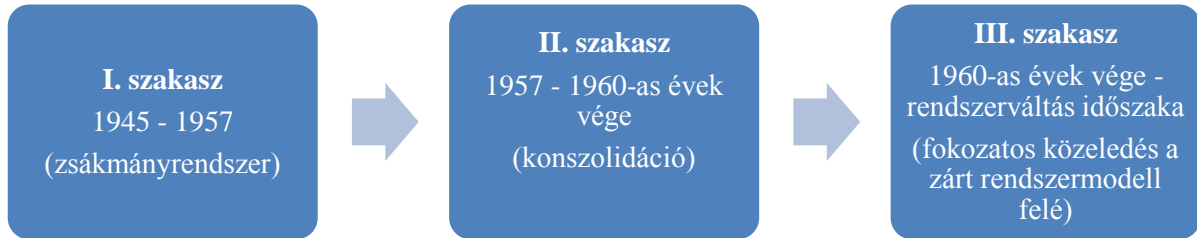
<sup>31</sup> Uo.

<sup>32</sup> Uo.

<sup>33</sup> Krauss Gábor (2016a): A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavasz Szél 2016 Nemzetközi Multidiszciplináris Konferencia Absztraktkötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 283

tartott. Ezt a hosszabb szakaszt fejlődését tekintve – Linder Viktória gondolatmenetét követve – három részzaszakra bonthatjuk,<sup>34</sup> ahogy azt az alábbi ábra is szemlélteti.

2.2. ábra: A közszołgálatunk fejlődési szakaszai a II. világháborút követően a rendszerváltásig



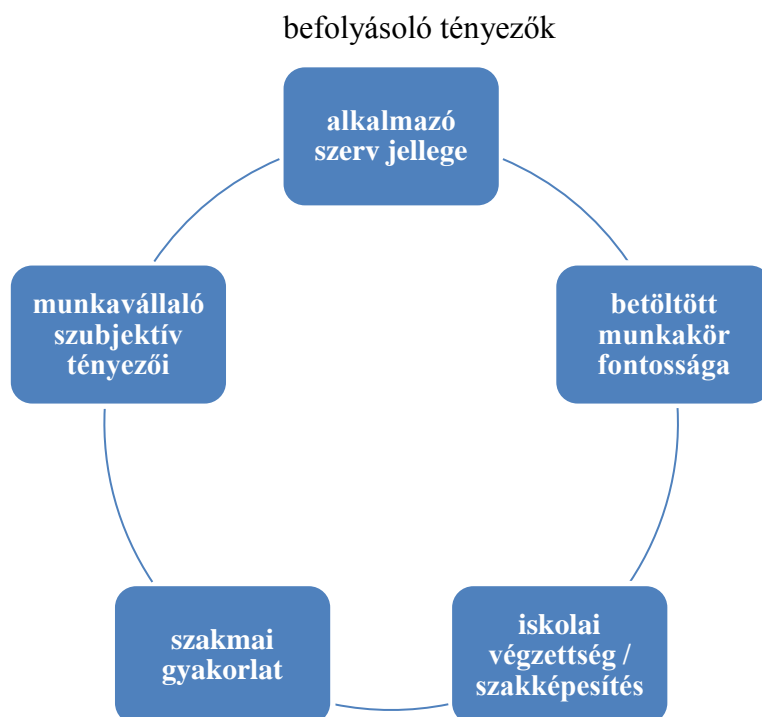
Forrás: Linder Viktória (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. pp. 46-53. alapján a szerző saját szerkesztése

Az első szakasz 1945-1957 között tartott. Ebben az időszakban volt leginkább jellemzője a személyzetpolitikának a korábbiakban említett zsákmányrendszer felfogás, nevezetesen hogy a politikai döntéshozók abszolút zsákmánynak tekintették a közigazgatási pozíciókat. A bérezési rendszert tekintve bár a korábbi karrierrendszerű személyzeti politika illetményrendszere egy ideig még fennmaradt, azonban az 1950-es évek elején az államigazgatásban dolgozók számára is nyitott bérrendszert vezettek be.<sup>35</sup> A változás által következett be, hogy az államigazgatási dolgozókat is bevonták a Munka Törvénykönyve (1951. évi 7. sz. törvény erejű rendelet) alá, továbbá a 38/1950 (I.29) MT sz. rendelet hatálybalépésével megszűnt az alanyi jogosultsága a differenciált illetmény megállapításának. Tehát az 1950-es évektől a közigazgatási szervezetek dolgozóinak bérét a szervezetre vonatkozó bérezési normák alapján állapították meg, amely normák a bérmegállapítás elveit is tartalmazták. Alsó és felsőkorlátos bérrendszert vezettek be a minisztériumoknál, az országos hatáskörű főhatóságoknál, a bíróságoknál, valamint az ügyészségnél. Az új bérrendszerben a szervezet vezetőjének volt joga meghatározni a munkavállalók bérét a megadott alsó és felső korlátok között. A bérmegállapítás során ugyanakkor figyelembe kellett venni számos a munkabér megállapítását befolyásoló tényezőt, úgymint az alkalmazó szerv jellegét, a betöltött munkakör fontosságát, a munkavállaló iskolai végzettségét/szakképzettségét, a munkavállaló szakmai gyakorlatát, a munkavállaló szubjektív tényezőit stb.

<sup>34</sup> Linder Viktória (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10szept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf) (a letöltés időpontja: 2017. március 01.)

<sup>35</sup> Lőrincz Lajos (1986): A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után. Magyar Tudományos Akadémia Kutatások Programirodája, Budapest.

2.3. ábra: A II. világháborút követően kialakított bérezési rendszeren belül a bérmegállapítást



Forrás: Linder Viktória (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. p. 57 alapján a szerző saját szerkesztése

Bár az ábra alapján könnyen olyan kép rajzolódhat ki bennünk, hogy a bérmegállapítás meglehetősen kötött formában, automatizmusok mentén történt ebben az időszakban, fontos szem előtt tartanunk, hogy a munkáltatónak végső soron szabadkeze volt az alapbérek megállapításában, így alapvetően kedve szerint dönthetett. Ezt erősíti a befolyásoló tényezők között felbukkanó a „munkavállaló szubjektív tényezői”, amely megfogalmazás sok esetben a politikai elkötelezettséget és párhúséget foglalta magában. A fentiekén túl érdemes még megjegyeznünk, hogy a kor bérendszere tartalmazott teljesen objektív elemet is, a jogszabályok általában biztosítottak időszakonként növekvő korpótlékot is.

Bár a tanácsok munkavállalóinak esetében is alkalmazni kellett a fent ismertetett bérmegállapítást befolyásoló tényezőket, végső soron a tanácsok hivatali szervezeteinek munkavállalói esetében folyamatos előmenetelt biztosító bérendszert vezettek be,<sup>36</sup> ugyanakkor kiemelkedő munka esetén lehetőség volt személyi illetmény megállapítására is, amelyet legtöbbször határozott időre állapítottak meg és időnként felülvizsgáltak.

<sup>36</sup> A tanácsok végrehajtó bizottsága és szakigazgatási szervei, valamint a községi tanácsok hivatali szervei alkalmazottainak bérezéséről szóló 116/1960. (12) számú MŰM munkaügyi miniszteri és pénzügyminiszteri együttes utasítás, illetve a kapcsolódó egyéb utasítások alapján.

A személyzeti politika második szakasza 1957-től 1960-as évek végéig tartott. Ezen időszak jellemzője volt, hogy a politikai döntéshozók felismerték az előző időszak elhibázott káderpolitikáját, megkezdődött a korábbi egyértelmű zsákmányrendszer felülvizsgálata és korrekciója.<sup>37</sup> A politikai vezetés célul tűzte ki a közigazgatás munkájának javítását, ennek megfelelően előtérbe került az érdemeken alapuló személyzeti politika mind a kiválasztásban, mind az előmenetelben, mind pedig a díjazásban. A korrekciós időszak alatt ugyanakkor a közigazgatás bérezési rendszere alapjaiban nem változott, továbbra is a közszolgálat nyitott rendszermodelljének jellemző jegyeit viselte magán. Ugyanakkor amíg az 1950-ben bevezetett alsó- és felsőkorlátos bérrendszer elsődlegesen a munkavállaló által betöltött munkakört vette figyelembe, 1957-től egyre nagyobb mértékben kezdték figyelembe venni a megszerzett szolgálati időt is, majd pedig az 1960-as évektől már az iskolai végzettség is növekvő szerepet kapott a bérek meghatározásában.

A harmadik szakasz az 1960-as évek végétől egészen a rendszerváltásig, illetve a Ktv. hatályba lépéséig tartott. Erre az időszakra jellemző volt, hogy fokozatos elmozdulás következett be a zárt rendszermodellű személyzeti politika irányába. A döntéshozók felismerték, hogy az általános munkajogi szabályok nem alkalmazhatóak feltétel nélkül a közigazgatásban dolgozókra, és egyre több olyan jogszabály jelent meg, amelyek foglalkoztatási sajátosságokat állapítottak meg a közigazgatáson belül.<sup>38</sup> Ebben az időszakban egymás után jelentek meg azok a jogszabályok, amelyek deklarálták a közszolgálati jogviszony sajátos elemeit (mint például: a kinevezési feltételeket, a kiválasztást, a munkavállalók jogait és kötelezettségeit, előmeneteli- és bérrendszert, a minősítés és az értékelés rendjét stb.). A bérezési rendszer szempontjából is jelentős változások jellemezték ezt a korszakot, az 1970-es évek elején a munkakörök, munkaköri csoportok számának növekedésével és az egyes címek besorolásával bővítették a bérrendszert. Továbbá idővel az alkalmazó szerv jellege (a közigazgatási hierarchián belüli szintje) is differenciálási tényezővé lépett elő. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a közszolgálatunk személyzeti politikája elmozdult a zárt rendszermodell megvalósításának irányába, ugyanakkor a béralku

---

<sup>37</sup> Fogarasi József (1990): Káderpolitika, személyzeti politika, közszolgálati politika?! In: Magyar Közigazgatás, 1990/2. sz.

<sup>38</sup> Többek között: az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkabérről szóló 15/1973. (XII.27.) MüM rendelet, a nyugellátások és egyéb ellátások évenkénti rendszeres emeléséről szóló rendelkezések módosításáról 38/1975. (XII.27.) MT. rendelet, az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről szóló 25/1977. (VI.9.) MT rendelet.

gyakorlatban továbbélő intézményrendszerének köszönhetően továbbra is inkább nyitott rendszerűnek volt minősíthető.<sup>39</sup>

### 2.3 A rendszerváltás időszaka

A rendszerváltás időszakában (1990 márciusában) született meg az a koncepció, amely meghatározta a közszolgálat működésének új irányát. A koncepció előrevetítette a közszférára és a magánszférára irányuló munkajogi szabályozás különválasztását és állást foglalt hazánkban a közszolgálat területén a zárt rendszerű közigazgatási modell bevezetése mellett. Az új foglalkoztatási politika megtestesítője és fő szabályozója a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) lett. Mint ahogy arról már korábban szót ejtettem, a rendszerváltást megelőző években a közszolgálatunk fokozatosan távolodott a nyitott rendszermodelltől és közelített a zárt rendszermodell felé. Annak érdekében, hogy reális képet kapjunk a rendszerváltás időszakában elfogadott zárt rendszerű közigazgatási modell bérezési rendszeréről, érdemes összehasonlítani az egymást követő illetményrendszereket.

A közigazgatásunk bérrendszerének zárt irányba történő elmozdulásának a rendszerváltást megelőző időszakában az egyik legfontosabb állomását jelentette az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH<sup>40</sup> rendelkezés (ÁBMH rendelkezés), amely 1984. január 01. napjától lépett hatályba és egészen 1993. december 31. napjáig hatályban maradt. Tekintettel arra, hogy a rendszerváltást megelőzően ez a rendelkezés jelenti az utolsó lépcsőfokot a bérezés tekintetében a nyitott rendszerű közszolgálatból a zárt rendszerű közszolgálatba történő átmenetbe, így érdemes az ebben a jogszabályban meghatározott bérrendszert összehasonlítani a rendszerváltás időszakában kialakított új bérrendszerrel, a Ktv. illetményrendszerével. Az összehasonlíthatóság biztosítása érdekében az ÁBMH rendelkezésben meghatározott illetményrendszerek közül a minisztériumok és országos hatáskörű szervezetek ügyintézőire (és vezetőire), valamint az ügyviteli és fizikai dolgozók vonatkozásában az egész ország területén érvényes illetményrendszereket vizsgálom. Az összehasonlítás alapját két tényező képezi: a munkáltató szabadsága az illetmény megállapításában, valamint az előmenetel (béremelkedés) lehetősége.

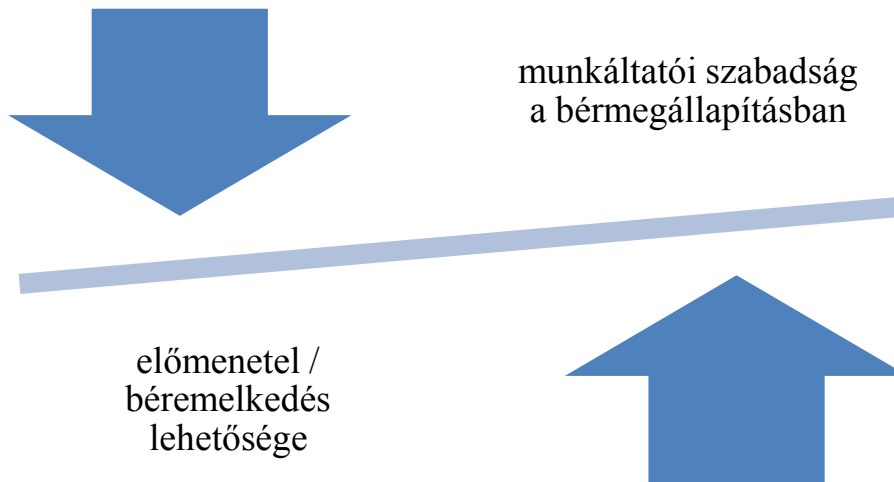
---

<sup>39</sup> Szamel Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: A közigazgatás személyi állománya (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). KJK, Budapest.

<sup>40</sup> Állami Bér- és Munkagyi Hivatal



2.4. ábra: A közigazgatás bérrendszereinek összehasonlítását adó szempontok



Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az egyes bérezési rendszereken belül különböző csoportokat különíthetünk el, amelyeket a továbbiakban egységesen besorolási osztályoknak nevezek. A besorolás szempontjából mind a rendszerváltás előtt, mind pedig azt követően jellemző volt egyfajta négyes csoportosítás. Az első két besorolási osztályba tartoztak azok a munkavállalók, akik a közigazgatási szervezet alaptevékenységével kapcsolatos feladatokat látták el közép (II. besorolási osztály), illetve felsőfokú végzettséggel (I. besorolási osztály). Az ún. III. besorolási osztályba tartoztak az ügyviteli feladatot ellátók, míg a IV. osztályba az egyéb dolgozók, akiket nem lehetett az előző három besorolási osztályba elhelyezni. A IV. besorolási osztályba tartozókat a rendszerváltás előtt egységesen fizikai munkakörben foglalkoztatottak voltak, később már csak fizikai alkalmazottnak minősültek, azonban a munkakörük ettől eltérő is lehetett. Bérezés tekintetében elkülönültek a szervezeti vezetők, akiknek saját besorolási osztályaik, fizetési fokozataik voltak, amely csoporttal jelen összehasonlítás során csak érintőlegesen foglalkozok.

2.5. ábra: A rendszerváltás előtti és utáni közigazgatási bérezési rendszer besorolási osztályai

<b>Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alaphérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés</b>		
<p>Ügyintézői munkakört betöltők, akik az adott szerv hatásköréből eredően közhatalmi jogosítványt gyakorolnak, vagy az adott szerv működésével kapcsolatos érdemi feladatot látnak el középfokú, illetve felsőfokú végzettséggel.</p>	<p>Az adott szerv ügyviteli tevékenységét ellátó adminisztrátori, gyors- és gépirói és ezekkel azonos jellegű munkát végző dolgozók.</p>	<p>Az előző besorolási osztályokba nem tartozó tevékenységet ellátó fizikai munkakörbe foglalkoztatottak.</p>
<b>I. és II. besorolási osztály</b>	<b>III. besorolási osztály</b>	<b>IV. besorolási osztály</b>
<p>Az adott szervezet feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő, illetve érdemi feladatot ellátó vezető és ügyintéző középfokú, illetve felsőfokú végzettséggel.</p>	<p>Az adott szervezetnél ügyviteli feladatot ellátók.</p>	<p>Az előző besorolási osztályokba nem tartozó minden más munkavállaló fizikai alkalmazottnak minősül.</p>
<b>A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény</b>		

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2016a): A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavaszi Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 51.

A következőkben a két bérrendszer összehasonlítását valamennyi besorolási osztály vizsgálatán keresztül végzem el.

### 2.3.1 A munkáltató szabadsága a bérmegállapításban

A rendszerváltást megelőző időszakban az államigazgatásban dolgozót – a fizikai dolgozók kivételével – a korábban megszerzett munkaviszonyai alapján be kellett sorolni. A besorolásnál minden korábbi munkaviszonyt alapul kellett venni, nem csak a közszolgálatban szerzett tapasztalatot. Mint ahogy azt az alábbi táblázat is mutatja, a besorolása alapján meghatározott munkakörhöz rendelt minimum és maximum bértételek között kellett a munkáltatónak meghatároznia a munkavállaló bérét.

2.1. táblázat: A besorolási munkakörök és a hozzájuk tartozó bértételek  
a rendszerváltást megelőző időszakban

Besorolási osztály	A munkakör megnevezése	Bértétel (Ft/hó)
I.	Főmunkatárs	6300-13500
	Főelőadó (20 év felett)	6200-12000
	Főelőadó (15-20 év)	5400-12000
	Főelőadó (8-15 év)	4500-12000
	Főelőadó (3-8 év)	3900-9300
	Előadó (0-3 év)	3700-5900
II.	Főelőadó (20 év felett)	5000-9000
	Főelőadó (15-20 év)	4300-9500
	Főelőadó (8-15 év)	3700-9500
	Előadó (20 év felett)	4200-8700
	Előadó (15-20 év)	3700-8700
	Előadó (8-15 év)	3000-8700
	Előadó (3-8 év)	2700-5200
	Előadó (0-3 év)	2500-4600
III. <sup>41</sup>	1. Bércsoport (20 év felett)	3500-7200
	2. Bércsoport (15-20 év)	3000-7200
	3. Bércsoport (10-15 év)	2600-7200
	4. Bércsoport (5-10 év)	2300-5000
	5. Bércsoport (0-5 év)	2100-4200
IV.	Műhelyvezető	3500-9000
	Szakmunkás I.	3000-8000
	Szakmunkás II.	2700-7000
	Betanított munkás I.	2400-6000
	Betanított munkás II.	2200-5000
	Egyéb fizikai munkás	2000-4500

Forrás: Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alaplérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII.17.) ÁBMH rendelkezés alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

A táblázatról jól leolvasható, hogy az egyes munkakörökhöz tartozó bértételek minimum és maximum mértéke között arányaiban viszonylag nagyok a különbségek. A fizikai foglalkoztatottak esetében ez 225-267% közötti, az ügyviteli dolgozók esetében 200-277% közötti, a középfokú végzettséggel rendelkező ügyintézők esetében 184-290% közötti, míg a felsőfokú végzettséggel rendelkező ügyintézők esetében az előadó munkakört betöltők kivételével<sup>42</sup> 194-267% közötti különbség is kialakulhat a megállapított bértételek között. Bár a megállapított keretek között meghatározott béreknek – mint ahogy azt a 2.3. ábra is

<sup>41</sup> A III. besorolási osztályon belül az egyes munkakörökhöz két bértétel is hozzá volt rendelve, jelen összehasonlítás során a bértételek közül a magasabb összegűeket vettem figyelembe.

<sup>42</sup> Az előadó munkakört betöltők megállapítható minimum és maximum bére között legfeljebb csak 159%-os különbség tehető.

bemutatta – elviekben tekintettel kell lenniük a munkakört betöltő felelősségi körére, szakmai tapasztalatára, egyéni teljesítményére stb., tekintettel arra, hogy a bérmegállapításnak nincsenek pontos eljárási szabályai, vagy azt korlátozó rendelkezések, így a munkáltató alapvetően szabadon dönthetett a bérek meghatározásáról. A beosztotti munkakörökön felül ugyanilyen rendszerben történt a vezetői bérek meghatározása is adott minimum-maximum kereteken belül.

A rendszerváltást követően az önálló közszolgálati törvény rendelkezései alapján a köztisztviselőt a korábban megszerzett munkaviszonyai alapján be kellett sorolni. A besorolásnál minden korábbi munkaviszonyt és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt figyelembe kellett venni, nem csak a közszolgálatban szerzett tapasztalatot. Mindegyik besorolási osztályon belül fizetési fokozatokat határozott meg a Ktv. (I. besorolási osztályon belül 15, a II. besorolási osztályon belül 13, a III. és IV. besorolási osztályon pedig 6-6 fizetési fokozat), amelyekhez egy-egy szorzószám tartozott, mint ahogy azt a 2.2. és 2.3. táblázatok részletesen bemutatják. A köztisztviselő illetménye az alapilletményből, az illetménykiegészítésből és az illetménypótlékokból állt. Az alapilletményt a besorolásból fakadó fizetési fokozat szorzószáma, és a törvény által meghatározott illetményalap szorzata adta. Az illetményalap mértéke 1992. évben 15.000 Ft volt.<sup>43</sup> Az illetménykiegészítés mértéke az alapilletmény meghatározott százaléka volt. Tekintettel arra, hogy az illetménykiegészítés javadalmazási szándéka szerint inkább lobbierő eredményének tekinthetjük,<sup>44</sup> semmint szakmapolitikai eszköznek, így jelen összehasonlítás során nem foglalkozok vele. Egyúttal nem képezik az összehasonlítás részét az egyes illetménypótlékok sem, hiszen azok egyrészt alapvetően a munkakörülményekben meglévő különbségeket, a speciális ismereteket, illetve felkészültséget voltak hivatottak díjazni,<sup>45</sup> másrészt a rendszerváltás időszakában a számosságuk és a javadalmazási szerepük relatív alacsony volt, így a kiegészítő javadalmazási szerepük miatt nem fundamentális elemei az összehasonlítandó bérrendszereknek, illetve nem is tekinthetünk rájuk úgy, mint az „alpbér” részére.

---

<sup>43</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény 76. § (2) bekezdés alapján (közlönyállapot). 1993-tól kezdődően az illetményalap mértékét a mindenkori költségvetési törvényben határozták meg.

<sup>44</sup> Hazafi Zoltán (2008a): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 1. sz. p. 32.

<sup>45</sup> Petró Csilla (2014a): A Közszolgálati életpálya elemei. Tananyag, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 4.4.1 fejezet, Az illetményrendszer felépítése.

2.2. táblázat: Az I. és a II. besorolási osztályba tartozó munkavállalók  
bér- és besorolási rendszere a rendszerváltást követően

Fizetési fokozat	I. besorolási osztály		II. besorolási osztály	
	Besorolási fokozat (szolgálati év)	Szorzószám	Besorolási fokozat (szolgálati év)	Szorzószám
1.	Gyakornok (0-1 év)	1,25	Gyakornok (0-2 év)	1,00
2.	Fogalmazó II. (1-3 év)	1,55	Előadó II. (2-4 év)	1,25
3.	Fogalmazó II. (3-5 év)	1,65	Előadó II. (4-6 év)	1,35
4.	Fogalmazó I. (5-7 év)	2,00	Előadó I. (6-8 év)	1,55
5.	Fogalmazó I. (7-9 év)	2,10	Előadó I. (8-10 év)	1,60
6.	Titkár II. (9-11 év)	2,35	Előadó I. (10-12 év)	1,65
7.	Titkár II. (11-13 év)	2,50	Főelőadó III. (12-15 év)	1,80
8.	Titkár I. (13-15 év)	2,60	Főelőadó III. (15-18 év)	1,85
9.	Titkár I. (15-17 év)	2,65	Főelőadó III. (18-21)	1,90
10.	Tanácsos II. (17-19 év)	2,80	Főelőadó II. (21-24 év)	2,00
11.	Tanácsos II. (19-21 év)	2,85	Főelőadó II. (24-27 év)	2,05
12.	Tanácsos I. (21-23 év)	2,90	Főelőadó I. (27-29 év)	2,10
13.	Tanácsos I. (23-25 év)	2,95	Főelőadó I. (29 év felett)	2,20
14.	Főtanácsos (25-29 év)	3,10		
15.	Főtanácsos (29 év felett)	3,20		

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

2.3. táblázat: Az III. és a IV. besorolási osztályba tartozó munkavállalók  
bér- és besorolási rendszere a rendszerváltást követően

Fizetési fokozat	Szolgálati idő (év)	III. besorolási osztály szorzószáma	IV. besorolási osztály szorzószáma
1.	0-3	0,6-0,8	0,5-0,7
2.	3-8	0,85-1,05	0,75-0,95
3.	8-14	1,1-1,3	1-1,2
4.	14-24	1,35-1,55	1,25-1,45
5.	24-34	1,6-1,8	1,5-1,7
6.	34 felett	1,85-2,05	1,75-1,95

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

A fenti táblázatok alapján megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltást követően az egységes közszolgálati bérrendszer már jóval kötöttebb lett elődjénél, a köztisztviselők besorolása és illetményük megállapítása alapvetően automatizmusok mentén történt, abba a munkáltatónak érdemi beleszólása nem volt. Rendkívül hasonlóan történt a vezetői illetmények meghatározása is, amelyek esetében ugyanakkor nem érvényesült a szenioritás elve, a vezetői

besoroláshoz rendelt fix szorzószám összegével határozták meg az alapilletményt. Így tehát a vezetők illetménye nem emelkedett automatikusan a szolgálati idő megszerzésével. Ugyanakkor a besorolási rendszer merevségét volt hivatott oldani többek között az illetménykiegészítés intézményrendszere, vagy az a rendelkezés, hogy a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az illetményrendszerre vonatkozó szabályokon felül személyi illetményt is megállapíthatott – végső soron – a munkáltató.<sup>46</sup>

### 2.3.2 Az előmenetel és a béremelkedés lehetőségei

A rendszerváltást megelőzően a munkabérek háromévenkénti kötelező emelését írta elő az ÁBMH rendelkezés. Ennek megfelelően a betöltött munkakör alapján meghatározott kötelező alapbéremelést kellett alkalmazni. Mértéke többek között a főosztályvezetőknél és főosztályvezető-helyetteseknél havi 400 Ft/hó, osztályvezetőknél havi 350 Ft/hó, főelőadóknál 250 Ft/hó, előadóknál 200 Ft/hó, ügyviteli dolgozóknál 150 Ft/hó, míg fizikai dolgozóknál 100 Ft/hó, illetve 150 Ft/hó volt. Az emelések összegszerű felsorolásánál jóval beszédesebb annak vizsgálata, hogy a kötelező emelés százalékosan milyen mértékű alapbéremelést jelenthetett háromévenként. Ezt mutatja be a következő táblázat.

2.4. táblázat: A kötelező béremelések alaphérez viszonyított százalékos mértéke a rendszerváltás időszakában

Besorolási osztály	A munkakör megnevezése	Kötelező alapbéremelés százalékos mértéke	Kötelező alapbéremelés százalékos mértékének minimum-maximum átlaga besorolási osztályonként
	Főosztályvezető	4,44-2,05%	4,92-2,15%
	Főosztályvezető-helyettes	5,33-2,29%	
	Osztályvezető	5,00-2,12%	
I.	Főmunkatárs	3,97-1,85%	5,00-2,36%
	Főelőadó (20 év felett)	4,03-2,08%	
	Főelőadó (15-20 év)	4,63-2,08%	
	Főelőadó (8-15 év)	5,56-2,08%	
	Főelőadó (3-8 év)	6,41-2,69%	
	Előadó (0-3 év)	5,41-3,39%	
II.	Főelőadó (20 év felett)	5,00-2,63%	6,23-2,87%
	Főelőadó (15-20 év)	5,81-2,63%	
	Főelőadó (8-15 év)	6,76-2,63%	
	Előadó (20 év felett)	4,76-2,30%	
	Előadó (15-20 év)	5,41-2,30%	
	Előadó (8-15 év)	6,67-2,30%	
	Előadó (3-8 év)	7,41-3,85%	
	Előadó (0-3 év)	8,00-4,35%	

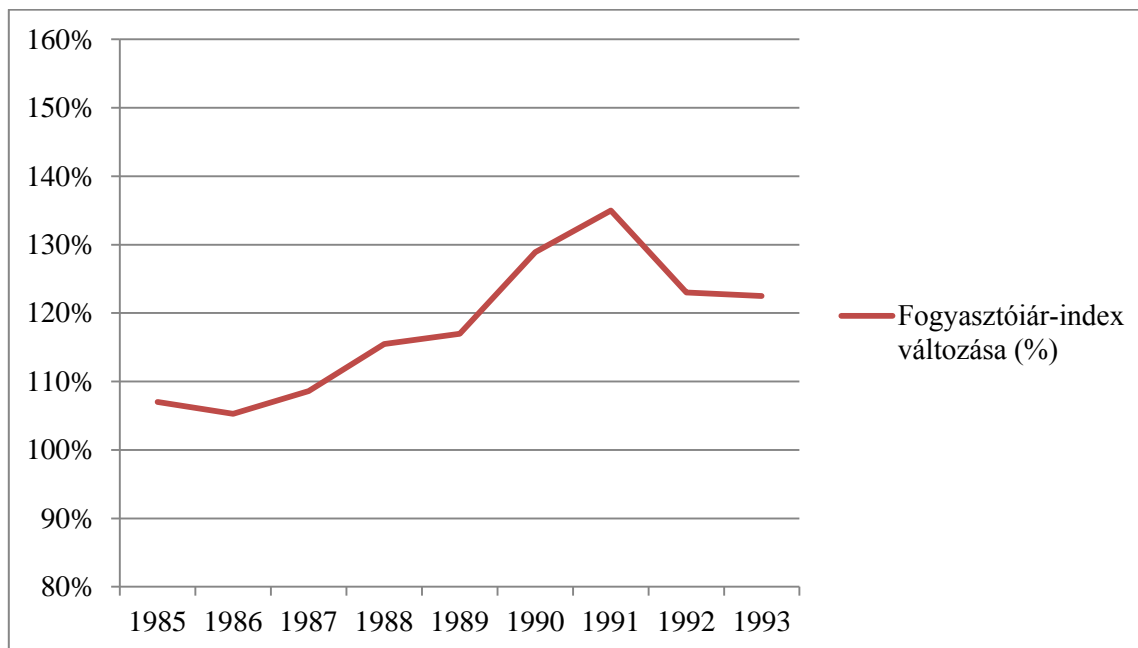
<sup>46</sup> Ktv. 42. § (5) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot).

Besorolási osztály	A munkakör megnevezése	Kötelező alpbéremelés százalékos mértéke	Kötelező alpbéremelés százalékos mértékének minimum-maximum átlaga besorolási osztályonként
III.	1. Bércsoport (20 év felett)	4,29-2,08%	5,74-2,56%
	2. Bércsoport (15-20 év)	5,00-2,08%	
	3. Bércsoport (10-15 év)	5,77-2,08%	
	4. Bércsoport (5-10 év)	6,52-3,00%	
	5. Bércsoport (0-5 év)	7,14-3,57%	
IV.	Műhelyvezető	4,29-1,67%	4,76-1,93%
	Szakt munkás I.	5,00-1,88%	
	Szakt munkás II.	5,56-2,14%	
	Betanított munkás I.	4,17-1,67%	
	Betanított munkás II.	4,55-2,00%	
	Egyéb fizikai munkás	5,00-2,22%	

Forrás: Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alpbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII.17.) ÁBMH rendelkezés alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

A táblázatból kiderül, hogy az alpbérek háromévenkénti kötelező emelésének százalékos mértéke meglehetősen alacsony volt. Csak a kötelező béremelést figyelembe véve a bérek reálértékének megőrzéséhez rendkívül stabil makrogazdasági környezetre és alacsony mértékű, 1% alatti éves átlagos inflációra lett volna szükség. A korszak fogyasztóiár-index változásait szemlélteti az alábbi ábra:

2.6. ábra: A fogyasztóiár-index változása Magyarországon 1985-1993 között



Forrás: KSH ([https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qsf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html)) (a letöltés időpontja: 2018. január 31.) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Az ábra alapján kijelenthetjük, hogy bár az 1980-as évek közepén kiegyensúlyozott és relatív alacsony (egy számjegyű) volt az infláció mértéke Magyarországon, az évtized végére, és különösen a rendszerváltás időszakába lépve a mértéke jelentősen megemelkedett és 1991-re elérte az évi 35%-ot. A kötelező béremelkedés mértéke tehát önmagában nem tudta kiegyenlíteni az inflációs hatást. Azt viszont mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy a kötelező alapbéremelések százalékos megoszlása kiegyensúlyozottnak mondható a vizsgált besorolási osztályok között, egyedül a fizikai munkavállalók legkisebb arányú béremelése marad el arányaiban más besorolási osztályok legkisebb arányú béremelésétől, illetve a középfokú ügyintézők legmagasabb béremelési lehetősége nagyobb jelentős mértékben más besorolási osztályokhoz képest. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ezek az arányszámok csak a bérrendszer elvi határait képezik le, míg gyakorlati megvalósulás a kapott arányszámoktól – akár jelentősen is – eltérhetett.

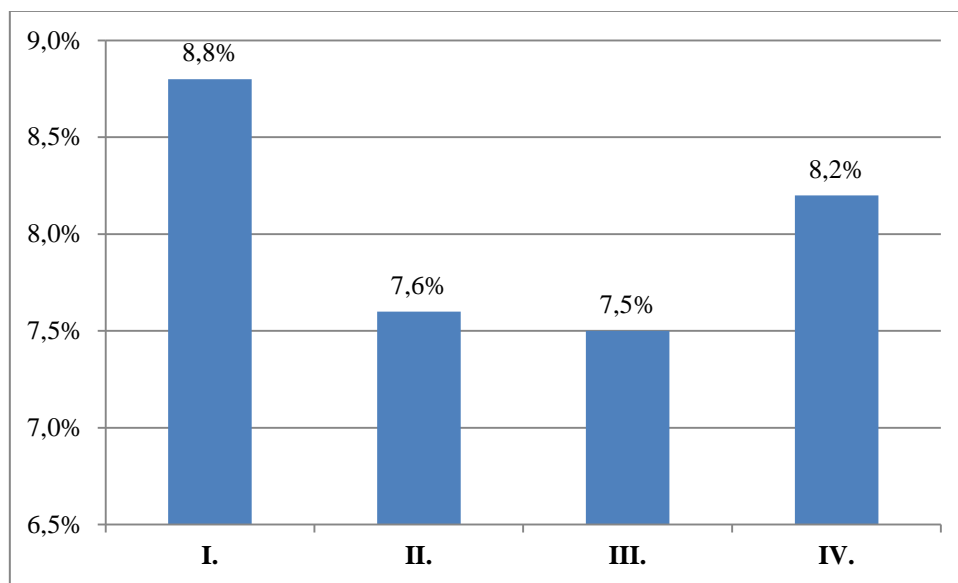
A rendszerváltást követően kidolgozott és elfogadott közszolgálati törvény teljesen más alapokra helyezte a közszolgálati béremelés és az előmenetel lehetőségét az azt megelőző időszakhoz képest. Figyelemmel arra, hogy az alapilletmények számítása az illetményalapból történt, így a közszolgálat egészének általános béremelése az illetményalap emelésén keresztül történhetett. Ebben az esetben mindenkinek nő az illetménye. Ettől eltérően egyéni szinten illetményemelés csak a közszolgálati életpályán történő előmenetel útján érhető el. Ennek megfelelően a szolgálati évek megszerzésével lép – kvázi automatikusan – magasabb fizetési fokozatba a beosztott tisztviselő. A fizetési fokozatok közötti előmenetel eltérő intenzitással történik az egyes besorolási osztályok között. A leggyorsabb emelkedés az I. besorolási osztályban figyelhető meg (15 fizetési fokozat, az előmenetel alapvetően 2 évente történik), ezt követte a II. besorolási osztály (13 fizetési fokozat, az előmenetel alapvetően 2, illetve 3 évente történik), majd a III. és a IV. besorolási osztály egyaránt 6-6 fizetési fokozattal (3-5-6-10-10 éves előmenetellel) zárja a sort.

Azonban nemcsak a fizetési fokozatok közötti előmenetelben figyelhető meg a változatosság, hanem az alapilletmények emelkedésének százalékos megoszlásában is. Míg például az I. besorolási osztályon belül az 1. és 2. fizetési fokozat közötti ugrás 24%-os alapilletmény emelkedést jelent, addig a 11. és a 12. fizetési fokozat közötti ugrás csak 1,7%-os emelkedést hoz magával. Hasonló mértékű különbségek figyelhetőek meg a II. besorolási osztályon belül is. A százalékos különbségek tekintetében hasonló mértékű eltéréseket találhatunk a III. és a IV. besorolási osztályon belül is, a minimális alapilletmény emelkedés mértéke 13,9%, míg a



maximális mértéke pedig 35,7%. Bár ez viszonylag nagy eltérésnek mutatkozik, nem szabad elfeledkeznünk, hogy a III. és a IV. besorolási osztályokhoz képest a II. besorolási osztályba több mint kétszer annyi, míg az I. besorolási osztályba két és félszer annyi fizetési fokozat található. Ezt szem előtt tartva megállapíthatjuk, hogy a besorolási osztályok közötti alapilletmény emelés közti különbség eltűnik, ha a pálya eleje és vége közötti alapilletmény különbözetet lebontjuk az éves átlagos alapilletmény emelés szintjére.<sup>47</sup>

2.7. ábra: A rendszerváltást követően kialakított besorolási osztályok éves átlagos alapilletmény emelkedésének százalékos mértéke



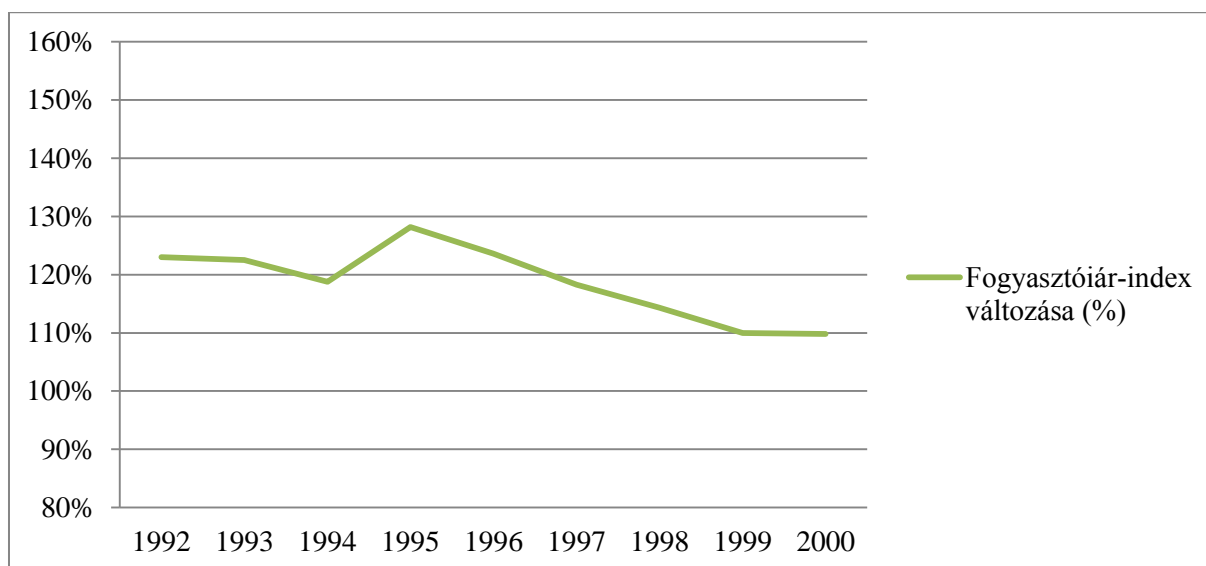
Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

Fontos ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy előzőekben leírtak csak a beosztotti állomány vonatkozásában érvényesek. Ettől eltérően a vezetők esetében nem beszélhetünk a szolgálati évek megszerzésétől függő automatikus illetményemelkedésről, hiszen az esetükben a beosztásukhoz csak egy „fizetési fokozat” tartozott.

Bár azt láthatjuk, hogy a Ktv. bérrendszere átlagosan jóval magasabb mértékű automatikus béremelkedést írt elő az ÁBMH rendelkezésnél, érdemes összehasonlítani az évi átlagos alapilletmény emelkedés mértékét az évtized (1990-es évek) inflációs adataival.

<sup>47</sup> A lebontáskor a legutolsó fizetési fokozat eléréséhez szükséges közszolgálati jogviszony évét vettem alapul. Ennek megfelelően az I. és II. besorolási osztályba 29 évet, míg a III. és IV. besorolási osztályba 34 évet.

2.8. ábra: A fogyasztóiár-index változása Magyarországon 1992-2000 között



Forrás: KSH ([https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qsf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qsf001.html)) (a letöltés időpontja: 2018. január 31.) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Az ábra alapján kijelenthetjük, hogy az 1990-es években az infláció mértéke átlagosan jelentős mértékben meghaladta az automatikus előmenetel által biztosított alapilletmény emelkedés mértékét, így a pusztán előmenetel-alapú illetmény emelkedés önmagában nominális bércsökkenést jelentett volna a közigazgatáson belül. Ezt korrigálandó a köztisztviselői illetményalap folyamatosan emelkedett az évtizedben, mint ahogy azt a 2.9. ábra is szemlélteti.

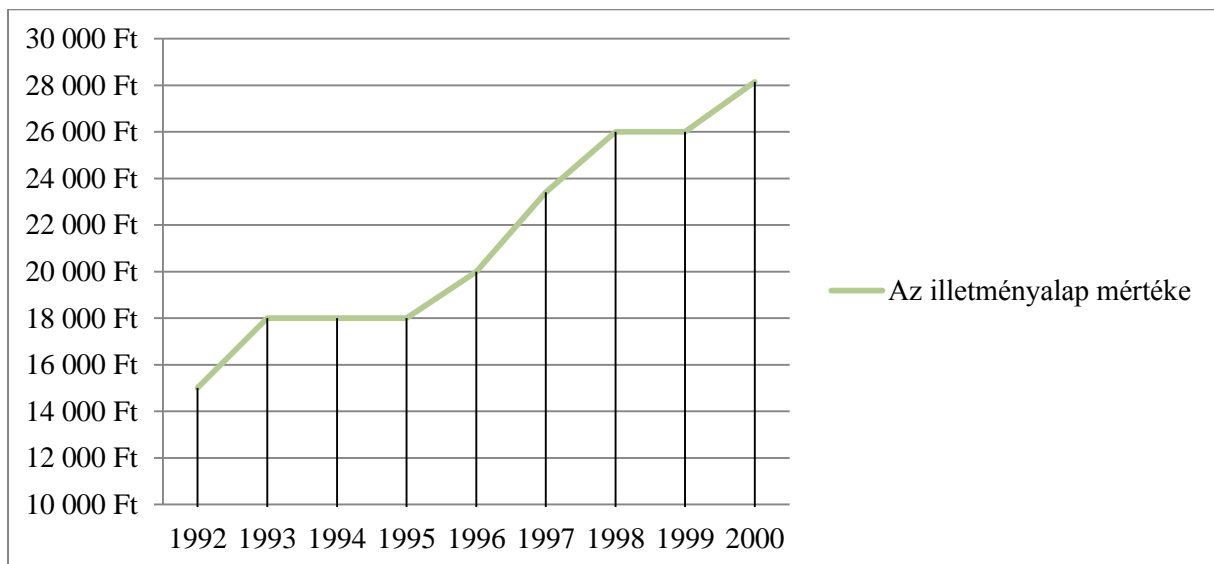
Az illetményalap emelésén felül a Ktv. megteremtette az illetmények módosításának lehetőségét a személyi illetmény alkalmazásával. Eszerint a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a Ktv.-ben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthatott meg – alapvetően – a munkáltatói jogkör gyakorlója. Ennek az átláthatóságát biztosítandó fontos garanciális szabályként jelent meg az a rendelkezés, hogy a megállapított személyi illetmények vonatkozásában gondoskodni kellett azok nyilvános közzétételéről.<sup>48</sup>

Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy a Ktv.-ben meghatározott szigorúan kötött illetményrendszer és az általa biztosított szerény illetményemelést mennyire tudta felpuhítani a korábban említett személyi illetmény intézménye. Bár a Ktv. elfogadását követően viszonylag rövid idő alatt jelentősen átalakult, rugalmasabbá vált a köztisztviselők díjazása, a

<sup>48</sup> Ktv. 42. § (5) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot).

kezdeti időszakban még a Kormány egyértelműen lehatárolta és korlátozta a személyi illetmény jóváhagyási rendjéről szóló 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozatban az arra jogosultak körét és maximális mértékét, így az nem okozott jelentős torzulást az egységes elveken alapuló besorolási illetményrendszerben.

2.9. ábra: A köztisztviselői illetményalap változása Magyarországon 1992-2000 között



Forrás: 1992. év vonatkozásában a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 76. § (2) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot), 1993-2000-es évek vonatkozásában a Magyar Köztársaság mindenkorai költségvetési törvényének VII. fejezete (A központi költségvetéssel kapcsolatos egyes és átmeneti rendelkezések) alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

Amennyiben megnézzük, hogy a rendszerváltás időszakában hogyan változott a közigazgatás illetményrendszere, úgy alapvetően kijelenthetjük, hogy bár a rendszerváltást követően a köztisztviselői illetményrendszer a zárt közigazgatási rendszermodell jellemzőit viseli magán, ugyanakkor számos elemében oldja azt és közelíti a nyitott rendszermodell bérképzési jellemzőihez.

## 2.4 A rendszerváltást követő időszak

Az előzőekben részletesen bemutattam, hogy a rendszerváltást követően kidolgozott közszolgálati foglalkoztatási törvény jelentős szemléletváltást jelentett a közszolgálati foglalkoztatottak bérezési elveiben és gyakorlatában. A Ktv. azonban nem bizonyult gránit szilárdságú törvénynek, számos alkalommal módosították. A módosítások alól nem jelentettek kivételt a bérezéshez kapcsolódó szabályok sem. Ezen szabályok változásai jól megmutatják a

bérezési rendszer esetleges eltolódását a közszolgálat zárt, vagy nyitott rendszermodelljének irányába. Annak érdekében, hogy megvizsgálhassuk a bérezési rendszer eltolódásának mértékét és irányát, áttekintem az illetményrendszer főbb változásait, és pontozásos módszerrel felmérem a változás irányát és mértékét.

A közszolgálat működését alapvetően meghatározza a hatályos jogi környezet. Vicesen azt szokták mondani, hogy ami a közszolgálaton belül nincsen jogilag leszabályozva, az nincs is.<sup>49</sup> Ennek megfelelően a bérezési rendszer változását én is a szabályozottságon keresztül vizsgálom. A vizsgálat során egy ötfokú pontozásos skálát alkalmazok, amelyben 0 ponttal értékelem a bérezési rendszer neutrális változásait, 1 ponttal a valamelyik irányba elmozdulást jelentő, de inkább technikainak tekinthető változásokat, illetve azokat a változásokat, amelyek csak szűk állományi kört érintenek, továbbá 2 ponttal a valamelyik irányba érdemi elmozdulást jelentő, illetve a sok embert érintő változásokat.

2.10. ábra: A bérezési rendszer változásait értékelő pontozásos módszer

A közigazgatás zárt rendszermodelljéhez közelítő változások		
Erőteljes, a modellt érdemben befolyásoló változás	↑	2 pont
Gyenge, technikai jellegű változás		1 pont
Neutrális változás		0 pont
Gyenge, technikai jellegű változás	↓	- 1 pont
Erőteljes, a modellt érdemben befolyásoló változás		- 2 pont
A közigazgatás nyitott rendszermodelljéhez közelítő változások		

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A vizsgálat során a Ktv. vonatkozásában annak 1992.07.01. napi hatályát tekintem kiinduló állapotnak, és időrendben haladva mutatom be a bérezési rendszert érintő főbb jogszabályi változásokat. Minden – a bérezési rendszert érintő – jogszabályi változás bemutatását egy összefoglaló táblázattal kezdek, amelyben ismertetem a változás hatálybalépésének napját, továbbá megnevezem a változást előidéző jogszabályt. Hasonlóan, a jogszabályi módosítás

<sup>49</sup> Szakács Gábor (2014c): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 20.

bemutatását követően elvégzem a módosítás értékelését a korábban megadott szempontok figyelembevételével. A kiértékelés során a zárt, illetve a nyitott rendszermodell irányába történő elmozdulást az alábbi kérdések mentén vizsgálom:

- Nőtt, vagy csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában.
- A bérezés középpontjában az egyén, vagy a munkakör áll-e.

2.5. táblázat: A kiértékelés során alkalmazott összefoglaló táblázatos mintája

Jogszabályváltozás során érvényesülő elmozdulás	Elmozdulás értéke	Elmozdulás összesített értéke
Csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában		
Az új javadalmazási elem az egyénhez kapcsolódik		
Semleges változás		
Az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik		
Nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában		

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A kiértékelés során a zárt rendszer irányába történő elmozdulást pozitív egész számokkal fejezem ki (1, 2), a nyitott rendszer irányába történő elmozdulást pedig negatív egész számokkal (-1, -2). Az ellentétes előjelű számozás használata a rendszerszintű eltolódás vizsgálatához szükséges, az nem fejez ki véleményalkotást. A bérezést érintő döntések meghozatalára a jogszabályi rendelkezések alapján számos személy lehet jogosult (a munkáltatói jogkört gyakorló, a hivatali szervezet vezetője, a közigazgatási államtitkár, a miniszter, a képviselő testület stb.). A feltárt változások bemutatása során a könnyebb érthetőség és az egységesség miatt a döntésre jogosultakat ahol csak lehetséges munkáltató jelzővel illetem.

## 2.5 A Ktv. illetményrendszerének bemutatása

Az előzőekben már érintettem a Ktv. által létrehozott bér-besorolási rendszert, bemutattam a besorolási osztályait és az előmenetel lehetőségét. Ahhoz azonban, hogy a teljes illetményrendszer változásait nyomon tudjuk követni, szükséges áttekinteni annak – még ha csak röviden is – az egyes elemeit, valamint az azok mögött álló bérezési szándékot.

A Ktv.-ben létrehozott illetmény – mint ahogy azt az alábbi ábra is szemlélteti – alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlékból áll.

2.11. ábra: A köztisztviselői illetményrendszer elemei

köztisztviselők illetményelemei	
alapilletmény	alapilletmény
illetménykiegészítés	illetménykiegészítés személyi illetmény
pótlékok	vezetői pótlék idegennyelv-tudási pótlék éjszakai pótlék gépjárművezetési pótlék egészségügyi, vagy veszélyességi pótlék

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A közigazgatáson belül klasszikus, ún. szolgálati időn alapuló (másnéven szenioritás szerinti) besorolási rendszert határozott meg a Ktv. Lényege, hogy a gyakorlati idő növekedésével a tisztviselő automatikusan egyre magasabb fizetési sávba lép, és ennek megfelelően növekszik az illetménye is. A szisztéma háttérében az az elgondolás áll, hogy az idő múlásával a munkatársak gyakorlottabbak, tapasztaltabbak lesznek, ezért egyre több feladatot tudnak ellátni egyre rövidebb idő alatt, így a közszolgálat szempontjából egyre eredményesebb tudnak dolgozni, ezáltal nő az értékük a szervezet számára.<sup>50</sup>

A közigazgatáson belül a köztisztviselőt kinevezésekor az iskolai végzettsége és a közszolgálati jogviszonyának mértéke alapján be kell sorolni. A felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőt az I., a középiskolai végzettségű köztisztviselőt a II., az ügykezelőt a III., a fizikai alkalmazottat a IV. osztályba kell besorolni. A besorolási osztály fizetési fokozatokból áll. A fizetési fokozatokhoz emelkedő szorzószámok vannak hozzárendelve. Az alapilletmény összegét ezen szorzószámok és az illetményalap szorzata határozza meg. Az illetményalapot az első évben a Ktv., ezt követően évente a költségvetési törvény állapítja meg úgy, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap.

<sup>50</sup> László Gyula – Lévai Zoltán – Poór József (2005): Ösztönzésmenedzselés a közszolgálatban. in: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban Módszertani kézikönyv. Szókratész, Budapest. pp. 143-144.

Az alapilletmény számításának módszere némiképp eltérő a vezetők, illetve a jegyzők esetében, ahol nem beszélhetünk a fizetési fokozatokon belüli folyamatos előmenetelről. Esetükben az alapilletmény az illetményalap és a meghatározott szorzószám szorzata, amely összeg nem változik automatikusan a szolgálati évek megszerzésével.

2.6. táblázat: Vezetői alapilletmények a Ktv.-ben

Vezetői megbízatás neve	Alapilletmény összege
miniszterelnök és miniszter	az illetményalap hat és félszerese
államtitkár	az illetményalap öt és félszerese
helyettes államtitkár	az illetményalap ötszöröse
főosztályvezető	az illetményalap négy és félszerese
főosztályvezető-helyettes	az illetményalap négyszerese
osztályvezető	az illetményalap három és félszerese
jegyző	az illetményalap három és félszerese
főjegyző	az illetményalap négyszerese

Forrás: Ktv. 45. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

Elméleti megközelítés szerint az illetménykiegészítés hivatott kifejezni az egyes közszolgálati szervezetek közötti igazgatási szintkülönbségét. Megállapításának alapelve, hogy a közigazgatási szervezetek hierarchiáján belül minél magasabb szintű szervezetenél dolgozik valaki, annál szélesebb a döntési jogosultsága, fokozott felelősséggel rendelkezik, amely különbséget az illetményében is ki kell fejezni.<sup>51</sup> Ugyanakkor a Ktv. hatálybalépésekor illetménykiegészítésre viszonylag kevés szervezet volt jogosult, illetve annak mértéke is relatív alacsony volt, mindössze az alapilletmény 10, illetve 15%-a.

A különféle pótlékoknak meglehetősen speciális szerepük van a közigazgatás illetményrendszerén belül, hiszen azok nem az alapilletménynél ismertett anszientitás elve, vagy az illetménykiegészítésnél jelenlévő intézményi hierarchiában betöltött pozíció alapján kerülnek meghatározásra, hanem alapvetően a munkakörülményekben meglévő különbségeket, a speciális ismereteket, illetve felkészültséget hivatottak díjazni.<sup>52</sup> Általános

<sup>51</sup> Petró Csilla (2014b): Kompensáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 33.

<sup>52</sup> Petró Csilla (2014a): A Közszolgálati életpálya elemei. Tananyag, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 4.4.1 fejezet, Az illetményrendszer felépítése

szabályként kijelenthető, hogy a Ktv. a pótlékok mértékét – az alapilletményhez hasonlóan – az illetményalaphoz képest határozza meg azzal a különbséggel, hogy az alapilletmény esetében szorzószámban, a pótlék esetében annak százalékában 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.<sup>53</sup>

Ilyen illetménypótlék például az éjszakai pótlék, a gépjárművezetési pótlék, vagy akár az egészségügyi/veszélyességi pótlék. Éjszakai pótlékra az jogosult, aki a munkaidő beosztása alapján 22.00 és 6.00 óra között végez munkát. A pótlék mértéke az illetményalap 25%-a. Ha a köztisztviselő rendszeresen gépjárművezetési feladatot is ellát és ezáltal külön gépjárművezető foglalkoztatása szükségtelen, gépjárművezetési pótlékra jogosult. A pótlék mértéke az illetményalap 13%-a. Ha a köztisztviselő egészségre ártalmas, vagy fokozottan veszélyes munkát végez, illetménypótlékra jogosult. A pótlék mértéke az illetményalap 45%-a.

Ha a köztisztviselő olyan munkakört tölt be, amelyben idegen nyelv használata szükséges – feltéve, ha az nem munkaköri kötelezettsége – idegennyelv-tudási pótlékra jogosult. Az idegennyelv-tudási pótlékra jogosító nyelveket és munkaköröket a munkáltató állapíthatja meg. A pótlék mértéke felsőfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 25%-a, középfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 15%-a.

A pótlékok sorában némiképp kilóg a vezetői pótlék intézménye, amely a betöltött munkakörhöz kapcsolódik és az alapilletmény meghatározott százalékos mértékével egyenlő. A Ktv. hatálybelépésekor erre a pótlékra csak a közigazgatás legmagasabb vezetői voltak jogosultak az alábbiak szerint:<sup>54</sup>

- miniszterelnök esetén az alapilletmény 120%-a,
- miniszter esetén az alapilletmény 40%-a,
- államtitkár esetén az alapilletmény 15%-a,
- helyettes államtitkár esetén az alapilletmény 5%-a.

---

<sup>53</sup> Petró Csilla (2014b): Kompensáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 36.

<sup>54</sup> Szembetűnő, hogy a Ktv. egyben szabályozta mind a közigazgatás szakmai, mind pedig a politikai vezetőinek illetményét, azonban vezetői pótlékra – a helyettes államtitkárt kivételével – csak a politikai vezetők voltak jogosultak.



A Ktv. illetményrendszere kapcsán meg kell továbbá említenünk egy nagyon sajátos illetménykiegészítés fajtát, a személyi illetmény rendszerét. Személyi illetmény a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek volt megállapítható. Alkalmazása révén a munkáltatók szinte korlátlan szabadságot kaptak a kezükbe az illetmények megállapításakor, hiszen általa szabadon eltérhettek a Ktv.-ben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól. A szabadságot csak növelte, hogy a Ktv. nem tartalmazott előírást arra vonatkozóan, hogy mit tekinthetünk kimagasló teljesítménynek. A tisztviselők minősítése során a legmagasabb érték elnevezése „kiemelkedő” volt, míg a legmagasabb fokozatú minősítés a „kiválóan alkalmas”.

A Ktv.-ben meghatározott egységes illetményrendszer kötöttségein lazított az a rendelkezés is, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a Ktv. szerinti illetményrendszerrel eltérhetett. Az eltérés mértékét, arányait a törvényben meghatározott elvek és arányok figyelembevételével rendeletben szabályozták. A rendeletben foglaltak alapján a köztisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapította meg.

Bár nem tartozik szorosan az illetményrendszerhez, de fontosnak tartom megemlíteni a Ktv. által bevezetett 13. havi illetmény rendszerét, amely alapján a köztisztviselő minden naptári évben különjuttatásként legalább egyhavi illetményére jogosult. Ezt az összeget a tárgyévét követő első hónap végéig kellett kifizetni.

Az ügykezelők (III. besorolási osztály) és a fizikai alkalmazottak (IV. besorolási osztály) vonatkozásában ugyanúgy alkalmazni rendelte a Ktv. a besorolási alapilletmény, illetménykiegészítés és illetménypótlékok rendszerét, ugyanakkor a besorolási osztályba tartozó vezetők esetében alacsonyabb alapilletményt állapított meg más besorolási osztályba tartozó vezetőkhez képest. Az ügykezelő osztályvezető illetménye – ide nem értve a Ktv. alapján járó pótlékot és illetménykiegészítést – az illetményalap két és félszerese. Szembetűnő, hogy más közigazgatási vezetőkhez képest az ügykezelő osztályvezetők illetménye nagyságrendileg kevesebb, pedig vezetőként ugyanazokat a funkciókat kellett ellátniuk, mint más vezetőknek. Fizikai alkalmazott esetében amennyiben a munkavállaló csoportvezetői megbízást kap, úgy a csoportvezetői illetménye – ide nem értve a Ktv. alapján járó pótlékot és illetménykiegészítést – az illetményalap kétszerese.

A Ktv. megteremtette a lehetőségét a kiemelkedő munkát végző tisztviselők külön elismerésének is a címzetes cím életre hívásával. A munkáltató a tartósan kiemelkedő munkát végző<sup>55</sup> felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek címzetes tanácsosi, címzetes főtanácsosi címet adományozhat. Címzetes tanácsosi cím annak a köztisztviselőnek adományozható, aki legalább 10, címzetes főtanácsosi cím pedig annak a köztisztviselőnek adományozható, aki legalább 18 év közszolgálati jogviszonyban töltött idővel rendelkezik. A köztisztviselő a címzetes tanácsosi címmel tanácsos II., a címzetes főtanácsosi címmel főtanácsosi besorolásba kerül. A címzetes címek adományozása a javadalmazás szempontjából soron kívüli előresorolást jelent a besorolási illetményrendszeren belül.

Szintén a szolgálati időn alapuló besorolástól eltérő besorolást tesznek lehetővé a különféle tanácsadói és főtanácsadói munkakörök. Kormányrendeletben meghatározott módon a Miniszterelnöki Hivatalban kormányfőtanácsadói és kormánytanácsadói, a miniszteri kabinetben miniszteri főtanácsadói, tanácsadói munkakörök létesíthetőek, amelyek határozatlan időre szólnak és a megbízások külön indokolás nélkül bármikor visszavonhatók. Az ilyen munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő – tekintet nélkül a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – főtanácsosi vagy tanácsos I. besorolást kaphat. Bérezés szempontjából a (fő)tanácsadók azonban nem a besorolási illetményre, hanem a főtanácsosi besorolású köztisztviselő minisztériumi főosztályvezetői, a tanácsos I. besorolású köztisztviselő minisztériumi főosztályvezető-helyettesi illetményre jogosult. Az Országgyűlés hivatalában és az Alkotmánybíróság hivatalában, valamint az Állami Számvevőszéknél szintén létesíthetőek főtanácsadói és tanácsadói munkakörök. Az Állami Számvevőszéknél a számvevő osztályvezetői illetményre jogosult.

A Ktv. számos olyan rendelkezést is tartalmazott, amelyek a merev és kötött előmeneteli szabályokat voltak hivatottak oldani egy kicsit, és egyfajta soron kívüli előmenetelt biztosítottak az arra érdemes tisztviselőknek. Ilyen rendelkezések például, hogy ha a köztisztviselő a besorolási fokozathoz jogszabályban előírt feltételeket, vagy a közigazgatási szerv által írásban meghatározott feltételeket a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási idő lejártá előtt teljesítette, magasabb fokozatba kellett sorolni. Vagy ha a következő besorolási fokozathoz jogszabály, illetve a közigazgatási szerv nem írt elő, de a

---

<sup>55</sup> Megjegyzendő, hogy a Ktv. nem tartalmaz arra vonatkozóan előírást, hogy mi számít tartósan kiemelkedő munkavégzésnek. Bár a minősítés során értékelt szempontok ötfokú értékelési skálájának legmagasabb foka a „kiemelkedő” kategória, az áthallás azonban csak esetleges.

köztisztviselő az adott szervezetben hasznosítható új ismereteket szerez, vagy „kiválóan alkalmas” minősítést kap, illetve kimagasló munkát végez, őt az előírt várakozási idő lejártá előtt eggyel magasabb fokozatba lehet sorolni. Ugyanakkor létezett a „rugalmas” előmenetel negatív formája is, ha a köztisztviselő „kevésbé alkalmas” minősítést kap, a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható volt.

Alapvetően a fent vázolt kereteket határozta meg a Ktv. a hatálybalépésének napjától. A következőkben megvizsgálom, hogyan változtak a bérképzéssel kapcsolatos előírások az évtizedek alatt.

## 2.6 A Ktv. illetményrendszerének változásai

Hatály napja	A módosító jogszabály
1994.02.16	A személyi illetmény jóváhagyási rendjéről szóló 1012/1994 (II.16.) Korm. határozat.

A határozat alapján a miniszter, illetve a Kormány irányítása alá tartozó országos hatáskörű szerv vezetője a felelősségi körébe tartozó közigazgatási szerveknél az érintett közigazgatási szerv éves költségvetésében megállapított létszám legfeljebb 5%-át részesítheti személyi illetményben az éves beralap terhére. Húsz fő alatti közigazgatási szerv esetében egy fő részesíthető személyi illetményben. A határozat egyúttal maximalizálta a személyi illetmény mértékét is vezetői megbízású tisztviselő esetében a helyettes államtitkár illetményének megfelelő összegben, beosztott tisztviselő esetében a minisztériumi főosztályvezető illetményének megfelelő összegben, illetve ügykezelő és fizikai alkalmazott esetében a minisztériumi osztályvezető illetményének megfelelő összegben. A határozat formális korlátot is állít a személyi illetmény maximális időtartamára (legfeljebb négy év időtartam), amely azonban ismételten meghosszabbítható.

Figyelembe véve, hogy megalkotott a szabályok – még ha csak a közigazgatás relatív kis részén belül is, de – korlátozzák a személyi illetményben részesülők körét, illetve annak adható mértékét, ezért ezt a változást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
1994.12.11	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény.

A törvénymódosítás az illetménykiegészítést érintő ponton hozott változást olyan szempontból, hogy kimondta, hogy ahol jogszabály a köztársasági megbízott hivatalát említi, azon a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalt kell érteni. Tekintettel arra, hogy az átnevezésen túl ugyanakkor nem változott a 10%-os illetménykiegészítésben részesülő szervezetek köre, így a módosítás a bérezési rendszer szempontjából semlegesnek tekinthető. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
1995.06.30	A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény.

A gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény módosította a Ktv. személyi illetményre vonatkozó rendelkezéseit aszerint, hogy a központi közigazgatási szervnél és területi, helyi szervénél a központi közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője, a felelősségi körébe tartozó közigazgatási szervnél az érintett közigazgatási szerv éves költségvetésében megállapított létszám legfeljebb 20%-áig a személyi juttatás előirányzata terhére személyi illetményt állapíthat meg. A módosítás révén tehát a korábbi 5%-os limit 20%-ra módosult.

Figyelembe véve, hogy a módosítás révén a munkáltató elvi szabadsága jelentősen megnőtt a személyi állomány illetményének meghatározásában, ezért ezt a változást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról szóló 1995. évi XLVIII. törvény emelte be a Ktv.-be azt a rendelkezést, miszerint a Ktv. hatálybalépése előtt elnyert főtanácsosi és tanácsosi cím a végleges besorolással megszűnik, a címmel járó pótlékot az illetménybe be kell építeni. A rendelkezés tehát megszünteti a korábbi címek rendszerét, és a besorolási bért teszi uralkodóvá. Tekintettel arra, hogy a változás összességében csak relatív kevés tisztviselőt érintett, így a változást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Ugyanez a törvény jogosította fel a Ktv. hatálya alá tartozó hivatali szervezet vezetőket, hogy át nem ruházható hatáskörben, a megállapított személyi juttatások előirányzatán belül a köztisztviselő meghatározott alapilletményét legfeljebb 20%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. Az intézkedés révén a munkáltató széles körű szabadságot kapott az illetmények meghatározásában, még ha csak meghatározott kereteken belül is. Összességében a változást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

További fontos változás, hogy a törvény kibővítette a közigazgatási címek rendszerét azáltal, hogy a meglévő címzetes (fő)tanácsadói cím mellé megalkotta a közigazgatási (szakmai) tanácsadói címet is. A közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője a kiemelkedő szakmai ismeretekkel, valamint közigazgatási szakvizsgával, illetve azzal egyenértékű képesítéssel rendelkező, I. besorolási osztályba tartozó köztisztviselőnek közigazgatási (szakmai) tanácsadói, főtanácsadói címet adományozhat. A közigazgatási (szakmai) tanácsadó főosztályvezető-helyettesi, a közigazgatási (szakmai) főtanácsadó főosztályvezetői illetményre jogosult. Fontos korlátozó rendelkezésként azonosíthatjuk, hogy a közigazgatási (fő) tanácsadó címben az adott szervezet köztisztviselőinek legfeljebb 5%-a részesülhetett.

Bár az új cím bevezetésével a munkáltatók erőteljes eszközt kaptak a kezükbe a besorolási illetménytől történő eltéréshez, az alkalmazandó szűkös létszámkorlát miatt összességében a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás eredményeként az önkormányzat képviselő testülete elveszítette a jogát arra, hogy a Ktv.-ben meghatározott illetményrendszerrel eltérjen. Ugyanakkor felhatalmazást és kötelezettséget kapott arra, hogy az illetményalapot évente rendeletben állapítsa meg. Az illetményalap megállapításakor figyelembe kellett vennie, hogy az nem lehet alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap. A változás egyértelműen csökkentette a képviselő-testület szabadságát az illetmények meghatározásában, így azt a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1,1); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-2,-2,-1). Az elmozdulás összesített értéke: -3.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
1996.01.01	A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény.

A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény jelentősen átalakította az illetménykiegészítés intézményét. Míg korábban egységesen volt kezelve az illetménykiegészítés mértéke azon szervezetek esetében, ahol ez az illetményelem létezett, addig a módosítás révén meghatározott intézményi körön belül (a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos hivatalaiban, a Miniszterelnöki Hivatalban, a Kormányzati Ellenőrzési Irodánál, a központi közigazgatási szerveknél) elvált egymástól a felsőfokú végzettséggel rendelkezők illetménykiegészítésének mértéke a többi tisztviselőtől. Általánosan a tisztviselők illetménykiegészítése továbbra is az alapilletmény 15%-a maradt, míg a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselők illetménykiegészítése 35%-ra emelkedett.

Összességében a változás technikai jellegűnek minősíthető, nem érinti a bérezési rendszer felépítését, így a módosítás semlegesnek tekinthető. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
1996.09.05	A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény módosításáról szóló 1996. évi LXXVIII.

A költségvetési törvény módosításáról szóló törvény tovább differenciálta az illetménykiegészítés intézményét. A korábban már említett intézményi körön túl valamennyi illetménykiegészítésben érintett szervezet esetében bevezette a kétfokozatú illetménykiegészítést. Ennek megfelelően a tisztviselők illetménykiegészítése a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos hivatalaiban, a Miniszterelnöki Hivatalban, a Kormányzati Ellenőrzési Irodánál, a központi közigazgatási szerveknél főszabály szerint az alapilletmény 15%-a, azonban a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők számára az alapilletmény 25%-a. Ugyanígy a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalban, valamint a központi közigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél az illetménykiegészítés mértéke az alapilletmény 10%-a, felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselők esetében 20%-a.

A törvénymódosítás révén általánossá válik a kétszintű illetménykiegészítés azon szervezetek esetében, ahol erre a Ktv. lehetőséget biztosít. Ugyanakkor a változás továbbra is technikai jellegűnek minősíthető, továbbra sem érinti a bérezési rendszer felépítését, így a változás semlegesnek tekinthető. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
1997.01.01	A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény.

A költségvetési törvény további differenciálást hozott az illetménykiegészítés rendszerében. A módosítás eredményeként egyes szervezeteknél (a köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos hivatalaiban, a Miniszterelnöki Hivatalban, a Kormányzati Ellenőrzési Irodánál, a minisztériumokban és a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó országos hatáskörű szerveknél, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnál és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál) a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők illetménykiegészítésének mértékét az alapilletmény 50%-ára emelték. Kiterjesztették emellett az illetménykiegészítés alkalmazását a közigazgatás helyi és körzeti (nem megyei) illetékességű szerveire is, mértékét egységesen az alapilletmény 10%-ában határozták meg. Külön kiemelték az Országgyűlés Hivatalát, ahol az illetménykiegészítés mértéke a köztisztviselők esetében az alapilletmény 10%-a, míg a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők esetében az alapilletmény 20%-a.

Az illetménykiegészítésben részesülők körének bővítése, valamint az illetménykiegészítés mértékének további differenciálása technikai jellegű változásnak minősíthető, továbbra sem érinti a bérezési rendszer felépítését, így a módosítás semlegesnek tekinthető.

Szintén a tárgyévi költségvetési törvény jelentősen módosította a vezetői illetménypótlékok rendszerét is. Míg korábban vezetői illetménypótlékot csak a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár és a helyettes államtitkár kapott, addig módosítás eredményeként a kedvezményezett kör jelentősen kitágult. A köztársasági elnök, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az országgyűlési biztos hivatalaiban, a Miniszterelnöki Hivatalban, a Kormányzati Ellenőrzési Irodánál, a minisztériumokban és a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó országos hatáskörű szerveknél, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási

Főigazgatóságnál és az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál a vezetői illetménypótlékban részesülők körét kiterjesztették a főosztályvezetőre (az alapilletmény 30%-a), a főosztályvezető-helyettesre (az alapilletmény 20%-a), illetve az osztályvezetőre (az alapilletmény 10%-a) is. Emellett az említett intézményi körön belül a pótlék mértékét is megemelték a miniszter, az államtitkár és a helyettes államtitkár esetében.

Bár az intézkedés révén azt tapasztalhatjuk, hogy a közigazgatás bérezési rendszerének egységességén újabb csorba esik, azonban sem a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában, sem pedig a saját hatáskörű illetmény-emelés lehetősége érdemben nem változik, így a módosítás vizsgálatunk szempontjából semlegesnek tekinthető.

Ugyanígy semlegesnek tekinthető az idegen-nyelv tudási pótlék mértékének emelkedése felsőfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 25%-áról 40%-ára, középfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 15%-áról 30%-ára.

Jelentős változást hozott magával a költségvetési törvényben foglalt módosítások az illetmény eltérítés területén. Míg korábban a hivatali szervezet vezetője át nem ruházható hatáskörben a köztisztviselő alapilletményét legfeljebb 20%-kal megemelhette, vagy legfeljebb 20%-kal csökkenthette, addig a módosítás eredményeként az eltérítés pozitív irányú mértéke 40%-ra emelkedett az államtitkár, a helyettes államtitkár és a főosztályvezető esetében. Fontos változás továbbá, hogy a kedvezményezett kör esetében az eltérítést a jogalkotó a vezetői munka értékelésének függvényében engedélyezi. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a vezetői munka értékelésére vonatkozóan további szempontokat/kritériumokat azonban nem fogalmaz meg a jogszabály.

Tekintettel arra, hogy az intézkedés révén – még ha csak szűk érintetti csoport vonatkozásában is, de – nő a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában, ezért a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0, 0, 0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.



Hatály napja	A módosító jogszabály
1998.01.01	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény.

Jelentős változásokat vezetett be az illetményrendszer vonatkozásában a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény.

A törvénymódosítás megteremti a politikai tanácsadó és a politikai főtanácsadó munkaköröket a közigazgatás három szintjén is. Egyrészt a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára kormánytanácsadói és kormányfőtanácsadói munkaköröket átminősíthetett politikai (fő)tanácsadói munkakörökké a Miniszterelnöki Hivatalban a Kormány döntéseinek előkészítéséhez, illetve a miniszterelnök tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. Másrészt ugyanazén analógia mentén a miniszter átminősíthetett miniszteri tanácsadói és miniszteri főtanácsadói munkaköröket politikai (fő)tanácsadói munkakörre a miniszteri titkárságon a miniszter tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. Harmadrészt pedig a képviselő-testület – a községi önkormányzat kivételével – önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadó munkaköröket hozhatott létre a képviselő-testület hivatalában a képviselőtestület és bizottságai döntésének előkészítéséhez, illetve a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. A Miniszterelnöki Hivatalon és a minisztériumokon belül kinevezett politikai (fő)tanácsadói munkakörök számát a kormány határozatban szabályozta aszerint, hogy a politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörök számának felső határát a Miniszterelnöki Hivatalban 30 főben, a minisztériumoknál 15 főben állapította meg.<sup>56</sup> Bérezés szempontjából a politikai (fő)tanácsadók fontos jellemzője volt – azon túlmenően, hogy közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejüktől függetlenül szak-főtanácsos, főtanácsos, vagy tanácsos I. besorolást kaptak –, hogy számukra úgy lehetett személyi illetmény megállapítani, hogy ennek ténye nem számított bele a meghatározott 20%-os mértékű korlátozásba (közigazgatási szerv éves költségvetésében megállapított létszám legfeljebb 20%-áig lehetett személyi illetményben részesíteni a tisztviselőket).

Tekintettel arra, hogy a személyi illetményben részesülők köre még ha csak kis mértékben, de növekedett a módosítás révén, így megállapíthatjuk, hogy kismértékben bár, de növekedett a

<sup>56</sup> 1017/1999. (II.12.) Korm. határozat a központi közigazgatási szerveknél a politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörök számának meghatározásáról (a hatály napja: közlönyállapot).

munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásának területén, így a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. módosítása során megjelent egy új illetménypótlék is: a közigazgatási szakvizsgapótlék. Közigazgatási szakvizsgapótlékre az a köztisztviselő jogosult, aki közigazgatási vagy jogi szakvizsgát tett, illetőleg közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozatot szerzett, ha vezetői megbízással, kinevezéssel, illetve szakmai tanácsadói, főtanácsadói címmel, valamint főtanácsadói, tanácsadói megbízással nem rendelkeznek. A pótlék mértéke az illetményalap 50%-a. A változás következtében a munkáltatók egy olyan javadalmazási eszközt kaptak a kezükbe, amelyet széles körben alkalmazhatnak az állományon belül, illetve érdemi döntési jogkörük van annak odaítélésében. Ugyanakkor az új bérezési elem az egyénhez kötődött, nem a betöltött munkakörhöz. Mértéke nem volt túl magas, 1998-ban<sup>57</sup> havi bruttó 13.000 Ft. Összességében két ellentétes hatást figyelhetünk meg, így a változást az illetményrendszer szempontjából mind a zárt, mind a nyitott modell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A módosítás jelentősen átalakította a címzetes címek rendszerét is. Azon túlmenően, hogy a címzetes cím odaítélésének feltételül állított közszolgálati jogviszonyban töltött idő mértékét lecsökkentették, a cím odaítélésének lehetőségét kiterjesztették a középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselőkre is. A címzetes címmel kapcsolatos változásokat hivatott összefoglalni a 2.7. táblázat.

A címzetes címek kiterjesztésének rendszere megteremtette a lehetőséget arra, hogy egyre több tisztviselő részesüljön soron kívüli előmenetelben, ezen keresztül illetményemelkedésben. A gyorsított előmenetel révén nőtt némiképp a munkáltatók szabadsága az illetmények megállapításában még akkor is, ha továbbra is a besorolási bértáblázatot kellett követniük, így a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény 49. § (1) bekezdése alapján (a hatály napja: közlönyállapot).

<sup>58</sup> Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a nyitott rendszermodell jellemzője szerint a szervezeten belüli előmenetel elsődlegesen egy magasabban rangsorolt munkakör betöltése révén érhető el, amely eset a címzetes címek adományozhatóságának bővítésekor egyáltalán nem áll fent.

2.7. táblázat: A címzetes címek feltételeinek változása 1998.01.01 napjától

Címzetes cím megnevezése	Közzszolgálati jogviszonyban megkövetelt min. idő 1998 előtt	közzszolgálati jogviszonyban megkövetelt min. idő 1998 után	Előmeneteli ugrás
címzetes tanácsos	10	9	tanácsos I. besorolási fokozat legmagasabb fizetési fokozata
címzetes főtanácsos	18	13	főtanácsos besorolási fokozat legmagasabb fizetési fokozata
címzetes szak-főtanácsos	-	17	szak-főtanácsos besorolási fokozat legmagasabb fizetési fokozata
címzetes főmunkatárs	-	12	főmunkatárs besorolási fokozat legmagasabb fizetési fokozata

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 28. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

A Ktv. módosítása jelentősen átalakította a közigazgatási (szakmai) (fő)tanácsadó címek rendszerét is. Elnevezésében a továbbiakban szakmai (fő)tanácsadó használatos, illetve jelentősen megváltoztak az odaítélés feltételei is. Szakmai tanácsadói cím annak az I. besorolási osztályba tartozó – legalább 5 éves közigazgatási gyakorlattal és közigazgatási vagy jogi szakvizsgával rendelkező – köztisztviselőnek; szakmai főtanácsadói cím annak az I. besorolási osztályba tartozó – legalább 10 éves közigazgatási gyakorlattal és közigazgatási vagy jogi szakvizsgával, illetve közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozattal rendelkező – köztisztviselőnek adományozható, aki „kiválóan alkalmas” minősítésű. Fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy egyfajta értékelési kritériumként bekerült a feltételek közé a legmagasabb fokú „kiválóan alkalmas” minősítés megkövetelése. Garanciális szabályként pedig amennyiben később a tisztviselő „kevésbé alkalmas” minősítést kapott, úgy a szakmai (fő)tanácsadói címét vissza kellett vonni.

Megváltozott a címben részesíthető tisztviselők létszáma is, míg korábban címadományozásban a közigazgatási szervek érintett köztisztviselőinek legfeljebb 5%-a volt részesíthető, a módosítás révén ez a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselői létszámának 10%-ára változott.

Megváltozott a cím odaítélésével együtt járó illetmény mértéke is azáltal, hogy a szakmai tanácsadó, illetve szakmai főtanácsadó a közigazgatási szervekre vonatkozó szabályok szerint vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi, illetve főosztályvezetői illetményre vált jogosulttá, míg korábban nem vonták le belőle a vezetői pótlék összegét.

Összességében a címrendszer módosítása révén egyrészt megjelent benne a teljesítményelv alkalmazása („kiválóan alkalmas” minősítés előírása, „kevésbé alkalmas” minősítés esetén visszavétel) a címek odaítélésekor, illetve a szervezeten belül foglalkoztatott középfokú és felsőfokú tisztviselők aránya alapján a címben részesülők körének bővítése. Emellett megfigyelhetjük még a címmel együtt járó illetmény kismértékű csökkentését is. Mindent egybevetve a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Jelentős változás állt be az önkormányzati tisztviselőkre vonatkozó illetményalap számításában. Az új szabályozás szerint az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben köteles – a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével – megállapítani úgy, hogy az legfeljebb 10% ponttal lehet alacsonyabb az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékénél, azonban nem lehet kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalagnál. Korábban a képviselő-testületnek csak az államigazgatásban érvényes illetményalapot kellett figyelembe vennie, ugyanakkor attól bármilyen százalékos mértékben eltérhetett annak figyelembe vételével, hogy az nem lehetett alacsonyabb, mint az előző évi illetményalap.

A törvénymódosítás tehát meghatározta az önkormányzatoknak, hogy nem állapíthatnak meg 10%-nál kevesebb illetményalapot az államigazgatásban érvényes illetményalagnál. Mivel a módosítás nem érinti a bérezési rendszer szerkezetét, így rá mint technikai módosításra tekinthetünk, ennek megfelelően semleges változásnak azonosíthatjuk.

Az alapilletmény eltérítésére vonatkozó szabályok is módosultak aszerint, hogy a negatív irányú (legfeljebb 20%-os mértékű) eltérítést a tisztviselő minősítéséhez köti a jogalkotó és azt mondja, hogy arra csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a tisztviselő „kevésbé alkalmas” minősítést kapott. Ez alól a szabály alól ugyanakkor felmentést kap a munkáltató a jogviszony létesítésének esetében.

Az eltérítés biztosítása érdekében hatályba lépett egy olyan szabály is, amely kimondja, hogy a köztisztviselő korábban már megállapított alapilletménye nem csökkenthető. Az illetményösszetevők – ide nem értve az illetménypótlékokat – változása esetén, így különösen az

illetményalap emelkedése, a besorolási vagy fizetési fokozat változása során a köztisztviselő illetményét újra meg kell állapítani. Jelen intézkedés valószínűsíthetően a különböző jogértelmezések és intézményi gyakorlatok egységesítését volt hivatott elősegíteni.

Tekintettel arra, hogy az eltérések megállapításában a módosítás következtében a munkáltató szabadsága kis mértékben, de csökkent, így jelen változást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. módosítása nyomán kiegészült az illetménykiegészítésben részesülő intézmények köre a jogszabály által országos hatáskörű szervnek nyilvánított, a Kormány közvetlen felügyelete alatt álló, illetve a Kormány által irányított központi költségvetési szervekkel, ahol a felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény 50%-a lett.

Szintén az illetménykiegészítés intézményét érintő módosítás, hogy a kiegészítés lehetőségét kiterjesztették az önkormányzatoknál dolgozó tisztviselőkre is a következők szerint. A helyi önkormányzat rendeletben állapíthatta meg a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek községi önkormányzat esetében legfeljebb az alapilletmény 10%-nak megfelelő mértékű kiegészítést, egyéb helyi önkormányzat esetében legfeljebb az alapilletmény 20%-ának megfelelő mértékű kiegészítést. Középiskolai végzettségű köztisztviselőnek – a községi önkormányzat kivételével – legfeljebb az alapilletmény 20%-ának megfelelő mértékű illetménykiegészítést lehetett megállapítani. Az illetménykiegészítésben részesülők körének változását az illetményrendszer szempontjából semleges változásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás alkalmával bekerültek a Ktv. rendelkezései közé a jegyzői illetmények, amelyekkel azonban a tisztviselői bérrendszeren belül betöltött marginális szerepük miatt nem foglalkozok külön.

A törvénymódosítás megemelte a felsőfokú nyelvpótlék mértékét az illetményalap 40%-áról 50%-ára. A pótlék mértékének összegszerű emelése az illetményrendszer szempontjából semleges változásnak azonosíthatjuk.

Jelentős változásként azonosíthatjuk azonban egy új pótlékfajta, a képzettségi pótlék megjelenését. A feladatkör szakszerűbb ellátását biztosító, valamint a feladatkörön belüli szakosodást elősegítő további szakképesítés, szakképzettség elismeréseként a közigazgatási

szerv köztisztviselői számára a hivatali szervezet vezetője – a közigazgatási szerv személyi juttatása előirányzata terhére – képzettségi pótlékot állapíthat meg. Képzettségi pótlék állapítható meg annak a köztisztviselőnek is, aki a besorolásánál figyelembe vett iskolai végzettségénél magasabb szintű szakképesítéssel, szakképzettséggel rendelkezik, feltéve, ha az a munkakör ellátásához szükséges. A képzettségi pótlék szintjeit és mértékeit az alábbi táblázat mutatja be összefoglalóan.

2.8. táblázat: A köztisztviselői képzettségi pótlék szintjei és mértékei

Végzettség típusa	Képzettségi pótlék mértéke
felsőfokú iskolai rendszerű képzésben, továbbképzésben szerzett további szakképesítés, szakképzettség	az illetményalap 50%-a
akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképzésben vagy iskolarendszeren kívüli felsőfokú szakképzésben szerzett szakképesítés, szakképzettség	az illetményalap 40%-a
iskolarendszeren kívüli középfokú szakképzésben szerzett további szakképesítés, szakképzettség	az illetményalap 30%-a

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 44. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

A képzettségi pótlék odaitélése során fontos szabályként jelent meg annak kikötése, hogy a több feltételnek is megfelelő köztisztviselő csak egy, a magasabb összegű pótléokra jogosult. Illetve a több, a képzettségi pótlék szempontjából azonos szintű oklevél vagy szakképesítés esetén is csak egyszeres pótlék állapítható meg.

Bár összességében az adható képzettségi pótlék mértéke nem elsődleges jelentőségű tétel a havi illetményben, tekintettel arra, hogy a képzettségi pótlék megállapításában a munkáltatók alapvetően szabadkézzel rendelkeztek, így ennek a bérezési elemnek a bevezetését a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A képzettségi pótlék vonatkozásában fontos megemlítenünk, hogy bevezetése elsődlegesen szakszervezeti nyomásnak volt köszönhető, ugyanakkor érdemi próbálkozásként tarthatjuk nyilván arra vonatkozóan, hogy a betöltött munkakör értéke valamiféle módon artikulálódjon az illetményben. Ennek köszönhető, hogy a képzettségi pótlék indirekt módon hozzá van kötve az ellátott feladatkörhöz (munkakörhöz) azáltal, hogy csak olyan plusz képzettség után lehetett a pótlékot megállapítani, amely hozzájárul a magasabb színvonalú munkavégzéshez, illetve magasabb szintű képzettség esetén amennyiben az szükséges a betöltött munkakörhöz.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a képzettségi pótlék, mint új bérezési elem – bár az egyénnek állapítják meg, de – a munkakörhöz kapcsolódik.

A képzettségi pótlék intézményrendszerén kívül ekkor születik meg a céljuttatás intézményrendszere is. Céljuttatás állapítható meg – meghatározott célfeladat elvégzése idejére – a köztisztviselőnek, ha a közigazgatási szerv vezetője kiemelt többletfeladat ellátására kötelezi. Az új eszközről ekkor még további részletek nem derültek ki, csak annyit tudtunk meg, hogy a célfeladat meghatározására a Kormány irányelvei alapján a közigazgatási szerv vezetője jogosult, illetőleg hogy a céljuttatás forrásáról és a célfeladatot ellátó közigazgatási szervek köréről, valamint az előirányzat felhasználásának módjáról a Kormány külön rendelkezik.

Bár a szabályozottság ezen szintjén a céljuttatás rendszere kicsit megfoghatatlannak tűnik, a meglévő regulációból mégis arra következtethetünk, hogy a munkáltatónak érdemi döntési jogköre lesz meghatározni a céljuttatásban részesülők körét, valamint a céljuttatás mértékét. Továbbá világosan kitűnik a jogszabályból, hogy a célfeladat maga valamiféle kiemelt feladatnak minősül, amelynek elvégzése javadalmazási többletet is biztosít. Mindezek alapján a céljuttatás bevezetését – figyelembe véve a szabályozás kiforratlanságát – a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk, ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az új juttatási elem egyértelműen az egyénhez kapcsolódik.

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említenünk a besorolási bértáblázat módosítását, bővítését. Az I. besorolási osztály kiegészült egy új besorolási fokozattal (szak-főtanácsos), valamint ehhez kapcsolódóan két új fizetési fokozattal, továbbá a II. besorolási osztály is kiegészült egy új besorolási fokozattal (főmunkatárs), valamint ehhez tartozóan két új fizetési fokozattal, mint ahogy azt az alábbi táblázatok is mutatják.

2.9. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az I. besorolási osztályon belül

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
Szak-főtanácsos	16	33-37	3,30
	17	37 év felett	3,40

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 71. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

2.10. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az II. besorolási osztályon belül

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
Főmunkatárs	14	31-34	2,30
	15	34 év felett	2,40

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 71. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

Az I. és II. besorolási osztályokhoz hasonlóan szintén bővült az ügykezelők (III. besorolási osztály) és a fizikai alkalmazottak (IV. besorolási osztály) fizetési fokozatainak száma egy-egy elemmel.

2.11. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az III. besorolási osztályon belül

Fizetési fokozat	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
7	38 év felett	2,10-2,20

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 71. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

2.12. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az IV. besorolási osztályon belül

Fizetési fokozat	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
7	38 év felett	2,00-2,05

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 71. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

A módosítás tehát mind a négy besorolási osztály esetében érintetlenül hagyta a meglévő besorolási és fizetési fokozatokat, azokat csupán kiegészítette egy-egy újabb besorolási, illetve fizetési fokozattal. Szerkezetét tekintve az illetményrendszer tehát nem változott, így a módosítást semleges változásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1); az új bérezési elem az egyénhez kapcsolódik (1, 1); semleges változás (0, 0, 0, 0); az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1, -1, -1, -1, -1, -1). Az elmozdulás összesített értéke: -4.



Hatály napja	A módosító jogszabály
1999.01.01	A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény.

A Ktv. illetményrendszerét érintő újabb változást a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény tartalmazott. Ilyen változás volt, hogy a személyi illetményben részesíthetők körét a törvény felemelte a közigazgatás szerv vonatkozásában az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb 40%-áig (a korábbi 20%-ról). Ez az intézkedés nagymértékben növelte a munkáltatók szabadságát az illetmények meghatározásában, ezért azt a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén változtak az illetményeltérítés szabályai. Korábban a munkáltató a köztisztviselő munkájának értékelésétől függően az alapilletményét legfeljebb 20%-kal megemelhette, illetve „kevésbé alkalmas” minősítés esetén legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg. A módosítást követően a hivatali szervezet vezetője a köztisztviselő munkájának értékelésétől függően az alapilletményét már legfeljebb 40%-kal megemelhette, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg. Tehát egyrészt duplájára nőtt a pozitív irányú eltérítés lehetősége, másrészt a negatív irányú eltérítés feltételei közül kikerült a „kevésbé alkalmas” minősítés. Ezen intézkedések egyértelműen növelték a munkáltatók szabadságát az illetmények meghatározásában, ezért azt a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselők számára az alapilletmény 50%-ának megfelelő mértékű illetménykiegészítést biztosító szervezetek köre kibővült az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal – a területi szervei kivételével –, valamint az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság Hivatallal. A változást az illetményrendszer szempontjából semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. Az illetménykiegészítésre jogosult szervezeti kör változását tanulmányozva egyet kell értenem Hazafi Zoltán megállapításával, miszerint az illetménykiegészítésre való jogosultság elnyerése idővel nem a közigazgatási hierarchia rendszerét követte le, hanem az egyes szervek érdekérvényesítő képességétől függött.<sup>59</sup> Tekintettel erre a tényre, valamint arra, hogy a különféle illetménykiegészítésben részesülő

<sup>59</sup> Hazafi Zoltán (2008b): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 2. sz. p. 32.

intézmények körének változása nem befolyásolja magát az illetményrendszert, így a következőkben ezeket a változásokat nem fogom említeni. Ugyanakkor továbbra is bemutatom azokat a változásokat, amikor az illetménykiegészítés mértéke megváltozik. A változás összegzése: semleges változás (0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-2, -2). Az elmozdulás összesített értéke: -4.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2000.01.01	A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény.

Szintén az aktuális költségvetési törvény (a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény) módosította a Ktv. illetménykiegészítésre vonatkozó rendelkezéseit. A módosítás értelmében Az Országgyűlés Hivatalánál dolgozók illetménykiegészítése a köztisztviselő alapilletményének 20%-ára nőtt (a korábbi 10%-ról), illetve felsőfokú iskolai végzettségű tisztviselők esetében az alapilletmény 30%-ára (a korábbi 20%-ról). A változást az illetményrendszer szempontjából semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2000.06.03	A köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény.

Apróbb módosítást hozott magával a Ktv. illetményrendszerében a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól szóló 2000. évi XXXIX. törvény által, hogy kivette a Ktv. rendelkezései közül a miniszterelnök alapilletményére és vezetői pótlékára vonatkozó rendelkezéseket. A változást az illetményrendszer szempontjából semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2001.07.01	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény.

A bérezés szempontjából átfogó módosításokat hozott magával a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény hatályba lépése.

Korábban a politikai tanácsadói munkakörök számát a Kormány határozatban szabályozta. Ezek felső határa a Miniszterelnöki Hivatalban 30 fő, a minisztériumok esetében 15 fő volt. A módosítást követően azonban a Ktv. progresszív felső határt állapított ki, és kimondta, hogy ezen munkakörök száma nem haladhatja meg a közigazgatási szervnél foglalkoztatott köztisztviselők létszámának öt százalékát. Ugyanezen felső határ alkalmazását rendelte el az önkormányzati főtanácsadói és önkormányzati tanácsadói munkakörök esetében is. A felső korlát módosítása a központi közigazgatáson belül bővítette a munkáltatói lehetőségeket a Ktv. besorolási bérrendszerétől eltérő bérezésre, míg az önkormányzatok esetében a korlát bevezetése csökkentette a munkáltató ezirányú szabadságát. Összességében két ellentétes hatást figyelhetünk meg, így a változást az illetményrendszer szempontjából mind a zárt, mind a nyitott modell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a politikai tanácsadókat érintő módosítás, hogy a politikai főtanácsadó, illetve a politikai tanácsadó – tekintet nélkül a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – vezető-főtanácsos vagy főtanácsos, illetve önkormányzati főtanácsadó és önkormányzati tanácsadó esetében főtanácsos, vagy vezető-tanácsos besorolást kap. A módosítást megelőzően ezek a besorolások politikai (fő)tanácsadó esetében szak-főtanácsos, vagy főtanácsos, míg önkormányzati (fő)tanácsadó esetében főtanácsos, vagy tanácsos I. besorolások voltak. A módosítások a besorolási fokozatok átstrukturálásából fakadnak, valójában csak technikai névváltozás áll mögöttük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Hasonló változást figyelhetünk meg kormányfőtanácsadói és kormánytanácsadói, illetve a miniszteri főtanácsadói, miniszteri tanácsadói munkakörökben is. Az ilyen munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő – tekintet nélkül a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejére – vezető-főtanácsosi vagy főtanácsosi besorolást kap. Korábban a tisztviselők szak-főtanácsosi, illetve főtanácsosi besorolást kaptak. Ugyanakkor a vezető-főtanácsosi besorolású

köztisztviselő továbbra is főosztályvezetői, a főtanácsosi besorolású köztisztviselő főosztályvezető-helyettesi illetményre volt jogosult.

Bérezés szempontjából a politikai (fő)tanácsadókat érintő legfontosabb változás, hogy a módosítást követően az illetményüket a munkáltató a besorolásuktól függetlenül állapíthatta meg. Ez azért fontos változás, mert korábban az illetményüket a besorolásuk szerint állapították meg azzal a kiegészítéssel, hogy személyi illetményre voltak jogosultak. Végeredményét tekintve gyakorlatilag ugyanazt az illetményt tudta megállapítani a munkáltató, mint korábban, azonban az elvi szabadsága nagymértékben nőtt az illetmények megállapításában amiatt, hogy a továbbiakban már nem kellett külön besorolási illetményt, majd ezt követően személyi illetményt megállapítani, elegendő volt kinyilvánítani a szándékozott illetményt. Ebből kifolyólag a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A korábbiak során már utaltunk rá, hogy a törvénymódosítás érintette a besorolási osztályok besorolási fokozatainak rendszerét. Az I. és a II. besorolási osztályokon belüli változást összefoglalják a 2.13. és 2.14. táblázatok.

Az összehasonlító táblázatból jól látszik, hogy bár a módosítás érintetlenül hagyta a fizetési fokozatok számát, az azokon belül történő előmenetel ütemezését jelentősen megváltoztatta. Míg korábban az előmenetelre alapvetően egy kétévente bekövetkező fokozatváltás volt jellemző, amely az életpálya végéhez közeledve lelassult négyéves előresorolásokra (1-2-2-2-2-2-2-2-2-2-2-2-2-4-4-4), addig az új ütemezés szerint az életpálya elejét gyors, éves fizetési fokozatváltások jellemzik, amelyek előbb két, majd háromévenkénti előresorolásra lassulnak, az életpálya végéhez közeledve pedig négyévente történik az átsorolás (1-1-1-1-2-2-2-2-2-2-3-3-3-4-4-4). A besorolási rendszerben történt változások érintették a besorolási fokozatok számát is. 2001.07.01. napja előtt összesen kilenc besorolási fokozatot különböztethettünk meg, a módosítást követően azonban a besorolási fokozatok száma lecsökkent hatra. Egyúttal jelentősen megemelkedtek a fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószámok összegei. Az 1. fizetési fokozathoz tartozó szorzószám 1,25-ről 2,1-re emelkedett, illetve a legmagasabb, 17-es fizetési fokozathoz tartozó szorzószám 3,40-ről 6,0-ra emelkedett.

2.13. táblázat: Az I. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatok változása

2001.07.01-ig				2001.07.01-től			
Besorolási fokozat	Fizetési fokozat	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorzó-szám	Szorzó-szám	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Fizetési fokozat	Besorolási fokozat
Gyakornok	1	0-1	1,25	2,1	0-1	1	Gyakornok
Fogalmazó II.	2	1-3	1,55	3,0	1-2	2	Fogalmazó
	3	3-5	1,65	3,2	2-3	3	
Fogalmazó I.	4	5-7	2,00	3,5	3-4	4	Tanácsos
	5	7-9	2,10	3,7	4-6	5	
Titkár II.	6	9-11	2,35	3,9	6-8	6	Vezető-tanácsos
	7	11-13	2,50	4,2	8-10	7	
Titkár I.	8	13-15	2,60	4,4	10-12	8	Vezető-tanácsos
	9	15-17	2,65	4,6	12-14	9	
Tanácsos II.	10	17-19	2,80	4,8	14-16	10	Főtanácsos
	11	19-21	2,85	5,1	16-19	11	
Tanácsos I.	12	21-23	2,90	5,2	19-22	12	Főtanácsos
	13	23-25	2,95	5,3	22-25	13	
Főtanácsos	14	25-29	3,10	5,6	25-29	14	Vezető-főtanácsos
	15	29-33	3,20	5,7	29-33	15	
Szak-főtanácsos	16	33-37	3,30	5,8	33-37	16	Vezető-főtanácsos
	17	37 év felett	3,40	6,0	37 év felett	17	

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 24. § és 73. § (2) bekezdése (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

A II. besorolási osztályon belül a módosítás érintette a fizetési fokozatok számát is. Míg korábban 15 fizetési fokozatból állt össze a középfokú végzettségűek illetménytáblázata, a fizetési fokozatok száma – az I. besorolási osztályhoz igazodóan – 17-re emelkedett. Ehhez igazodóan szintén emelkedett az utolsó fizetési fokozathoz tartozó közzszolgálati jogviszony időtartama 34 évről 37 évre és felette. Míg korábban az előmenetelre az életpálya elején kétévente esedékes előmenetel volt jellemző, amely aztán három évre nő, az életpálya vége féle pedig váltakozva érvényesítette a két és a háromévenkénti előresorolást (2-2-2-2-2-2-3-3-3-3-2-2-3), addig a módosítás eredményeként az életpálya elején megmaradt a kétévenkénti előmenetel, amelyet az életpálya közepén háromévenkénti előmenetel vált, ami végül visszatér kétévenkénti átsorolásra (2-2-2-2-2-2-3-3-3-3-3-2-2-2-2).

2.14. táblázat: Az II. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatok változása

2001.07.01-ig				2001.07.01-től				
Besorolási fokozat	Fizetési fokozat	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorzó -szám	Szorzó- szám	Közzszolgálati jogviszony időtartama (év)	Fizetési fokozat	Besorolási fokozat	
Gyakornok	1	0-2	1,00	1,5 <sup>60</sup>	0-2	1	Gyakornok	
Előadó II.	2	2-4	1,25	1,9	2-4	2	Előadó	
	3	4-6	1,35	2,0	4-6	3		
Előadó I.	4	6-8	1,55	2,2	6-8	4		
	5	8-10	1,60	2,25	8-10	5		
	6	10-12	1,65	2,3	10-12	6		
Főelőadó III.	7	12-15	1,80	2,5	12-15	7		Főelőadó
	8	15-18	1,85	2,6	15-18	8		
	9	18-21	1,90	2,65	18-21	9		
Főelőadó II.	10	21-24	2,00	2,7	21-24	10		
	11	24-27	2,05	2,8	24-27	11		
Főelőadó I.	12	27-29	2,10	2,85	27-29	12		
	13	29-31	2,20	2,9	29-31	13		
Főmunka- társ	14	31-34	2,30	3,3	31-33	14	Főmunka- társ	
	15	34 év felett	2,40	4,0	33-35	15		
				4,2	35-37	16		
				4,4	37 év felett	17		

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 24. § és 73. § (2) bekezdése (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

A besorolási rendszerben történt változások érintették a besorolási fokozatok számát is. 2001.07.01. napja előtt összesen hét besorolási fokozatot különböztethettünk meg, a módosítást követően azonban a besorolási fokozatok száma lecsökkent négyre (annak ellenére is, hogy a fizetési fokozatok száma kettővel megnőtt). Egyúttal jelentősen megemelkedtek a fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószámok összegei. Az 1. fizetési fokozathoz tartozó szorzószám 1,00-ről 1,5-re emelkedett, illetve a legmagasabb, 15-ös fizetési fokozathoz tartozó szorzószám 2,40-ről az új 17. fizetési fokozatban már 4,4-re emelkedett (a 15. fizetési fokozatban a szorzószám összege 4,0 lett).

<sup>60</sup> Érdekes történelmi anekdota, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény megjelenésekor a II. besorolási osztály gyakornok besorolási fokozatához tartozó fizetési fokozat szorzószáma véletlenül tizedesjegy feltüntetése nélkül került kihirdetésre, így az nem 1,5-szörös szorzószám volt, hanem tizenötszörös. Az elírás a törvényben megmaradt egészen 2003. július 1-ig, amikor is a fizetési fokozat szorzószámát felemelték 1,6-re.

Láthatjuk tehát, hogy jelentősen átalakult az I. és a II. besorolási osztály illetménytáblázata. Átalakult a besorolási fokozatok rendszere, megemelkedtek a fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószámok, illetve a II. besorolási osztályon belül új fizetési fokozatok jelentek meg. Ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy a Ktv. módosítása alapvetően érintetlenül hagyta a szolgálati időn alapuló besorolási illetményrendszer intézményét, így a bérrendszer ezen technikai jellegű módosítását a bérezési rendszer szempontjából semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Jelentős változást hozott a törvénymódosítás az ügykezelői és fizikai munkakörben foglalkoztatottak esetében azáltal, hogy az ügykezelők és a fizikai alkalmazottak a Ktv.-ből az Mt. hatálya alá kerültek.<sup>61</sup> A módosítás magával hozta a Ktv.-ben alkalmazott besorolási bérrendszer megszűnését is, így esetükben a munkáltatók teljes szabadságot kaptak a bérek megállapításában. Ennek figyelembe vételével a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Korábban láthattuk már, hogy a Ktv. megteremtette a munkáltatónak a szabadságot arra vonatkozóan, hogy ha a következő besorolási fokozathoz jogszabály, illetve a közigazgatási szerv nem írt elő feltételeket, de a köztisztviselő az adott szervezetben hasznosítható új ismereteket szerez, vagy „kiválóan alkalmas” minősítést kap, illetve kimagasló munkát végez, őt az előírt várakozási idő lejárta előtt eggyel magasabb besorolási fokozat legmagasabb fizetési fokozatába lehet sorolni. Ez a szabály akként módosult, hogy a hasznosítható új ismeret megszerzésének legalább féléves képzési időszakot fel kell ölelnie, továbbá az előresorolás alkalmával az eggyel magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába lehet sorolni. A módosításokat technikai jellegű változásoknak tekinthetjük, a bérezési rendszert önmagában nem változtatják meg, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a pályaelőmenetelt és az irreguláris besorolási lehetőségeket érinti az az új szabály, miszerint azt a köztisztviselőt, aki állam- és jogtudományi doktori, igazgatásszervezői, okleveles közgazdász képesítést, illetve a Rendőrtiszti Főiskolán oklevelet szerzett, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni, akkor is, ha közszolgálati

---

<sup>61</sup> Horváth István: Duplikált közszolgálat. A közalkalmazotti és köztisztviselői jogállás elvi és tételes ellentmondásai. p. 10. <http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/duplikalt.pdf> (a letöltés időpontja: 2018. március 15.)

jogviszonyban töltött ideje ehhez a besorolási fokozathoz előírt időtartamot nem éri el. Fontos látnunk, hogy a korábbiaktól eltérően ebben az esetben a magasabb besorolási fokozatba történő besorolás nem lehetőség a munkáltató számára, hanem kötelezően alkalmazandó szabály. Ugyanakkor ezt a módosítást is technikai jellegű változásoknak tekinthetjük, a bérezési rendszert önmagában nem változtatják meg, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Hasonló alapelveken nyugszik az az új szabály is, amely szerint azt a pályakezdő köztisztviselőt, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte meg, a fogalmazó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába, illetve előadó besorolási fokozat 2-es fizetési fokozatába kell sorolni. A korábbi okfejtés mentén ezt a változást is technikai jellegűnek tekinthetjük, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A besorolási fokozatok változása magával hozta az adományozható címzetes címek megváltozását is. Az elnevezéseken túl módosultak az adományozhatóság feltételeként megszabott közszerületi jogviszonyban töltött időre vonatkozó előírások is. Az új szabályok szerint a hivatali szervezet vezetője a tartósan kiemelkedő munkát végző felsőfokú iskolai végzettségű, közigazgatási szakvizsgával rendelkező köztisztviselőnek címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi, a középiskolai végzettségű köztisztviselőnek címzetes főmunkatársi címet adományozhat. Címzetes vezető-tanácsosi cím a legalább 5, címzetes főtanácsosi cím a legalább 12, címzetes vezető-főtanácsosi cím a legalább 20, címzetes főmunkatársi cím a legalább 18 év közszerületi jogviszonyban töltött idővel rendelkező köztisztviselőnek adományozható. A köztisztviselő a címzetes vezető-tanácsosi címmel a vezető-tanácsos besorolási fokozat 7-es fizetési fokozatába, a címzetes főtanácsosi címmel a főtanácsos besorolási fokozat 11-es fizetési fokozatába, a címzetes vezető-főtanácsosi címmel a vezető-főtanácsos besorolási fokozat 14-es fizetési fokozatába, a címzetes főmunkatársi címmel a főmunkatárs besorolási fokozat 14-es fizetési fokozatába kerül. Tekintettel arra, hogy a változások nyomán a címzetes cím intézményrendszere sem céljában, sem fő karakterjegyeiben nem módosult, így a korábbi okfejtés mentén ezt a változást is technikai jellegűnek tekinthetjük, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.



A Ktv. módosítása során ugyanakkor megjelent a címzetes főjegyzői cím, amelyet a miniszterelnök adományozhat – a belügyminiszter javaslatára – határozatlan időre annak a tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek, aki:

- a cím adományozását megelőző tíz évben folyamatosan jegyzői, körzetközponti jegyző esetében legalább öt éve körzetközponti jegyzői tisztséget tölt be,
- „kiválóan alkalmas” minősítésű,
- a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal vezetőjének támogató véleményével rendelkezik.

Bérezés szempontjából fontos különbség a közigazgatás egyéb címzetes címei és a címzetes főjegyzői cím között, hogy míg az előbbi a soron kívüli előmenetel révén havi illetménynövekedést generál, addig a címzetes főjegyzői cím a havi illetményre nincsen ráhatással, azonban a címzetes főjegyző címe alapján egyszeri címadományozási juttatásra jogosult, melynek összege a költségvetési törvényben megállapított köztisztviselői illetményalap huszonnégyszerese. A címadományozási juttatás összegét és járulékait a központi költségvetés a Belügyminisztérium fejezeten belül, a tárca fejezeti kezelésű előirányzataként biztosítja. Mindezek alapján könnyen beláthatjuk, hogy a bérezési rendszer szempontjából az új cím bevezetése marginális jelentőségű, a szervezetekre nincsen közvetlen hatással, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Nagyon érdekesen változott a szakmai főtanácsadók bérezési rendszere. Amely része nem változott, az az, hogy a szakmai tanácsadó, illetve szakmai főtanácsadó a közigazgatási szervre vonatkozó szabályok szerint vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi, illetve főosztályvezetői illetményre jogosult. Ami viszont módosult, az a címet kapó/azzal rendelkező vezetők illetményszámításának módszertana. Amíg korábban a vezető esetében, ha a címmel járó illetmény magasabb volt, mint a vezetői illetménye, akkor a magasabb illetményre volt jogosult. Ez a szabály úgy módosult, hogy vezető esetében az alapilletményt és az illetménykiegészítést a címe alapján, a vezetői pótlékot a vezetői beosztásának megfelelő illetményrendszer szerinti alapilletmény figyelembevételével kellett megállapítani. Bár nagyságrendileg az illetményszámítás új módja nem hozott magával gyökeres változást a vezetői illetmények összecsúsztatásában, érdekes variációs előírásokat határozott meg a munkáltatók számára. A módosítást ugyanakkor technikai jellegűnek tekinthetjük, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a tanácsadói címekhez tartozó módosítás szerint a szakmai (fő)tanácsadói cím visszavonása esetén a köztisztviselő a címmel járó illetmény helyett a besorolás szerinti illetményére jogosult. Korábban a besorolási illetményén felül a tisztviselő jogosult volt automatikusan szakvizsga-pótlékra is. Fontos ugyanakkor felhívunk a figyelmet arra, hogy ettől kezdve a tisztviselő már nem azért nem lesz jogosult szakvizsga pótlékra, mert a jogalkotó csökkenteni szeretne volna az illetményét, hanem egészen egyszerűen a Ktv.-ből kikerült ez a pótlékfajta. Az adható pótlékok körének ilyen módon történő csökkentését úgy tekinthetjük, hogy kis mértékben bár, de csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában, így a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. módosításával megszületett az ún. főtisztviselői kar. A jogszabály szerint a kormányzati munka összkormányzati szemléletének erősítését, az államháztartás működtetésének hatékonyságát, az európai integrációval összefüggő tevékenység eredményességét, a vezetés és az irányítás hatékonyságának emelését, valamint a közigazgatási stratégiai döntések előkészítését kiemelt főtisztviselői kar szolgálja. A főtisztviselő feladata tehát, hogy munkakörének, beosztásának ellátása során segítse a közigazgatási stratégiai döntések, programok előkészítését és végrehajtását, az európai integrációval összefüggő kormányzati feladatok ellátását, és elvégezze a miniszterelnök – vagy megbízásából a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter – által esetenként meghatározott feladatokat. A főtisztviselői kar létszámát a Kormány évenként határozza meg oly módon, hogy az nem haladhatja meg a 300 főt, és nem lehet kevesebb, mint a korábban megállapított létszám 90%-a. A főtisztviselői kart olyan köztisztviselők alkotják, akiket a miniszterelnök kormányzati főtisztviselővé nevezett ki. A főtisztviselői kinevezés – pályázat, a köztisztviselő munkáltatójának véleménye alapján – annak a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező köztisztviselőnek adható, aki a Miniszterelnöki Hivatalban, minisztériumban, illetve a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló központi közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban áll, vagy sikeres pályázat alapján a főtisztviselői kinevezéssel egyidejűleg a felsorolt közigazgatási szervek valamelyikénél közszolgálati jogviszonyt létesít és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges biztonsági feltételeknek megfelel.

Bérezés szempontjából a főtisztviselő alapilletményre jogosult, amelynek összege az illetményalap tizenháromszorososa. Felsővezetői munkakört betöltő főtisztviselőnek főtisztviselői illetménypótlék jár, amelynek mértéke

- főosztályvezető esetében a főtisztviselői alapilletmény 25%-a,
- helyettes államtitkár, helyettes államtitkári juttatású személy esetében a főtisztviselői alapilletmény 50%-a,
- közigazgatási államtitkár, államtitkári juttatású személy esetében a főtisztviselői alapilletmény 100%-a.

A főtisztviselő illetménykiegészítésre, vezető főtisztviselő vezetői alapilletményre és egyéb illetménypótléokra nem jogosult. A főtisztviselő illetményéről a miniszterelnök a kinevezésben rendelkezik. A főtisztviselői kinevezéssel együtt járó személyi juttatás fedezetül szolgáló előirányzat pénzügyi feltételeit az éves költségvetési törvénynek a Miniszterelnökség fejezetében kellett biztosítania.

A főtisztviselők tehát kiemelt stratégiai feladatokat láttak el a közigazgatáson belül. Ennek megfelelően bérezésük is magasabb volt, mint az átlagos tisztviselőknek, azonban a „bértáblájuk” rendkívül kötött volt, az illetményüket megállapítása során a miniszterelnök abba érdemi döntési jogkörrel nem rendelkezett. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a kiemelt bérezés a kiemelt feladatnak szólt, az illetmény megállapításában nem játszott közre a tisztviselő életkora, szakmai tapasztalata, iskolai végzettsége stb. Egyrészt tehát megfigyelhetünk egy a feladathoz (munkakörhöz) kapcsolódó új, magasan honorált bérezési elem (főtisztviselői illetmény) megjelenését, másrészt az új bérezési elem meghatározásában a munkáltató nem rendelkezett érdemi szabadsággal, így a változást az illetményrendszer szempontjából mind a zárt, mind a nyitott modell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az illetménymegállapítás szabályaiban történt változásként azonosíthatjuk azon rendelkezés megjelenését, miszerint az illetményt száz forintra kerekítve kell megállapítani. A kerekítés ugyanakkor nem minősül munkáltatói intézkedésen alapuló, az általánostól eltérő illetménymegállapításnak, így végső soron ezen új szabály megjelenésére csak mint technikai változásra tekinthetünk, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás jelentősen korlátozta az önkormányzatok szabadságát az illetménymegállapításban azáltal, hogy míg korábban az illetményalapnak csak a minimum értékére vonatkozóan állapított meg a Ktv. előírásokat (az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékénél legfeljebb 10% ponttal lehetett alacsonyabb, és nem lehetett kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalaphoz), új szabály szerint az önkormányzat képviselő-testülete által meghatározott illetményalap nem haladhatja meg az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékénél magasabb összegű illetményalapot. Ez a rendelkezés alapvetően csökkentette a munkáltatók szabadságát az önkormányzati tisztviselők esetében az illetmények megállapításában, így a változást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az illetményrendszer szempontjából jelentős változásnak tekinthetjük, hogy megszűnt a személyi illetmény rendszere. Korábban a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a Ktv.-ben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthatott meg a munkáltató az érintett közigazgatási szerv éves költségvetésében megállapított létszám legfeljebb 40%-ának. A személyi illetmény eltörlése révén jelentősen csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában általánosan a közigazgatásban, így a változást a zárt rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Változtak az alapilletmény eltérítés szabályai is. Korábban a hivatali szervezet vezetője a megállapított személyi juttatások előírásaitól belül munkájának értékelésétől függően a köztisztviselő alapilletményét legfeljebb 40%-kal megemelhette, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg (az államtitkár, a helyettes államtitkár, a főosztályvezető alapilletményét csak megemelni lehetett legfeljebb 40%-kal). Az új szabályok szerint a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét legfeljebb 20%-kal lehetett megemelni, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben megállapítani (ugyan ezek a szabályok lettek érvényesek az államtitkárra, a helyettes államtitkárra és a főosztályvezetőre is). Apróbb garanciális szabályként megjelent, hogy a köztisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20%-kal csökkenhet. A módosítás révén tehát a munkáltató szabadsága erőteljesen csökkent a pozitív irányú alapilletmény eltérítés megállapításában, így ezt a változást a zárt rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az alapilletmény számításának szabályain túl jelentősen átalakultak az illetménykiegészítés szabályai is. A központi közigazgatásban az új szabályozás alapvetően egy ötös tagozódású illetménykiegészítés-rendszert hozott létre, amelyet az alábbi táblázat mutat be összefoglalóan.

2.15. táblázat: A központi közigazgatás illetménykiegészítési rendszere 2001.07.01 napjától

<b>Csoport</b>	<b>Felsőfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában</b>	<b>Középfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában</b>
Ktv. 44. § (5) bekezdésben meghatározott szervezetek	80%	35%
Ktv. 44. § (1) bekezdésben meghatározott szervezetek	50%	15%
Ktv. 44. § (2) bekezdésben meghatározott szervezetek	35%	15%
Ktv. 44. § (3) bekezdésben meghatározott szervezetek	30%	10%
Ktv. 44. § (4) bekezdésben meghatározott szervezetek	10%	0%

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) 46. § alapján a szerző saját szerkesztése

Szintén változtak az önkormányzatoknál foglalkoztatott tisztviselőkre vonatkozó illetménykiegészítésre vonatkozó szabályok. A kiegészítések új rendszerét a 2.16. táblázat mutatja be összefoglalóan.

Fontos szabályként jelent meg az illetménykiegészítés mértékének módosításán felül, hogy az önkormányzati tisztviselők esetében megállapított illetménykiegészítés a tárgyév végével megszűnik. Ha az önkormányzat ismételen nem állapít meg illetménykiegészítést, a köztisztviselő illetménykiegészítésre nem jogosult és illetménye ennek megfelelően csökken.

Bár számos változást megfigyelhetünk az illetménykiegészítés szabályaiban, a módosítások zöme a kiegészítés mértékének módosítására vonatkozik. Amit viszont változatlanul hagy a törvényt módosító, hogy a központi közigazgatásban a jogosultakat továbbra is megilleti az illetménykiegészítés, míg az önkormányzatok esetében a kiegészítés továbbra is „csak”

adható kategóriájú illetményelem. Ennek megfelelően a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

2.16. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere  
2001.07.01 napjától

<b>Csoport</b>	<b>Felsőfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában</b>	<b>Középfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában</b>
megyei önkormányzat, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzat	30%	10%
községi önkormányzat	10%	10%
nem megyei, nem körzetközponti feladatokat ellátó és nem községi önkormányzat	20%	10%
fővárosi kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat	30%	10%

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) 47. § alapján a szerző saját szerkesztése

A jogszabályi változások érintették a vezetői alapilletmények mértékét is. A változásokat a 2.17. táblázat tartalmazza összefoglalóan. A vezetői alapilletmények általános emelkedése mellett egyéb változást nem figyelhetünk meg a bérezés szempontjából, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az illetménykiegészítéshez hasonlóan meghatározott szervezeti kör szerinti differenciálódást figyelhetünk meg a vezetői pótlék mértékének meghatározásában is. Így például amíg egy minisztériumi főosztályvezető vezetői pótléka az alapilletménye 30%-a, a fővárosi közigazgatási hivatalnál, vagy a központi közigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél a főosztályvezető vezetői pótléka az alapilletménye 25%-a, míg a helyi és körzeti (nem megyei) illetékességű szervek esetében már csak az alapilletménye 20%-a. A vezetői pótlékok mértékének differenciálásán túl az esetek döntő többségében a pótléokra továbbra is normatív módon volt jogosult a vezető beosztású tisztviselő, ugyanakkor a 3000-nél több lakosú települések esetében a helyi önkormányzat rendeletben évente a tárgyévre vonatkozóan meghatározott mértékű vezetői illetménypótlékot állapíthatott meg. Fontos

szabályként jelent meg ebben az esetben is, hogy a megállapított vezetői illetménypótlék a tárgyév végével megszűnt. Ha az önkormányzat ismételt nem állapított meg vezetői illetménypótlékot, a köztisztviselő vezetői illetménypótléokra nem lett jogosult és illetménye ennek megfelelően csökkent. Tehát a jogalkotó a 3000 főnél nagyobb lélekszámú településeken némiképp bővítette a munkáltató szabadságát a vezetői pótlék megállapítása területén. Ebből kifolyólag a változást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

2.17. táblázat: A vezetők alapilletményének változása 2001.07.01 napjától

Vezetői típus		Alapilletménye 2001.07.01-től az illetményalap mértékének (szerese)	Alapilletménye 2001.07.01-ig az illetményalap mértékének (szerese)
miniszter		6,5	6,5
politikai államtitkár		5,5	-
államtitkár		9	5,5
helyettes államtitkár		8,5	5
főosztályvezető		8	4,5
főosztályvezető-helyettes		7,5	4
osztályvezető		7	3,5
jegyző, főjegyző	3000-nél kevesebb lakosú településen	6,25	3,75
	3000-10 000 lakosú településen	7,75	4
	10 000-100 000 lakosú településen	8	4,25
	fővárosi kerület	8,25	4,5
	megyei jogú város, megyei fővárosi	8,5	4,5

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) 48. § alapján a szerző saját szerkesztése

Változtak az éjszakai pótlék megállapítására vonatkozó szabályok is. Míg korábban az éjszakai pótlék mértéke az illetményalap 25%-a volt, a pótlék mértéke óránként az illetményalap 0,14%-ára változott. A változást alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Kiegészültek az idegennyelv-tudási pótlék szabályai is. Új elemként jelent meg, hogy az angol, francia és német nyelvek tekintetében a pótlék alanyi jogon jár, amelynek mértéke nyelvvizsgáknaként felsőfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 100%-a,

középfokú C típusú nyelvvizsga esetében az illetményalap 50%-a. Ha a tisztviselő angol, német, francia nyelvekből A vagy B típusú nyelvvizsgával rendelkezik, akkor felsőfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 50%-a, középfokú nyelvvizsga esetében az illetményalap 30%-a mértékű pótlékokra jogosult. A törvénymódosítás egyben felső korlátot is állít a nyelvpótlékok számára, idegennyelv-tudási pótlék legfeljebb az illetményalap 200%-áig állapítható meg. Az új nyelvpótlékok megállapítása tehát automatizmusok mentén történik, abba a munkáltatónak döntési jogköre nincsen. Ugyanakkor megjelenő új elemként egyértelműen az egyénhez kötődik, a betöltött munkakör vonatkozásában semmiféle kapcsolattal sem bír, így a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A képzettségi pótlékok köre szintén új elemmel egészült ki, a munkáltató képzettségi pótlékot állapíthatott meg a tisztviselőnek a tudományos fokozata után. A pótlék mértéke doktori (PhD) fokozat, vagy az azzal egyenértékű, vagy ennél magasabb tudományos fokozat esetén az illetményalap 75%-a. A képzettségi pótlék rendszerének egy elemmel történő bővítését technikai változásnak tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Új bérezési elemként jelenik meg a közigazgatáson belül a helyettesítés intézményrendszere. Ha a köztisztviselő a munkáltató intézkedése alapján munkakörébe nem tartozó munkát végez, és az eredeti munkakörét is ellátja, illetményén felül külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti. A helyettesítési díj mértéke időarányosan a helyettesítő köztisztviselő illetményének 25-50%-áig terjedhet. A helyettesítési díj mértékét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg. A helyettesítési díj a helyettesítés első napjától jár. A köztisztviselő akkor is jogosult a helyettesítési díjra, ha tartósan távol lévő köztisztviselőt helyettesít, illetve részben vagy egészben többletfeladatként betöltetlen munkakört lát el. A helyettesítési díj révén tehát nőtt a munkáltató szabadsága a többlet javadalmazás meghatározásában, amely összegét tekintve is jelentős volt, hiszen a helyettesítési díj alkalmazása révén a tisztviselő illetményét gyakorlatilag akár másfélszeresére is lehetett emelni. Tekintettel arra, hogy a helyettesítés eszköze elsődlegesen a szervezeten belüli munkaszervezést volt hivatott támogatni, nem javadalmazási funkciója volt, ezért az elmozdulást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. Megjegyzendő ugyanakkor a helyettesítési díj vonatkozásában is, hogy az új juttatási elem – a céljuttatáshoz hasonlóan – egyértelműen az egyénhez kapcsolódik. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1, 1, 1, 1, 2, 2); az új bérezési elem az egyénhez kapcsolódik



(1, 1); semleges változás (0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0, 0); az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1, -1, -2, -1, -1). Az elmozdulás összesített értéke: 3.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2003.01.01	A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény.

Az aktuális költségvetési törvény módosította a miniszter és a politikai államtitkár alapilletményét. Míg korábban ezen kör alapilletménye közvetlenül az illetményalapból volt kiszámítva, addig az új szabályozás szerint az alapilletmény mértéke a miniszter esetében a főtisztviselői alapilletmény 1,2-szerese, politikai államtitkár esetében a főtisztviselői alapilletmény 0,93-szorosa. Emlékezhünk rá, hogy a főtisztviselői alapilletmény az illetményalap tizenháromszorosa. Szintén a minisztert és a politikai államtitkárt érintő változás, hogy a vezetői illetménypótlék kivételével elveszítették a jogosultságukat az egyéb illetménypótlékokra. Tekintettel arra, hogy a változás nem érinti az illetményrendszer alapvető szerkezetét, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Új szabályként megjelent az a rendelkezés, hogy ha az I. besorolási osztályba sorolt felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a Kttv. szerint megállapított alapilletménye nem éri el a százezer forintos mértéket, akkor azt arra ki kell egészíteni. Ha a II. besorolási osztályba sorolt középiskolai végzettségű köztisztviselő alapilletménye nem éri el a mindenkori minimálbér mértékét, akkor azt arra ki kell egészíteni. Érdekes különbségként jegyezhetjük meg, hogy a középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők esetében az alapilletmény kiegészítése progresszív módon történik a mindenkori minimálbérhez kötve, míg a felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselők esetében az fix összeghez van kötve. A bérezési rendszer szempontjából a törvénymódosítás azonban nem jelentett érdemi változást, a bevezetett új szabály szerinti kiegészítések automatizmusok mentén történtek, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0, 0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2003.07.01	a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény.

A Ktv. átfogó módosítását hozta magával a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény.

Az egyik legfontosabb változás, hogy a törvénymódosítás eredményeként az ügykezelők visszakerültek az Mt. hatálya alól a Ktv. hatálya alá. Az új meghatározás szerint ügykezelő az, aki a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el. Díjazásukat tekintve az I. és a II. besorolási osztályba tartozó tisztviselőkéhez hasonló illetményképzési szabályokat határozott meg a Ktv. Az ügykezelőt a közszolgálati jogviszonyban eltöltött idejének megfelelően kell a fizetési fokozatba besorolni. Fontos különbség az I. és II. besorolási osztályhoz tartozó besorolási illetményrendszerrel szemben, hogy ügykezelők esetén csak egy besorolási fokozatot határozott meg a törvény, ebben a besorolási fokozatban pedig összesen 6 fizetési fokozatot állapított meg a jogszabály, mint ahogy azt az alábbi táblázat részletesen bemutatja.

2.18. táblázat: A III. besorolási osztály (ügykezelők) besorolási illetményrendszere  
2003.07.01 napjától

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorószám
ügykezelő	1	0-2	1,55
	2	2-10	1,85
	3	10-20	2,0
	4	20-30	2,25
	5	30-37	2,5
	6	37 év felett	2,75

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény. (a hatály napja: közlönyállapot) 36. § alapján a szerző saját szerkesztése

A besorolási rendszeren túlmenően, amennyiben az ügykezelő ügykezelőkből álló szervezeti egység vezetésére osztályvezetői megbízást kapott, abban az esetben az ügykezelő osztályvezető alapilletménye az illetményalap három és félszerese volt. Az alapilletményen túl az ügykezelők alapvetően a középiskolai végzettségű köztisztviselőkre irányadó illetménykiegészítésre voltak jogosultak.

Az ügykezelők visszahelyezése a Ktv. hatálya alá, valamint a kötelezően alkalmazandó illetmény-besorolási rendszer nagymértékben csökkentette a munkáltatók szabadságát az illetmények meghatározásában, ezért a változást a zárt rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás szintén érintette az I. és II. besorolási osztály besorolási illetményrendszerén belül az életpálya elejéhez tartozó szorzószámokat. Az I. besorolási osztályon belül módosultak a gyakornok és a fogalmazó besorolási fokozathoz tartozó szorzószámok (2,1-ről 3,1-re, 3,0-ről 3,2-re, illetve 3,2-ről 3,3-ra emelkedtek), a II. besorolási osztályon belül a gyakornok besorolási fokozaton belül végzett korrekciót a jogszabály a szorzószám esetében annak 1,5-ről 1,6-re történő megemelésével. A módosítás alapjaiban nem érintette az illetményképzés rendjét, a módosítást emiatt technikai jellegűnek tekinthetjük, ezért a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás eredményeként a szakmai (fő)tanácsadói címmel rendelkező vezetők esetében az illetmény meghatározás során visszatért a jogalkotó azon korábbi eljárási szabály alkalmazásához, hogy a szakmai tanácsadói, szakmai főtanácsadói címmel és vezetői megbízással, kinevezéssel rendelkező köztisztviselő a vezetői illetményre jogosult, ha az magasabb, mint a címe alapján számított illetménye. Ezen eljárásrend visszavezetését természetesen továbbra is technikai jellegűnek tekinthetjük, így semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Jelentőst változást figyelhetünk meg az éves illetményalap megállapításának szabályaiban az önkormányzati igazgatáson belül. Korábban az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben volt köteles – a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével – megállapítani úgy, hogy az nem haladhatta meg az államigazgatásban érvényes, központilag

megállapított illetményalap mértékét, illetve annál legfeljebb 10% ponttal lehetett alacsonyabb, és nem lehetett kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalaphoz. A törvénymódosítás azonban megszünteti a képviselő testület szabadságát az illetményalap meghatározásában, és egységesen a költségvetési törvényben rögzített illetményalap alkalmazását teszi kötelezővé. Bár a korábbi szabályozás sem tárta szélesre a képviselő-testület mozgásterét az illetményalap meghatározásában, a változás révén csökkent az önkormányzati igazgatáson belül a munkáltató szabadsága az illetményalap, ezen keresztül pedig az illetmények meghatározásában, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az önkormányzatokat érintő változás, hogy míg korábban a megállapított illetménykiegészítés a tárgyév végével megszűnt, továbbá ha az önkormányzat ismételen nem állapított meg illetménykiegészítést, a köztisztviselő illetménykiegészítésre nem volt jogosult és illetménye ennek megfelelően csökkent, addig az új szabályozás szerint azonban a helyi önkormányzat a már megállapított illetménykiegészítés mértékét nem csökkentheti. Ugyanezt a szabályozási elvet figyelhetjük meg a 3000 főnél több lakossal rendelkező településeken megállapított vezetői illetménypótlékok esetében. A változás hatására valamelyest csökkent az önkormányzatok szabadsága az illetmények megállapításában, jóval kötöttebbé vált az illetménykiegészítés megállapításának lehetősége, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén az önkormányzati tisztviselők illetményrendszerét befolyásoló változás volt, hogy a módosítás visszavezette az önkormányzati igazgatáson belül a személyi illetmény rendszerét. Az új szabályok szerint az önkormányzati hivatalnál, teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek a Ktv. illetményrendszerére vonatkozó szabályoktól eltérő – az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb 20%-áig – személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző. A személyi illetmény visszavezetése – még ha csak az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb 20%-áig terjedő mértékben – jelentősen növelte a munkáltató szabadságát az illetmények megállapításában, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás révén megszűnt az a kicsivel korábban bevezetett szabály, amely szerint ha az I. besorolási osztályba sorolt felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a Ktv. törvény szerint megállapított alapilletménye nem éri el a százezer forintos mértéket, akkor azt arra ki kell egészíteni. Ha a II. besorolási osztályba sorolt középiskolai végzettségű köztisztviselő alapilletménye nem éri el a mindenkori minimálbér mértékét, akkor azt arra ki kell egészíteni. A korrekciós szabály eltörlése a bérezési rendszer szempontjából nem jelentett érdemi változást, az illetmények megállapítása továbbra is automatizmusok mentén történtek, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Változtak az adható és a kiemelt nyelvek (angol, német, francia) esetén kötelezően adandó nyelvpótlékokra vonatkozó szabályok is. A változást a 2.19. és 2.20. táblázatok mutatják be részletesen. A nyelvpótlékot érintő módosítások eredményeként azon túl, hogy emelkedett a kiemelt nyelvek esetén a középfokú C típusú nyelvvizsga után járó pótlék összege, megjelent a nem kiemelt nyelvpótlék esetében is az A és a B típusú nyelvvizsga, illetve a kiemelt nyelvek esetében az alacsonyabb fokú C típusú nyelvvizsga honorálása. A jogalkotó eltörölte továbbá azt a szabályt, hogy idegennyelv-tudási pótlék legfeljebb az illetményalap 200%-áig állapítható meg. A módosítást követően már korlátozás nélkül lehetett idegennyelv-tudási pótlékot megállapítani.

3.19. táblázat: Változások az adható nyelvpótlékok vonatkozásában 2003.07.01 napjától

<b>Pótlék típusa</b>	<b>Pótlék mértéke 2003.07.01-től az illetményalap százalékában</b>	<b>Pótlék mértéke 2003.07.01-ig az illetményalap százalékában</b>
Felsőfokú C típusú nyelvvizsga	50%	50%
Felsőfokú A vagy B típusú nyelvvizsga	25%	-
Középfokú C típusú nyelvvizsga	30%	30%
Középfokú A vagy B típusú nyelvvizsga	15%	-

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény. (a hatály napja: közlönyállapot) 27 § (1) bekezdése alapján a szerző saját szerkesztése

3.20. táblázat: Változások a kötelezően adandó nyelvpótlékok vonatkozásában

2003.07.01 napjától

Pótlék típusa	Pótlék mértéke 2003.07.01-től az illetményalap százalékában	Pótlék mértéke 2003.07.01-ig az illetményalap százalékában
Felsőfokú C típusú nyelvvizsga	100%	100%
Felsőfokú A vagy B típusú nyelvvizsga	50%	50%
Középfokú C típusú nyelvvizsga	60%	50%
Középfokú A vagy B típusú nyelvvizsga	30%	30%
Alapfokú C típusú nyelvvizsga	15%	-

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2003. évi XLV. törvény. (a hatály napja: közlönyállapot) 27 § (2) bekezdése alapján a szerző saját szerkesztése

A nyelvpótlék megállapítása kapcsán ugyanakkor a munkáltató mozgástere alapvetően nem változott, az elfogadott módosítások az illetményrendszert magát nem változtatták meg, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (2, 1, 1, 2); semleges változás (0, 0, 0, 0). Az elmozdulás összesített értéke: 6.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2004.01.01	A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény.

A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény több ponton is módosította a Ktv.-t.

Az illetményrendszer szempontjából lényeges változás, hogy a jogalkotó felemelte a közigazgatási szervezeteken belül adható szakmai (fő)tanácsadói címek számát a felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselői létszám 10%-áról annak 15%-ára. Az intézkedés révén – még ha csak kis mértékben is, de – növekedett a munkáltató szabadsága a kötött illetményrendszertől eltérő illetmények megállapításában, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén változtak a főtisztviselők bérezésére vonatkozó szabályok is. Míg korábban a főtisztviselő illetménykiegészítésre, vezető főtisztviselő vezetői alapilletményre és egyéb illetménypótléokra nem volt jogosult, a módosítás eredményeként a főtisztviselők idegennyelv-tudási pótléokra jogosultságot szereztek. Számukra ugyanakkor egy – legalább középfokú – nyelvvizsga után a pótlék nem jár. A mérlegelési jogkörbe tartozó pótléokra jogosító nyelveket a kinevezésre, illetve munkáltatói jogkör gyakorlására jogosult vezető állapítja meg. A nyelvpótlékok rendszerének kiterjesztését a főtisztviselőkre alapvetően technikai jellegű változásnak tekinthetjük amiatt, hogy új bérelem nem született meg általa, így a módosítást semleges változásnak azonosíthatjuk.

Szintén a főtisztviselők illetményét befolyásoló változás volt, hogy a munkáltató lehetőséget kapott arra, hogy a főtisztviselő alapilletményét – a rendelkezési állományban lévők kivételével – a közigazgatási szerv számára megállapított személyi juttatások előirányzatán belül, szakmai munkája értékelése alapján legfeljebb 20%-kal megemelheti. Az eltérés a tárgyévre vonatkozik, azonban a főtisztviselő áthelyezése esetén, valamint rendelkezési állományba kerülésével megszűnik. A főtisztviselői illetmények pozitív irányú eltérésének lehetőségével a munkáltatók szabadsága növekedett ezen szűk réteg illetményének meghatározása területén, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1, -1). Az elmozdulás összesített értéke: -2.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2005.01.01	A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény. A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény

A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény több ponton is módosította a Ktv.-t a bérezés szempontjából.

Egyrészt a módosítás könnyítést vezetett be a szakmai tanácsadói cím adományozhatósági feltételei közé azáltal, hogy a szakmai tanácsadói címet már három év közigazgatási gyakorlattal rendelkező tisztviselőnek is lehetett adományozni (a korábbi öt év helyett). A

főtanácsadói cím esetében a jogalkotó megtartotta a tíz éves közigazgatási gyakorlat előírását. A könnyítés alapvetően nem befolyásolta a közigazgatás bérezési rendszerét, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A főtisztviselői kar illetményét érintő módosítás volt, hogy a főtisztviselői alapilletmények pozitív irányú eltérítésének lehetősége a korábban megállapított 20%-os mértékről 30%-os mértékűre emelkedett. A törvénymódosítás tehát tovább növelte a munkáltató szabadságát a főtisztviselői illetmények megállapításában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az alapilletmény eltérítésének lehetősége nemcsak a főtisztviselők esetében változott, hanem valamennyi köztisztviselő, illetve az államtitkárok, helyettes-államtitkárok és főosztályvezetők vonatkozásában egységesen úgy változott a szabályozás, hogy az alapilletményt a munkáltató legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. A módosítás következtében a munkáltatók szabadsága általánosan nőtt az illetmények megállapításában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. módosítása szintén érintette a céljuttatásra vonatkozó szabályokat, és bérezés szempontjából bevezette azt a szabályt, hogy a köztisztviselő számára tárgyévben megállapított céljuttatások együttes összege nem haladhatja meg a köztisztviselő egyévi illetményének 50%-át. Korábban a céljuttatás összegének nem volt jogszabályban rögzített felső határa, így a változás következtében némiképpen csökkent a munkáltató szabadsága a kifizethető jövedelem vonatkozásában, így a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Péptv.) elfogadásával az Országgyűlés megalkotott két új tisztviselői csoportot a közigazgatáson belül: a prémiumévek programban résztvevőket és a különleges foglalkoztatási állományba kerülőket. A programok életre hívásának célja a közszférában töltött életpálya elismerésének és méltó lezárásának lehetővé tétele, valamint a feladatalapú közigazgatás megteremtéséhez való rugalmas alkalmazkodás biztosítása. A Kormány egyszerre kívánta biztosítani a rugalmas foglalkoztatási kereteket és a közszolgálati életpálya elismerését azáltal, hogy megteremtette a közszférából való fokozatos, méltányos



kivonulás lehetőségét. A törvény által tehát a Kormány gondoskodni kíván a közigazgatást elhagyni kényszerülő munkavállalókról. A Péptv. törvény célja tehát, hogy létbiztonságot teremtsen a nyugdíjas évek eléréséig, illetve segítséget nyújtson a közszférán kívül történő mielőbbi elhelyezkedéshez, megfelelő juttatást biztosítva arra az átmeneti időre, amely az újabb foglalkoztatást megelőzi.<sup>62</sup>

Mind a két új csoport tagjaira azonos bérezési szabályok vonatkoztak: a programban résztvevők havonta a korábbi illetményük hatvan százalékának megfelelő mértékű juttatásban részesültek. Mindezek alapján a juttatásuk meghatározása automatizmusok mentén történt, a két új csoport megjelenése a bérrendszerre érdemi változást nem gyakorolt, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1); semleges változás (0, 0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1, -2). Az elmozdulás összesített értéke: -2.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2005.07.01	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi LV. törvény.

A törvényt módosítás létrehozta a jegyzők egy új csoportját a bérezési rendszeren belül: a kistérségi társulás székhely településének jegyzőjét. Esetükben az alapilletményük az illetményalap 8,25-szorososa, míg a vezetői illetménypótlék mértéke az alapilletmény 40%-a lett. Egy újabb jegyzői csoport megalkotását alapvetően technikai jellegű változásnak tekinthetünk, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2006.07.01	A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény.

Érintette a Ktv. bérezési rendszerét a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény hatályba lépése. A törvényt módosítás révén kikerültek a Ktv. hatálya alól az állami vezetők (miniszterelnök,

<sup>62</sup> <https://www.hrportal.hu/c/tajekoztato-a-premiumevok-programrol-es-a-kulonleges-foglalkoztatasi-allomanyrol-20050103.html> (a letöltés időpontja: 2018. március 15.)

miniszterek, államtitkárok, szakállamtitkárok), így a bérezésük tekintetében a továbbiakban nem a Ktv. volt az irányadó, megszületett az állami vezetői szolgálati jogviszony. Ezen csoport elválasztása a köztisztviselői jogviszonyból alapjaiban nem érintette a közigazgatás bérezési rendszerét, a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A módosítás továbbá megszüntette a főtisztviselők esetében a differenciált főtisztviselői illetménypótlék rendszerét, azt egységes platformra hozta azáltal, hogy csak a központi közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban álló főosztályvezető főtisztviselőnek jár főtisztviselői illetménypótlék, amelynek mértéke a főtisztviselői alapilletmény 25%-a. A főtisztviselői illetménypótlékkal érintett többi csoport (helyettes államtitkár, államtitkár, közigazgatási államtitkár) a korábban említett törvénymódosítás révén kikerült a Ktv. hatálya alól. Ennek megfelelően a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A törvénymódosítás szintén érintette a II. és a III. besorolási osztály illetményrendszerét. A II. besorolási osztályon belül a gyakornok besorolási fokozathoz tartozó 1-es fizetési fokozat szorzószáma 1,6-ről 1,79-ra emelkedett. A III. besorolási osztályon belül az 1-es fizetési fokozat szorzószáma 1,55-ről 1,79-re, míg a 2-es fizetési fokozat szorzószáma 1,85-ről 1,87-re emelkedett. A szorzószámok csekély mértékű emelése önmagában nem okozott érdemi változást a közigazgatás bérezési rendszerében, a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0, 0, 0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2006.08.10	A közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról szóló 2006. évi LXXII. törvény.

Az illetményrendszerre vonatkozó újabb módosításokat tartalmazott a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról szóló 2006. évi LXXII. törvény.

Fontos változásként jegyezhetjük fel, hogy míg korábban a politikai (fő)tanácsadói, illetve az önkormányzati (fő)tanácsadói munkakörök száma a közigazgatási szervnél foglalkoztatott

köztisztviselők létszámának öt százalékában volt maximalizálva, ez a maximum érték a közigazgatási szervnél foglalkoztatott köztisztviselők létszámának nyolc százalékára növekedett. Tekintettel arra, hogy a munkáltatóknak alapvetően szabad kezük volt ezen tanácsadói munkaköröket betöltők illetményének meghatározásában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a tanácsadói címeket érinti az a változás is, hogy a hivatali szervezet vezetője által kiosztható szakmai (fő)tanácsadói címek száma együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselői létszámának 20%-át. Ez a felső korlát korábban 15% volt. A kiosztható tanácsadói címek számának növekedése alapvetően növelte a munkáltatók szabadságát a besorolási rendszertől eltérő illetmények megállapításában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Új szabályként jelent meg az a rendelkezés, hogy a központi hivatal vezetőjének és helyettesének, testület által vezetett szerv esetében a testület elnökének és tagjainak, valamint a közigazgatási hivatal vezetőjének és helyettesének illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg azzal, hogy az illetmény az illetményalap huszonnyolcszorosát nem haladhatja meg. Tekintettel arra, hogy a központi hivatalok esetében a felső korlát betartása mellett a munkáltatónak érdemi szabadsága lett az illetmények meghatározásában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Ezen túlmenően szintén új szabályként jelent meg, hogy az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára főigazgatója és főigazgató-helyettese főosztályvezetői illetményre jogosult azzal, hogy a főigazgató alapilletménye az illetményalap 11-szerese, a főigazgató-helyettesé 9,5-szerese, továbbá egyéb juttatásait az Országgyűlés elnöke állapítja meg. Ebben az esetben a törvénymódosítás megőrizte a vezetői illetmény kötött alkalmazását, a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1, -1, -1). Az elmozdulás összesített értéke: -3.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2007.07.15	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény.

Jelentős módosításokat hozott magával a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény.

A törvénymódosítás megszüntette a főtisztviselői kar intézményrendszerét, annak illetményrendszerével együtt. Figyelemmel arra, hogy a főtisztviselői kar nagyon alacsony létszámmal működött a tisztviselői létszámhoz viszonyítva, így a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Megszületett egyúttal a kormányzati érdekből történő kirendelés intézménye, amelynek a bérezés szempontjából sajátos szabálya alakult ki azáltal, hogy a kormányzati érdekből kirendelt köztisztviselő illetménye és juttatásai nem csökkenhetnek a kirendelést követően. Ha a köztisztviselő a kirendelés helye szerinti közigazgatási szervnél kedvezőbb illetményre lenne jogosult, akkor illetményét ennek megfelelően kellett megállapítani. Hasonlóan kell eljárni a külön és egyéb juttatások tekintetében is. Ennek megfelelően könnyen előállhat olyan helyzet, hogy a kirendelt tisztviselő nem a szervezetnél általánosan alkalmazott illetmény meghatározási szabályok szerinti illetményben részesült. Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy a kirendelés során a tisztviselő továbbra is a Ktv.-ben meghatározott illetményben részesült, illetve a munkáltató szabadsága sem változott az illetmények meghatározásában, a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén változtak a helyi önkormányzatoknál megállapítható illetménykiegészítések mértékei. A változást a 2.21. és 2.22. táblázatok szemléltetik.

Az összefoglaló táblázatok alapján általánosságban kijelenthetjük, hogy az önkormányzati tisztviselők vonatkozásában nőtt a megállapítható illetménykiegészítés mértéke. Ugyanakkor az illetménykiegészítést az önkormányzatok továbbra is csak egységesen tudták megállapítani, a munkáltató szabadsága tehát alapvetően nem változott az illetmények megállapításában. A változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

2.21. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere (felsőfokú végzettségű tisztviselők vonatkozásában) 2007.07.15 napjától

<b>Csoport</b>	<b>Felsőfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában 2007.07.15-től</b>	<b>Felsőfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában 2007.07.15-ig</b>
megyei önkormányzat, megyei jogú város, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzat	40%	30%
községi önkormányzat	20%	10%
nem megyei jogú város, nem megyei, nem körzetközponti feladatokat ellátó és nem községi önkormányzat	30%	20%
fővárosi kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat	40%	30%

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 49. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

2.22. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere (középfokú végzettségű tisztviselők vonatkozásában) 2007.07.15 napjától

<b>Csoport</b>	<b>Középfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában 2007.07.15-től</b>	<b>Középfokú végzettségű tisztviselők illetménykiegészítésének mértéke az alapilletmény viszonyában 2007.07.15-ig</b>
megyei önkormányzat, megyei jogú város, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzat	20%	10%
községi önkormányzat	20%	10%
nem megyei jogú város, nem megyei, nem körzetközponti feladatokat ellátó és nem községi önkormányzat	20%	10%
fővárosi kerületi, illetve a fővárosi önkormányzat	20%	10%

Forrás: A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 49. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

A törvénymódosítás beemelte a Ktv.-be az újonnan létrejövő regionális államigazgatási szervek vezetőinek bérezését. A regionális államigazgatási szerv vezetőjének illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója legfeljebb az illetményalap 22-szeresében, vezető-helyettesének illetményét legfeljebb az illetményalap 17-szeresében állapíthatta meg. Tekintettel arra, hogy a regionális államigazgatási szervek esetében a felső korlát betartása mellett a munkáltatónak érdemi szabadsága lett az illetmények meghatározásában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A bérezés területén belül a jogszabályváltozás megalkotta az ún. projekt-prémium intézményrendszerét. A stratégiai kormányzati célok elérése érdekében a miniszterelnök összkormányzati projekt indításáról dönthet. Azon projekt tekinthető összkormányzati projektnak, amely legalább három minisztériumot érint – ideértve a Miniszterelnöki Hivatalt is – és időtartama legalább három hónap. A projektet vezető minisztert vagy kormánybiztost a miniszterelnök jelöli ki. Az összkormányzati projektben résztvevő köztisztviselő személyéről – a köztisztviselőt foglalkoztató miniszter véleményének kikérését követően – a miniszterelnök dönt. A projektet vezető miniszter vagy kormánybiztos – a miniszterelnök által az adott projekt tekintetében meghatározott összegben belül – dönt a projekttagok egyéni prémiumainak összegéről. A köztisztviselő számára tárgyévben megállapított projekt-prémium együttes összege nem haladhatja meg a köztisztviselő egyévi illetményének 50%-át. Fontos kritérium ugyanakkor, hogy a projekt-feladat nem lehet azonos a teljesítményértékelés során a köztisztviselő részére megállapított feladattal, valamint a célfeladattal. Nem fizethető projekt-prémium továbbá, ha a köztisztviselő kormányzati kirendelés keretében látja el a feladatot.

Bár a projekt-feladat intézménye természetszerűen jóval kevesebb tisztviselőt érint, mint például adott esetben a célfeladat intézménye, ugyanakkor mégis kiemelt érdemel abból kifolyólag, hogy végső soron egy adott feladat (ergo munkakör) elvégzését honorálja általa a projekt-prémium. Ennek összegének megállapításában a munkáltató a felső korlát betartása mellett szabadon dönthet, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0, 0, 0); az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -2.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2007.12.07	Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény. Az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről szóló 374/2007. (XII.23.) Korm. rendelet.

Érdekes módosítást hozott magával az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi CLII. törvény.

A törvénymódosítás felhatalmazta a Kormányt arra, hogy rendeletben állapítsa meg az Európai Unió magyar soros elnökségében közvetlenül résztvevő köztisztviselők kiválasztására, valamint többletmunkájukhoz és képzési többletterhükhöz kapcsolódó anyagi elismerésük feltételeire, módjára és mértékére vonatkozó szabályokat, továbbá a képzésükre és a képzéssel kapcsolatos kötelezettséjükre vonatkozó eltérő szabályokat. A felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről szóló 374/2007. (XII.23.) Korm. rendeletet.

Az anyagi elismeréshez kötődően a Kormány megalkotta az EU-elnökségi pótlék intézményét. A rendelet alapján az elnökségi stáb-tagnak, az ügykezelőnek és a dossziéfelelősnek többletmunkája, képzési többletterhe elismeréseként félévente egy összegben kifizetésre kerülő EU-elnökségi pótlék adható. A pótlék mértéke és esedékessége igazodik az elnökségi stáb-tag, az ügykezelő és a dossziéfelelős elnökségi feladataihoz. Az EU-elnökségi pótlék mértéke a tisztviselő kifizetés esedékességét megelőző, hat havi illetményének százalékában meghatározott összege. A pótlékok összegét a 2.23. és 2.24. táblázatok mutatják be részletesen.

Az összefoglaló táblázatokból jól látszik, hogy az „alapfeladat” ellátásban részt vevő tisztviselők fixen jogosultak hat havi illetményük meghatározott százalékára, míg az ügykezelői és dossziéfelelősi feladatok ellátásért az alapilletmény meghatározott százaléka maximum juttatásként adható. Az ügykezelők és dossziéfelelősök EU-elnökségi pótlékának pontos összegét az elnökségi többletfeladatokhoz igazítottan a központi közigazgatási szerv vezetője állapítja meg.

2.23. táblázat: A soros magyar EU elnökség alatt adható EU-elnökségi pótlék mértéke (A)

<b>Az EU-elnökségi pótlék kifizetésének időpontja</b>	<b>Az Európai Unió Tanácsát előkészítő szervek elnöki feladatait ellátó tisztviselő esetében</b>	<b>Az EU-elnökség központi és tárcakoordinációs feladatait ellátó vezető tisztviselő esetében</b>
2009. január	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 30%-a
2009. július	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 30%-a
2010. január	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 30%-a
2010. július	hat havi illetmény 40%-a	hat havi illetmény 40%-a
2011. január	hat havi illetmény 40%-a	hat havi illetmény 40%-a
2011. július	hat havi illetmény 50%-a	hat havi illetmény 50%-a
2011. december	hat havi illetmény 25%-a	hat havi illetmény 25%-a

Forrás: Az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről szóló 374/2007. (XII.23.) Korm. rendeletet 7. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

2.24. táblázat: A soros magyar EU elnökség alatt adható EU-elnökségi pótlék mértéke (B)

<b>Az EU-elnökségi pótlék kifizetésének időpontja</b>	<b>Az Európai Unió Tanácsát előkészítő szervek elnökségi feladataiban részt vevő tisztviselő, valamint az EU-elnökség központi és tárcakoordinációs feladatait ellátó tisztviselő esetében</b>	<b>Az EU-elnökségi feladatot ellátó ügykezelők esetében legfeljebb</b>	<b>A dossziéfelelősök esetében legfeljebb</b>
2009. január	hat havi illetmény 25%-a	-	-
2009. július	hat havi illetmény 25%-a	-	-
2010. január	hat havi illetmény 25%-a	-	-
2010. július	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 20%-a	hat havi illetmény 25%-a
2011. január	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 20%-a	hat havi illetmény 25%-a
2011. július	hat havi illetmény 40%-a	hat havi illetmény 30%-a	hat havi illetmény 35%-a
2011. december	hat havi illetmény 25%-a	hat havi illetmény 10%-a	hat havi illetmény 15%-a

Forrás: Az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről szóló 374/2007. (XII.23.) Korm. rendeletet 7. § alapján (a hatály napja: közlönyállapot) a szerző saját szerkesztése

Bár az EU-elnökségi pótlék csak rövid ideig – a soros magyar EU elnökséghez kapcsolódóan – létezett, érdemes kitérnünk rá abból a szempontból, hogy általa a munkáltatók többlet javadalmazást állapíthattak/állapítottak meg azon tisztviselők számára, akik valamilyen többlet, vagy speciális feladatot láttak el, így végeredményben újból megjelent kvázi az elvégzendő feladat valamilyen formájú javadalmazása. Ennek megfelelően az új pótlék megjelenését a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásként



azonosíthatjuk. A változás összegzése: az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2008.01.01	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény.

Szintén a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény módosította 2008.01.01 hatállyal az illetményeltérítésekre vonatkozó szabályokat is.

Az új szabályok szerint a hivatali szerv vezetője tárgyévet megelőző év szakmai munkája értékelése alapján – ide nem értve, ha a köztisztviselő kinevezése év közben történik, vagy áthelyezésére kerül sor – a tárgyévre vonatkozóan a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét december 31-ig – helyi önkormányzatnál tárgyév március 1-jétől következő év február végéig – terjedő időszakra legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. Az eltérítésről a hivatali szervezet vezetője minden év január 31-ig – helyi önkormányzatnál március 1-jéig – dönt. Az így megállapított eltérítés mértéke tárgyévben nem módosítható. A főjegyző, illetve a jegyző részére a polgármester – a teljesítményértékeléstől függően – személyi illetmény megállapítására is jogosult.

Az illetményeltérítés kapcsán változatlan annak meghatározott mértéke (+30% és -20%), ugyanakkor fontos korlátozó szabályként jegyezhetjük fel, hogy az eltérítés odaítéléséhez a tárgyévet megelőző év értékelése szükséges, tovább hogy az eltérítés mindig csak egy évre (kvázi tárgyévre) szól. Szintén a munkáltató szabadságát korlátozó szabályként lépett be, hogy a megállapított eltérítés tárgyévben nem módosítható. Oldja ugyanakkor a szigorú korlátozást két kivétel megfogalmazása, ha a köztisztviselő kinevezése év közben történik, illetve amennyiben áthelyezésre kerül sor. Összességében tehát bár az eltérítés szélső értékei nem változtak, a munkáltatókra bevezetett szigorú eljárási szabályok igaz, hogy csak kis mértékben, de csökkentették az illetmények megállapításának szabadságát, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2010.01.01	A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény.

A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény módosította a Ktv. bérezési rendszerét.

A módosítás eredményeként változtak az illetményeltérítésre vonatkozó szabályok aszerint, hogy a tárgyévre vonatkozóan megállapított alapilletmény eltérítés a tárgyévben akkor módosítható, ha a tárgyévben a köztisztviselő vezetői kinevezést, megbízást, kormánytanácsadói, kormányfőtanácsadói, miniszteri tanácsadói, miniszteri főtanácsadói megbízást kap, vagy azt tőle visszavonják, illetve címadományozásra, vagy annak visszavonására, vagy a szakirányú felsőfokú végzettség megszerzéséből fakadó I. besorolási osztályba történő átsorolásra kerül sor. A módosítás eredményeként az alapilletmény nem lehet alacsonyabb, mint a Ktv. alapján az eltérítés nélkül meghatározott összeg. A törvényt módosítás tehát lehetővé tette a munkáltató számára, hogy egyes meghatározott esetekben szabadon változtassa az eltérítés mértékét, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2010.05.29	A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLVIII. törvény.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLVIII. törvény több ponton is módosította a Ktv. bérezési rendszerét.

A módosítás eredményeként külön bérezési szabályok léptek hatályba a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár vonatkozásában. A közigazgatási államtitkár alapilletménye a köztisztviselői illetményalap 12-szerese. A közigazgatási államtitkár illetménykiegészítésre jogosult, amelynek összege az alapilletmény 50%-a. Emellett vezetői illetménypótléka jogosult, amely az alapilletmény 65%-a. A közigazgatási államtitkár alapilletményét a miniszter át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 30%-kal megemelheti.

A helyettes államtitkár alapilletménye a köztisztviselői illetményalap 9-szerese. A helyettes államtitkár illetménykiegészítésre jogosult, amelynek összege az alapilletmény 50%-a. Emellett vezetői illetménypótléka jogosult, amely az alapilletmény 65%-a. Illetve a helyettes államtitkár alapilletményét is meg lehet emelni 30%-kal. A törvénymódosítás révén visszatértek a Ktv. szabályozási körébe a közigazgatási államtitkára, illetve a helyettes államtitkára vonatkozó szabályok. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy gyakorlatilag nem beszélhetünk új, illetve új típusú szabályok megjelenéséről, a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2010.07.06	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény.

Jelentősen módosította a Ktv.-t a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatályba lépése.

A kormánytisztviselői jogviszony megszületésével gyakorlatilag kettévált a Ktv. korábbi személyi köre. Az új foglalkoztatási jogszabályba a kormány irányítása alatt lévő intézmények dolgozói tartoztak, mint például minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok stb. A továbbiakban természetesen elkerülhetetlen, hogy a két jogviszony (köztisztviselők és kormánytisztviselők) bérezési rendszerének fejlődését párhuzamosan vizsgáljuk. Bérezés tekintetében továbbra is érvényben maradt a Ktv.-ben meghatározott besorolási illetményrendszer, ugyanakkor a Ktjv.-ben új bérezési elemet is felfedezhetünk.

Ilyen új elem a közigazgatási tanácsadói és a közigazgatási főtanácsadói címek bevezetése. A hivatali szervezet vezetője közigazgatási tanácsadói, illetve közigazgatási főtanácsadói címet adományozhat a meghatározott feltételekkel rendelkező kormánytisztviselőnek. A két adományozható cím együttesen nem haladhatja meg a közigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20%-át. A közigazgatási tanácsadó a közigazgatási szervezetre vonatkozó szabályok szerint vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezető-helyettesi illetményre, míg a közigazgatási főtanácsadó a közigazgatási szervezetre vonatkozó szabályok szerint vezetői pótlék nélkül számított főosztályvezetői

illetményre jogosult. Ha a közigazgatási (fő)tanácsadó vezetői munkakört tölt be, a vezetői illetményre jogosult, ha az magasabb, mint a címe alapján járó illetménye.

Fontos megjegyezni, hogy a Ktjv.-ben életre hívott új tanácsadói cím mennyiségében és javadalmazási gyakorlatában alapvetően megegyezik a Ktv. szakmai (fő)tanácsadói címével, ezért az új cím bevezetésével együtt járó változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. módosításával kikerült a törvényből az összkormányzati projekt, ezáltal a projekt-prémium intézménye. A projekt-prémium lehetőségének megszűnésével némiképp csökkent a munkáltató szabadsága a tisztviselő bérmegállapításában, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1); semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2010.09.01	Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról és módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény.

Módosította a Ktv. bérezési rendszerét az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról és módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény.

A módosítás eredményeként változott a politikai tanácsadók bérezése. Míg korábban a jogszabály csak azt a rendelkezést írta elő a vonatkozásukban, hogy illetményüket a besorolásától függetlenül a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg, az új szabályozás beépített egy felső korlátot, amely szerint a politikai (fő)tanácsadók tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó illetménye nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét. A törvénymódosítás révén a felső korlátot alkalmazni kellett a tisztviselők esetében az éves alapilletmény eltérítés, illetve az önkormányzatoknál megállapított személyi illetmény vonatkozásában, továbbá a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók havi munkabérének vonatkozásában is. Bár az alkalmazandó felső korlát meglehetősen magas havi illetményt tesz lehetővé, bevezetése csökkentette a munkáltatók szabadságát az illetmények meghatározásában, ezért a

módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2010.12.31	Egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény.

Érintette a Ktjv. bérezési rendszerét az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvény.

A törvénymódosítás bevezette az ún. integrált ügyfélszolgálati pótlékot. Integrált ügyfélszolgálati pótléokra jogosult az a kormánytisztviselő, aki a fővárosi és megyei kormányhivatalokon belül működő integrált ügyfélszolgálati irodán ügyfélszolgálati feladatok ellátásával összefüggő munkakört tölt be. A pótlék mértéke az alapilletmény 20%-a. A pótlék megállapítása tehát automatizmusok mentén történik, aki meghatározott munkakört tölt be, az jogosult a pótléokra. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a pótlék csak meghatározott munkakört betöltő tisztviselő számára adható, így kis mértékben bár, de a bérezési rendszeren belül megjelenik a betöltött munkakör javadalmazása. Ebből kifolyólag a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2011.01.01	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXIV. törvény.

Jelentős változást hozott magával a Ktv. bérezési rendszerében a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXIV. törvény.

A törvénymódosítás alapján megváltoztak az alapilletmény-eltérítés szabályai. Míg korábban a munkáltató a tárgyévre vonatkozóan a köztisztviselő besorolása szerinti fizetési fokozathoz

tartozó alapilletményét december 31-ig – helyi önkormányzatnál tárgyév március 1-jétől következő év február végéig – terjedő időszakra legfeljebb 30%-kal megemelhette, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg, az új szabályok szerint a pozitív irányú eltérítés felső határa a tisztviselő alapilletményének 50%-ára emelkedett. A változás révén jelentősen nőtt a munkáltatók szabadsága az illetmények meghatározásában, a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén jelentős változás az önkormányzatok esetében, hogy amíg korábban személyi illetményt csak az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb 20%-áig lehetett megállapítani, a törvénymódosítás révén ez a felső korlát teljes mértékben megszűnt. A változás révén ebben az esetben jelentősen nőtt a munkáltatók szabadsága az illetmények meghatározásában, a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-2, -2). Az elmozdulás összesített értéke: -4.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2011.06.01	A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LII. törvény.

A Ktjv. vonatkozásában hozott változást a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2011. évi LII. törvény.

A törvénymódosítás megalkotott két új bérezési elemet: a céljuttatást másik minisztériumban foglalkoztatott kormánytisztviselő részére, illetve a kutatói céljuttatást.

A miniszter több minisztériumot érintő feladat összehangolt végrehajtása érdekében az érintett miniszter egyetértésével – a Ktv.-ben meghatározott célfeladaton túl – célfeladatot állapíthat meg az irányítása alatt nem álló minisztériumban foglalkoztatott kormánytisztviselő részére. A célfeladathoz kapcsolódó céljuttatást a célfeladatot kitűző miniszter állapítja meg. A kutatói céljuttatás esetében pedig a kormányzati tevékenység támogatására a hivatali szervezet vezetője kutatási megállapodást köthet a kormánytisztviselővel. A kutatás eredményes végrehajtása esetén a kormánytisztviselőt kutatói céljuttatás illeti meg. Fontos

megjegyezni, hogy mind a két céljuttatás esetében a törvényalkotó visszautal a Ktv.-ben meghatározott szabályokra, így a céljuttatás összege a tisztviselő számára tárgyévben megállapított céljuttatások együttes összege továbbra sem haladhatja meg a tisztviselő egyévi illetményének 50%-át. Bár ezáltal a bérezés szempontjából alapvetően nem nő a munkáltató szabadsága, ugyanakkor mind a két új bérezési elem valamilyen feladat (ergo munkakör) ellátását díjazza, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásként azonosíthatjuk. A változás összegzése: az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2012.01.01	Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény.

A Ktjv.-t érintette az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. törvény.

A módosítás eredményeként változtak a testület által vezetett szerv vezetőinek illetményképzésére vonatkozó szabályai. Korábban a testület által vezetett szerv esetében a testület elnökének és tagjainak, valamint a megyei, fővárosi kormányhivatal főigazgatójának és igazgatójának az illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapíthatta meg azzal, hogy az illetmény az illetményalap huszonnyolcszorosát nem haladhatja meg. Egyfajta rétegződés eredményeként az új szabályozás szerint a testület elnökének és tagjainak az illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg azzal, hogy az illetmény az illetményalap huszonnyolcszorosát nem haladhatja meg. A megyei, fővárosi kormányhivatal főigazgatójának és igazgatójának az illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg azzal, hogy a főigazgató esetében az illetmény az illetményalap huszonhatszorosát, igazgató esetében az illetmény az illetményalap huszonnégyeszeresét nem haladhatja meg.

Új szabályként jelent meg a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetőjének illetményképzése. A Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetőjének az illetményét a kinevezési jogkör gyakorlója – a kormány megbízott javaslatára – állapítja meg azzal, hogy az illetmény az illetményalap huszonhatszorosát nem haladhatja meg. A Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezető-helyettesének az illetményét a kinevezési jogkör gyakorlója – az intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetőjének a javaslatára –

állapítja meg azzal, hogy az illetmény az illetményalap huszonnégyszeresét nem haladhatja meg.

A módosítás révén bár egyes esetekben a munkáltatónak az illetmények megállapításában csökkent a mozgástere olyan szempontból, hogy csökkent az adható maximális illetmény mértéke, a megállapítás módja azonban lényegében nem változott, továbbra is szabadon dönthetett az illetmény mértékéről a megadott kereteken belül. Mindezek alapján a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2012.03.01	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény.

Számos tekintetben hozott gyökeres változást 2012.03.01 napja, amikorra hatályba lépett a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.). A Kttv. hatályba lépésével párhuzamosan hatályon kívül helyezte a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszítő szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény a Ktv. és Ktjv. rendelkezéseit azok valamennyi módosításával együtt. Az új közigazgatási foglalkoztatási törvény – néhány kivételtől eltekintve – integrálta a korábban szétválasztott köztisztviselőkre és kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat. A következőkben a közigazgatásra vonatkozó bérezési rendszer fejlődésének vizsgálatakor a Kttv. bérezési rendszerét veszem alapul.

A Kttv. gyakorlatilag változtatás nélkül átemelte a Ktv. illetményrendszerét az I. és II. besorolási osztályokban. Alapvetően a besorolás és a pályaelőmenetel rendszere sem változott, illetve az illetményképzés és az illetményrendszer elemei sem változtak. Jelentős változást jelentett ugyanakkor, hogy az ügykezelők esetében (III. besorolási osztály) megszűnt a korábbi besorolási bértáblázat, és helyette a Kttv. keretszabályokon alapuló illetményképzést állapított meg, fenntartva egyúttal a korábban kialakult kettősséget, miszerint elkülönítve kezelte a kormányzati és a közszolgálati ügykezelőket. A kormányzati



ügykezelő illetményét a hivatali szervezet vezetője állapítja meg oly módon, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét, de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát. Az illetmény megállapításakor arányosan figyelembe kell venni a kormányzati ügykezelő szolgálati jogviszonyban töltött idejét. Az illetmény megállapításakor figyelembe veendő egyéb szempontokat a közszolgálati szabályzatban kell rögzíteni. A kormányzati ügykezelő osztályvezető illetményét szintén az előzőek szerint kell megállapítani azzal, hogy illetményének a vezetése alá tartozó kormányzati ügykezelők illetményét meg kell haladnia. Az ügykezelők részére illetményeltérítés, illetménykiegészítés, vagy – munkaköri pótlék kivételével – illetménypótlék nem állapítható meg.

A közszolgálati ügykezelők illetményképzésére alapvetően ugyanezek a szabályok érvényesek azzal a különbséggel, hogy esetükben nincsen lehetőség munkaköri pótlék megállapítására sem. Mindent egybevetve megállapíthatjuk, hogy az ügykezelői besorolási illetményrendszer megszüntetésével és a meghatározott keretek közötti szabad illetmény-meghatározás lehetőségével nőtt a munkáltató szabadsága ezen közszolgálati csoport illetményének meghatározásában, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Fontos változást jelentett azon szabály megalkotása, hogy a közigazgatási szervnél a tárgyévben a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya együttesen nem haladhatja meg az engedélyezett létszám tíz százalékát. Ezen mérték alól a közigazgatásért és igazságügyért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat. Bár már a Ktv. is megfogalmazott olyan megkötést (amelyet a Kttv. is átvett), hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag közszolgálati (illetve később kormányzati szolgálati) jogviszony létesíthető, a munkavállalóként egyébként foglalkoztatható személyek számának korlátozásával csökkent a munkáltató szabadsága a szervezeten belüli foglalkoztatási politika területén. Tekintettel arra, hogy a munkavállalók létszámának korlátozása önmagában nem módosította a tisztviselői illetményrendszert, a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Jelentősen módosultak a különféle adható címek rendszere azáltal, hogy a Kttv. megőrizte mind a Ktv.-ben életre hívott szakmai (fő)tanácsadó, mind pedig a Ktjv.-ben létező

közigazgatási (fő)tanácsadói címeket is. A címek adományozhatósági feltételei alapvetően nem változtak, viszont azáltal, hogy mind a két címet továbbra is az államigazgatási szerv felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszámának 20-20%-a kaphatta, ezeket összeadva a munkáltatónak lehetősége nyílt arra, hogy akár a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselői létszám 40%-ának a besorolási illetményrendszerrel eltérő (magasabb) bért állapítson meg. A munkáltató szabadsága tehát végső soron nagymértékben nőtt az illetmények megállapításában, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Az alapilletmény-eltérítést érintő változás, hogy míg korábban a Ktv. rendelkezése szerint a főosztályvezető alapilletményét – vezetői munkájuk értékelésétől függően – át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 30%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg a munkáltató, a Kttv. lehetőséget biztosított arra, hogy a pozitív irányú eltérés maximális mértéke akár 50% is legyen. Bár a rendelkezés csak egy kis csoportot érintett a közigazgatáson belül, de általa végső soron nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában, így a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén az alapilletmény-eltérítést érintő változás, hogy a főszabály szerint megállapított +50%-os és -20%-os eltérítéstől eltérő szabályokat fogalmazott meg a Kttv. a minisztériumok és a Miniszterelnökség vonatkozásában, ahol az eltérés maximum mértéke általánosan 30% lehetett. A korlátozó szabály tehát csökkentette a minisztériumokon és a Miniszterelnökségen belül a munkáltató szabadságát az illetmények meghatározásában, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Módosult az éjszakai pótlék összege is. Míg korábban a Ktv. rendelkezése alapján a pótlék mértéke óránként az illetményalap 0,14%-a volt, a Kttv. ezt a mértéket felemelte óránként az illetményalap 0,45%-ára. Tekintettel arra, hogy a pótlék megállapításainak feltételei nem változtak, így a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, ezért a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

A Ktv. és a Ktjv. egybeolvadása kapcsán fontos megjegyezni, hogy a Kttv.-ben is továbbélt a képviselő-testület hivatalában, illetve a főjegyző és a jegyző esetében a személyi illetmény megállapításának lehetősége.

A Kttv. lazított a célfeladattal kapcsolatosan a céljuttatásra vonatkozó szabályokon azáltal, hogy míg korábban a Ktv. rendelkezései szerint a köztisztviselő számára tárgyévben megállapított céljuttatások együttes összege nem haladhatta meg a köztisztviselő egyévi illetményének 50%-át, az új szabályozás megszüntette ezt a felső korlátot, így a munkáltató már szabadon állapíthatott meg céljuttatást. Mivel a változás révén alapvetően nőtt a munkáltató szabadsága a bérmegállapítás területén, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1); semleges változás (0, 0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-2, -2, -1, -1). Az elmozdulás összesített értéke: -5.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2012.07.01	A munka törvénykönyvéről szóló 2012. I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvény.

A bérezési rendszer szempontjából kis mértékben módosította a Kttv.-t a munka törvénykönyvéről szóló 2012. I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról szóló 2012. évi LXXXVI. törvény.

A módosítás eredményeként változott a munkavállalók alkalmazására vonatkozó korlátozás olyan módon, hogy az engedélyezett létszám 10% százalékában meghatározott korlát számítási módjából kikerültek a fizikai alkalmazottak. Ennek következtében bár elviekben több munkavállalót foglalkoztathattak a szervezetek, akiknek jóval szabadabban határozhatták meg a munkabérét, a bérezési rendszer szempontjából érdemi változás nem történt, a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, ezért a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2012.09.08	A közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII.31.) Korm. rendelet.

A közigazgatás bérezési rendszerén belül jelentős változásokat hozott magával a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII.31.) Korm. rendelet.

Egyrészt átkerültek a kormányrendeletbe olyan bérelemek, amelyek korábban törvényi szinten voltak szabályozva (képzettségi pótlék, céljuttatás, kutatói céljuttatás stb.), másrészt új elemként megjelent a munkaköri pótlék intézménye.

Munkaköri pótlékot kezdetben csak a minisztériumban, Miniszterelnökségen a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő számára lehetett megállapítani. A munkaköri pótlék csak abban a munkakörben fizethető, amelyet munkakör-elemzést követően értékelték a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által meghatározott szakmai módszertan alapján. A minisztériumban, Miniszterelnökségen a megállapított eredeti személyi juttatások előirányzatának tíz százalékát nem haladhatja meg a munkaköri pótléokra kifizethető összeg. Fontos szabály volt, hogy a kormánytisztviselő részére legfeljebb a besorolása szerinti alapilletménye 30%-ának megfelelő összeg fizethető munkaköri pótlékként. Amennyiben a kormánytisztviselő számára alapilletmény-eltérítést is megállapítottak, akkor a munkaköri pótlék és az eltérítés együttes összege nem haladhatja meg a kormánytisztviselő besorolása szerinti alapilletménye 50%-ának megfelelő összeget. Kormányzati ügykezelő részére legfeljebb az illetménye 30%-ának megfelelő összeg fizethető munkaköri pótlékként. Bár a munkaköri pótlék alkalmazása nem terjedt ki teljes mértékben a Kttv. hatálya alá tartozó szervezetek tisztviselőire és ügykezelőire, bevezetése jelentős lépés volt a betöltött munkakör szervezeten belüli értékének kifejezésében. Kiemelendő, hogy a munkaköri pótlék összegében is jelentősnek tekintető, hiszen mértéke elérhette az alapilletmény 30%-át is. Mindezek alapján a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: az új bérezési elem a munkakörhöz kapcsolódik (-2). Az elmozdulás összesített értéke: -2.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2013.01.01	Az egyes közszolgálati tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 415/2012. (XII.29.) Korm. rendelet. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény.

Az egyes közszolgálati tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 415/2012. (XII.29.) Korm. rendelet módosította a közszolgálati tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról szóló 249/2012. (VIII.31.) Korm. rendelet.

A változás legfontosabb eleme a bérezés szempontjából, hogy a munkaköri pótlék már nem csak a minisztériumokban és a Miniszterelnökségen belül volt megállapítható, hanem valamennyi államigazgatási szervezeten belül. A módosítás eredményeként tehát jelentősen kitárult a munkaköri pótlék alkalmazásának lehetősége a közigazgatáson belül, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő erőteljes elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén 2013.01.01. napjától módosította a Kttv.-t a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény. A módosítás során a központi államigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél, valamint a rendőrség, a katasztrófavédelem és a büntetés-végrehajtás, a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár legalább megyei illetékességű belső igazgatási szervei, továbbá a megyei, fővárosi kormányhivatalok helyi és körzeti (nem megyei) illetékességű, valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár legalább helyi illetékességű belső szervei esetében változnak a vezetői pótléokra vonatkozó szabályok. A változást a 2.25. táblázat foglalja össze.

A táblázatból jól látszik, hogy új vezetői pótlékként jelenik meg a főosztályvezető-helyettesi pótlék, amely korábban nem létezett ezen intézményi körön belül. Tekintettel arra, hogy a vezetői pótlék normatív módon jár, annak odaítélésében és mértékének meghatározásában nincsen a munkáltatónak döntési joga, a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, ezért a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

2.25. táblázat: A vezetői pótlék mértékének változása a Kttv. 134. § (4) bekezdése alá tartozó szervezetek esetében 2013.01.01 napjától

Vezetői munkakör neve	Vezetői illetménypótlék mértéke az alapilletmény százalékában 2013.01.01-től	Vezetői illetménypótlék mértéke az alapilletmény százalékában 2013.01.01-ig
főosztályvezető	20 %	20%
főosztályvezető-helyettes	15%	-
osztályvezető	10%	10%

Forrás: A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) 84. § (2) bekezdés alapján a szerző saját szerkesztése

Szintén új elemként jelenik meg a törvénymódosítás során a jegyzők illetményképzésén belül a kistérségi társulás székhelytelepülésének jegyzője számára megállapítható vezetői illetménypótlék, amelynek mértéke nem haladhatja meg az alapilletményének 40%-át. Bár a módosítás létszámát tekintve kevés embert érintett, az új illetményelem révén kismértékben nőtt a munkáltatók szabadsága az illetmények megállapításában, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0); nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-2, -1). Az elmozdulás összesített értéke: -3.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2014.06.06	Egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXI. törvény.

Az alapilletmény eltérítésére vonatkozó szabályokat módosította az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXI. törvény.

A módosítás eredményeként míg korábban általános szabályként a munkáltató a kormánytisztviselő (ide értve a főosztályvezetőt is) besorolása szerinti fizetési fokozathoz tartozó alapilletményét december 31-éig terjedő időszakra legfeljebb 50%-kal megemelhette, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatta meg, az új szabályok szerint a minisztériumok esetében, hogy az eltérítés maximum mértéke 30% lehet. A jogalkotó tehát csökkentette a minisztériumokon belül foglalkoztatott tisztviselők illetményének eltérítési

lehetőséget. Az intézkedés révén még ha csak a közigazgatás egy kis részében is, de csökkent a munkáltatók szabadsága az illetmények meghatározásában, így ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2014.12.12	Az egyes jogállási törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXXV. törvény.

Az egyes jogállási törvények módosításáról szóló 2014. évi LXXXV. törvény módosította a Kttv.-t.

A módosítás eredményeként kikerült a Kttv.-ből a kistérségi tárulás székhelytelepülésének jegyzője számára megállapítható vezetői illetménypótlék, amelynek mértéke nem haladhatta meg az alapilletményének 40%-át. A törvényt módosítást a korábbiakkal összhangban továbbra is technikai jellegű változásnak tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2015.01.01	Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi CXIX törvény.

Szintén módosította a Kttv.-t Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi CXIX törvény.

A módosítás érintette a közigazgatási szervnél a tárgyévben a munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek arányát (ide nem értve a fizikai alkalmazottakat). Míg korábban a munkaszerződéssel foglalkoztatottak aránya nem haladhatta meg az engedélyezett létszám tíz százalékát, az új szabályok szerint nem haladhatja meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám tíz százalékát. Amennyiben feltételezzük, hogy a szervezetek többsége szinte teljes mértékben fel tudta tölteni a számára engedélyezett létszámot, akkor alapvetően stagnáló munkavállalói létszámmal számolhatunk. Jelentős mennyiségű üres állás esetén azonban

elkerülhetetlen a munkaszerződéssel foglalkoztatottak arányának csökkenése a szervezeten belül. Tekintettel arra, hogy a munkavállalók létszámának ilyen csekély szintű megváltoztatása önmagában nem módosította a tisztviselői illetményrendszert, a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén a költségvetési törvény rendelkezett arról a módosításról, hogy angol, német és francia nyelveken kívül a nyelvpótlék tekintetében az arab, kínai és orosz nyelvek is kiemelt nyelvek lettek, így utánuk is alanyi jogon emelt összegű nyelvpótlékre váltak jogosulttá a nyelvvizsgával rendelkező tisztviselők. Komplex felsőfokú (C1) nyelvvizsga esetében az illetményalap 100%-a, komplex középfokú (B2) nyelvvizsga esetében az illetményalap 60%-a, komplex alacsonyfokú (B1) nyelvvizsga esetében az illetményalap 15%-a mértékben. Az intézkedés ugyanakkor alapvetően nem hozott új elemet az illetményrendszerben, a változás alapvetően technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0, 0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2015.04.15	Egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény.

Bérezés szempontjából módosította a Kttv.-t az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény.

A változás eredményeként jelentősen leszűkült azon szervezetek száma, ahol akár az alapilletmény 50%-ának megfelelő mértékű alapilletmény eltérítésre is lehetőség volt. Míg korábban csak a minisztériumok vonatkozásában korlátozta a jogalkotó az eltérítés maximális mértékét 30%-ban, a törvénymódosítás ezt a korlátozást kiterjesztette valamennyi olyan szervezetre, ahol az illetménykiegészítés mértéke felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők esetében az alapilletményének 50%-a, középiskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a. A módosítás révén tehát általánosan csökkent a munkáltatók szabadsága számos szervezet esetében a teljesítményalapú illetményeltérítés alkalmazásában, ezért a módosítást a zárt rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk.



Bővültek a nyelvpótlék megállapítására vonatkozó szabályok is. Korábban amennyiben a kormánytisztviselő ugyanazon idegen nyelvből azonos típusú, de különböző fokozatú, illetve különböző típusú és különböző fokozatú nyelvvizsgával rendelkezett, a magasabb mértékű pótlékra volt jogosult. Ez a szabály kiegészült azzal a rendelkezéssel, hogy ha a kormánytisztviselő ugyanazon idegen nyelvből különböző típusú és különböző fokozatú nyelvvizsgával rendelkezik, alap- és középfok esetén az illetményalap 20%-ának, közép- és felsőfok esetén az illetményalap 40%-ának megfelelő mértékű pótlékra jogosult. A nyelvpótlék rendszerének ezt a fajta további cizellálását alapvetően technikai jellegű változásnak tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk.

Szintén új szabályként jelent meg a kormányzati ügykezelők vonatkozásában az a rendelkezés, hogy a hivatali szervezet vezetője a kormányzati ügykezelő munkakörét a közszolgálati szabályzatban kiemelt munkakörre minősítheti. A kiemelt munkakörben foglalkoztatott kormányzati ügykezelő legalább az illetményalap háromszorosának, de legfeljebb hatszorosának megfelelő illetményre jogosult, amelyet a hivatali szervezet vezetője állapít meg. A törvénymódosítás érdekessége, hogy az illetményalap 2015-ben 38.650 Ft volt. Ennek megfelelően a kiemelt munkakört betöltő ügykezelő illetményének valahol 115.950-231.900 Ft között kellett lennie. Ugyanakkor – szintén a Kttv. rendelkezései szerint – a kormányzati ügykezelők illetményét úgy kell megállapítani, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét. A garantált bérminimum összege 2015-ben 122.000 Ft volt. Mindent egybevetve – mint láthatjuk – az ügykezelői munkakörök kiemelt munkakörre minősítését alapvetően technikai jellegű változásnak tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: csökkent a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (1); semleges változás (0, 0). Az elmozdulás összesített értéke: 1.

Hatály napja	A módosító jogszabály
2015.11.14	Egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXV. törvény.

Érdekesen módosította a Kttv.-t a az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi CLXV. törvény.

Míg korábban a közigazgatási szervnél a tárgyévben munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya – ide nem értve a fizikai alkalmazottakat – együttesen nem haladhatta meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám tíz százalékát, a módosítás eredményeként ez a korlátozás nem vonatkozott az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban foglalkoztatott személyekre. A módosítás eredményeként tehát egy minisztériumon belül tetszőleges számú személy foglalkoztatható munkaszerződéssel. Az intézkedés egyrészt megbontotta a közigazgatásra vonatkozó foglalkoztatási szabályok egységességét, másrészt az adott minisztériumon belül lehetőséget adott a munkáltatónak arra, hogy több foglalkoztatott számára állapítson meg szabadon munkabért, ezért a módosítást a nyitott rendszermodell irányába történő gyenge elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: nőtt a munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában (-1). Az elmozdulás összesített értéke: -1.

<b>Hatály napja</b>	<b>A módosító jogszabály</b>
2016.07.01	Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény módosította a Kttv. átirányítás javadalmazására vonatkozó rendelkezéseit.

Ha a kormánytisztviselő a munkáltató intézkedése alapján munkakörébe nem tartozó munkát végez, és az eredeti munkakörét is ellátja, illetményén felül külön díjazás (helyettesítési díj) is megilleti. Míg a korábbi szabályozás szerint a helyettesítési díj mértéke időarányosan a helyettesítő kormánytisztviselő illetményének 25-50%-áig terjedhetett, az új szabályok szerint a helyettesítési díj mértéke időarányosan a helyettesített kormánytisztviselő illetményének 25-50%-áig terjedhet. Ugyanakkor ha a kormánytisztviselő részben vagy egészben többletfeladatként betöltetlen munkakört lát el, a helyettesítési díj mértéke a helyettesítő kormánytisztviselő illetményének 25-50%-áig terjedhet. Fontos megjegyezni, hogy a helyettesítési díj számítási alapjának (helyettesített vs. helyettesítő kormánytisztviselő) módosítása alapvetően nem befolyásolja a munkáltató mozgásterét a bérezési elem megállapításában, ezért a változást technikai jellegűnek tekinthetjük, így a módosítást semleges elmozdulásnak azonosíthatjuk. A változás összegzése: semleges változás (0). Az elmozdulás összesített értéke: 0.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.) nem csak módosította a Kttv.-t, hanem új foglalkoztatási törvényként jelent meg a közigazgatáson belül. Az Áttv. új alapokra helyezte a bérezés rendszerét. A változás mélysége miatt az új bérezési rendszert külön fejezetben hasonlítom össze a Kttv.-ben meglévő illetményrendszerrel. Az új bérezési rendszer megszületése miatt a Ktv., illetve a Kttv. bérezési rendszerének fejlődésének vizsgálatát 2016.07.01 nappal lezárom.

A vizsgálati időbe tartozó közel negyedszázad alatt az illetményrendszer tekintetében bekövetkező változásokat összefoglalóan tartalmazza az alábbi táblázat.

2.26. táblázat: A Ktv. (és a Ktjv., és a Kttv.) bérezési rendszerének változásai 1992-2016 között

<b>Jogszabályváltozás hatályba lépésének napja</b>	<b>A módosítás elmozdulásának iránya és (értéke)</b>	<b>Elmozdulás összesített értéke jogszabály-változásonként</b>
1994.02.16	zárt rendszermodell irányába (1)	1
1994.12.11	semleges (0)	0
1995.06.30	zárt rendszermodell irányába (2)	-3
	nyitott rendszermodell irányába (-5)	
1996.01.01	semleges (0)	0
1996.09.05	semleges (0)	0
1997.01.01	semleges (0)	-1
	nyitott rendszermodell irányába (-1)	
1998.01.01	zárt rendszermodell irányába (3)	-4
	semleges (0)	
	nyitott rendszermodell irányába (-7)	
1999.01.01	semleges (0)	-4
	nyitott rendszermodell irányába (-4)	
2000.01.01	semleges (0)	0
2000.06.03	semleges (0)	0
2001.07.01	zárt rendszermodell irányába (10)	3
	semleges (0)	
	nyitott rendszermodell irányába (-7)	
2003.01.01	semleges (0)	0
2003.07.01	zárt rendszermodell irányába (6)	6
2004.01.01	nyitott rendszermodell irányába (-2)	-2
2005.01.01	zárt rendszermodell irányába (1)	-2
	semleges (0)	
	nyitott rendszermodell irányába (-3)	
2005.07.01	semleges (0)	0
2006.07.01	semleges (0)	0
2006.08.10	semleges (0)	-3
	nyitott rendszermodell irányába (-3)	

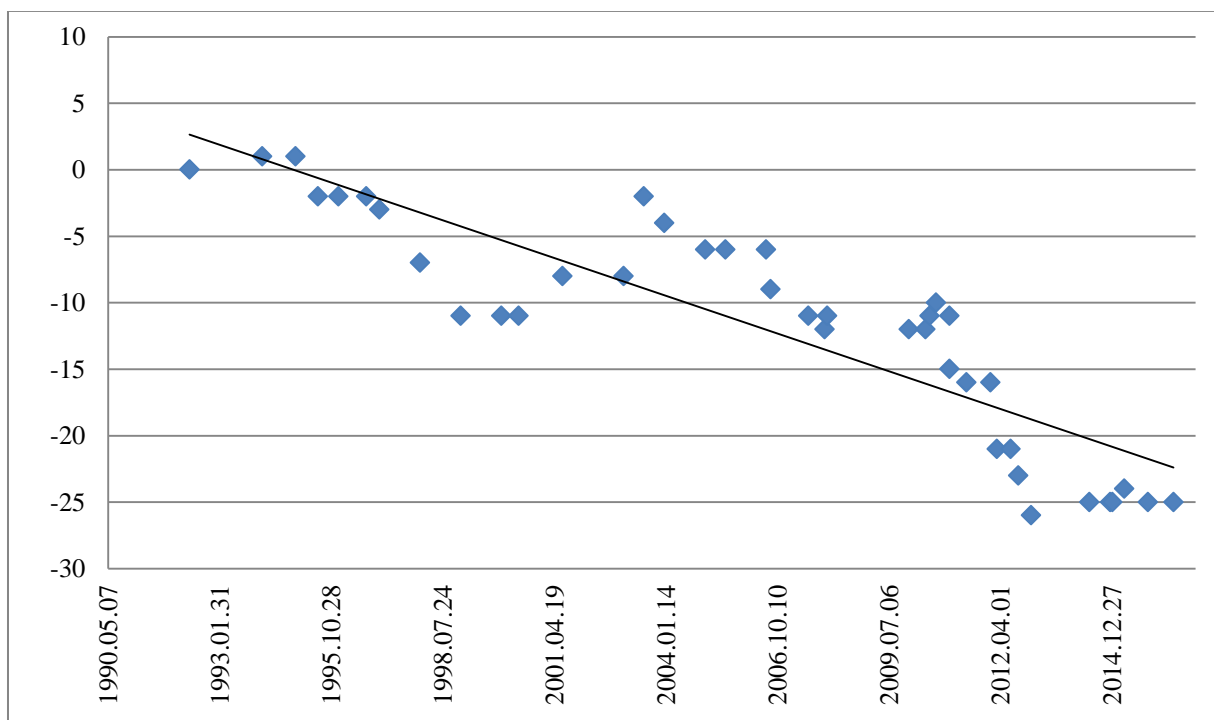
<b>Jogszabályváltozás hatályba lépésének napja</b>	<b>A módosítás elmozdulásának iránya és (értéke)</b>	<b>Elmozdulás összesített értéke jogszabályváltozásonként</b>
2007.07.15	semleges (0)	-2
	nyitott rendszermodell irányába (-2)	
2007.12.07	nyitott rendszermodell irányába (-1)	-1
2008.01.01	zárt rendszermodell irányába (1)	1
2010.01.01	nyitott rendszermodell irányába (-1)	-1
2010.05.29	semleges (0)	0
2010.07.06	zárt rendszermodell irányába (1)	1
2010.09.01	zárt rendszermodell irányába (1)	1
2010.12.31	nyitott rendszermodell irányába (-1)	-1
2011.01.01	nyitott rendszermodell irányába (-4)	-4
2011.06.01	nyitott rendszermodell irányába (-1)	-1
2012.01.01	semleges (0)	0
2012.03.01	zárt rendszermodell irányába (1)	-5
	semleges (0)	
	nyitott rendszermodell irányába (-6)	
2012.07.01	semleges (0)	0
2012.09.08	nyitott rendszermodell irányába (-2)	-2
2013.01.01	semleges (0)	-3
	nyitott rendszermodell irányába (-3)	
2014.06.06	zárt rendszermodell irányába (1)	1
2014.12.12	semleges (0)	0
2015.01.01	semleges (0)	0
2015.04.15	zárt rendszermodell irányába (1)	1
	semleges (0)	
2015.11.14	nyitott rendszermodell irányába (-1)	-1
2016.07.01	semleges (0)	0

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az összefoglaló táblázatból is kitűnik, hogy a vizsgált 25 éves időszak alatt közel negyven alkalommal módosult a közigazgatás bérrendszerre. A módosítások természetesen nem minden esetben jelentettek bármiféle elmozdulást bérezés szempontjából a közszolgálat zárt, vagy nyitott rendszermodellje irányában. Az azonosított 39 módosításból mintegy 14 (36%-a) volt semlegesnek tekinthető változás, amely nem eredményezett elmozdulást egyik rendszermodell irányába sem. Az azonosított elmozdulások többsége egyfajta gyenge eltolódás volt, amely mértékét tekintve nem érte el a három egységet. Erőteljesebb, észrevehető elmozdulásként jegyezhetjük fel azokat a jogszabályváltozásokat, amelyek összességében legalább három egységgel kimozdították a közigazgatás bérezési rendszerét valamelyik irányba. Az összefoglaló táblázat alapján ilyen esetet összesen kilencet számolhatunk össze, vegyesen pozitív és negatív előjelűt, tehát mind a zárt, mind pedig a nyitott rendszermodellhez közelítőt. A legerősebb elmozdulást 2003.07.01 napjától

figyelhetjük meg a zárt rendszermodell irányába (mértéke 6 egység volt). A vizsgálati időt áttekintve nem figyelhetünk meg általános sormintát arra vonatkozóan, hogy valamelyik hosszabb időszakban (legalább öt év) csak az egyik, vagy a másik irányhoz közelítő elmozdulások történtek volna. Jogosan merül fel a kérdés, hogy végeredményét tekintve, valamennyi módosítást figyelembe véve a Ktv.-ben 1992-ben életre hívott bérezési rendszer elmozdult-e a közszolgálat bármelyik rendszermodelljének irányába. A kérdés megválaszolásában nyújt segítséget az alábbi ábra.

2.12. ábra: A Ktv. (és a Ktjv., és a Kttv.) bérezési rendszerének változásai 1992-2016 között



Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az ábrán – az összefoglaló táblázat adataival egyezően – jól látszik, hogy a vizsgált 25 év alatt meglehetősen hullámzóan változott a közszolgálatunk bérezési rendszere hol a zárt, hol pedig a nyitott rendszermodell irányába. A jogszabályi változásokat jelölő rombuszok megmutatják, hogy a vizsgált negyedszázadban folyamatosan változás jellemezte a bérrendszert, amely változások gyakran okoztak elmozdulást valamelyik rendszermodell irányába. A „semleges” időszakok rendszerint csak néhány évig tartottak.

## 2.7 Összegés a Ktv. bérrendszerének változásairól

A 2.12. ábráról könnyen kiolvasható a bérezési rendszer elmúlt negyed százados fejlődési dinamikája. A Ktv. elfogadásakor és hatálybalépésétől alkalmazandó, a zárt rendszermodell elképzelését alapul vevő besorolási bérrendszer hamar „felpuhult” és a 2000-es évekig közelített a nyitott rendszermodell fő javadalmazási jegyeihez. A 2000-es évek elején megfigyelhetjük a zárt rendszermodell jegyeinek erősödését, amely hullám azonban fokozatosan „visszaszelídült” és az évtized végére az eredeti állapothoz viszonyított elmozdulás alapvetően visszatért az 1990-es évek végén tapasztalt szintre. Jelentős változást hozott ugyanakkor a 2010-es évek elején előbb a Ktjv. elfogadása, majd a Ktv. és Ktjv. összevonásából megszületett Kttv., amely jogszabályok megalkotása, illetve azok folyamatos módosítása révén ebben az időszakban a közigazgatás bérezési rendszere jelentős mértékben elmozdult a közszolgálat nyitott rendszermodelljének irányába. A tendenciát nem tudták megtörni az ellentétes irányba ható jogszabályváltozások sem.

Összességében a mintegy negyedszázadot átölelő vizsgálat azt mutatta, hogy a közigazgatásunk bérrendszere – kisebb-nagyobb mértékben, de – folyamatosan változott. A változás iránya hullámmozgású volt, egyszer a zárt rendszermodell irányába, míg máskor a nyitott rendszermodell irányába mozdult el. A kutatás során időnként olyan érzésem volt, hogy míg a jogalkotó szeretett volna egy egységes elveken és szenioritás alapú besoroláson alapuló bérrendszert fenntartani, addig a munkáltatók célja minél több döntési és illetmény meghatározási jogosultság kiharcolása volt. Ezek az ellentétes hatású erők alakították a foglalkoztatáspolitikát és azon belül a bérezés rendszerét is. Végző soron a vizsgált időszak végéig (2016. júliusig) azt láthatjuk, hogy tendenciaszerűen a hullámmozgás ellenére folyamatos volt az elmozdulás a nyitott rendszermodell irányába. A megállapítást megalapozó legfontosabb vizsgálati tényezők a munkáltató szabadságának növekedése az illetmények meghatározásában, illetve annak megállapítása, hogy a bérezés középpontjában az egyén, vagy a munkakör áll. A közigazgatás bérezési rendszerének változását áttekintve szembevetve, hogy a 2000-es évek elején/közepén begyűrűző New Public Management irányzat gyakorlatilag érintetlenül hagyta a bérrendszer szerkezetét. Ugyanígy a 2010 után uralkodóvá váló neo-weberi államfelfogás sem jelentett visszafordulást az addigra nagymértékben a nyitott rendszermodellhez közelítő illetményrendszer vonatkozásában. Ennek megfelelően megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltást követően létrehozott, a közigazgatás zárt

rendszermodelljéhez közelítő bérrendszer az elmúlt negyedszázadban erőteljesen elmozdult a nyitott rendszermodellhez közelítő bérrendszer irányába.

### 3. A KORMÁNYTISZTVISELŐK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁS BÉREZÉSI RENDSZERÉRŐL 2013-BAN

#### 3.1 Bérezési rendszerek

Hazánkban – csak úgy, mint a világban általánosan – számos módszert alkalmaznak arra vonatkozóan, hogy mi alapján kerüljenek megállapításra a munkavállalóknak nyújtott juttatások. Az emberi erőforrás menedzsment történeti fejlődése során idővel stratégiai kérdéssé vált, hogy mi legyen a bérképzés középpontjában, pontosan miért is kapja a munkavállaló a fizetését. A legáltalánosabb módszerek ezek közül az idő alapú rendszerek, a kompetencia alapú rendszerek, a teljesítmény-bér, illetve az idő-bér teljesítmény alapú kiegészítéssel. Ezen bérendszerek legfontosabb jellemzőit az alábbi táblázat foglalja össze röviden.

3.1. táblázat: Az általános bérendszerek legfontosabb jellemzői

Bérezés módszer	Jellemzők
Idő alapú rendszerek	A munkabért a munkavégzés időtartama alapján állapítják meg, feltételezve azt, hogy a teljesítmény arányos a ledolgozott munkaidővel. Az időbér egységre vetített bérben kerül kifejezésre, úgymint órabér, heti, havi bér stb. Előnye, hogy rendkívül egyszerűen és gyorsan kiszámítható, stabil javadalmazási eszköz, hátránya azonban, hogy semmiféle teljesítménykövetelményt nem érvényesít.
Kompetencia alapú rendszerek	A kompetencia alapú rendszernek is formailag az időbérezés az alapja, azonban értékelésre kerül mindaz a munkavállalói kompetencia is, amely szükséges a kívánt eredmény eléréséhez, úgymint szakértelem, személyes készségek, tulajdonságok stb. Így tehát ebben a bérezési rendszerben a munkavállaló készségeit fizetik meg, nem azt a konkrét munkát, amit az adott időben elvégez.
Teljesítménybér	Általában a termelő szférában fizikai munkakörben foglalkoztatott alkalmazottakra jellemző bértípus, amely a munkavállaló bérét a teljesítményhez köti. Jellemzőiben gyakorlatilag ellentéte az időbér alapú rendszernek. A munka díjazása lehet darabbéren alapuló, személyi besoroláson alapuló teljesítménybér, illetve ennek a kettőnek a kevert, kettős bérformája.



Bérezés módszer	Jellemzők
Idő-bér teljesítmény-alapú kiegészítése	Mivel számos szervezet/vállalkozás szolgáltatás típusú tevékenységet végez, így a bérezés területén nem lehet direkt alkalmazni a teljesítmény-bérezés módszerét, ezért alapvetően időbér rendszerek alapján történik a bérek megállapítása. Ugyanakkor az egyéni teljesítmény ösztönzésére érdemes kidolgozni teljesítmény-ösztönző bérképzési módszereket. Ez lehet a besorolási kategórián belül differenciált bér meghatározása, változó mértékű béremelés, bónuszrendszer használata, javaslati rendszer kiépítése stb.

Forrás: Farkas Ferenc – Karoliny Mártonné – László Gyula – Poór József (2008): Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Complex, Budapest. pp. 136-143. alapján a szerző saját szerkesztése

A bérrendszerekhez szorosan kapcsolódnak a juttatások, illetve az úgynevezett nem materiális ösztönzők. Juttatások közé sorolunk minden olyan javadalmazási elemet, amelyet a munkáltató béren kívül nyújt a munkavállalóknak. Ezen juttatások egy része lehet szociális típusú kifizetés, de ide tartoznak az egyéb, az emberi erőforrás menedzsment céljait szolgáló juttatások is (üdültetés, étkeztetés, óvodai és bölcsődei ellátás, egészségügyi juttatások, sport- és kulturális támogatás, neves eseményekhez kötődő megemlékezés, képzések támogatása, közösségi tevékenység támogatása stb.), vagy akár a szervezet cafeteria rendszere is.<sup>63</sup> Nem materiális ösztönzők azok a javadalmazási eszközök, amelyek a munkavállalók nem-anyagi jellegű szükségleteit, elvárásait hivatottak kielégíteni. Ilyenek lehetnek például a szervezeten belüli intézményi és szakmai elismerések, kitüntetések, jutalomszabadság, kitüntető címek adományozása stb. Ezekon felül ösztönzően hathatnak a mindennapi munkavégzés feltételeinek javítása, vagy akár magának egy-egy munkakörnek a betöltése annak tartalma, igényessége, presztízse, változatossága okán.<sup>64</sup> Bár az egyéb juttatások és a nem materiális ösztönzők fontos eszközei a hatékony ösztönzésmenedzsmentnek, kutatásomban elsődlegesen a bérrendszer vonatkozásában teszek kísérletet a személyi állomány véleményének megismerésére.

A szervezeti célok elérését leginkább támogató bérezési rendszer megtervezésekor rendszerint sem a versenyszféra vállalatai, sem a közszolgálat szervezetei nem gondolkodnak szigorúan

<sup>63</sup> Karoliny Mártonné – Farkas Ferenc – Poór József – László Gyula (2004): Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. pp. 241-244.

<sup>64</sup> Uo. pp. 244-245.

csak az egyik, vagy a másik bérezési rendszer kialakításában. Rendszerint valamilyen kevert – a szervezeti feladatellátáshoz leginkább alkalmazható – rendszer létrehozását tűzik ki célul a „best fit” elvét követve. Ennek köszönhetően azt tapasztalhatjuk, hogy a bérképzésben egyszerre van jelen a munkavállalók részéről a fizikai jelenlét megkövetelése, a minél jobb teljesítményre való ösztönzés és az egyéni kompetenciák folyamatos fejlesztésének motiválása.

A kérdéskör érdemi feltárása komplex megközelítést igényel a kutatásban résztvevők aktív részvételével. A kérdőíves felmérés során az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

- Milyen eredményességgel látják el a kompenzáció és javadalmazás humánfolyamatához tartozó HR funkciókat az emberi erőforrás gazdálkodással foglalkozó szervezeti egységek/szakemberek?
- Milyen szerepet fog betölteni a kompenzáció és javadalmazás HR funkciója a jövőben más HR funkciókkal együtt a szervezet hatékony működésének elérésében?
- Jelenleg milyen elveken alapszik a közigazgatás besorolási-illetmény képzési rendszere?
- Milyen elveken kellene alapulnia a közigazgatás besorolási-illetmény képzési rendszerének?
- Mennyire átlátható és kiszámítható a közigazgatás jelenlegi bérezési gyakorlata?
- Milyen előmeneteli és bérezési rendszer lenne optimális a közigazgatáson belül?
- Milyen béremelési rendszer lenne optimális a közigazgatáson belül?
- Milyen egyéb juttatások voltak jelen a közigazgatáson belül az elmúlt években?

### **3.2 A kutatás módszertana**

2013 őszén valósult meg a magyar közzolgálat új életpálya alapú rendszerének kialakítása érdekében lefolytatott nagyszabású kutatás.<sup>65 66</sup> A kutatás egyik fő célja volt a közzolgálaton belül folyó emberi erőforrás gazdálkodás megismerése, amely további három kutatási cél elérését szolgálta:

---

<sup>65</sup> A kutatás az ÁROP-2.2.17 „Új közzolgálati életpálya / Emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban életpálya kutatás” kiemelt projekt részeként valósult meg.

<sup>66</sup> A kutatási projektben a szerző kutatóként vett részt. Ezen belül részt vett: a kutatási kérdőív összeállításában, a kapcsolódó fogalomtár összeállításában, félig strukturált interjúk felvételében, a beérkezett adatok rendszerezésében és elemzésében, a kutatási jelentés résztanulmányainak megírásában, a kutatási eredmények ismertetésében.

1. A stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodási rendszermodell kidolgozása.
2. Komplex helyzetértékelés elvégzése a személyi állomány összetételéről, a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás jellemzőiről és a személyi állomány elvárásairól.
3. A kutatómunkával összegyűjtött tényekre, adatokra, információkra hivatkozva egy esetleges rendszerátállással kapcsolatos ajánlások, javaslatok megfogalmazása.

A kutatási célok realizálása érdekében kidolgoztuk azt a „Közszolgálati Humán Tükör 2013” munkanévre keresztelt online, önkitöltős kérdőívet, amellyel nagymennyiségű és a közszolgálat legmeghatározóbb területeire kiterjedő információgyűjtést tudtunk elvégezni. A meglehetősen hosszú kérdőív összesen 156 db zárt kérdést tartalmazott, kitöltéséhez hozzávetőlegesen két-két és fél órára volt szükséges. A kérdőíves lekérdezést a valószínűségi mintavételi eljárások sorába tartozó, véletlen rétegzett mintavételi eljárással folytattuk le 2013. október és november hónapban. A közreműködési szándékot mutató szervezetek közül olyan reprezentativitásra törekvő mintát igyekeztünk összeállítani, amely lefedi az egyes közszolgálati területeket, azok jellemző struktúráját és állománykategóriát, valamint a vezetői és beosztott munkatársi kategóriákat.

A kutatásban végül 38 államigazgatási, 26 önkormányzati és 24 rendvédelmi szervezet közszolgálati dolgozói vettek részt. Ez a kör lefedi az érintett területek strukturális és állománykategóriák szerinti megoszlását. A kérdőívet összességében 18.175 e-mail címre juttattuk el. Ez a mennyiség a kutatásba bevont személyi állomány összlétszámának (162.649 fő) 11,17%-a. A kérdőívet összesen 4.485 fő nyitotta meg, a kérdőív teljes kitöltési hajlandósága az érintett hivatásrendeknél és a szervezeteknél nagymértékben különbözött. A kiértékelésnél felhasznált adatokból megállapítható, hogy a kérdőív kitöltését megkezdők az államigazgatást képviselték a legnagyobb, 80,6%-os arányban, ez a hivatásrenden belül dolgozók 4,5%-a. Az önkormányzatoktól választ adók 6,4%-ot tettek ki, ez az itt dolgozók 0,9%-ának felelt meg. A rendvédelem részéről aktivitást kifejtők 12,9%-os arányt jelenítenek meg a minta egészét illetően, ők a rendvédelmi dolgozók 1,1%-ának feleltek meg. Bár a vizsgálat kezdetén a teljes reprezentativitásra törekedtünk, a kérdezőbiztosok igénybevétele nélkül folyó felmérés, az önálló kitöltésre alapozott adatgyűjtés olyan veszélyeket hordozott magában, amely végül felborította az előzetesen kialakított mintavételnek megfelelő arányok elérését. Végül csak az államigazgatást illetően tekinthetjük az eredményeket relevánsnak, az

önkormányzatoktól és a rendvédelmi szervektől beérkező információkat tájékoztató jelleggel használtuk csak fel.<sup>67</sup>

A kutatási kérdőíven belül az államigazgatás területéről érkező válaszadóknak meg kellett adniuk, hogy az államigazgatáson belül melyik szervtípushoz tartozó munkahelyen dolgoznak. Az elérhető lehetőségek az alábbiak voltak:

1. alapjogi intézményrendszert megtestesítő szerv,
2. önálló szabályozó szerv,
3. autonóm államigazgatási szerv,
4. egyéb autonóm szerv,
5. miniszterelnökség,
6. minisztérium,
7. kormányhivatal jogállású szerv,
8. központi hivatal,
9. fővárosi/megyei kormányhivatal.

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0 már egyértelműen kijelölte a közszolgálati személyzetpolitika új fejlődési irányait. Ezek alapján sejteni lehetett, hogy a foglalkoztatáspolitikai és azon belül is a bérképzést új alapokra fogják helyezni. Ekkor azonban még nem tudtuk, hogy milyen mértékű és jellegű változásra kell felkészülni, illetve hogy milyen személyi kört fognak érinteni a változások. 2016-ban aztán az Áttv. hatályba lépésével számos korábbi kérdésünkre megkaptuk a választ. Annak érdekében, hogy a Kttv. részeként 2013-ban működtetett és az Áttv. által életre hívott új bérrendszert össze tudjam hasonlítani a tisztviselők véleménye alapján, le kellett határolnom a Közszolgálati Humán Tükör 2013 nevű kutatás eredményeit arra az intézményi körre, amelyet később az Áttv. is érintett. Ez az intézményi kör a kormányhivatal jogállású szerv, valamint a fővárosi/megyei kormányhivatalok lettek, illetve az ezen szervezeteken belül foglalkoztatott tisztviselők. A kutatásban résztvevők részletes demográfiai adatait a következő alfejezetben ismertettem. A jelen fejezetben feldolgozott kutatási eredményeket korábban sem én, sem pedig – legjobb tudomásom szerint – más nem publikálta még.

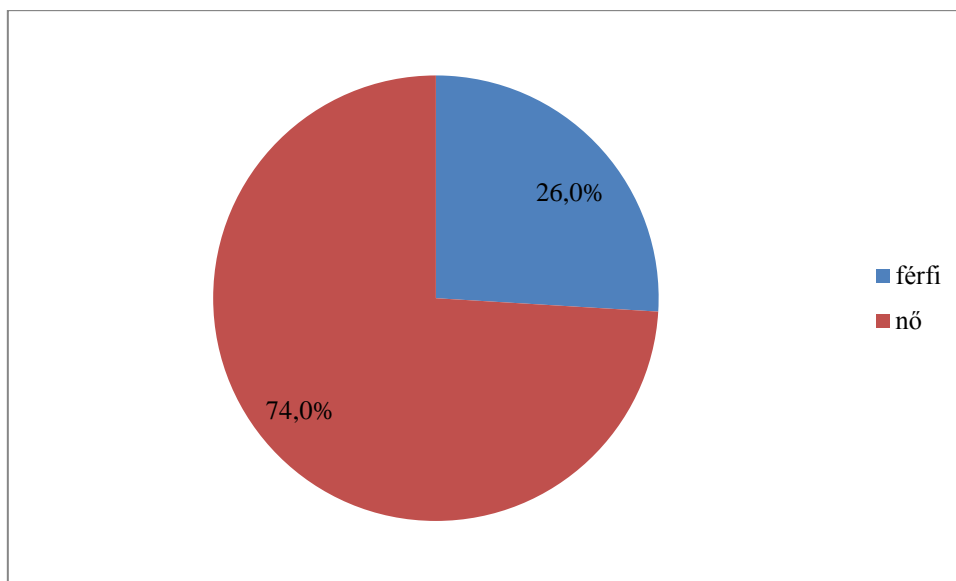
---

<sup>67</sup> Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. pp. 137-142.

### 3.2.1 A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai

A foglalkoztató szervezet típusa és a hivatásrendi besorolás szerinti megoszláson túl a kérdőívben rákérdeztünk a kitöltők demográfiai jellemzőire is, úgymint nem, életkor, iskolai végzettség, illetve a szervezeten belüli szerepekkel kapcsolatban felmértük a betöltött munkakör jellegét (felsővezető, középvezető, beosztott munkatárs), külön rákérdezve az emberi erőforrás gazdálkodás területén belül dolgozókra. A kapott eredményeket az alábbi ábrák mutatják be részletesen.<sup>68</sup>

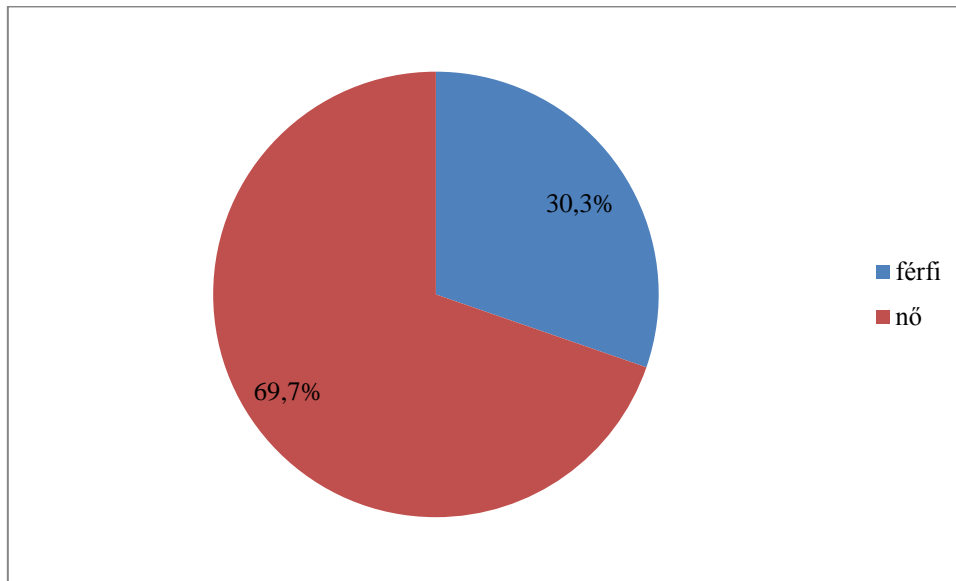
3.1. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők nemenkénti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

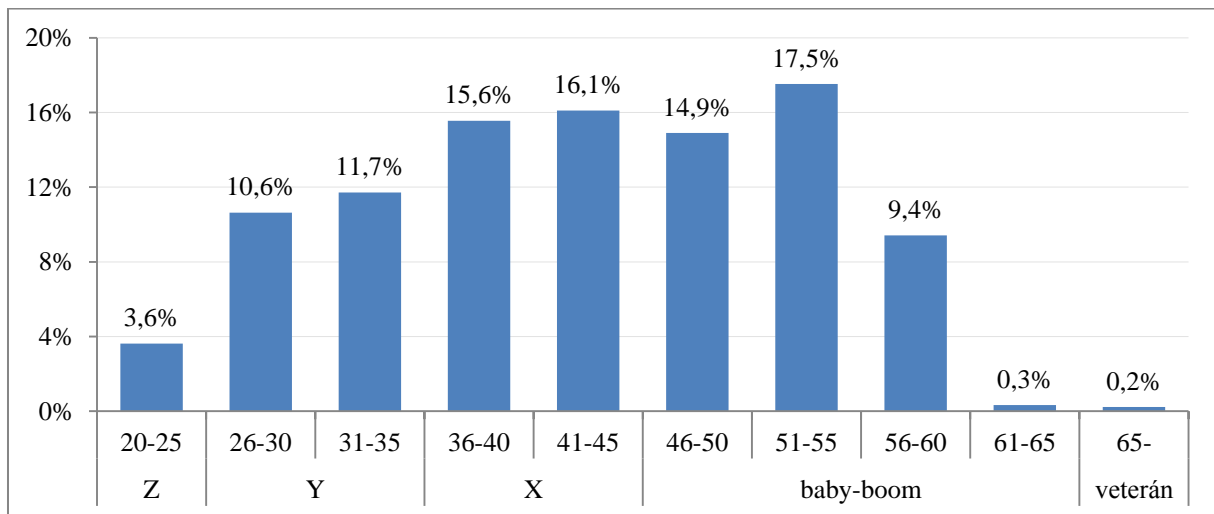
<sup>68</sup> Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a demográfiai adatok a kutatási kérdőív elején, míg az értekezésem szempontjából vizsgált kérdések többsége a kérdőív utolsó kvadránsában helyezkedtek el. Mivel a kérdőív kitöltéséhez hosszú időre volt szükség (nagyágrendileg 2-2,5 órára), így a kérdőívben az előrehaladás során jelentős mértékű lemorzsolódást figyelhetünk meg a kitöltők részéről. Ennek köszönhető, hogy az általam vizsgált területen belül a demográfiai adatok esetében a kormányhivatal jogállású szerveknél 913 kitöltőt találunk, még az utolsó kérdés esetében már csak 474 kitöltőt. Ugyanezek az arányok a fővárosi/megyei kormányhivatalok tisztviselői esetében 1607 és 739 fő.

3.2. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők nemenkénti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)



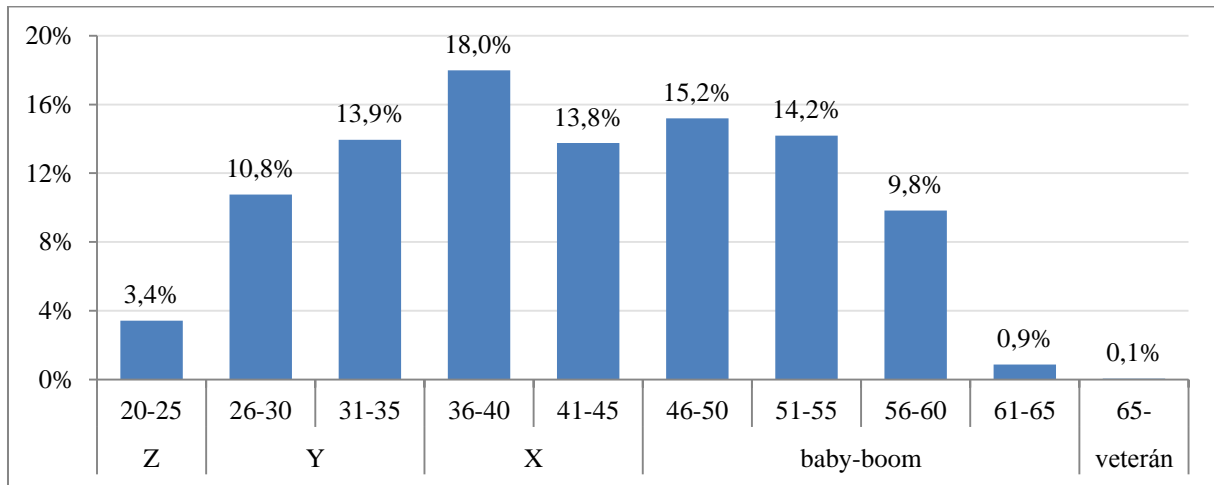
Forrás: A szerző saját szerkesztése

3.3. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők életkor szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)



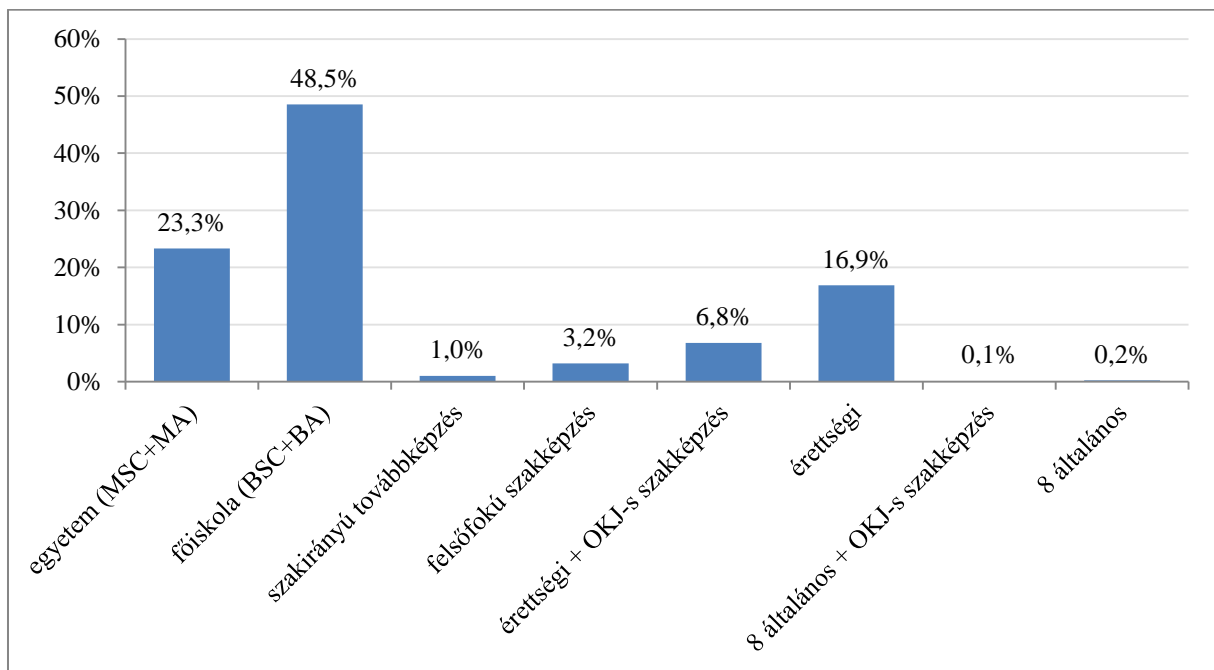
Forrás: A szerző saját szerkesztése

3.4. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők életkor szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)



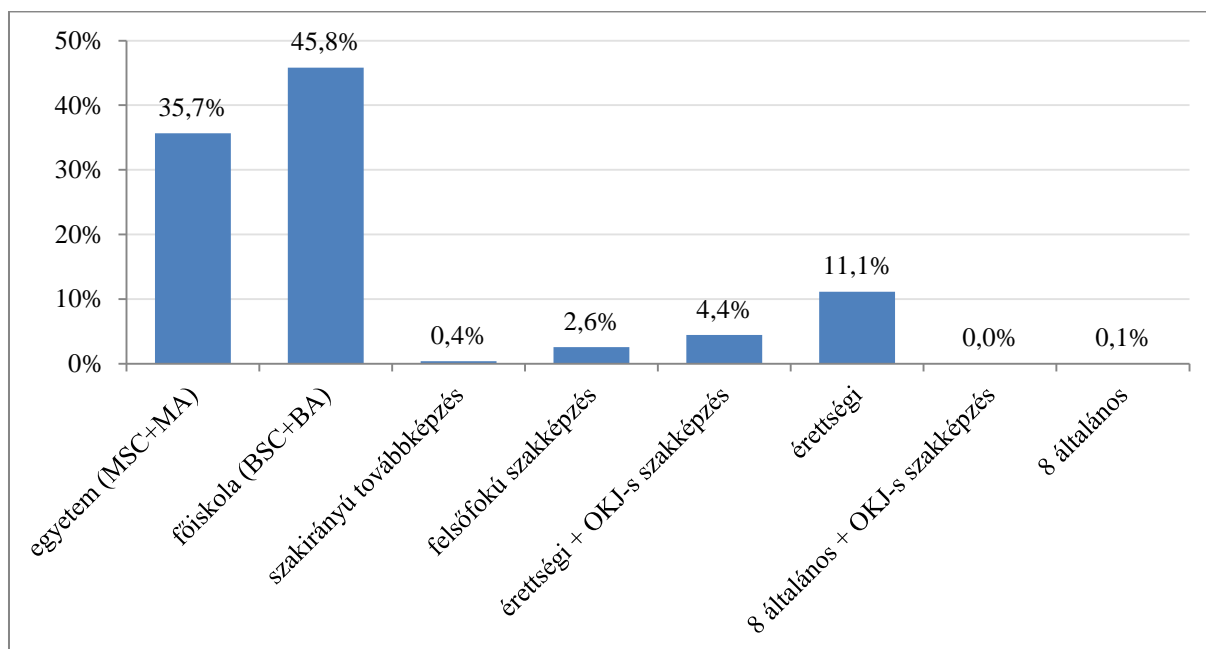
Forrás: A szerző saját szerkesztése

3.5. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)



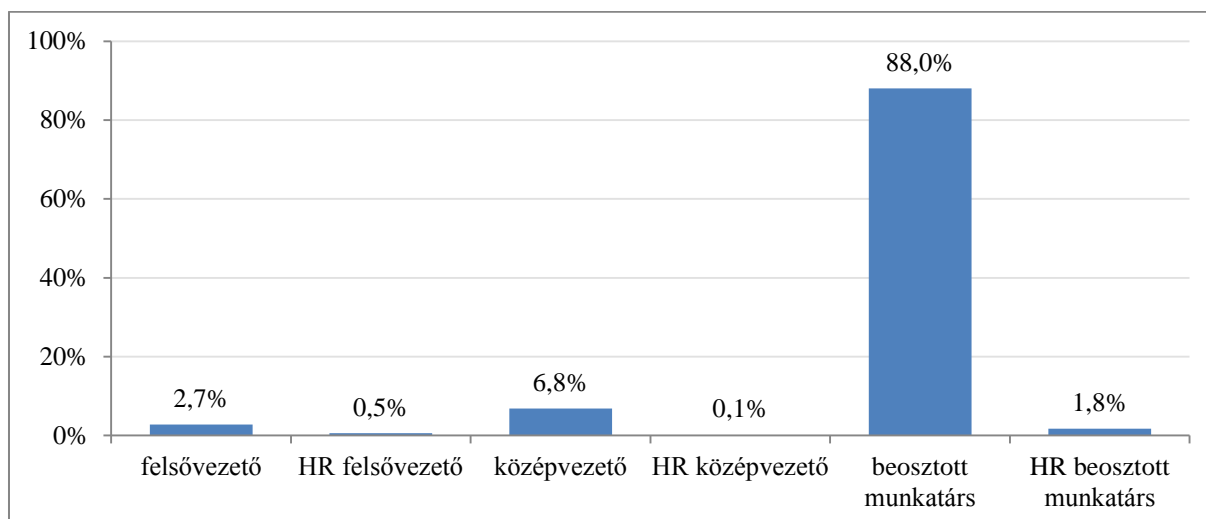
Forrás: A szerző saját szerkesztése

3.6. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

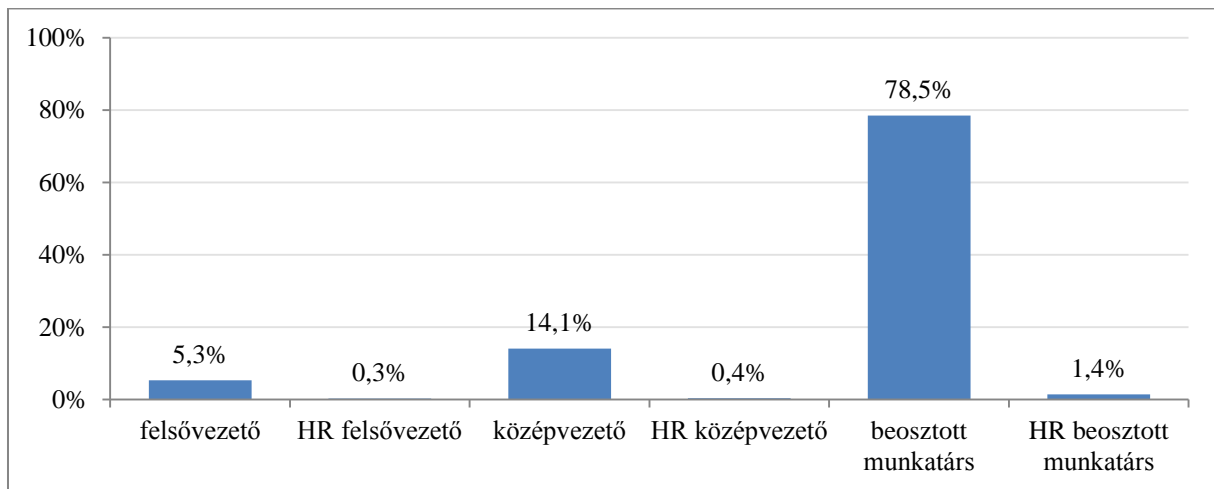
3.7. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 912)



Forrás: A szerző saját szerkesztése



3.8. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1604)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

A kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői közül a kutatási kérdőívet kitöltők többsége nő volt, a válaszadók csaknem háromnegyede (74%-a) tartozott ebbe a csoportba. A válaszadók többsége középkorú, illetve idősödő középkorú. Az életkorra vonatkozó kérdés kapcsán öt nagy csoportot alakítottunk ki generációs besorolás alapján: Z generáció a 20-25 év közöttiek, Y generáció 26-35 év közöttiek, X generáció 36-45 év közöttiek, baby-boom generáció 46-65 év közöttiek és az ún. veterán generáció, a 65 év feletti. A megoszlás szerint az Y generációhoz tartozott a válaszadók 22,3%-a, az X generációhoz 31,7%-a, míg a baby-boom generációhoz 42,2%-a. A veterán generáció jelenléte a közigazgatáson belül létszámát tekintve marginális, a Z generáció még éppen hogy csak elkezdett belépni a közszolgálatba (3,6%). A legmagasabb iskolai végzettségek tekintetében a kutatásban résztvevők mintegy 0,3%-a rendelkezik csupán alapfokú végzettséggel, 23,7%-a valamilyen középfokú végzettséggel (érettségi, illetve érettségi + OKJ-s szakképzés). A válaszadók döntő többsége (71,9%-a) rendelkezik diplomával, amelyek nagy része főiskolai, vagy alapképzésben szerzett diploma, illetve az összes válaszadó közel 2%-a tudományos fokozatnak is birtokában van.

A munkakörök megoszlása szerint a kérdőívet kitöltők több mint három százaléka (3,2%-a) felsővezetői (főosztályvezető, vagy annál magasabb munkakör), közel hét százaléka (6,9%-a) középvezetői munkakört (főosztályvezető-helyettes, osztályvezető), míg a döntő többség, közel kilencven százalék (89,8%) beosztotti munkakört tölt be. A munkakörök megoszlásakor vizsgáltuk azt is, hogy milyen arányban vannak jelen a kitöltők között az emberi erőforrás

gazdálkodás területén foglalkoztatottak, a kapott válaszok alapján a kérdőívet kitöltők mintegy 2,4%-a dolgozik HR szakterületen.

Nagyon hasonló demográfiai adatokat találhatunk a fővárosi és megyei kormányhivatalok tisztviselői vonatkozásában. Esetükben a kérdőívet kitöltők többsége szintén nő volt, a válaszadók csaknem 70%-a tartozott ebbe a csoportba. A válaszadók többsége középkorú, illetve idősödő középkorú. A korábban már említett ötfokú generációs besorolás alapján az Y generációhoz tartozott a válaszadók 24,7%-a, az X generációhoz 31,7%-a, míg a baby-boom generációhoz 40,1%-a. A veterán generáció jelenléte ezen intézményi körön belül sem jelentős, létszámát tekintve (0,1%), míg a Z generáció jelenléte szintén 4% alatti (3,4%). A legmagasabb iskolai végzettségek tekintetében a kérdőívet kitöltők mintegy 0,1%-a rendelkezik csupán alapfokú végzettséggel, 15,6%-a valamilyen középfokú végzettséggel (érettségi, illetve érettségi + OKJ-s szakképzés). A válaszadók döntő többsége (81,5%-a) rendelkezik diplomával, amelyek nagy része főiskolai, illetve alapképzésben szerzett diploma. A kérdőívet kitöltők 2%-a rendelkezett tudományos fokozattal.

A munkakörök megoszlása szerint a kérdőívet kitöltők több mint öt százaléka (5,3%-a) felsővezetői (főosztályvezető, vagy annál magasabb munkakör), közel tizenöt százaléka (14,5%-a) középvezetői munkakört (főosztályvezető-helyettes, osztályvezető), míg a döntő többség, közel nyolcvan százalék (79,9%) beosztotti munkakört tölt be. A munkakörök megoszlásakor vizsgáltuk azt is, hogy milyen arányban vannak jelen a kitöltők között az emberi erőforrás gazdálkodás területén foglalkoztatottak, a kapott válaszok alapján a kérdőívet kitöltők mintegy 2,1%-a dolgozik HR szakterületen.

A mintasokaság demográfiai adatainak bemutatásán túl érdemes az alapsokaságot is röviden áttekintenünk. A 2013-as adatok alapján a nők és a férfiak aránya a közigazgatásban 74,9%, illetve 25,1% a nők „javára”. Ezek az arányszámok nagyságrendileg megegyeznek a megyei és a fővárosi kormányhivatalokban megfigyelhető arányszámokkal (71,8% és 28,2%).<sup>69</sup> A kormányhivatalok és a fővárosi/megyei kormányhivatalok esetében a korösszetétel vonatkozásában érdemi, tendenciaszerű eltérést nem figyelhetünk meg. A közigazgatás generációs kormegoszlása: Z generáció 3,5%, Y generáció 26,6%, X generáció 31,0%, baby-

---

<sup>69</sup> Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 75.

boom generáció 38,8%, veterán generáció 0,1%.<sup>70</sup> A közigazgatáson belül – a besorolások alapján – azt tapasztaljuk, hogy nagyságrendileg a személyi állomány 63%-a rendelkezik felsőfokú, 31%-a középfokú végzettséggel, míg a maradék 6% tartósan távollévő, akik azonban nem rendelkeznek aktív besorolással.<sup>71</sup> Összességében tehát a mintasokaság demográfiai adatainak vizsgálata során azt tapasztaljuk, hogy az a nemek és az életkor arányában nagyságrendileg megegyezik az alapsokasággal, a kutatásban résztvevők között ugyanakkor némiképp felülreprezentáltak a felsőfokú végzettséggel rendelkezők.

A kutatás módszertanának, valamint a válaszadók főbb demográfiai adatainak áttekintését követően bemutatjuk a kérdőív javadalmazással összefüggő kérdéseire adott válaszokat.

### **3.3 A kompenzáció és javadalmazás humán funkciójának hatékonysága**

Az emberi erőforrás gazdálkodás meghatározó feladata, hogy az egyes humán funkciók ellátását megfelelően kommunikálja a szervezeti tagok irányába. A szervezeti értékek egyértelmű kinyilvánítása, munkavállalókkal történő megismertetése és megértése nélkül nem várható el a munkavállalók részéről, hogy kellőképpen képesek legyenek azonosulni a szervezet céljaival, magukénak érezzék a szervezeti kultúrát. Ugyanilyen fontos, hogy a szervezeten belül világos és egyértelmű ösztönzési rendszert alakítsanak ki, amelyben minden érintett pontosan tudja, hogy az általa betöltött munkakör értékét tekintve hol helyezkedik el a szervezeten belül, milyen teljesítményt várnak tőle, milyen munkavállalói magatartás milyen javadalmazási változást hoz magával, illetve milyen előmeneteli lehetőségei vannak. Ezen kívánatos állapot eléréséhez szükséges az emberi erőforrás gazdálkodás közreműködése mind a munkakörök tervezésében, értékelésében, mind pedig a bérpolitika kialakításában, az egyéb juttatások odaítélésében és folyósításában. Mint már korábban utaltam rá, a közigazgatáson belül azonban a kompenzáció és javadalmazás humán funkcióinak a folyamatait alapvetően határozza meg a magas szintű (jog)szabályozottság, a munkáltatóknak alapvetően kevés lehetőségük van a szervezetre szabott kompenzációs és javadalmazási rendszereket

---

<sup>70</sup> Dávid Péter (2013): A közszolgálat személyi állományának összetétele, demográfiai mutatóinak bemutatása, a folyamatok elemzése, a korábbi vizsgálati eredményekkel történő összehasonlítása. ÁROP-2.2.17 „Új közszolgálati életpálya” „Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest. p. 69.

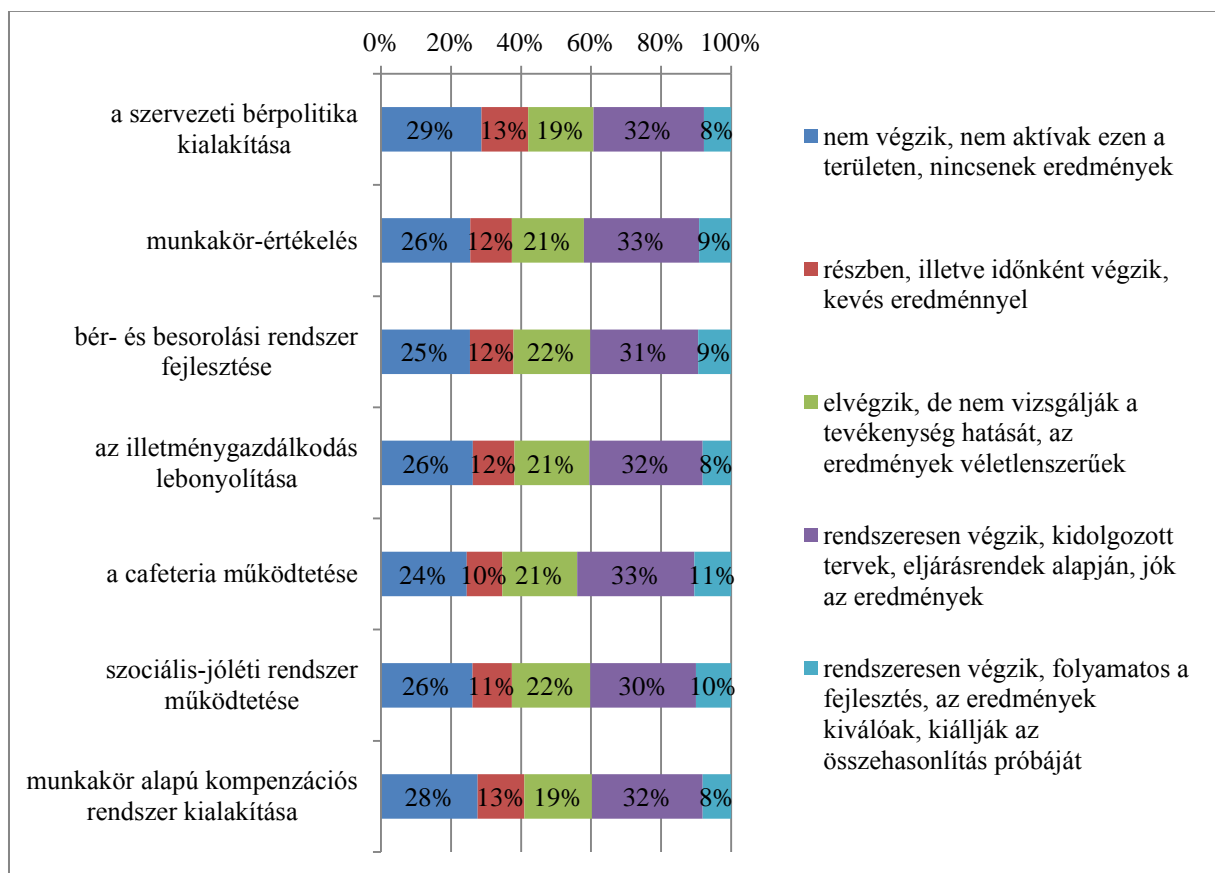
<sup>71</sup> Hazafi Zoltán (2019a): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében II. Pro Publico Bono. p. 18. Megjelenés alatt.

létrehozni.<sup>72</sup> Nem lepődhetünk meg tehát azon, ha az ösztönzési rendszerhez kapcsolódóan visszafogott HR kommunikációt tapasztalunk.

A kérdőíves kutatás során a javadalmazáshoz tartozó humán funkciók vizsgálatának eredményeit az alábbi ábrák mutatják be.

3.9. ábra: A kompenzáció és javadalmazás humánfolyamataival összefüggő humán funkciók ellátásának megítélése a kormányhivatal jogállású szervek kormánytisztviselői esetében

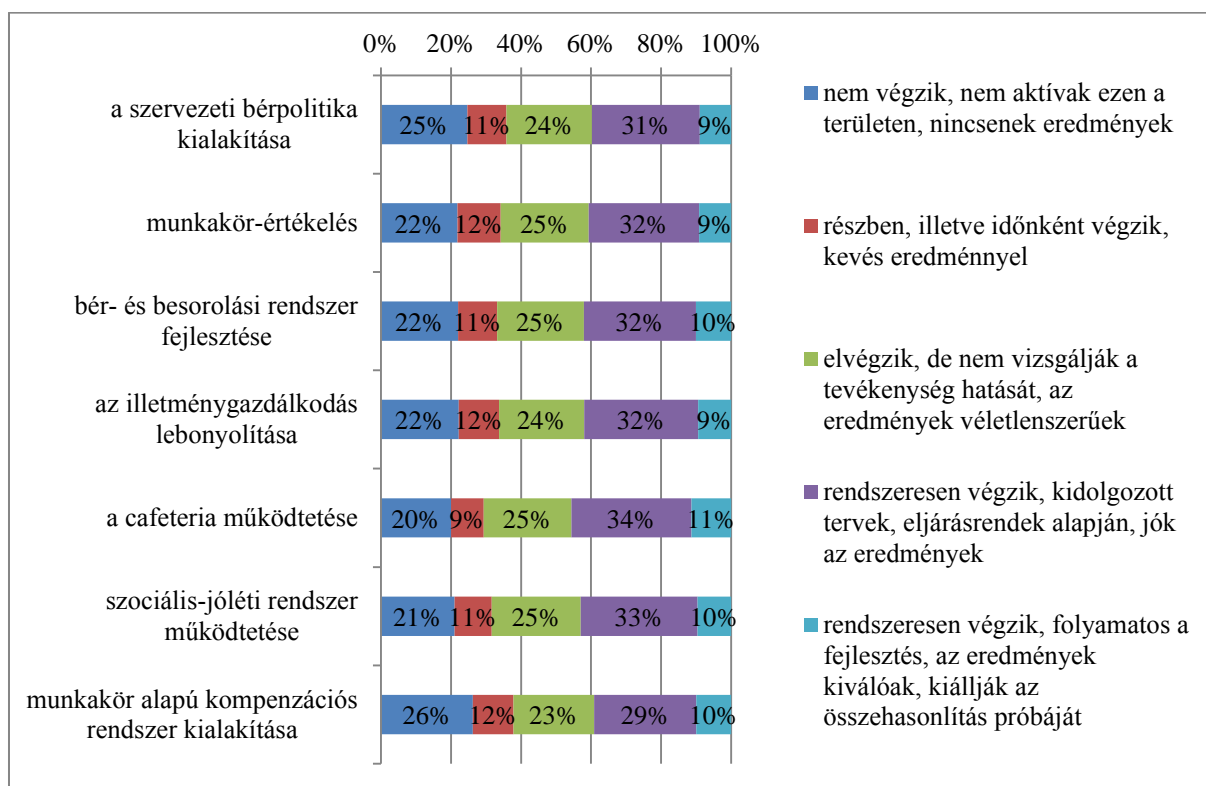
(n = 666)



Forrás: Az 1. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

<sup>72</sup> Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? („Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 9.

3.10. ábra: A kompenzáció és javadalmazás humánfolyamataival összefüggő humán funkciók ellátásának megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatal kormánytisztviselői esetében (n = 1111)



Forrás: Az 1. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Az ábráról jól leolvasható, hogy a válaszadó kormánytisztviselők mélyebb, strukturális jellegű, komoly szakértelmet igénylő humánpolitikai funkciók ellátását alapvetően nem tapasztalják, illetőleg ezek eredményeit sem ismerik kellőképpen. A leginkább elmaradott területek, ahol a válaszadók a leelégedetlenebbek, azok a szervezeti bérpolitika, illetve a munkakör alapú kompenzációs rendszer kialakítása. Ezen funkciók összevetésekor érdemes lényegi különbséget tennünk köztük. Figyelembe véve a közigazgatás bérképzésének speciális szabályait (korábban már részletesen bemutattuk őket), a szervezeti bérpolitika kialakítása különösen szenzitív területnek minősül amiatt, hogy a munkáltatók keze nagyrészt meg van kötve a bérmegállapítások tekintetében. Ennél fogva a bérpolitika kommunikálásába is bele vannak építve a szervezeten belüli konfliktusok, munkahelyi feszültségek és súrlódások. Ez ellen nagyon nehezen tudnak csak hatni a szervezeti felsővezetők. Ebből kifolyólag ezt a területet sokszor tudatosan tartják a háttérben, és marad – ahogy a kutatási eredmények is igazolják – láthatatlan a munkavállalók számára.

A szervezeti béripolitika kialakításán túl érdemes kiemelni a munkakör alapú kompenzációs rendszerek kialakításának szintén „láthatatlan” humánfolyamatát is. A közigazgatásban – a versenyszférában már uralkodó trendekkel ellentétben – egyelőre nem terjedtek el a kompetenciákra épülő munkavégzési rendszerek. Az ehhez vezető út első lépése egy tisztán munkakör alapú rendszer létrehozása, amelyből tovább lehet építkezni. Ennek a rendszernek a létrehozása bár már megkezdődött, és a létrehozás szándékát folyamatosan deklarálják a közigazgatás fejlesztés stratégiai dokumentumaiban,<sup>73</sup> az általános megvalósítás még várat magára. Ezáltal bár maga a humán funkció már megjelent a közigazgatás személyi állományának gondolkodásában, egyelőre nem tekintenek rá bejáratott, eredményesen végzett folyamatként.

A kérdőíves felmérés eredményei alapján ugyanakkor számos olyan területe van az emberi erőforrás gazdálkodásnak, amelyet a személyi állomány elismer, működését jónak tartja. Ilyen területek különösen a munkakör értékelésekkel kapcsolatos feladatok irányítása, illetve elvégzése, a cafeteria rendszer kialakítása és fejlesztése, vagy akár a szervezet szociális, jóléti, kegyeleti, gondoskodási politikájának kialakítása, működtetése és fejlesztése. Ezeknek a humán funkcióknak kiemelt jelentőségük van a szervezetek életében, hiszen hozzátartoznak a szervezet folyamatos működéséhez, így napi szinten hatással vannak a szervezeten belül dolgozóakra. Bár a közigazgatáson belül ezekre a területekre is jellemző a magasfokú jogi szabályozottság, így kevés mozgástérrel rendelkeznek a munkáltatók az egyes béren kívüli juttatások megállapításánál, azonban ez a működési környezet remek lehetőséget nyújt az emberi erőforrás gazdálkodással foglalkozó területeknek arra, hogy szolgáltató típusú tevékenység-felfogással ériék el a munkatársak minél magasabb szintű elégedettségét.

Kisebb eltérésekkel, de a kormányhivatal jogállású szervek kormánytisztviselői és a fővárosi/megyei kormányhivatalok munkatársai közel azonosan vélekednek a kompenzáció és javadalmazás humán folyamatán belüli funkciók szervezeten belüli végrehajtásáról. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a kérdések megválaszolásakor a páratlan számú választási opció miatt lehetőség volt az „aranyközéput” követésére, azonban a válaszadók nem választották tömegesen ezt a könnyebb utat (a kormányhivatal jogállású szervek esetében átlagban a válaszadók 21%-a, míg a fővárosi/megyei kormányhivatal kormánytisztviselői esetében átlagban a válaszadók 25%-a választotta a középő értéket), hanem markáns

---

<sup>73</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 pp. 45-46.; Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 pp. 62-63.; Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. pp. 20-21.

véleményt fogalmaztak meg a humán funkciók vonatkozásában. Jelentős különbséget figyelhetünk meg mind a két vizsgált csoporton belül a szélső értékek között. Míg a kormányhivatal jogállású szervek esetében a leginkább elégedetlenek közel háromszor annyian vannak, mint a maximálisan elégedettek (arányuk 26% és 9%), ez az arány kicsivel kedvezőbb, de még mindig jelentősen különbözik a fővárosi/megyei kormányhivatalok esetében (arányok 23% és 10%). Bizakodásra adhat ugyanakkor okot, hogy mind a két vizsgált csoporton belül relatív széles azon tisztviselők köre (átlagban 32%), akik az ötfokú skálán ergo 4-est adtak az emberi erőforrás gazdálkodás területnek a kompenzáció és javadalmazás humán funkcióinak ellátására. Ők ugye az a csoport, akik szerint a felsorolt humán funkciókat rendszeresen végzik, kidolgozott tervek, eljárásrendek alapján, jó eredményekkel.

### 3.4 A kompenzáció és javadalmazás humán funkcióinak jövőbeni szerepe

Azon túlmenően, hogy a kormányhivatalok és kormányhivatal jogállású szervezetek munkatársai milyen mértékben elégedettek a kompenzáció és javadalmazás humánfolyamatának részeként ellátott humán funkciókkal, érdemes azt is megvizsgálnunk, hogy egyáltalán melyek azok a humán funkciók, amelyekről a személyi állomány azt gondolja, hogy azok fontos szerepet fognak játszani a szervezet hatékony működésében a jövőben. Ennek megítélése meglehetősen vegyes képet mutat a beérkezett válaszok alapján, amely eredményeket az alábbi táblázat foglalja össze.

3.2. táblázat: A humán funkciók és a hozzájuk kapcsolódó folyamatok jövőbeni fontosságának megítélése a kormányhivatal jogállású szervek munkatársai között (n = 595)

Hátterszerep	Vegyes megítélés	Kiegyensúlyozott közép	Kulcsszerep
<ul style="list-style-type: none"> <li>személyügyi szolgáltatások</li> <li>személyügyi és munkaügyi adminisztráció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stratégiai tervezés</li> <li>munkavégzési rendszerek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>közzszolgálati életpálya</li> <li>emberi erőforrás fejlesztés</li> <li>teljesítménymenedzsment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>kompenzáció és javadalmazás</li> </ul>

Forrás: A 2. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

3.3. táblázat: A humán funkciók és a hozzájuk kapcsolódó folyamatok jövőbeni fontosságának megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatalok munkatársai között (n = 981)

Háttérszerep	Vegyes megítélés	Kiegyensúlyozott közép	Kulcsszerep
<ul style="list-style-type: none"> <li>személyügyi szolgáltatások</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>stratégiai tervezés</li> <li>munkavégzési rendszerek</li> <li>személyügyi és munkaügyi adminisztráció</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>közszolgálati életpálya</li> <li>teljesítménymenedzsment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>emberi erőforrás fejlesztés</li> <li>kompenzáció és javadalmazás</li> </ul>

Forrás: A 2. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

A kérdés megválaszolása során a válaszadóknak 1-8-ig kellett megadniuk, hogy véleményük szerint melyik humán folyamat milyen mértékben lesz fontos a jövőben. A 1-es jelentette a legfontosabbat, míg a 8-as a legkevésbé fontosat. A válaszok feldolgozása során három kategóriát hoztam létre, amelybe az alábbiak szerint vontam össze a kapott eredményeket. A „fontos” kategóriába az 1-es és a 2-es válaszok, a „közepesen fontos” kategóriába a 3-4-5-6-os válaszok, míg a „nem fontos” kategóriába a 7-es és a 8-as válaszok kerültek. Az egyes humán funkciók és folyamatok szerepére vonatkozó kategorizálást az alábbiak szerint végeztem el:

	„fontos”	„közepesen fontos”	„nem fontos”
háttérszerep	<25%	<50%	>25%
vegyes megítélés	>25%	<50%	>25%
kiegyensúlyozott közép	<25%	>50%	<25%
kulcsszerep	>25%	>50%	<25%

A vizsgált személyi állomány válaszai alapján közel azonos kutatási eredmények születtek. A két célcsoport közötti eltérő szerep megítéléseket (személyügyi és munkaügyi adminisztráció, emberi erőforrás fejlesztés) az eredményeket feldolgozó táblázatokon belül piros betűszínnel jelöltem. A válaszadók marginálisnak tartják a személyügyi szolgáltatások, valamint a személyügyi és munkaügyi adminisztráció humán funkcióit. Vegyes megítélésű szerepe van a stratégiai tervezésnek és a munkavégzési rendszereknek.<sup>74</sup> Kiegyensúlyozott kategóriájú szerepet mutatnak a közszolgálati életpályához kapcsolódó humán funkciók, a teljesítménymenedzsment és az emberi erőforrás fejlesztés folyamatai. Egyértelműen jövőbeli

<sup>74</sup> A munkavégzési rendszerek esetében a kormányhivatal jogállású szervek munkatársai 35,3%-a tartotta fontosnak, 41,9%-a közepesen fontosnak, míg 22,8%-a nem fontosnak ezt a humán folyamatot.



kulcsszerepet betöltő humán funkciónak a kutatásban résztvevők egyedül a kompenzáció és javadalmazás humán folyamatát és funkcióit tekintik. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy válaszok összesítéséből az látszik, hogy mind a teljesítménymenedzsment, mind pedig az emberi erőforrás fejlesztés kulcsszerep-közeli humán funkciónak bizonyult.

Mindenképpen pozitív eredményként tekinthetünk arra, hogy a válaszadók többsége számol a közszolgálati életpálya, az emberi erőforrás fejlesztés és a teljesítménymenedzsment hosszú távú jelenlétével és megerősödésével. Ez különösen a közszolgálati életpálya esetében fontos, hiszen maga a fogalom is újkeletű a közigazgatáson belül, illetve a bevezetése sem zárult még le teljes egészében. Viszont az, hogy máris tényezővé vált a jövőbeni elvárások között, azt mutatja, hogy van rá igény az érintettek részéről. Figyelembe véve továbbá, hogy az új életpályarendszer, mint humán funkció szorosan összefügg az emberi erőforrás fejlesztés és a teljesítménymenedzsment humán folyamatával, arra enged következtetnünk, hogy a személyi állományak összességében konkrét elképzelése van a közszolgálat személyügyi fejlődésével kapcsolatban. Ehhez társul még a kompenzáció és javadalmazás humán folyamatának kulcsszerepként azonosítása, amelyet inkább tekinthetünk az előbbiekből következő jogos elvárásnak, semmint céltalan vágyakozásnak.

### **3.5 A közigazgatás bérezési rendszerében szerepet játszó tényezők megítélése**

Mint ahogy azt a korábbiak során (3.1 fejezet) kifejtettem, a juttatási rendszerek meghatározásakor számos általános rendezőelvet lehet követni annak függvényében, hogy milyen bérezési gyakorlat szolgálja leginkább a szervezeti célok elérését. Ezek közül a rendezőelvek közül a legáltalánosabbak a teljesítményalapú, a kompetencia alapú és az időbér alapú bérezési rendszerek, illetve ezek bármilyen kombinációja. A versenyszférában is elterjedt gyakorlat a különböző juttatási rendszerek kombinált alkalmazása annak érdekében, hogy a megfelelő munkavállalói magatartást érje el a szervezet. Alapvetően szintén kombinált juttatási csomag figyelhető meg a közigazgatáson belül is azzal a fontos eltéréssel, hogy a bérezési rendszer egyes elemeiről, azok egymáshoz viszonyított arányáról nem a szervezeti vezető dönt elsődlegesen, hanem azok központilag, jogszabályokon keresztül determináltak. Ennek köszönhetően bár alapvetően kijelenthetjük, hogy a közigazgatáson belül is érvényesül mind az időbér, mind a teljesítménybér, mind pedig a kompetencia alapú díjazás, illetve ezek kombinációja, azonban a – versenyszférától eltérően – gyakorlatilag a bérezési rendszerek sohasem tudnak tökéletesen megfelelni a szervezet „best fit” elképzeléseinek. Ugyanakkor,

hogy mennyire összetett a közigazgatáson belül az egyes juttatások eszköztára, azt – a teljesség igénye nélkül – szemlélteti az alábbi táblázat.

3.4. táblázat: A közigazgatásban létező egyéni ösztönzés eszközei és azok funkciói

<b>Javadalmazási eszköz</b>	<b>Funkciója</b>
alapilletmény	a besorolás szerinti illetményelem, eltérítés nélkül, átlagos teljesítmény esetén
illetménykiegészítés	adott szervezet közigazgatási hierarchián belüli pozíciójából fakadó intézményi pótlék
pótlékok	egy adott munkakörhöz, vagy tevékenységhez kapcsolódó különleges feltételeket, körülményeket kompenzáló többlet (pl. veszélyességi pótlék, éjszakai pótlék, kompetencia alapú pótlék)
céljuttatás	előre meghatározott többletfeladat elvégzéséért kapott juttatás
jutalom (bónusz)	a tevékenység komplex, utólagos értékelése alapján kapott egyszeri többletbér
kiegészítő fizetés	az általános munkarendtől eltérő foglalkoztatás kompenzációja (pl. kiküldetés, külszolgálat ideje, helyettesítés)
egyéb juttatások	bér jellegű, illetve nem bérjellegű egyéb juttatások

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? („Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 14. alapján a szerző saját szerkesztése

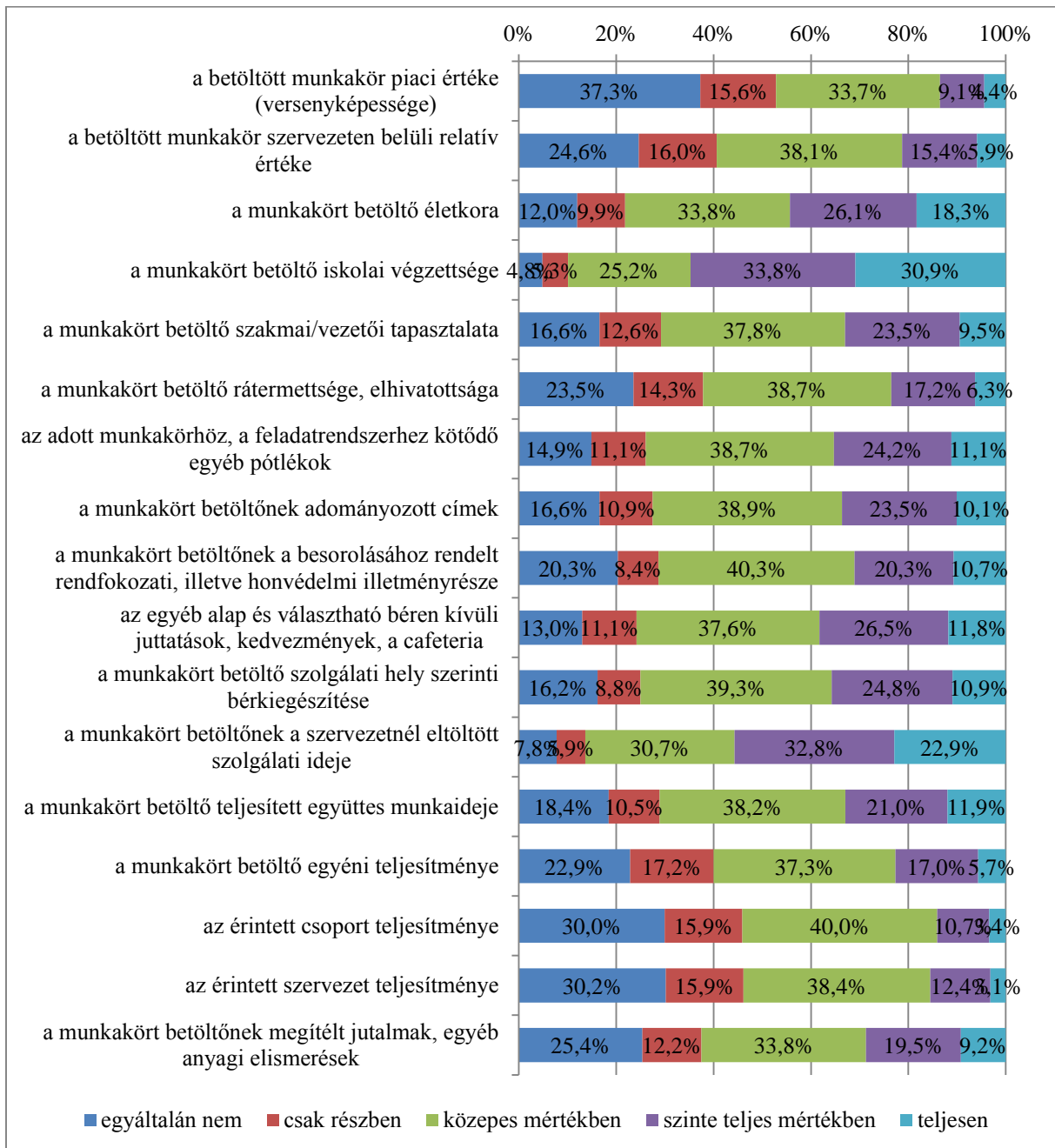
Az összefoglaló táblázat alapján kijelenthetjük, hogy elviekben számos eszköz áll a szervezetek rendelkezésére a javadalmazási rendszerük megtervezésekor. Az egyes elemek bérezési szerepének ismertetését és alkalmazási lehetőségeinek bemutatását a 2. fejezetben már részletesen elvégeztem, így az értekezésem jelen pontjában ezzel a kérdéskörrel nem foglalkozom újra. Azt azonban fontosnak érzem hangsúlyozni, hogy a bérezés szempontjából jóval egyszerűbb helyzetben vannak a versenyszféra vállalatai, akik saját elképzeléseik szerint, illetve pénzügyi lehetőségeikhez mérten szabadon állapíthatnak meg a munkavállalók számára alaphért, továbbá bérpótlékokat annak függvényében, hogy milyen bérképzési gyakorlat segíti elő leginkább a szervezeti céljaik elérését. Nagyobb és komplex szervezetek esetében természetesen a versenyszférán belül is általános gyakorlat, hogy valamilyen belső fizetési kategóriarendszert alakítanak ki, azonban ezek a rendszerek rendszerint figyelemmel vannak arra, hogy egyenlő munkáért egyenlő bért fizessenek, míg a közigazgatáson belüli általános gyakorlat, hogy ugyanazt a munkakört ugyanolyan színvonalon, ugyanazzal a végzettséggel ellátó munkavállalók eltérő illetményben részesülnek.

Figyelembe véve a közigazgatás bérezési rendszerének komplexitását, jogos kérdésként merül fel, hogy vajon mennyire van tisztában a közigazgatás személyi állománya a közszolgálatban foglalkoztatottak illetményképzésében, összbérezésében szerepet játszó tényezőkkel, az egyes bérezési elemek milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet? Ezen kérdés kapcsolódó kutatási eredményeket mutatják be részletesen a 3.11. és a 3.12. ábrák.

A kutatási kérdőív eredményei jól megmutatják, hogy mit gondolnak a kormányhivatalok tisztviselői arról, hogy a közigazgatáson belül az összbérezés tekintetében milyen tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet. Érdekesség, hogy a vizsgált csoportok közel azonos módon ítélték meg az egyes bérezési elemek szerepét és jelentőségét. A kérdésre kapott eredményeket a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért érdemes némiképpen csoportosítanunk, amely során azt mondjuk, hogy nagy mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 40%-a úgy felelt, hogy „teljesen”, illetve „szinte teljes mértékben”, míg kis mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 40%-a úgy felelt, hogy „csak részben”, illetve „egyáltalán nem”. Kizárásos alapon a két mérték közé esett tényezőket a közepes mértékű tényezők közé sorolom. A besorolás során csak akkor kerülhet az adott tényező a kis mértékű, illetve a nagy mértékű kategóriába, amennyiben mind a két vizsgált csoport esetében meghaladja a tényező a legalább 40%-os megítélést.

3.11. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértékének kifejeződése, illetve szerepének megítélése a kormányhivatal jogállású szervek kormánytisztviselői esetében

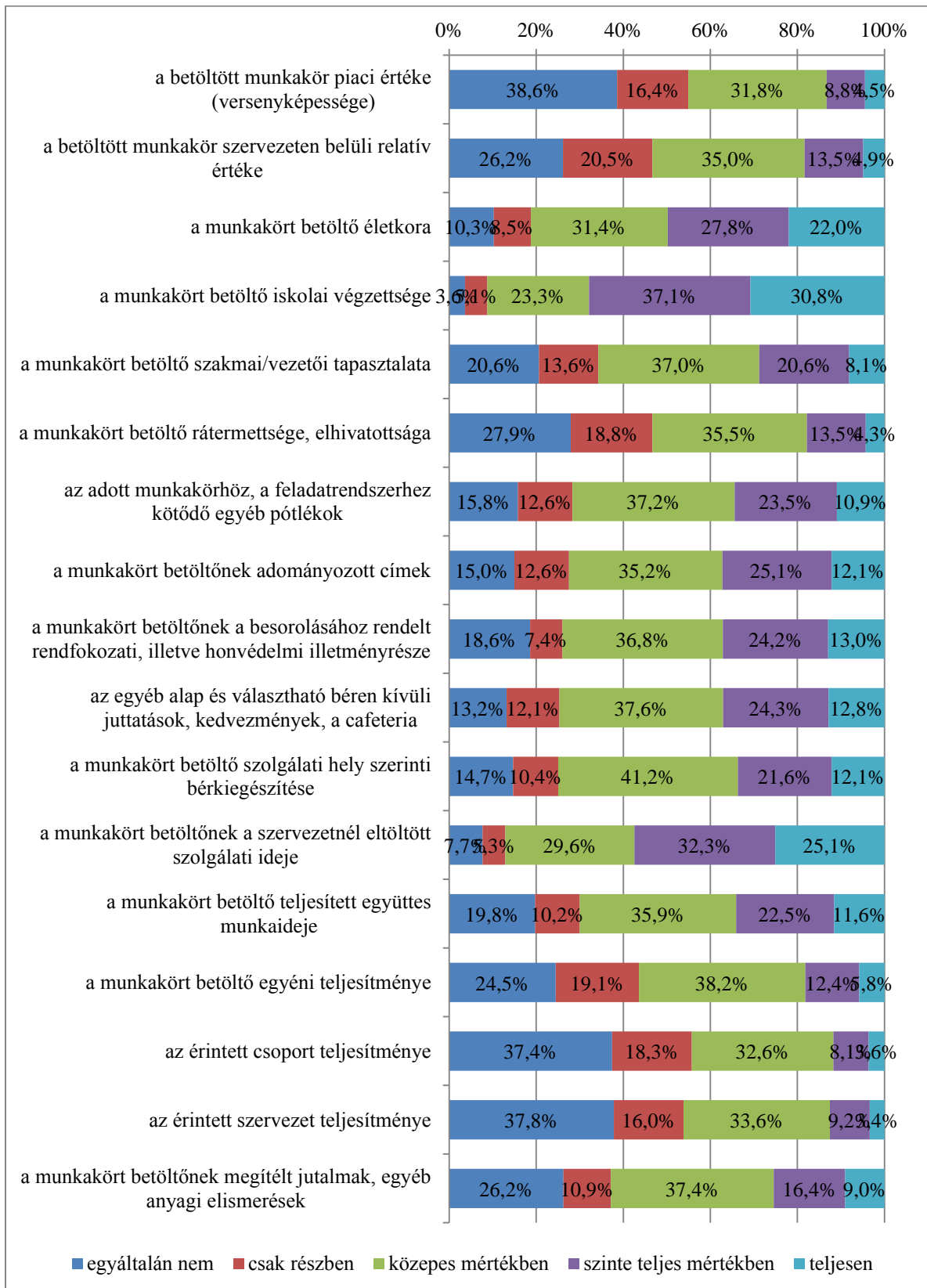
(n = 477)



Forrás: A 3. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

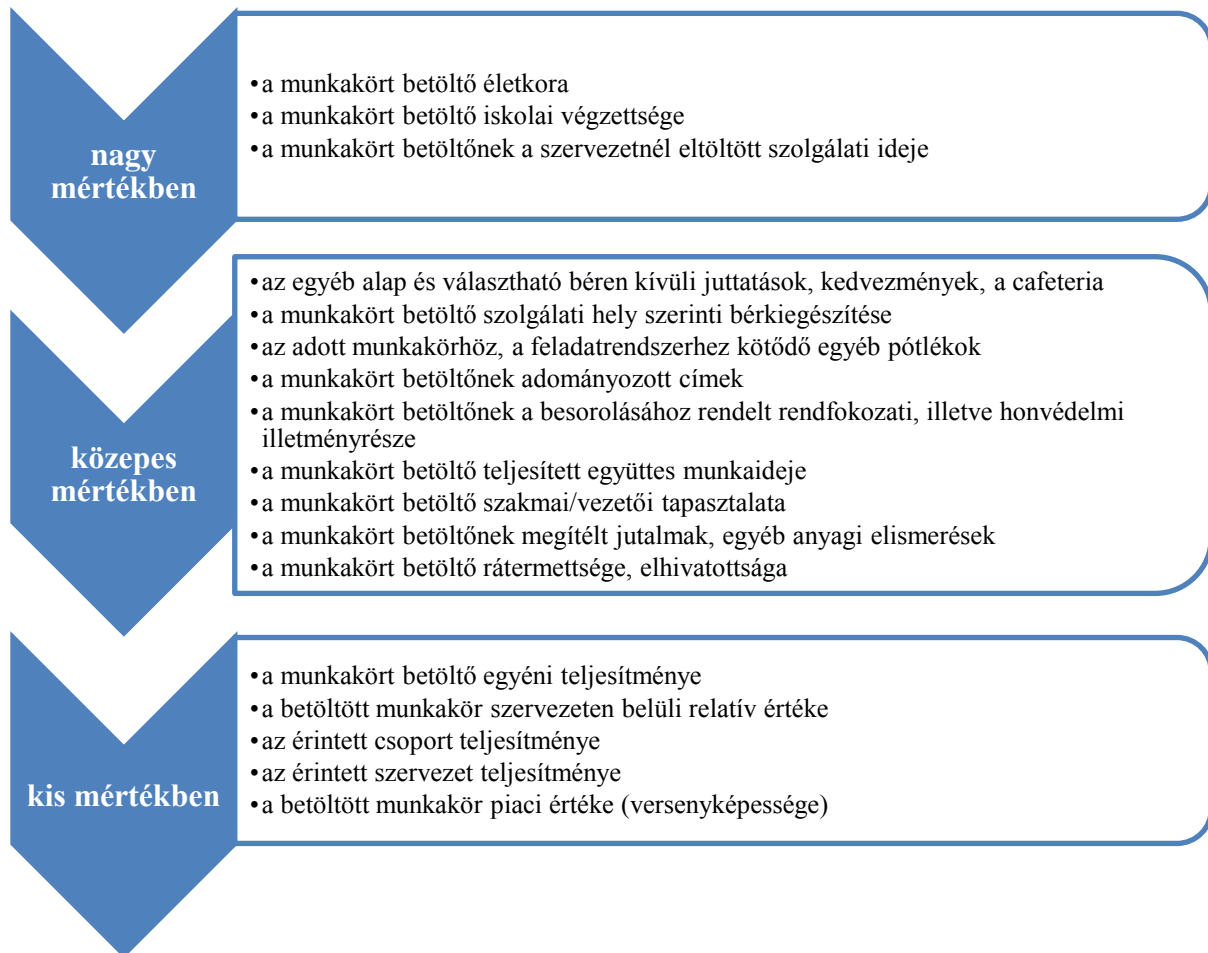
3.12. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértékének kifejeződése, illetve szerepének megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatal kormánytisztviselői esetében

(n = 742)



Forrás: A 3. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

3.13. ábra: A közigazgatás bérképzésében szerepet játszó tényezők tisztviselői megítélése  
2013-ban



Forrás: A 3. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatási eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a válaszadó tisztviselők alapvetően tisztában vannak a közigazgatáson belüli bérképzés jelenlegi rendszerével, alkalmazott gyakorlatával abból a szempontból, hogy milyen tényezők számítanak a bérek megállapításánál. Ezek közül a két legfontosabb a munkakört betöltő iskolai végzettsége és a már megszerzett szolgálati ideje. Ezen paraméterek mentén történik az alapilletmény megállapítása, amelyet az összvér szempontjából a legfontosabb bérelemnek tekinthetünk. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a válaszadók szintén nagy jelentőséget tulajdonítottak a bérezés kapcsán az életkornak, amely azonban technikai jellegű tévedés. Bár tapasztalati megfigyelés alapján valóban kijelenthető, hogy minél idősebb valaki, annál magasabb a besorolási illetménye, azonban a logikai összefüggés csak közvetetten áll fenn. Nem attól lesz a tisztviselő illetménye magasabb, hogy idősödik, hanem attól, hogy mindeközben egyre több

szolgálati időt szerez és – kvázi automatikusan – előrehalad a besorolási bérrendszerben. Indirekt módon tehát valóban van összefüggés a tisztviselő életkora és az illetménye között, azonban ténylegesen az illetmény megállapítása során az életkort nem veszik figyelembe a vonatkozó jogszabályok. Így tehát amennyiben például olyan valakit neveznek ki kormányhivatali tisztviselőnek ötven éves korában, aki nem rendelkezik munkavégzésre irányuló jogviszonnyal, akkor ugyanakkora mértékű alapilletményt fog kapni, mint egy huszonkét éves friss diplomás pályakezdő. Valószínűsíthetően a kutatásban résztvevők értelmezésében az életkor szerepe azonosult a korábbi szakmai tevékenységgel, a másik munkakörben/munkahelyen megszerzett képességekkel, kompetenciákkal, amelyek bár nem feltétlenül kapcsolódnak a tisztviselő jelenlegi munkaköréhez, azonban a megszerzett tudás és tapasztalat (illetményt befolyásoló) értéként történő kezelése meghatározó szerepűnek tekintett a kutatási eredmények alapján.

Közepes mértékben hatnak az illetményképzésre a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata, elhivatottsága és rátermettsége, az adományozott címek, a szolgálati hely szerinti bérkiegészítés, a teljesített együttes munkaidő, a jutalmak, egyéb anyagi elismerések, illetve a munkakörhöz, a feladatkörhöz kötődő egyéb pótlékok. A kapott eredmények közül érdemes többet is kiemelnünk. Megítélésem szerint a munkaidő illetményképzési szerepének ilyen magas szintű kategorizálása érdekes jelenség abból kifolyólag, hogy a közigazgatáson belül általánosan a tisztviselők a jogszabályi előírások szerint heti 40 órát dolgoznak hétfőtől péntekig tartó munkarendben. Közhely, hogy a közigazgatáson belül növelni szükséges az atipikus formában foglalkoztatottak, ezen belül is a részmunkaidősök arányát. Bár nemzetközi összehasonlításban Magyarországon valóban alacsony a részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya, azonban a közszférában a nemzetgazdasági átlagnál több részmunkaidős foglalkoztatottat találhatunk.<sup>75</sup> Az illetményképzés szempontjából ennek természetesen abban nyilvánul meg a szerepe, hogy a részmunkaidőben foglalkoztatottak időarányosított illetményben részesülnek.

Izgalmas kérdésként vetődik fel a szolgálati hely szerinti bérkiegészítés kérdése, amely fogalom alapvetően megegyezik a korábban már funkcionálisan ismertetett illetménykiegészítés intézményrendszerével. Figyelembe véve, hogy az illetménykiegészítés

---

<sup>75</sup> Industrial Relations in Europe 2012. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit B.1. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. p. 100. [file:///C:/Users/G%C3%A1bor/Downloads/DGEMPL\\_Industrial\\_relations\\_report\\_All\\_Accessibility.pdf](file:///C:/Users/G%C3%A1bor/Downloads/DGEMPL_Industrial_relations_report_All_Accessibility.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. április 01.)

mértéke a kutatás résztvevői körén belül alapvetően az alapilletmény 10-35%-a közötti érték, így azon tisztviselők esetében, akik 10%-os szolgálati hely szerinti bérkiegészítésben részesülnek, számukra ez a tényező kisebb mértékben lehet fontos, míg azok számára, akik 35%-os kiegészítésben részesülnek, nagyobb mértékben válhat fontossá.

Közel azonos a megítélése a kormányhivatal jogállású szerveknél foglalkoztatott tisztviselők és a fővárosi/megyei kormányhivatalok tisztviselői között a béren kívüli juttatások, cafeteria, illetve a megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések tényezőinek esetében. Ennek valószínűsíthető magyarázata egyrészt, hogy mind a két megkérdezett csoportra azonos szabályozás vonatkozik ezen javadalmazási elemeket illetően, másrészt feltételezhető, hogy a közigazgatáson belül az azonos feladatkört ellátó szervezetek közel azonos költségvetéssel gazdálkodhatnak, így átlagosan ezen szervezeti körön belül nem várhatóak kiugró eltérések a béren kívüli juttatások és a jutalmazás területén belül. Ahhoz azonban, hogy reális képet kapjunk a béren kívüli juttatások szerepéről a javadalmazási rendszeren belül, érdemes röviden áttekintenünk a jelenleg általánosan elérhető és a gyakorlatban biztosított béren kívüli juttatások körét. Kutatási eredmények alapján<sup>76</sup> azt mondhatjuk, hogy a biztosított juttatások köre a kormányhivatal jogállású szervek és a fővárosi/megyei kormányhivatalok körében alapvetően megegyeznek. A tisztviselők válaszai alapján az általános, mindenki számára elérhető juttatások az egységes, törvényben meghatározott mértékű cafeteria, az iskolakezdési támogatás, képzések, továbbképzések részbeni, vagy teljes körű finanszírozása, valamint a munkába járás költségtérítése (akár saját gépjárművel is). Általános vezetői többletjuttatások a korlátozott (felsővezetőknek korlátlan) mobil telefon használat, mobil számítógép használat, illetve felsővezetők esetében a saját gépjármű használat elszámolása, vagy akár szolgálati gépjármű biztosítása, saját használatra is. A példaként felsorolt béren kívüli juttatások jelentős részére ugyanakkor az a válasz érkezett a kérdőívet kitöltőktől, hogy nincs ilyen béren kívüli juttatásuk, vagy nincsen róla tudomásuk. Ilyen juttatások voltak: egyszeri és többszöri jutalom, otthonteremtési kedvezményes hitel, egyéb munkahelyi kedvezményes hitel, gyermekprogramok, táboroztatás, plusz szabadság, sportolási lehetőség, kiadványok, folyóiratok előfizetése, jogi és egyéb tanácsadás, jogsegélyszolgálat.

A béren kívüli juttatásokhoz hasonlóan szintén azonos szabályozási képet mutat a munkakörhöz, illetve a feladatrendszerhez kötődő egyéb pótlékok, valamint az

---

<sup>76</sup> Az 5. melléklet adatai alapján.



adományozható címek rendszere. Bár a munkáltatónak – mint ahogy arra a 2. fejezetben már felhívtam a figyelmet – relatív nagy szabadsága van a különféle közigazgatási címek adományozásában, rendszerint a szervezetek anyagi lehetőségei nem teszik lehetővé ezen eszköz széles körű alkalmazását.

Kiemelést érdemel az összbérezés tényezőinek megítélésében a közepesen fontosnak tartott csoportból a munkakört betöltő szakmai és vezetői tapasztalata, valamint a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága. Figyelembe véve, hogy a bérképzés jogi szabályai szerint ezeknek a soft skill-eknek nincsen ráhatásuk a tisztviselők illetményére, a kutatási válaszokban megjelenő relatív magas szintű értékelésük arra enged következtetni, hogy az egyes szervezeteken belül általánosan figyelembe veszik ezeket a tényezőket az illetmények megállapításakor. A közigazgatás bérezési rendszerének ismertetésekor felhívtuk már a figyelmet arra, hogy a Ktv./Ktjv./Kttv. besorolási bérrendszerén belül szűk mozgástere van a munkáltatóknak az illetmények meghatározásában, hiszen az alapvetően automatizmusok mentén történik. Az automatizmusok alól az egyik legfontosabb kivétel a tárgyévve megállapítható illetményeltérítés intézménye, amely a tisztviselő tárgyévet megelőző év minősítése, vagy teljesítményértékelése alapján fizethető. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a jogszabályi előírások csak a minősítés/teljesítményértékelés meglétét követelik meg, tartamára és az adható eltérítés mértékére vonatkozó összefüggést nem írnak elő. Semmi akadálya tehát annak, hogy akár egy átlagos értékeléssel rendelkező tisztviselő is maximális mértékű illetmény-eltérítésben részesüljön. Elképzelhető tehát a kutatási eredmények alapján, hogy a szervezeteken belül előnyben részesítik a nagy szakmai/vezetői tapasztalattal rendelkező, lojális és elhivatott tisztviselőket a munkáltató diszkrecionális jogkörébe tartozó bérezési elemek megállapításánál.

Ezt a feltételezést erősítik némiképp azok a kutatási eredmények is, hogy mely bérezési tényezők számítanak a tisztviselők szerint a legkevésbé a bérezésben. Ezek a tényezők: a munkakört betöltő egyéni teljesítménye, az érintett csoport teljesítménye, az érintett szervezet teljesítménye, illetve a munkakörhöz kapcsolódóan annak szervezeten belüli relatív értéke és munkaerő-piaci értéke (versenyképessége). Szembetűnő, hogy a tisztviselők véleménye alapján a teljesítmény alapú bérezés egyik formája sem terjedt el általánosan. Ez a vélemény érthető az érintett csoport és az érintett szervezet vonatkozásában abból a szempontból, hogy a közigazgatás bérezési rendszerének a középpontjában az egyén áll. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a Kttv. meglehetősen széleskörű illetmény-differenciálásra biztosít lehetőséget a

tisztviselők minősítése/teljesítményértékelése alapján, így némiképp meglepő, hogy a visszajelzések alapján az egyéni teljesítménynek is alacsony a szerepe az összbérezés tekintetében. Feltételezhető, hogy amennyiben a szervezetek élnek a teljesítmény-alapú illetmény eltérítés eszközével, úgy annak alkalmazása nem pusztán az eltérített tisztviselő egyéni teljesítményét veszik számításba, hanem egyéb szempontokat is érvényesítenek (pl. a tisztviselő elhivatottságát és lojalitását, szociális helyzetét stb.). Amennyiben azonban az egyéni teljesítmény illetmény-befolyásoló szerepének hiánya arra vezethető vissza, a szervezetek általánosan nem, vagy csak minimális mértékben alkalmazzák ezt az eszközt, ennek elmaradása arra enged következtetni, hogy a szervezetek nem rendelkeznek ehhez szükséges pénzügyi forrással.

Az egyéni teljesítmény javadalmazásának hiányosságaival ellentétben jóval érthetőbb az adott csoport, illetve szervezet teljesítményének figyelmen kívül hagyásának megítélése a bérezési rendszerben. A közigazgatás alapvető munkaszervezési jellemzője, hogy a szervezeteken belül egyéni munkavégzés történik, így általánosan azt mondhatjuk, hogy nincs kialakult kultúrája a csoport alapú munkaszervezésnek, ennek megfelelően a csoport alapú bérezésnek. Bár az utóbbi években egyre több helyen jelent meg például egy-egy támogatási projekthez kapcsolódóan a projekt alapú csoportos munkavégzés, ennek tömeges elterjedéséről egyelőre nem beszélhetünk. A szervezeti teljesítmény mérésének sincsen jelenleg egységes, kialakult módszertana. A szervezeti teljesítmény mérési módszertanának kialakítását gátolja a közigazgatási szervezetek alapvető létezési célja a rá bízott közhatalom/közfeladat ellátása révén: hozzájárulni a jó állam megteremtéséhez és elérni a társadalmi bizalom erősödését. Ezen célok teljesülésének kimutatása magától értetődő módon messze túlmutat a például a versenyszféra vállalatai esetében az éves eredmény kimutatástól. A társadalmi bizalom erősítése hosszú távú folyamat, amelynek hatásai sokszor nehezen, vagy egyáltalán nem mérhetőek rövid, illetve középtávon. Ebből kifolyólag a közigazgatás szervezeteiben klasszikus értelemben nincs helye a szervezeti teljesítmény bérképző szerepének.

A teljesítményelv bérképzésen belüli alkalmazásának hiánya mellett szembevetendő a munkakör munkaerő-piaci értékének (versenyképességének) figyelmen kívül hagyása. A közigazgatás jelenlegi bér-besorolási rendszere nem tesz különbséget munkakör és munkakör között javadalmazás szempontjából. Fontos szempontként vetődik fel, hogy közigazgatásunk munkaerő utánpótlási lehetőségeit tekintve nem elszigetelt rendszerként létezik a munkaerő-piacon, hanem magas szintű átjárhatóság jellemzi a versenyszféra és a közszféra viszonyát.

Ennek megfelelően a közigazgatás szervezeteinek a munkaerő vonzási és megtartási képességüket nem csak egymással szemben kell tudniuk érvényesíteni, hanem a versenyszféra vállalataival szemben is. Az elmúlt évtizedekben sajnálatos trendet figyelhetünk meg, amennyiben a két szektor kereseti szintjeit hasonlítjuk össze. 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 kereseti szint), 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 leszakadtak.<sup>77</sup> A leszakadás ugyanakkor az elmúlt néhány évben megállni látszik, azonban összességében mostanra a versenyszféra nagyságrendileg 25%-os mértékű bérelőnyt ért el a közigazgatással szemben.<sup>78</sup> Különösen fájdalmas a közigazgatás vonzerejének csökkenése azon munkakörök esetében, amelyek magas munkaerő-piaci kitettséggel rendelkeznek. Ezen munkakörök esetében a negatív jelenség ellensúlyozására sajnos egyre gyakrabban lehet azt tapasztalni, hogy a szervezetek diszfunkcionálisan alkalmazzák az egyes javadalmazási jogintézményeket (a teljesítmény alapú illetmény-eltérítés lehetőségét, az átirányítás elrendelését, a célfeladatra történő kijelölést stb.).<sup>79</sup>

A probléma természetesen nem csak egy-egy munkakör szintjén figyelhető meg, hanem általánosabban, szervezeti megközelítésben is. Tipikusan ilyen szervezetek az autonóm jogállású szervezetek, ahol az átlagostól eltérő (kiemelkedő) javadalmazás egyik indokaként szerepel, hogy ezen szervezetek személyi állományától elvárt a magas szintű képzettség, és ennek következtében a közszférába csábításuk csupán a versenyszférával versenyképes illetmények révén lehetséges. Kapcsolódó érvként jelenik meg továbbá, hogy ezen szervek egy része olyan funkciókat lát el, olyan tevékenységet végez, amely a versenyszféra szervezeteihez, azok felügyeletéhez, szabályozásához kapcsolódik (például a szabályozó hatóságoké), így ezen szervezetek személyi állományát olyan versenyképes illetményekkel

---

<sup>77</sup> Krauss Gábor – Petrő Csilla (2014a): A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás, 2014. 2. sz. p. 64.

<sup>78</sup> Jó Állam Jelentés 2017. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. p. 157. [https://akfi-dl.uni-nke.hu/jo\\_allam\\_jelentes\\_2017/JoAllamJelentes\\_2017\\_web.pdf](https://akfi-dl.uni-nke.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf) (a letöltés időpontja: 2018.08.01)

<sup>79</sup> Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. p. 83. [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet\\_online\\_Kozszolgálati%20eletpalya\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/Tanulmánykotet_online_Kozszolgálati%20eletpalya_AROP2217.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. április 01.)

kell(ene) foglalkoztatni, amely képes arra, hogy biztosítsa integritásukat, megelőzze a korrupció veszélyét.<sup>80</sup>

A betöltött munkakör versenyképességével függ össze az a kutatási eredmény is, hogy a betöltött munkakör szervezetén belüli értéke is csak kis mértékben fejeződik ki az összbérezésben. A közigazgatás illetményrendszerének bemutatása (2. fejezet) során szembetűnő lehetett, hogy milyen kevés illetményelem kötődik tisztán a betöltött munkakörhöz és létezik – alapvetően – függetlenül a munkakört betöltő tisztviselő nélkül. Tipikusan ilyen illetményelem a munkaköri pótlék, amelyet a Kormány 2012-ben hívott életre. Ennek segítségével a munkáltatók többlet juttatást állapíthatnak meg azon munkakörök esetében a szervezetén belül, ahol ezt szükségesnek gondolják. Bár az eszköz alkalmazása megköveteli a szervezetek részéről némi szakmai és adminisztratív többletmunkát (a szervezeti munkakörök HAY módszertan alapú elemzése miatt), azonban ehhez a tevékenységhez a szervezetek igény esetén ingyenesen segítséget kaphatnak. Ennek ellenére a tapasztalatok szerint nem figyelhetjük meg a munkaköri pótlék széles körű elterjedését a közigazgatáson belül valószínűsíthetően azért, mert tömeges megállapításának gátat szabnak a szervezeti költségvetési korlátok amiatt, hogy nem biztosítottak plusz költségvetési forrást a szervezetek részére erre a célra. Ugyanakkor nem csak a civil közszolgáltatáson belül figyelhetünk meg a munkakör értékét kifejező illetményelemet, hanem más hivatásrendeken belül is találhatunk ilyen irányú törekvéseket.<sup>81</sup>

### 3.6 A tisztviselők javaslata a bérképzési rendszerre

A kérdőíves kutatás során a résztvevő tisztviselőket nem csak arról kérdeztük meg, hogy meglátásuk szerint jelenleg az összbérezés szempontjából mely bérképzési tényezők milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet, hanem arról is, hogy véleményük szerint milyen mértékben kellene szerepet játszaniuk az egyes tényezőknek. A válaszok

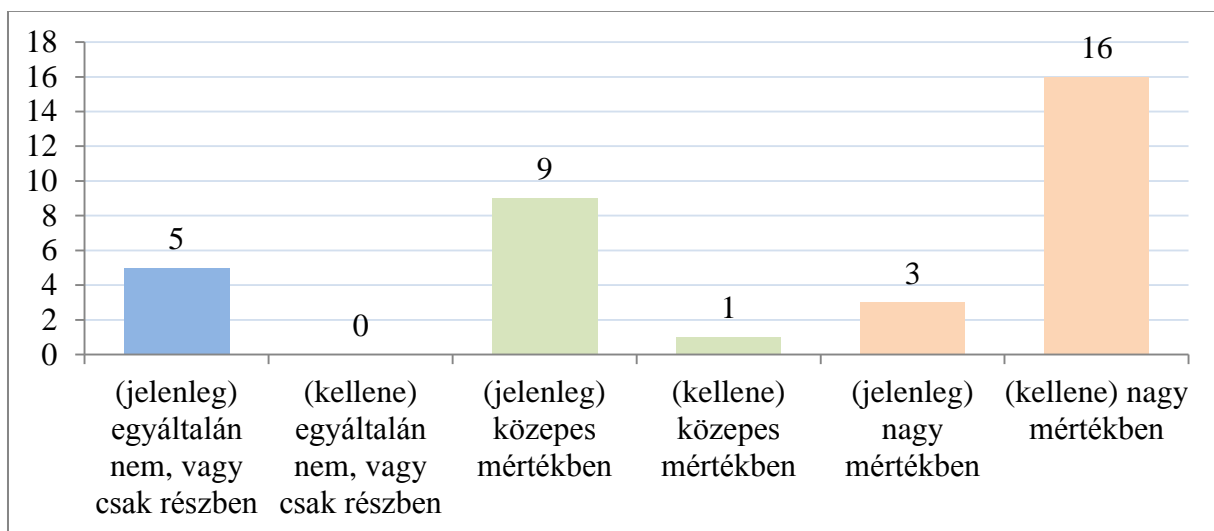
---

<sup>80</sup> Linder Viktória: Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. p. 24. [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/0/1b/a0000/18\\_JOG\\_FuggetlenNemzetkozi\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/0/1b/a0000/18_JOG_FuggetlenNemzetkozi_AROP2217.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. április 01.)

<sup>81</sup> Például 2015. július 01-én jelent meg a Hjt.-ben a munkaerőpiaci-pótlék intézményrendszere. A pótlék célja, hogy korigálja a Hjt. besorolási bérrendszerének hátrányát a magas munkaerő-piaci kitettséggel rendelkező munkakörök vonatkozásában (ha a területi, illetve szerkezeti munkaerő-piaci hatás, továbbá a Honvédség szempontjából kiemelt jelentőségű felkészültség, magasabb szakmai követelmény vagy szakmai irányítói felelősség indokolja).

összehasonlítása során érdekes jelenséget figyelhetünk meg abból szempontból, hogy míg az első kérdésre jól elkülöníthettünk a megalkotott három (kis, közepes és nagy mértékű) csoportot, addig ugyanazt a rendezőelvet követve messze túlsúlyba kerülnek azok a javadalmazási tényezők, amelyeket a tisztviselők szerint nagy mértékben figyelembe kellene venni. Ez az elmozdulás jól megfigyelhető az alábbi ábrán, amelyről a baloldali, a középső és a jobboldali oszloppárok alapján könnyen leolvasható a „jelenlegi” és a „kellene” állapot közötti eltolódás.

3.14. ábra: Az összbérezés tényezőinek és azok szerepeinek megítélése



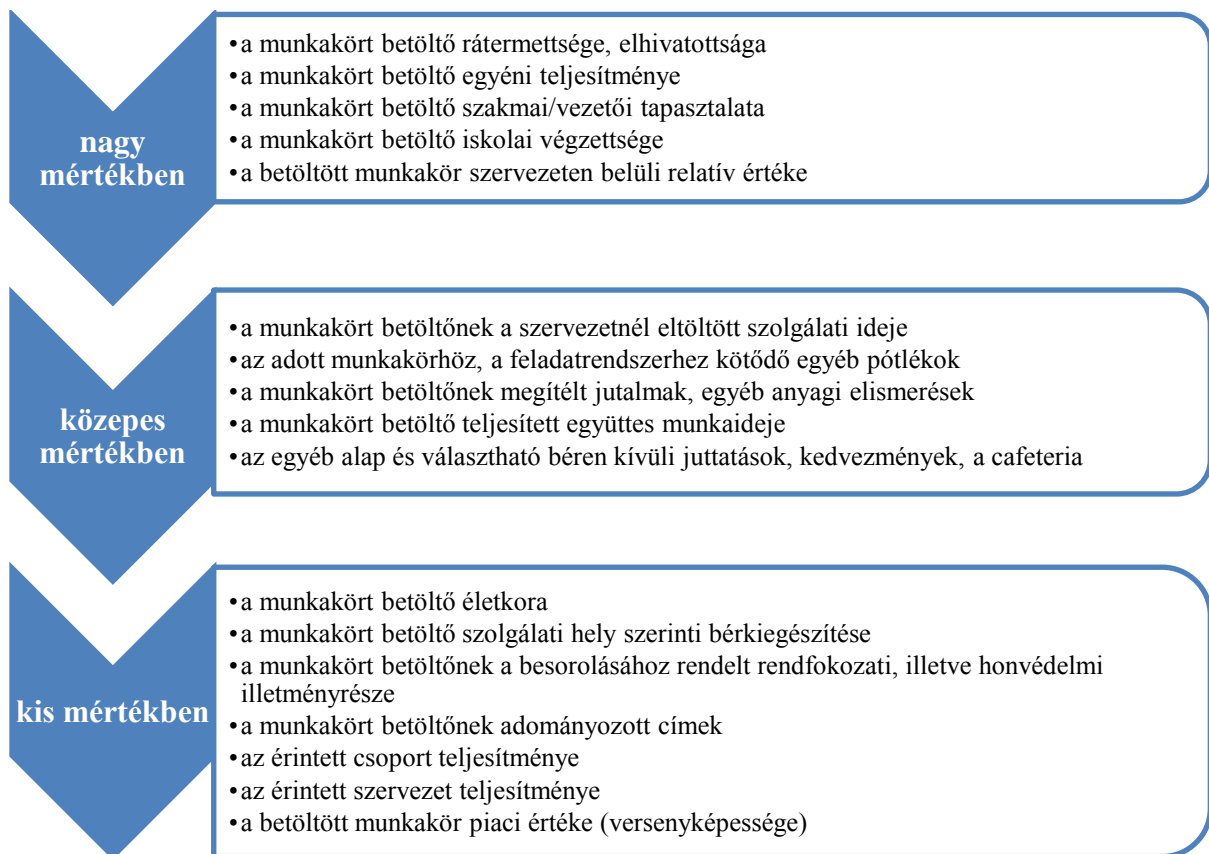
Forrás: A 3. és a 4. mellékletek alapján a szerző saját szerkesztése

Az ábrán jól látszik, hogy mind a kis mértékben fontos (bal oldali oszloppár), mind pedig a közepesen fontos (középső oszloppár) béreképzési tényezők között drasztikus változást figyelhetünk meg azáltal, hogy míg a jelen állapot megítélésekor a tisztviselők válaszaik megoszlottak mindhárom kategória között, az elvárt állapot kifejezésekor gyakorlatilag szinte valamennyi tényezőt nagy hangsúllyal választották. Ebből kifolyólag általánosságban kijelenthetjük, hogy szinte valamennyi felsorolt tényezőt fontosnak tartanak a megkérdezettek. Érdekes azonban ezt a kakofóniát arányaiban is áttekintetünk és ennek megfelelően összevetni a 3.13. ábra eredményeivel.

A kapott adatok arányos felosztása érdekében, valamint a kérdésre adott eredményeket a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért érdemes némiképpen átcsoportosítanunk (a kialakított kategóriákat) az előzőekhez képest. Jelen felosztásunk szerint nagy mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a béreképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív

megválaszolása során a válaszadók legalább 65%-a úgy felelt, hogy „teljesen”, illetve „szinte teljes mértékben”, míg kis mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 15%-a úgy felelt, hogy „csak részben”, illetve „egyáltalán nem”. Kizárásos alapon a két mérték közé esett tényezőket a közepes mértékű tényezők közé soroljuk. A besorolás során csak akkor kerülhet az adott tényező a kis mértékű, illetve a nagy mértékű kategóriába, amennyiben mind a két vizsgált csoport esetében meghaladja a tényező a legalább a 65%-os, illetve a 15%-os megítélést.

3.15. ábra: A közigazgatás bérképzésben szerepet játszó tényezők elvárt mértékének tisztviselői megítélése 2013-ban



Forrás: A 4. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatásban résztvevő tisztviselők válaszai alapján az a kép rajzolódik ki, hogy erőteljesen megjelenik a betöltött munkakör szervezetben belüli relatív értékének kifejezésének igénye. Alapvetően ezt az igényt hivatott megvalósítani a már korábban említett – a közigazgatás-fejlesztési programokban életre hívott – munkakör alapú rendszer bevezetése, amely a munkakörök elemzését követően munkakör családokat hoz létre, amely munkakör családok

szorosan kapcsolódni fognak a bérezési rendszerhez. Ugyanakkor nem várható a közigazgatáson belül egy tisztán munkakör alapú bérrendszer bevezetése, bizonyosan megmarad a juttatási rendszerre jelenleg is jellemző vegyes modell alkalmazása. A munkakör értékének kifejezésén túl hangsúlyosak az egyéni kompetenciákat és teljesítményt kifejező tényezők is. Ennek részét képezik az egyén iskolai végzettsége, szakmai tapasztalata, rátermettsége, elhivatottsága és egyéni teljesítménye.

A „középmezőnyben” foglalnak helyet a munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő egyéb pótlékok, a különféle jutalmak és a béren kívüli juttatások. Ezek a juttatási elemek alapvetően nem tartoznak az alpbér meghatározó elemei közé, hanem kiegészítő jelleggel kapcsolódnak a javadalmazáshoz. Ennek okán érhető, hogy a válaszadó tisztviselők ezek szerepét csak közepes fontosságúnak ítélték meg. Szintén közepes fontosságúnak ítélték meg a válaszadók a munkakört betöltő szervezetnél eltöltött szolgálati idejét és a teljesített együttes munkaidejét.

Annak ellenére, hogy az egyéni teljesítmény bérképzési szerepét szeretnék nagymértékben megnövelni a megkérdezett tisztviselők, a csoport és a szervezet teljesítményével szemben már nem fogalmaztak meg ilyen mértékű elvárást. Ezen teljesítményelemek bérképzési szerepének alacsony elvárása erősíti azt a korábbi kijelentést, miszerint a közigazgatáson belül az egyéni munkavégzés preferált, illetve a szervezeti teljesítmény objektív megítélése rendkívül nehézkes rövidtávon. Indokolatlan lenne ugyanakkor azt a következtetést levonni, hogy a szervezeti teljesítmény elutasítása a teljesítményalapú bérezés elutasítása is lenne, hiszen a kutatásban részt vevők mind a szervezeti teljesítményt, mind pedig az érintett csoport teljesítményét nagyobb mértékben vennék figyelembe az összbérezésben, mint amennyire megítélésük szerint jelenleg figyelembe van véve.

Hasonló okokból érthető a tisztviselők ellenérzése a szolgálati hely szerinti bérkiegészítés szerepének megítélésében is. Mint azt korábban részletesen bemutattam, ez a bérelem a munkáltató szervezetnek a közigazgatási hierarchián belül betöltött helyét hivatott kifejezni. Ugyanakkor mivel nem kapcsolódik sem a betöltött munkakör értékéhez, sem pedig a munkakört betöltő kompetenciáihoz, teljesítményéhez, így komoly szervezetközi feszültséghez és munkaerő elszíváshoz vezethet az illetménykiegészítés béreleme. Ennek figyelembevételével megállapíthatjuk, hogy a kutatásban részt vevők alapvetően helyesen érzik, hogy ennek a tényezőnek a szerepét csökkenteni kell az összbérezésben, adott esetben az eltörlését is érdemes megfontolni.

Szintén kis mértékben vennék figyelembe béreképzés során a megkérdezett tisztviselők a munkakört betöltőnek adományozott címeket. A címek tényleges szerepét nehéz megítélni a közigazgatáson belül. Ennek oka egyrészt, hogy a különféle címek rendkívül eltérő mértékben járulnak hozzá az illetmények változásához, másrészt a címek adományozása alapvetően nem köthető objektív tényezőkhöz, így fokozott esélye lehet annak, hogy azokat a „bennfentesek” kapják, azok a tisztviselők, akik jó kapcsolatot ápolnak a vezetőjükkel, illetve sikeresebbek az érdekeik érvényesítésében. Emellett a szervezeten belül adományozott címek száma nagymértékben függ az adott szervezet költségvetési lehetőségeitől is. Ebből kifolyólag nem beszélhetünk a szervezeteken belül kialakult egységes, átlátható, fair gyakorlatról, és emiatt joggal gondolhatjuk azt, hogy aki részesül valamilyen adományozható címben, annak fontos ez a bérezési elem, aki nem, az inkább csökkentené a szerepét.

Mint láttuk, a szakmai és vezetői tapasztalat szerepét nagy mértékben kívánatos béreképzési tényezőnek tartják a megkérdezett tisztviselők. Úgy tűnik azonban, hogy ezen tapasztalat megszerzését nem kötik automatikusan az életkorhoz, amely tényező már a kis mértékben kívánatos béreképzési tényezők közé került. Bár az összbérezés jelenlegi állapotára vonatkozó kérdés kapcsán a kutatásban résztvevők nagy része – tévesen – azonosította a munkavállaló életkorát magas szerepű béreképzési tényezőként, valójában az életkornak direkt módon semmilyen szerepe nincs a juttatási rendszerben, illetve a korábban megszerzett tudás és tapasztalat értéke technikailag nincs jelen a béreképzésben. Szintén kis mértékben jelentős szerepűnek ítélik meg a válaszadók a betöltött munkakör piaci értékét, versenyképességét. Az egyes munkakörök piaci értékének megállapításának problematikájáról korábban már szó esett. A közszolgálat szerteágazó tevékenységrendszere és feladatellátása nem teszi lehetővé, hogy egy-egy ilyen munkakör-specifikus kérdésre megközelítően homogén választ adjon a többség. Valószínűsíthetjük, hogy elsődlegesen azok számára fontos ez a béreképzési elem, akik könnyen el tudják helyezni magukat a versenyszféra munkakörei között és összehasonlító információval rendelkeznek a munkakörük piaci értékéről.

### 3.6.1 A béreképzési tényezők hangsúly eltolódásai

Ahhoz azonban, hogy érdemben össze tudjuk hasonlítani a kutatásban résztvevők véleménye szerint az összbérezésben jelenleg szerepet játszó tényezőket azokkal a tényezőkkel, amelyeknek szerintük szerepet kellene játszaniuk, érdemes megvizsgálunk, hogy az egyes



tényezők hogyan változtak a két kérdés eredményeinek összevetésekor. Ebben nyújt segítséget az alábbi táblázat.

3.5. táblázat: A bérképzési tényezők szerepváltozásai a kormánytisztviselők esetében  
2013-ban

Bérképzési tényező	Változás iránya
a munkakör piaci értéke (versenyképessége)	↔
a munkakör szervezeten belüli relatív értéke	↑↑
a munkavállaló életkora	↓↓
a munkavállaló iskolai végzettsége	↔
a munkavállaló szakmai/vezetői tapasztalata	↑
a munkavállaló betöltő rátermettsége, elhivatottsága	↑
az adott munkakörhöz, feladatrendszerhez kötődő egyéb pótlékok	↔
a munkavállalónak adományozott címek	↓
a munkavállalónak a besorolásához rendelt rendfokozati, illetve honvédelmi illetményrésze	↓
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, cafeteria	↔
szolgálati hely szerinti bérkiegészítés	↓
a szervezetnél eltöltött szolgálati idő hossza	↓
a teljesített együttes munkaidő	↔
az egyéni teljesítmény	↑↑
az érintett csoport teljesítménye	↔
az érintett szervezet teljesítménye	↔
jutalmak, egyéb anyagi elismerések	↔

Forrás: A 3. és a 4. mellékletek alapján a szerző saját szerkesztése

A táblázat bal oldalán találhatóak a kutatási kérdőívben vizsgált bérképzési tényezők, míg a jobb oldalon nyilak jelölik annak a változásnak az irányát, amely megmutatja, hogy a közszolgálat személyi állományának megítélése szerint az egyes tényezők bérképzésben jelenleg betöltött szerepük fontosságát milyen irányba módosítanák. A felfelé mutató nyíl (zöld háttérrel) fejezi ki azt, ha egy tényező a jelenlegi rendszerben alulértékelt, és a tisztviselők nagyobb szerepet szánának neki, illetve a lefelé mutató nyíl (piros háttérrel) jelenti ennek ellentettjét, vagyis ha egy tényező a jelenlegi rendszerben magasabb szerepet tölt be annál, mint amekkorát a válaszadók szerint a jövőben kellene. Vízszintes kétirányú nyíl jelöli azokat a tényezőket, amelyek pozíciója alapvetően nem változott a személyi állomány értékítélete alapján. A dupla nyíl jelölés a változás erőteljességét hivatott kifejezni, így például a munkakör szervezeten belüli relatív értéke a jelenlegi összbérezési rendszerben kisebb mértékben van figyelembe véve, míg a megkérdezettek által elvárt állapot szerint a nagymértékben figyelembe vett tényezők közé kellene tartoznia. Ugyanilyen intenzív

változtatást tartanak indokoltnak az egyéni teljesítmény honorálásában is. Jelentős visszaléptetést kívánna ugyanakkor a munkavállaló életkora.

Természetesen nem tekinthetjük közigazgatás-specifikus elvárásnak, hogy a betöltött munkakör relatív értéke és a dolgozó egyéni teljesítménye minél nagyobb mértékben jelenjen meg a javadalmazáson belül. Számos, a versenyszférában működő nagyvállalat esetében találhatunk hasonló javadalmazási elveket. Így például egy hazai nagybank javadalmazási rendszerének alapjai: a munkaköri besorolási rendszer,<sup>82</sup> a bérpiaci összehasonlítások és a teljesítmény. A javadalmazásnak versenyképesnek, megfizethetőnek és ésszerű mértékűnek kell lennie, valamint ki kell fejeznie a munkakör relatív értékét, és összhangban kell lennie a bérpiaci mértékekkel és gyakorlatokkal. További cél ugyanakkor a munkatársak fejlődésének támogatása, elégedettségének és lojalitásának elérése a pénzügyi stabilitás biztosításával, a munkavállalók fejlődésére összpontosítva a teljesítménymenedzsment eszközei révén.<sup>83</sup> Más munkáltatók esetében is markánsan megjelenik a javadalmazási elvek között a fizetés és a teljesítmény közötti közvetlen kapcsolat követelménye.<sup>84</sup>

A döntéshozatali rugalmasság miatt a bérezésnek a versenyszférában sem figyelhetünk meg egységes gyakorlatát. A személyi állomány összetétele, a szervezet kulturális sajátosságai, vagy a vállalat pénzügyi helyzete elengedhetetlenné teszi az egyedi megoldások kidolgozását.<sup>85</sup> A nagy, átfogó felméréseknek hála azonban pontos képet kaphatunk arról, hogy mely tényezők határozzák meg a bérek nagyságát, amelyet az alábbi táblázat mutat be összefoglalóan.

---

<sup>82</sup> Jelen szervezet a Willis Towers Watson Global Grading System munkaköri besorolási módszertanát alkalmazza.

<sup>83</sup> Raiffeisen Bank Zrt. Javadalmazási Politikája – Kivonat. Raiffeisen Bank Zrt. 2018.03.28. p. 9. [https://www.raiffeisen.hu/documents/10165/12833/raiffeisen\\_bank\\_javadalmazasi\\_politikaja.pdf/1c594308-e0c6-496e-ab7f-c80980b6f1ae](https://www.raiffeisen.hu/documents/10165/12833/raiffeisen_bank_javadalmazasi_politikaja.pdf/1c594308-e0c6-496e-ab7f-c80980b6f1ae) (a letöltés időpontja: 2018. december 28.)

<sup>84</sup> Amundi Alapkezelő Zrt. Javadalmazási Politikájának Tartalmi Kivonata. Hatályos: 2018-as üzleti évtől. p. 4. [https://honlap.amundi.hu/content/dam/hungary/retail/official\\_documents/2018/Amundi%20Alapkezel%C5%91\\_Javadalmaz%C3%A1si%20politika\\_Tartalmi%20Kivonata\\_2018.pdf](https://honlap.amundi.hu/content/dam/hungary/retail/official_documents/2018/Amundi%20Alapkezel%C5%91_Javadalmaz%C3%A1si%20politika_Tartalmi%20Kivonata_2018.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. december 28.)

<sup>85</sup> DGS Global: A HR Magyarországon: az Országos HR Benchmark Felmérés 2010 alapján. p. 69. [http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal\\_OHRB\\_Felm%C3%A9r%C3%A9s\\_2010.pdf](http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal_OHRB_Felm%C3%A9r%C3%A9s_2010.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. december 28.)

3.6. táblázat: Mi határozza meg a bérek nagyságát Magyarországon?

<b>Munkavállalói csoport</b>	<b>Legmeghatározóbb három tényező</b>	<b>Legkevésbé meghatározó három tényező (egyéb kategória nélkül)</b>
felsővezetők	<ul style="list-style-type: none"> <li>• munkakör piaci értéke</li> <li>• teljes szervezet teljesítménye</li> <li>• egyéni teljesítmény</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• csoport teljesítmény</li> <li>• szervezetnél eltöltött idő</li> <li>• munkavállaló életkora</li> </ul>
középvezetők	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szakmai tapasztalat</li> <li>• munkakör szervezeten belüli értéke</li> <li>• munkakör piaci értéke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• csoport teljesítmény</li> <li>• szervezetnél eltöltött idő</li> <li>• munkavállaló életkora</li> </ul>
diplomás munkatárs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• teljes szervezet teljesítménye</li> <li>• csoportteljesítmény</li> <li>• munkakör piaci értéke</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• képzettség szintje</li> <li>• munkavállaló életkora</li> <li>• munkakör szervezeten belüli értéke</li> </ul>
ügyviteli munkatársak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• egyéni teljesítmény</li> <li>• munkakör szervezeten belüli értéke</li> <li>• készségek, alkalmasság</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szervezetnél eltöltött idő</li> <li>• csoport teljesítmény</li> <li>• munkavállaló életkora</li> </ul>
fizikai munkavállalók	<ul style="list-style-type: none"> <li>• egyéni teljesítmény</li> <li>• munkakör szervezeten belüli értéke</li> <li>• készségek, alkalmasság</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• szervezetnél eltöltött idő</li> <li>• csoport teljesítmény</li> <li>• munkavállaló életkora</li> </ul>

Forrás: DGS Global: A HR Magyarországon: az Országos HR Benchmark Felmérés 2010 alapján. pp. 70-73. alapján a szerző saját szerkesztése

A DGS Global országos HR benchmark 2010-es felmérése öt munkavállalói kategóriára osztva vizsgálta a megkérdezettek véleményét arról, hogy melyek a legmeghatározóbb tényezők a béreképzésben. Nem meglepő módon, az öt kategóriából három-három esetben szerepel a munkakör piaci értéke (versenyképessége) és a munkakör szervezeten belüli értéke, illetve szintén három munkavállalói kategória esetében az egyéni teljesítmény. Azt látjuk tehát, hogy a versenyszférán belül a szervezetek sikerrel építették be a bérezési rendszerükbe az egyéni teljesítmény, valamint a betöltött munkakör értékét.

Bár a kutatási eredmények alapján azt mondhatjuk, hogy a közigazgatáson belül működő összetett besorolási bérrendszernek megvan a kellő beágyazottsága és elfogadottsága ahhoz (az iskolai végzettség szerepének elismerése, a tisztviselő szakmai/vezetői tapasztalatának magasabb elismerési igénye), hogy ne kelljen a béreképzési rendszer egészét fenekestől felforgatni, azonban a kutatási eredmények alapján egyértelmű hangsúlyáthelyezésre van szükség a betöltött munkakör szervezeten belüli értéke, valamint az egyéni teljesítmény

megfelelő díjazásának irányába. Ameddig az érintett tisztviselők nem érzik úgy, hogy a megfelelő elvek mentén vannak díjazva, addig a közigazgatás jelenlegi bérezési rendszere nem tudja betölteni azt a stabilitási funkciót, amely alapköve a munkavállalók szervezeti célokat megvalósító magatartásának elérésének. Ezt jól mutatja, hogy a kutatásban felvázolt 17 bérezési tényező több mint fele igényel valamilyen hangsúlyeltolódást a megkérdezettek szerint. Mindezek alapján figyelembe véve, hogy a válaszadók többsége nincsen megelégedve a jelenlegi kompenzációs rendszerrel, így egyértelműen nem beszélhetünk hatékony ösztönzési/bérezési rendszerről (sem pedig jó életpálya modellről), hiszen a munkavállalói elvárások nem, vagy csak kis mértékben teljesülnek.

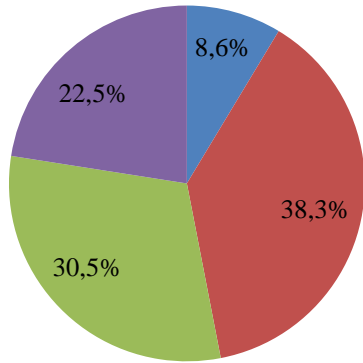
### **3.7 A közigazgatás bérezési rendszerének átláthatósága**

Az értekezés 2. fejezetében részletesen bemutattam már, hogy a közigazgatás bérrendszere milyen elemekből épül fel, illetve az egyes bérelemek összegét hogyan állapítják meg, milyen tényezők játszanak szerepet az összegek meghatározásakor. Mint láthattuk, a közigazgatáson belül a versenyszféra gyakorlatától nagymértékben eltérő, meglehetősen komplex bérképzési rendszer alakult ki. A közigazgatáson belül a bérek meghatározásakor külön szerepet kap a tisztviselő iskolai végzettsége, korábbi szakmai tapasztalatának mértéke, a foglalkoztató intézmény közigazgatási hierarchiában betöltött szerepe, illetve optimális esetben az egyéni teljesítmény. Fontos szerepet tölt be az egyéb bérpótlékok kapcsán a betöltött munkakör típusa, speciális képesítési igénye, veszélyessége, illetve a tisztviselő egyéni kompetenciái (nyelvtudás, további végzettség stb.). Szintén részletesen kifejtettem már, hogy ezen komplex bérezési rendszer további sajátossága, hogy az egyes bérelemek alkalmazásának lehetőségei és feltételei központilag, jogszabályi úton vannak meghatározva. Ennek következtében a munkáltatónak csak minimális lehetősége van önálló döntést hozni és a szervezet sajátosságait figyelembe vevő kompenzációs rendszert kialakítani. Mivel számos juttatási elemről tevődik össze a tisztviselők összbére, és ezek a juttatási elemek jogszabályokkal szabályozottak, így nem meglepő módon azt tapasztaljuk, hogy számos jogszabály foglalkozik a közigazgatás bérezési elemeivel.

A juttatási elemek magas fokú komplexitását és szabályozottságát figyelembe véve jogosan merül fel a kérdés, hogy a közigazgatáson belül dolgozó tisztviselők vajon mennyire látják át és mennyire értik a közigazgatás bérezési rendszerét. Ezt a kérdést hivatott megválaszolni az alábbi ábra.

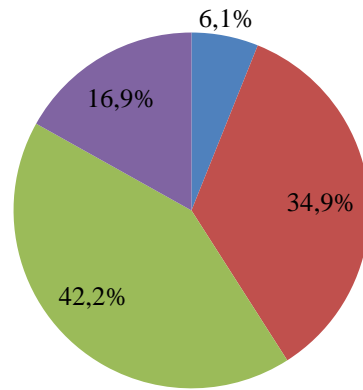
3.16. ábra: A közigazgatás bérezési rendszerének tisztviselői átláthatósága és kiszámíthatósága (n = 475 és 740)

Kormányhivatal jogállású szervek



■ nem, egyáltalán nem ■ igen, de csak részben  
■ igen, teljes mértékben ■ nem tudom megítélni

Fővárosi/megyei kormányhivatalok



■ nem, egyáltalán nem ■ igen, de csak részben  
■ igen, teljes mértékben ■ nem tudom megítélni

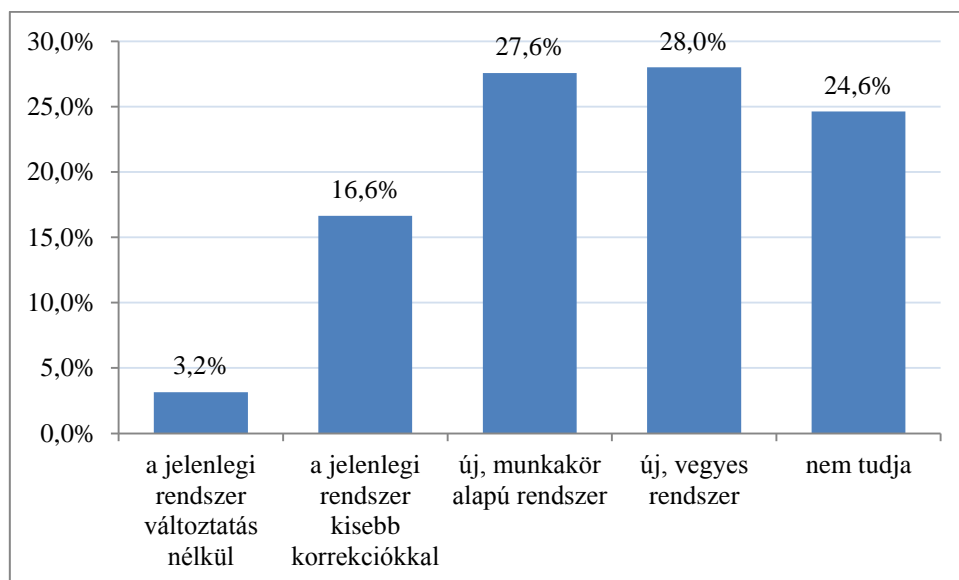
Forrás: A 6. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatási eredmények alapján a vizsgált csoportok közel azonosan vélekednek arról a kérdéssel, hogy számukra mennyire átlátható és kiszámítható a közigazgatáson belüli bérezés jelenlegi rendszere, jogi szabályozása, alkalmazott gyakorlata. Bizakodásra adhat okot, hogy a fővárosi/megyei kormányhivatalok tisztviselőinek több mint háromnegyede nyilatkozott úgy, hogy számára részben, vagy teljes egészében átlátható a közigazgatás jelenlegi bérezési rendszere. Ez az arány a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői esetében is meglehetősen magas, közel hetven százalék. Mind a két csoport esetében meglehetősen alacsony, jóval tíz százalék alatti azok aránya, akik számára egyáltalán nem látható át a jelenlegi bérrendszer, illetve hozzávetőleg minden ötödik tisztviselő érzi úgy, hogy nem tudja kellőképpen megítélni a kérdést. Magasabb szintű tájékozatlanságot mutatnak a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői. Azon tisztviselők relatív magas aránya, akik nem tudják megítélni a bérezési rendszert, arra enged következtetni, hogy jelentős mértékben hiányos az emberi erőforrás gazdálkodás kommunikációja arra vonatkozóan, hogy elmagyarázza és megértse a bérezés és az előmenetel rendszerét, illetve igény esetén tanácsot adjon, javaslatot tegyen a tisztviselőknek.

### 3.8 Az előmeneteli és a bérezési rendszer optimalizálása

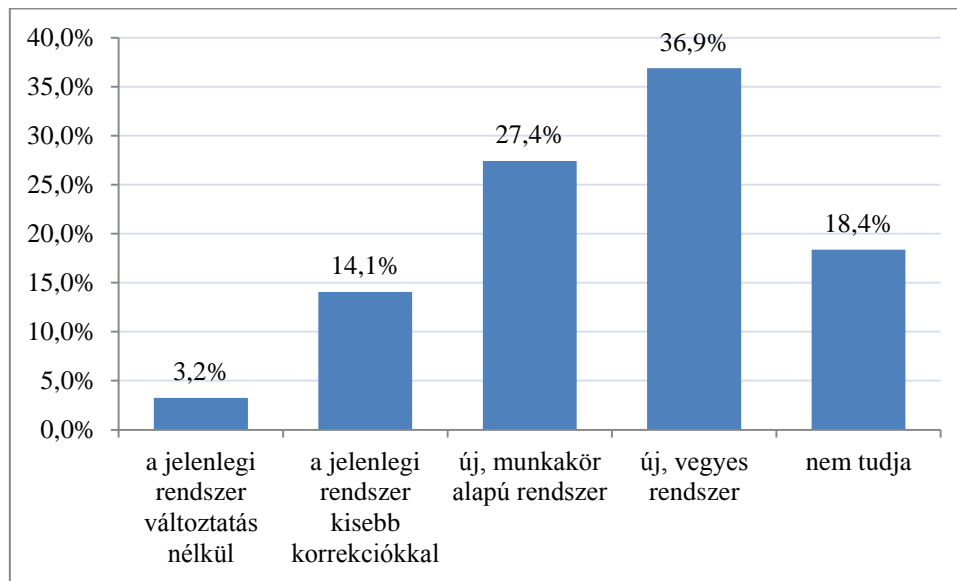
Az előzőekben ismertetett kutatási eredmények azt mutatták, hogy a bérezés jelenlegi rendszerével az érintett tisztviselők nincsenek maradéktalanul megelégedve, a kérdőíves válaszok alapján a többség valamilyen hangsúly áthelyezést szeretne. Hasonló eredményt kapunk akkor is, amikor az előmeneteli és a bérrendszer vonatkozásában nem a juttatási tényezők, vagy a szabályozottság érthetőségén keresztül próbálunk következtetéseket levonni, hanem direkt feltesszük a kérdést arra vonatkozóan, hogy maguk a tisztviselők milyen előmeneteli és bérezési rendszert tartanának optimálisnak a közigazgatáson belül. Ennek eredményeit szemléltetik az alábbi ábrák célcsoportonkénti bontásban.

3.17. ábra: Az optimálisnak tartott előmeneteli és bérrendszer a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői szerint (n = 475)



Forrás: A 7. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

3.18. ábra: Az optimálisnak tartott előmeneteli és bérrendszer a fővárosi/megyei kormányhivatalok tisztviselői szerint (n = 740)



Forrás: A 7. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Az ábrák alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a jelenlegi előmeneteli és bérrendszer támogatottsága csupán néhány százalék a válaszadó tisztviselők körében. Ennek számos oka lehet, kezdve a bérezési rendszer átláthatatlan és igazságtalan szabályozásától az egyéni teljesítményt gyakorlatilag figyelmen kívül hagyó előmeneteli rendszeren keresztül sok egyéb tényező, amelyekről korábban már részletesen szót ejtettem. Ugyanakkor létezik a közigazgatáson belül egy érzékelhetően nagyobb tömeg (arányaiban a megkérdezettek 15%-a), akik kisebb korrekciókkal bár, de meghagynák a jelenlegi rendszert. Ilyen kisebb korrekció alatt érthetjük elsősorban a munkakört betöltő személyhez kapcsolódó módosításokat, amelyek az automatikus, egyéni teljesítményhez alig kötődő előmenetelt és kismértékű fizetésemelkedést biztosítanak.

A válaszolók jelentős része, közel 30%-a szeretne jelentősen változtatni a mostani előmeneteli és bérrendszeren, és a meglévő rendszer helyett egy új, tisztán munkakör alapú rendszer bevezetését támogatná. A munkakör alapú rendszerben a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke, valamint a dolgozók egyéni teljesítménye kerül honorálásra elsősorban a béremelések alkalmával. Ezzel némiképp összhangban rendkívül erős a támogatottsága egy új, vegyes megoldásnak is, amely elsősorban a munkakör alapú rendszerre épülne és venné figyelembe továbbá a munkakört betöltő személy kompetenciáit, illetve szenioritását, de nem biztosítana automatikus előmenetelt, azt az egyéni érdemekhez, a teljesítményhez kötné.

Különösen figyelemre méltó, hogy ennek az új, vegyes modellnek az elfogadottsága a legmagasabb a tisztviselők körében annak ellenére, hogy itt jelentős különbség mutatkozik a vizsgált csoportok eredményei között. Ugyanakkor a munkakör alapú és a vegyes modellnek az összevont támogatottsága jóval meghaladja a válaszadói létszám felét. Ezen kívül létezik egy viszonylag széles réteg (minden ötödik, illetve minden negyedik tisztviselő), akik nem tudtak döntést hozni ebben a kérdésben. Esetükben valószínűleg az elérhető információ hiánya okozza az elbizonytalanodást. Összességében azonban egyértelműen kiolvasható a kutatási eredményekből a közigazgatás előmeneteli és bérrendszerének változtatási igénye mindkét vizsgált tisztviselői csoporton belül.

### **3.9 A béremelés optimalizálása a közigazgatáson belül**

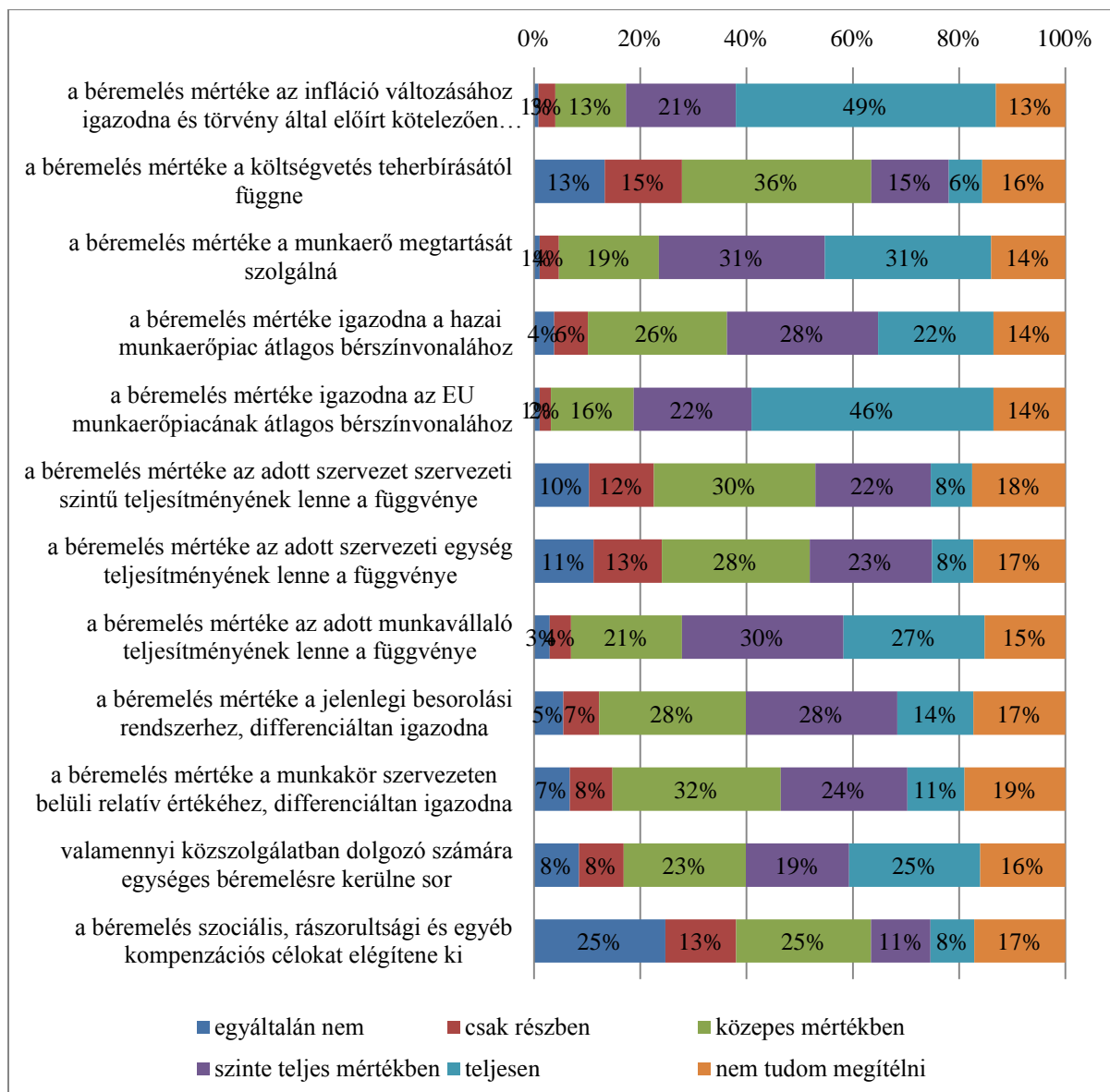
A közigazgatáson belül rendkívül izgalmas kérdésként merül fel a béremelés kérdése. Figyelembe véve, hogy a kérdés több tízezer tisztviselőt érint, nagyfokú óvatosságot igényel a téma felvetése. Mint ahogy azt korábban már részletesen bemutattam, a közigazgatás jelenlegi bérképzési rendszerében a bérek emelése – a pálya-előmeneteli besorolási ugrásokon túl – egyet jelent az illetményalap emelésével. Ezen túlmenően bár lehetősége van a munkáltatóknak egyéni teljesítményértékelés alapján az illetmény pozitív, vagy negatív irányú eltérítésére (ergo megemelésére, vagy csökkentésére), ez az eszköz azonban tapasztalatok alapján csak esetlegesen használt és nem eredményez tartós béremelést amiatt, hogy a teljesítményalapú eltérítések csak tárgyévra szólnak. Mindezek alapján fontos kérdésként merül fel, hogy maguk a tisztviselők milyen béremelési elvet látnának szívesen, illetve melyek azok a gyakorlatok, amelyet a leginkább elutasítanak. A kapott kutatási eredményeket mutatják be 3.19. és a 3.20. ábrák.

A kapott válaszokat a könnyebb áttekinthetőség érdekében érdemes – a korábbiakkal egyezően – három nagy csoportra bontanunk. Az első csoportba sorolom azokat a béremelési elveket, amelyeket a válaszadók nagy mértékben kívánatosnak tartanának. Ezen csoport ismertetőjele, hogy az adott rendezőelvet a válaszadók 65%-a úgy ítélte meg, hogy azt „teljesen”, vagy „szinte teljes mértékben” figyelembe venné a béremelések során. Ennek ellentéte a kis mértékben kívánatosnak tartott béremelési elvek. Ebbe a csoportba kerültek azok a béremelési elvek, amelyeket a válaszadók legalább 15%-a sorolt a „csak részben”, vagy az „egyáltalán nem” kategóriákba. Ezen túlmenően kizárásos alapon a közepes



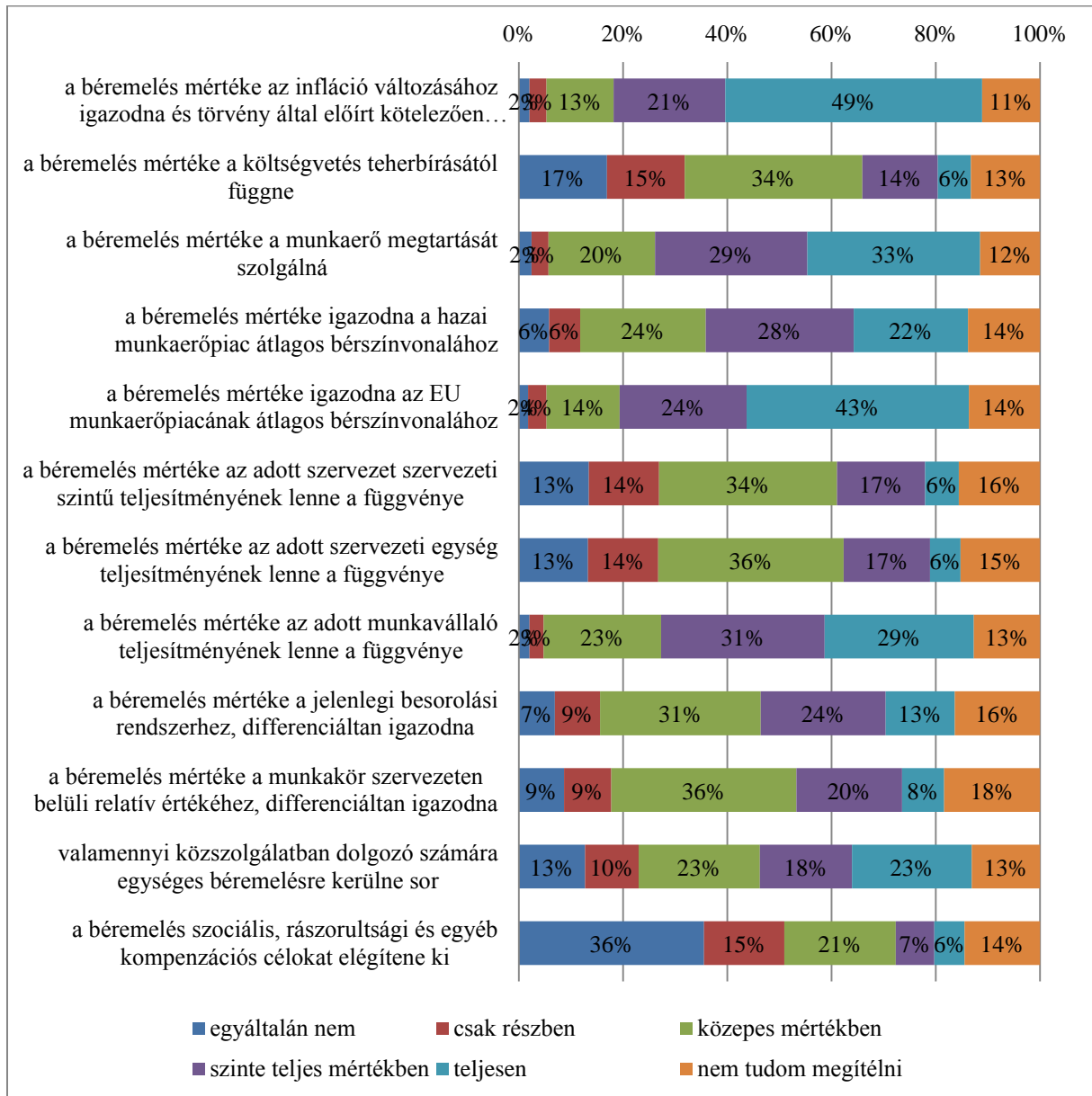
mértékben fontosnak tartott kategóriába kerültek azok az előző két kategóriából kimaradó béremelési rendezőelvek.

3.19. ábra: Béremelési rendezőelvek figyelembevételének igénye a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői körében (n = 474)



Forrás: A 8. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

3.20. ábra: Béremelési rendezőelvek figyelembevételének igénye a fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői körében (n = 739)



Forrás: A 8. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatási eredmények alapján a válaszadó tisztviselők két béremelési rendezőelvet tartanak nagy mértékben fontosnak, illetve további két béremelési rendezőelv közelíti meg a válaszok alapján a nagy mértékben fontosnak tartott kategóriát. Ezek az inflációkövető emelés és az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalának elérése. A közelítő tényezők pedig a munkaeő megtartásának célja, illetve az egyéni teljesítményen alapuló emelés elve. A realitások talaján mozogva ezek közül alapvetően az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalának elérése tűnik a leginkább elrugaskodottnak. Érdekes kérdés lehetne annak

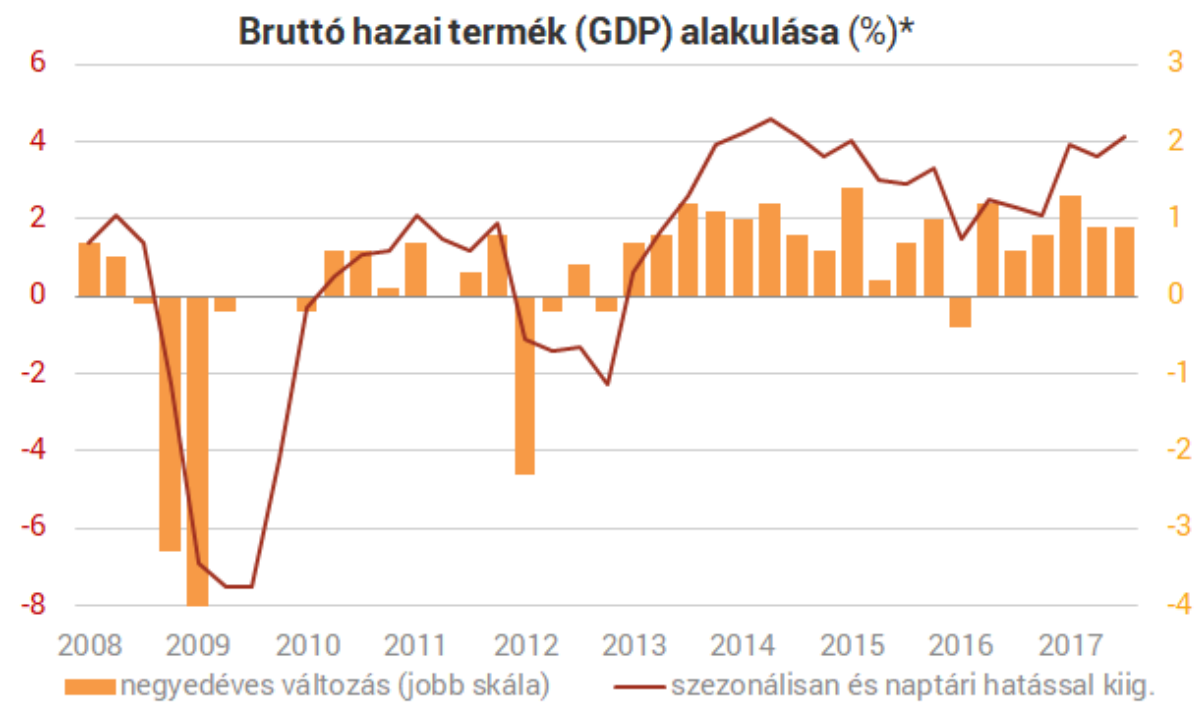
vizsgálata, hogy a válaszadók saját bevallásuk szerint ezt mennyire tartanák reális megoldásnak.

A kutatás korábban részletezett eredményei alapján aligha lepődhetünk meg azon, hogy a kívánatos rendezőelvek közé került az egyéni teljesítménytől függő béremelés, hiszen hasonló eredményt kaptunk a szükségesnek tartott bérképzési tényezők esetében is. Ugyanakkor érdekes kérdésként merül fel, miért ilyen fontos a munkaerő megtartásának rendezőelve. Ezt az elvet valószínűsíthetően azon munkakörök esetében lehet érvényesíteni, ahol az adott munkakör rendelkezik egyértelműen meghatározható piaci értékkel, amelyeknek nagy a munkaerő-piaci kitettsége, ezáltal versenyképessége okán nem elég megszereznie a munkaerőt a szervezetnek, de erőfeszítéseket kell tennie a megtartás érdekében is. A legáltalánosabbnak tekintett kiemelkedő béremelési rendezőelv természetesen a mindenkori infláció mértékével megegyező béremelés. Az infláció mértékével történő emelés segít megakadályozni a bérek nominális értékének csökkenését, ugyanakkor az inflációs kosár tartalma kicsit torzíthatja a vásárlóerő megőrzését azáltal, amennyiben egyes mindennapos fogyasztási elemek magasabb ütemben drágulnak, mint az inflációs átlag. Hasonló, az infláció mértékéhez kötődő béremelési rendezőelvet találhatunk a nyugdíjak esetén is. Ezzel kapcsolatban fontos megjegyeznünk, hogy az inflációkövető emelés kigazdálkodása csak akkor lehetséges fenntartható módon, amennyiben konjunkturális időszakban nő az ország bruttó hazai terméke. A GDP csökkenése során azonban a bérek megszűnnek követni annak változását, ezekben az években a bérek befagyasztása a jellemző. Az érintett időszakot szemlélteti Magyarország vonatkozásában a 3.21. alábbi ábra.

Bár csak közepes mértékben tartják kívánatosnak a válaszadók a hazai munkaerőpiac átlagos bérszínvonalához kapcsolódó béremelési rendszert, azonban ezt a lehetőséget is a válaszadók több mint fele nagymértékben szeretné. A versenyszférában minden évben tárgyalásokat folytatnak a munkaadói és a munkavállalói oldal képviselői a következő évre ajánlott munkáltatói béremelés mértékéről. Ez a béremelés természetesen csak ajánlás, kötelező ereje nincsen, azonban jó alapot szolgáltat benchmark összehasonlításra mind a két fél számára. Fontos jelenség, hogy a versenyszféra bérajánlása nem köti a Kormány kezét a közszolgálati bérek emelésére, és nem is jelenik meg rendezőelvként a bérajánlás mértéke a közszolgálaton belül. Érdekes kérdésként merül fel, hogy a versenyszféra, vagy a közszolgálat bérei magasabbak-e átlagban. Korábbi összehasonlító kutatások eredményei alapján azt mondhatjuk, hogy 2008-ig a versenyszféra bérei átlagban alacsonyabbak voltak, míg 2009-től

kezdvé a közszolgálat bérei egyre inkább elmaradtak a versenyszféra átlagos bérszínvonalától.<sup>86</sup> Figyelembe véve, hogy a közszolgálatban alapvetően 2008 óta nem történt meg az illetményalap emelése, így érhetően vonzó a közigazgatás tisztviselői számára a versenyszférában tapasztalható változó mértékű, de folyamatos béremelés. Szintén ebbe a kategóriába került az egységes béremelés valamennyi közszolgálati dolgozó számára rendezőelv. Valószínűsíthetően a differenciált béremelés intézménye számos feszültséget generálna mind általánosan a közigazgatáson belül, mind pedig az egymással függő kapcsolatban lévő szervezetek között.

3.21. ábra: Bruttó hazai termék alakulása (%) 2008-2016 között



Forrás: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/jocskan-feljebb-huztak-a-magyar-novekedesi-adatot.270023.html> (a letöltés időpontja: 2018. december 22.)

A kis mértékben fontos rendezőelvek közül érdemes kiemelni az érintett szervezet és csoport teljesítményének rendezőelvét, amely eredmény alapvetően megegyezik jelen kutatás korábbi eredményeivel. A közigazgatás működésének jelenlegi formájában nem képes érvényre juttatni a csoportos munkavégzést a bérezésben, illetve erre érdemi igény sem merül fel a személyi állomány részéről, és a szervezeti teljesítmény tekintetbevétele sem jelenik meg a tisztviselők gondolkodásmódjában. Ami tanulságos kutatási eredmény lehet, az annak a

<sup>86</sup> Krauss Gábor – Petró Csilla (2014a): A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2014/2, p. 63.

jelensége, hogy a megkérdezettek kis mértékben vennék csak figyelembe a költségvetés teherbírását a béremelések alkalmával. Alapul véve, hogy a közigazgatás szervezeteinek minimális a működésre fordítható saját bevételek, így csak a „közös kalapba” befolyt összegből, költségvetési forrásból tudják a béremeléseket finanszírozni. Ennek figyelmen kívül hagyása némiképp felelőtlen gondolkodásra utalhat. Ugyanakkor előremutató gondolkodásmódra utal az, hogy a megkérdezettek legnagyobb arányban a szociális rászorultságot, illetve egyéb kompenzációs célokat kielégítő béremelést utasítják el. Ez az eredmény – a többi eredményt is figyelembe véve – arra enged következtetni, hogy a tisztviselők elsődlegesen munkavégzésből származó jövedelemből kíván megélni, amelynek meghatározásában és emelkedésében a saját tudásukat és teljesítményüket tekintik elsődleges rendezőelvnek.

### 3.9.1 A minimálbér szerepe a béremelés rendszerében

Az illetményalap emelésén és a közszolgálati életpályán történő (automatikus) előmenetelen túl érdemes megemlítenünk egy harmadik típusú béremelést is, a minimálbér intézményrendszerét. A minimálbér a garantált bérminimum formájában van jelen a közigazgatáson belül, így a közigazgatási bérek alsókorlátos voltukból kifolyólag a legalsó szinten évről évre emelkednek. Ezt az emelkedést és annak mértékét szemlélteti az alábbi táblázat.

3.7. táblázat: A minimálbér, a garantált bérminimum és az illetményalap változása  
2008-2018 között

Év	Minimálbér összege	Garantált bérminimum összege	Illetményalap összege
<b>2018</b>	138.000 Ft	180.500 Ft	38.650 Ft
<b>2017</b>	127.500 Ft	161.000 Ft	38.650 Ft
<b>2016</b>	111.000 Ft	129.000 Ft	38.650 Ft
<b>2015</b>	105.000 Ft	122.000 Ft	38.650 Ft
<b>2014</b>	101.500 Ft	118.000 Ft	38.650 Ft
<b>2013</b>	98.000 Ft	114.000 Ft	38.650 Ft
<b>2012</b>	93.000 Ft	108.000 Ft	38.650 Ft
<b>2011</b>	78.000 Ft	94.000 Ft	38.650 Ft
<b>2010</b>	73.500 Ft	89.500 Ft	38.650 Ft
<b>2009</b>	71.500 Ft	87.000 Ft, 87.500 Ft	38.650 Ft
<b>2008</b>	69.000 Ft	82.800 Ft, 86.300 Ft	38.650 Ft

Forrás: A minimálbér és a garantált bérminimum vonatkozásában a kapcsolódó kormányrendelet(ek), az illetményalap esetében a mindenkorai költségvetési törvény VII. fejezete.

Bár a minimálbér emelkedése az elmúlt években rendre meghaladta az éves GDP emelkedés mértékét, illetve az inflációt, ezáltal bruttó értelemben nominális bérnövekedéshez vezetett, fontos kérdésként merül fel, hogy mennyire tekinthetünk elsődleges célként a közszolgálat bérrendszerének alsókorlátos emelésére az összbértömeg változatlanul hagyása mellett. A hatékony bérezési rendszer megteremtésekor nem elég egy új, konszenzusos bérrendszert megtervezni és megvalósítani, ugyanolyan fontos a fenntarthatóság biztosítása is. A fenntarthatóság biztosításának egyik legfontosabb eleme az évenkénti béremelés biztosítása és mértékének meghatározása. Jelenleg alapvetően azt mondhatjuk, hogy a közszolgálat béreinek esetében az alsó korlát évenkénti emelése biztosított a minimálbér és a garantált bérminimum emelésével, azonban a besorolási bérek emelkedését biztosító illetményalap változtatása nincs hozzákötve sem az inflációhoz, sem a GDP adatokhoz, sem pedig másához. Ennek okán bár a közigazgatás tisztviselői realizálhatnak némi béremelést a besorolási rendszerekben történő előrehaladás által, összességében a közigazgatási keresetek reálértéke évről évre csökkent az elmúlt években.

### **3.10 Összegzés a kormánytisztviselők bérezési rendszerről alkotott véleményéről 2013-ban**

Az emberi erőforrás gazdálkodás egyik legfontosabb feladata, hogy biztosítsa a szervezeti célok eléréséhez szükséges munkaerőt a szervezet által megkövetelt helyen és időben. A feladat sikeres teljesítéséhez nem elegendő a munkaerő megszerzése, annak megtartása és fejlesztése folyamatosan újabb és újabb kihívásokat támaszt az emberi erőforrás menedzsment felé. Bár a szervezeti célokhoz igazodó munkavállalói magatartás kiváltásában nagy szerepet játszik szinte valamennyi HR funkció, azonban elsődlegesnek tekinthetjük az ösztönzési rendszer szerepét abból kifolyólag, mert megkerülhetetlen a szervezet működési stabilitásának, a munkavállalói és munkáltatói érdekek összhangjának megteremtésében. Bár a munkavállalók és a munkáltatók eltérő céljai között komoly kihívás összhangot teremteni, ennek egyik legfontosabb eszköze az ösztönzési rendszerhez kapcsolódó kompenzációs és javadalmazási rendszer.

Nincs ez másként alapvetően a közszolgálaton belül sem annak ellenére, hogy a javadalmazás és kompenzáció, mint ösztönzési lehetőségek rendkívül (jog)szabályozottak, merev keretek közé szorítottak. Abban az esetben beszélhetünk hatékony ösztönzési rendszerről, amennyiben – a szervezet külső környezetének hatásait is figyelembe véve – munkaadói és

munkavállalói elvárások egyformán teljesülnek. Tapasztalataim alapján bár a közszolgálaton belül a merev szabályozottság ellenére a munkáltatóknak van némi mozgásterük az ösztönzési eszközök alkalmazása területén, sok esetben – elsősorban pénzügyi okok miatt – nem tudnak élni ezekkel a lehetőségekkel. Kutatási eredmények alapján azonban a Kttv.-ben meghatározott alapvetően az iskolai végzettségre és a szolgálati időre épülő és gyakorlatilag automatikus előmenetelt biztosító bér-besorolási rendszerrel szemben a kormánytisztviselők elvárása a bérezési rendszer kapcsán, hogy az minél inkább az egyéni teljesítményre épüljön, továbbá tisztán munkakör, vagy munkakör alapú vegyes előmeneteli és bérrendszer jöjjön létre.

A kutatási eredmények feltárták, hogy a személyi állomány véleménye szerint a meglévő közszolgálati bérezési és előmeneteli rendszer csak részben átlátható. Ugyanakkor bár a kutatásban résztvevők döntően pontosan be tudták azonosítani azokat a tényezőket, amelyek nagy mértékben játszanak szerepet az összbérezésben, az egyes tényezők befolyásán jelentős mértékben változtatnának azáltal, hogy elsődlegesen az egyéni teljesítményre és a betöltött munkakör értékére helyeznék a hangsúlyt. Beszédes adat, hogy a kutatásban meghatározott 17 bérképzési tényezőtől 9 esetében változtatnának annak figyelembevételi fontosságán. További fontos változtatási igény figyelhető meg a kormánytisztviselők részéről a béremelések területén is. A kérdőív eredményei alapján a jelenlegi szenioritás alapú béremelés elutasítottsága gyakorlatilag teljes. A közszolgálati béremelésekre vonatkozóan ugyanakkor nem fogalmazhatunk meg csak egy darab általánosan kívánt rendezőelvet, a megkérdezettek részéről kívánatos lehet az inflációt követő, az országos átlaghoz igazodó, vagy akár az egyéni teljesítményre épülő béremelési rendezőelvek figyelembevétele is.

A béren kívüli juttatások jól kiegészíthetik a bérrendszert. A kutatási eredmények alapján azt tapasztaljuk, hogy elsődlegesen azokat a juttatásokat biztosítja a szervezet, amelyek jogszabályi előírások alapján normatív módon megilletik a személyi állományt. Ilyen juttatások a cafeteréria-juttatás, a munkába járás költségtérítése (tömegközlekedéssel és saját gépjárművel), illetve képzések, továbbképzések részbeni vagy teljes körű finanszírozása. Ezekon túlmenően azonban csak elvétve fedezhetünk fel szociális és jóléti juttatásokat, továbbá különösen szembetűnő a kormánytisztviselők jutalmazásának hiánya. És bár a megkérdezettek nem tartják elsődleges fontosságúnak béren kívüli juttatások szerepét az összbérezésben, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egy átgondolt és megfelelően menedzselte béren kívüli juttatási rendszer nagymértékben növelheti a személyi állomány

elköteleződését a szervezete iránt, illetve hozzájárulhat a munkáltató munkavállalói megítélésének javításához (pl. gondoskodó, törődő munkahely).

Összességében tehát megállapíthatjuk, hogy a közsolgálati tisztviselők alapvetően elégedetlenek a közigazgatás jelenlegi bérképzési rendszerével és jelentősen változtatnának rajta.



#### 4. A KÖZIGAZGATÁS „ÚJ” BÉRRENDSZERE

Korábban már láthattuk, hogy a Kormány 2010 után elköteleződött amellett, hogy a rendszerváltást követően életre hívott, alapvetően zárt rendszermodellt követő közszolgálati foglalkoztatási politikát alapjaiban változtassa meg, és egy rugalmas, a változásokhoz gyorsan alkalmazkodni tudó életpályamodelt alkosson meg.

2016. július 01. napján hatályba lépett az állami tisztviselői törvény,<sup>87</sup> amely sajátos, a Kttv. szabályaitól sok tekintetben alapvetően eltérő foglalkoztatási szabályokat határozott meg a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek. Megszületett a közszolgálatunk új foglalkoztatási jogviszonya.

Egy ilyen jelentős mértékű változtatás esetén joggal merül fel a kérdés, hogy az kivitelezhető-e a közszolgálatunk meglévő foglalkoztatási szabályainak megtartásával, illetve kismértékű módosításával, vagy új – nyitott – alapokra kell helyezni a közszolgálati foglalkoztatáspolitikát, ebből fakadóan pedig a közszolgálat bérrendszerét is. Véleményem szerint az utóbbi eset bekövetkezése indokolt. A kérdés eldöntése érdekében összehasonlítom a – Ktv. bérezési gyakorlatát alapvetően átvevő – Kttv. által alkalmazott bérrendszert és az Áttv.-ben megalkotott bérrendszert. Az összehasonlítás alapját két tényező képezi: a munkáltató szabadsága az illetmény meghatározásában, valamint a béremelkedés lehetősége.

A foglalkoztatási törvényekben meghatározott bérrendszereken belül jól elkülöníthető csoportokat, ún. besorolási osztályokat azonosíthatunk. A besorolás szempontjából – mint ahogy azt a 4.1. ábra is jól mutatja – mind a Kttv.-ben, mind pedig az Áttv.-ben jellemző volt egyfajta négyes csoportosítás. Az első két besorolási osztályba tartoztak azok a munkavállalók, akik a közszolgálati szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési, és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladatokat látnak el középfokú (minimum érettségi) végzettséggel (II. besorolási osztály), illetve szakirányú felsőfokú végzettséggel (I. besorolási osztály). Az ún. III. besorolási osztályba tartoznak a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot ellátók, míg a IV. osztályba az egyéb dolgozók, akiket nem lehet az előző három besorolási osztályba sorolni, és akik alapvetően a Munka

---

<sup>87</sup> 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről 29. § (1) bekezdés (a hatály napja: 2017.01.10)

Törvénykönyve alapján vannak foglalkoztatva. Ide tartoznak jellemzően a fizikai munkakörben foglalkoztatott munkavállalók, de nem kizárólagosan. Bérezés tekintetében elkülönülnek a szervezeti vezetők, amely csoporttal azonban csak érintőlegesen foglalkozok.

4.1. ábra: A Kttv. és az Áttv. illetményrendszerének besorolási osztályai

<b>Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény</b>		
Az adott szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési, és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladatokat ellátók középfokú, illetve felsőfokú végzettséggel.	Az adott szervezetnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot ellátók.	Az előző besorolási osztályokba nem tartozó minden más fizikai és szellemi munkavállaló.
<b>I. és II. besorolási osztály</b>	<b>III. besorolási osztály</b>	<b>IV. besorolási osztály</b>
Az adott szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési, és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladatokat ellátók középfokú, illetve felsőfokú végzettséggel.	Az adott szervezetnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot ellátók.	Az előző besorolási osztályokba nem tartozó minden más fizikai és szellemi munkavállaló.
<b>A közszerzésati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény</b>		

Forrás: Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) és a közszerzésati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCI. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

A fenti ábráról jól látszik, hogy az Áttv. alapjaiban nem módosított a besorolási osztályok rendszerén. Az I., II. és III. besorolási osztályokon belül megfigyelhetünk egyfajta átnevezést a csoporttagok vonatkozásában, úgymint a kormánytisztviselők esetében állami tisztviselót, a kormányzati ügykezelő esetében állami ügykezelőt ért a jogszabály. Bár a Munka Törvénykönyve alapján foglalkoztattak nincsenek nevesítve az Áttv.-ben, tekintettel arra, hogy az Áttv. esetében a Kttv. mögöttes jogszabályként funkcionál, így a fővárosi és megyei kormányhivataloknál a Kttv.-ben meghatározott szabályok szerint lehet munkavállalókat foglalkoztatni.

#### 4.1 A munkáltató szabadsága az illetmények meghatározásában

A Kttv. rendelkezései alapján a közszolgálati tisztviselőt kinevezésekor a korábban megszerzett munkaviszonyai alapján be kell sorolni. A besorolásnál nem csak a közszolgálatban szerzett tapasztalatot kell figyelembe venni, hanem minden korábbi jogviszonyt, illetve a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt is. Az I. és a II. besorolási osztályokon belül – mint ahogy azt az alábbi táblázat is mutatja – 17-17 fizetési fokozat került kialakításra.

4.1. táblázat: A Kttv. I. és II. besorolási osztályához tartozó fizetési fokozatok

Fizetési fokozat	I. besorolási osztály		II. besorolási osztály	
	Besorolási fokozat (szolgálati év)	Szorzószám	Besorolási fokozat (szolgálati év)	Szorzószám
1.	Gyakornok (0-1 év)	3,1	Gyakornok (0-2 év)	1,79
2.	Fogalmazó (1-2 év)	3,2	Előadó (2-4 év)	1,9
3.	Fogalmazó (2-3 év)	3,3	Előadó (4-6 év)	2,0
4.	Tanácsos (3-4 év)	3,5	Előadó (6-8 év)	2,2
5.	Tanácsos (4-6 év)	3,7	Előadó (8-10 év)	2,25
6.	Tanácsos (6-8 év)	3,9	Előadó (10-12 év)	2,3
7.	Vezető-tanácsos (8-10 év)	4,2	Főelőadó (12-15 év)	2,5
8.	Vezető-tanácsos (10-12 év)	4,4	Főelőadó (15-18 év)	2,6
9.	Vezető-tanácsos (12-14 év)	4,6	Főelőadó (18-21 év)	2,65
10.	Vezető-tanácsos (14-16 év)	4,8	Főelőadó (21-24 év)	2,7
11.	Főtanácsos (16-19 év)	5,1	Főelőadó (24-27 év)	2,8
12.	Főtanácsos (19-22 év)	5,2	Főelőadó (27-29 év)	2,85
13.	Főtanácsos (22-25 év)	5,3	Főelőadó (29-31 év)	2,9
14.	Vezető-főtanácsos (25-29 év)	5,6	Főmunkatárs (31-33 év)	3,3
15.	Vezető-főtanácsos (29-33 év)	5,7	Főmunkatárs (33-35 év)	4,0
16.	Vezető-főtanácsos (33-37 év)	5,8	Főmunkatárs (35-37 év)	4,2
17.	Vezető-főtanácsos (37- év)	6,0	Főmunkatárs (37- év)	4,4

Forrás: A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján a szerző saját szerkesztése

A közszolgálati tisztviselők illetménye alapilletményből, illetménykiegészítésből és illetménypótlék(ok)ból áll. Az alapilletmény összegét a besorolásból fakadó fizetési fokozat szorzószáma, és a költségvetési törvényben meghatározott illetményalap szorzata adja. Az illetményalap mértéke 2018-ban 38.650 Ft.<sup>88</sup> Az illetménykiegészítés mértéke az alapilletmény meghatározott százaléka. Tekintettel arra, hogy bevezetését inkább tekinthetjük

<sup>88</sup> Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 59. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: 2018. február 01.)

lobbierő eredményének, semmint szakmapolitikai eszköznek,<sup>89</sup> így szerepéről csak annyit érdemes kihangsúlyozni, hogy jogszabályi rendelkezés alapján általánosan megilleti a közszolgálati tisztviselőt, annak sem mértékére, sem pedig a jogosultság befolyásolására nincsen lehetősége a munkáltatónak. Bár a bérpótlékoknak – azok relatív alacsony mértéke miatt – partikuláris szerepük van a bérezésben, a bérrendszerek összehasonlítása céljából érdemes megjegyezni, hogy a bérpótlékok többsége jogszabályi rendelkezések alapján alanyi jogon jár a közszolgálati tisztviselőknek. Azon pótlékok esetében, ahol a munkáltató dönthet a pótlék odaítélhetőségéről, a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a pótlék megállapítása inkább pénzügyi fedezet rendelkezésére állásának a függvénye, semmit szakmapolitikai döntés eredménye. A fentiekre tekintettel a bérrendszerek összehasonlításának objektivitását biztosítandó az összehasonlítás alapját az alapilletményen és annak képzésén keresztül végzem el.

A III. besorolási osztály esetében a Kttv. 2012. március 01. napi hatálybalépésével az I. és II. besorolási osztályokhoz hasonló automatikus előmenetelen alapuló bértáblázat (6 fizetési fokozat 1,79-2,75-os szorzószám mellett) megszűnt, helyette az illetményképzés kereteit meghatározó szabályok kerültek bevezetésre, mint azt már korábban részletesen kifejtettem. A létrejövő új bérképzési rendszer a gyakorlatban azt jelentette, hogy a meghatározott kevés számú keretszabály betartása mellett a munkáltató alapvetően szabadon határozhatta meg az ügykezelők bérét, 2018-ban havi bruttó 180.500 Ft és 231.900 Ft között. Mint láthatjuk, az adható legmagasabb illetmény ~128,5%-a a legkisebb adandó illetménynek, amely különbség érdemi differenciálásra alapvetően nem adhat lehetőséget a munkáltatónak. Figyelembe véve azonban az ügykezelők – korábban szintén ismertetett – csökkenő létszámát a közszolgálatban, így a bérrendszerek összehasonlításakor érdemben nem foglalkozom ezzel a csoporttal.

A 4.1. ábra alapján megállapíthatjuk, hogy a Kttv. átvette a Ktv.-ben alkalmazott kötöttségeket a bérrendszer területén, a közszolgálati tisztviselők besorolása és az illetmények megállapítása alapvetően automatikusan történik, abba a munkáltatónak érdemi beleszólása nincsen. Rendkívül hasonlóan történik a vezetői illetmények meghatározása is, amelyek esetében azonban nem érvényesül a szenioritás elve, hanem a vezetői munkakörhöz (osztályvezető, főosztályvezető-helyettes, főosztályvezető) rendelt fix szorzószám és az

---

<sup>89</sup> Hazafi Zoltán (2008b): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 2. sz. p 32

illetményalap szorzatából állapítják meg az alapilletmény összegét. Azt látjuk tehát, hogy a Kttv.-ben meghatározott bérrendszer meglehetősen merevnek nevezhető. Ugyanakkor a besorolási rendszer merevségét hivatott oldani többek között eredendően az illetménykiegészítés intézményrendszere, vagy a teljesítmény alapú illetmény-eltérítés rendszere, illetve köztisztviselők esetén a továbbra is létező személyi illetmény megállapításának lehetősége. Összességében kijelenthetjük, hogy a Kttv. által létrehozott/alkalmazott közszolgálati tisztviselői illetményrendszer a zárt közigazgatási rendszermodell jellemzőit viseli magán, ugyanakkor számos elemében oldja azt és közelíti a nyitott rendszermodell bérezési jellemzőihez.

Az Áttv. rendelkezése szerint az állami tisztviselőt az állami szolgálati jogviszonyban töltött ideje – és iskolai végzettsége – alapján be kell sorolni előmeneteli fokozatba. Az állami szolgálati jogviszony tartalma megegyezik a Kttv.-ben nevesített kormányzati szolgálati jogviszonnyal, tehát a besoroláskor minden korábbi munkaviszonyt figyelembe kell venni. Mint ahogy azt a 4.2. táblázat is mutatja, az egyes előmeneteli fokozatokhoz rendelt illetmény alsó és felső határa között kell a munkáltatónak meghatároznia az állami tisztviselő illetményét.

A táblázatról jól leolvasható, hogy az egyes előmeneteli fokozatokhoz tartozó illetmény alsó és felső határa között viszonylag alacsony mértékű a különbség. A felsőfokú végzettségű általános ügyintézői osztályon belül 143-167%, a középfokú végzettségű általános ügyintézői osztályon belül 125-160%, a kiemelt ügyintézői osztályon belül 133-167%, míg az ügykezelők esetében 117-130% közötti különbség alakulhat ki a bértételek között. Az alsó és felső határok közötti viszonylagosan alacsony mértékű különbség különösen szembetűnő akkor, amikor összehasonlítjuk az Áttv. bérrendszerét a rendszerváltás időszakát megelőző államigazgatási bérekkel, ahol is az egyes munkakörökhöz rendelt minimum és maximum összegek között általános volt a 200%-ot meghaladó különbség is.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Krauss Ferenc Gábor (2016a): A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavasz Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 52.

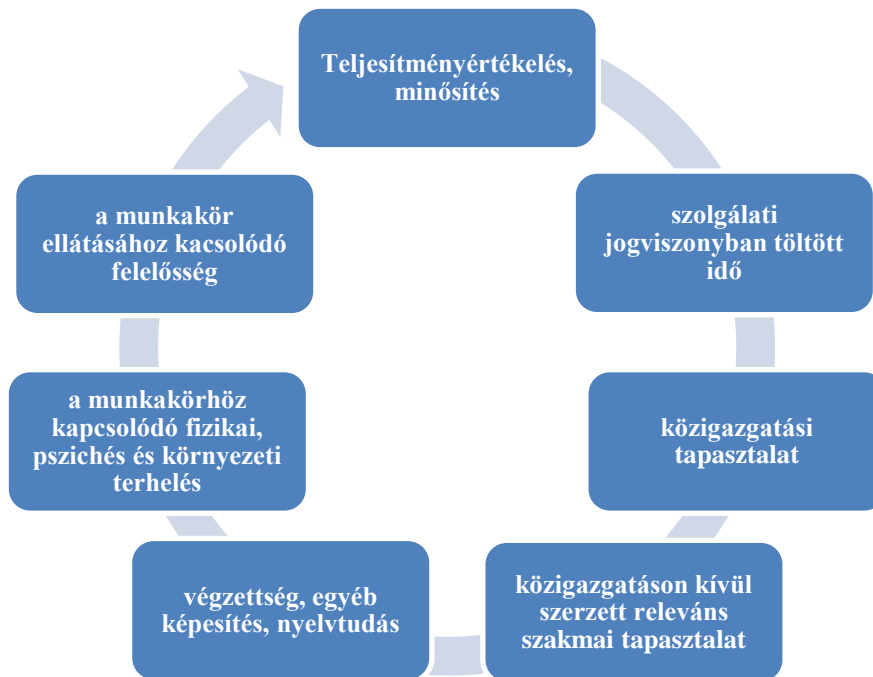
4.2. táblázat: Az állami tisztviselők és az állami ügykezelők előmeneteli fokozatai és az azokhoz tartozó illetmények alsó és felső határai

Előmeneteli fokozat megnevezése		Előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határa (Ft)	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa (Ft)
<b>Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai (felsőfokú végzettséggel)</b>			
1.	Állami fogalmazó I.	180.000	300.000
2.	Állami tanácsos I.	230.000	380.000
3.	Állami főtanácsos I.	280.000	450.000
4.	Állami vezető-főtanácsos I.	350.000	500.000
<b>Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai (érettségi végzettséggel)</b>			
1.	Állami fogalmazó II.	160.000	200.000
2.	Állami tanácsos II.	180.000	280.000
3.	Állami főtanácsos II.	230.000	330.000
4.	Állami vezető főtanácsos II.	250.000	400.000
<b>A kiemelt ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai</b>			
1.	Állami szakértő	300.000	400.000
2.	Állami szakértő tanácsos	340.000	500.000
3.	Állami szakértő főtanácsos	360.000	600.000
<b>Az állami ügykezelő előmeneteli fokozatai</b>			
1.	Állami ügykezelő 1.	145.000	170.000
2.	Állami ügykezelő 2.	170.000	220.000
3.	Állami ügykezelő 3.	200.000	260.000
4.	Állami ügykezelő 4.	230.000	300.000

Forrás: Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

Az Áttv.-ben meghatározott keretek között a munkáltatónak alapvetően szabad keze van az illetmény meghatározásában, illetve annak évenkénti felülvizsgálatában. A tárgyévre megállapított illetménynél azonban figyelembe kell venni a munkáltatónak az állami tisztviselő tárgyévet megelőző teljesítményértékelését, vagy minősítését, továbbá egyéb szempontokat is, úgymint az állami szolgálati jogviszonyban eltöltött időt; a közigazgatási szervnél szerzett tapasztalatot; a közigazgatási szervnek nem minősülő, egyéb munkáltatónál szerzett, a munkaköre alapján ellátott feladatok szempontjából jelentős tapasztalatot; az állami tisztviselő által szerzett végzettséget, egyéb képesítést, nyelvtudást; a munkakör ellátásához kapcsolódó fizikai, pszichés és munkakörnyezetből adódó terhelést; valamint a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősséget.

4.2. ábra: Az állami tisztviselők tárgyévi illetményének meghatározásakor  
figyelembe veendő szempontok



Forrás: Az Áttv. 19. § (2) bekezdés (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

Fontos megjegyezni, hogy a fenti szempontok nem csak a tárgyévi illetmények meghatározásakor használatosak, hanem a tárgyévre szóló kiemelt ügyintézői osztályba sorolásnál is.<sup>91</sup> Mivel azonban az Áttv. nem tartalmaz részletszabályokat a meghatározott szempontok figyelembevételének módszertanáról, így joggal mondhatjuk, hogy a munkáltató alapvetően szabadon dönthet a bérek meghatározásáról. A beosztotti munkakörökön túl hasonló rendszerben történik a vezetői bérek meghatározása is az adott minimum-maximum kereteken belül.

## 4.2 A munkáltató szabadsága az illetmények emelésében

A Kttv. által alkalmazott bérrendszeren belül az alapilletmény számítása az illetményalapból történik, így a közszolgálat egészének általános béremelése az illetményalap emelésén keresztül lehetséges. Ebben az esetben mindenkinek emelkedik az illetménye. Ettől eltérően automatikus illetményemelkedés az egyén szintjén csak a közszolgálati életpályán történő előmenetel útján érhető el. Ebben az esetben a szolgálati évek megszerzésével meghatározott

<sup>91</sup> Érdemes megjegyezni, hogy kiemelt ügyintézői osztályba mind az érettségivel, mind pedig a felsőfokú végzettséggel rendelkező állami tisztviselők besorolhatóak.

időszakonként magasabb fizetési fokozatba kerül a beosztott tisztviselő. A fizetési fokozatok közötti előmenetel eltérő intenzitással történik az egyes besorolási osztályok között. Bár mind az I., mind pedig a II. besorolási osztályban 17 fizetési fokozatot találhatunk, a fizetési fokozatokban töltendő várakozási időt eltérőképpen állapították meg. Az I. besorolási osztályban az életpálya elején egy viszonylag gyors, évenkénti előmenetelt figyelhetünk meg, amely előbb kettő, majd háromévenkénti átsorolássá lassul, végezetül pedig négyévenkénti automatikus előmenetellel zárul. Ezzel szemben a II. besorolási osztályban jellemző a kétévenkénti átsorolás, amely csak az életpálya derekán lassul rövid időre háromévenkénti előmenetelre. Mivel a III. és a IV. besorolási osztályon belül nem beszélhetünk szenioritás alapú automatikus előmenetelről, így esetükben a munkáltató szabadon dönthet a megadott keretek között a bérek emeléséről. Ezek a keretek a III. besorolási osztályon belül a garantált bérminimum és az illetményalap hatszorosa (2018-ban 180.500-231.900 Ft között), míg a IV. besorolási osztályon belül a minimálbér és a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszerese (2018-ban 138.000-2.970.000 Ft<sup>92</sup> között). Figyelembe véve azonban a III. és IV. besorolási osztályok marginális szerepét a közszolgálat személyi állományának egészében, így az illetmények vizsgálatakor elsődlegesen az I. és a II. besorolási osztályokat veszem alapul.

Az I. és II. besorolási osztály esetében nemcsak a fizetési fokozatok közötti előmenetel intenzitásában figyelhetünk meg különbségeket, hanem az alapilletmények emelkedésének százalékos megoszlásában is. Amíg például az I. besorolási osztályon belül az 5. és 6. fizetési fokozat közötti ugrás 7,7%-os alapilletmény emelkedést jelent, addig a 13. és 14., illetve a 14. és 15. fizetési fokozat közötti ugrás csak 1,8%-os mértékű emelkedést eredményez. Bár a fizetési fokozatok közötti több mint négyszeres emelkedésbeli különbség jelentősnek tűnik, azonban jóval kisebb mértékű, mint a Kttv.-ben elődjében, a Ktv.-ben 1992-ben életre hívott tizennégyszeres különbség.<sup>93</sup> A II. besorolási osztályon belül a legkisebb különbség a 10. és 11., illetve a 11. és 12. fizetési fokozat között áll fenn és 1,8%-os alapilletmény emelkedést eredményez, a legnagyobb különbség a 13. és a 14. fizetési fokozatok közötti ugrás, amely 21,2%-os alapilletmény emelkedést hoz magával. A II. besorolási osztályon belüli

---

<sup>92</sup> KSH gyorstájékoztató, keresetek 2017. január-december

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1712.html> (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 31.)

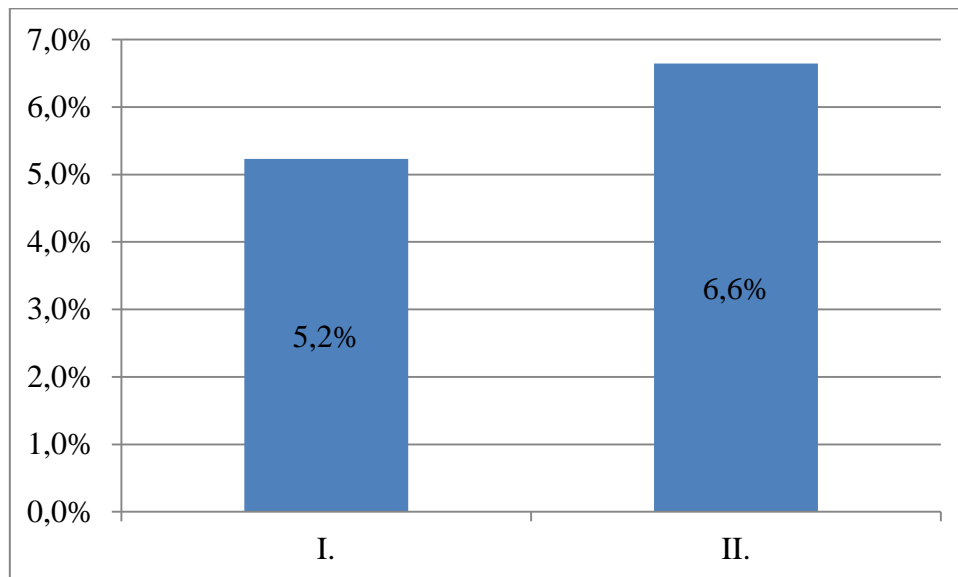
<sup>93</sup> Krauss Ferenc Gábor (2016a): A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavasz Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 56.



arányszámok hozzávetőlegesen megegyeznek a Ktv.-ben létrehozott illetményemelkedés rendszerével.<sup>94</sup>

A legkisebb és a legnagyobb emelkedés mértéke a fizetési fokozatok közötti előmenetel nagymértékű eltérést mutat az I. és a II. besorolási osztályok között annak ellenére, hogy mind a két fizetési osztályon belül ugyanannyi (17-17 db) fizetési fokozat létezik. Érdekes tehát megvizsgálnunk, hogy a két fizetési osztályon belül milyen mértékű az éves átlagos alapilletmény emelkedés mértéke.<sup>95</sup>

4.3. ábra: A Kttv.-n belül kialakított besorolási osztályok éves átlagos alapilletmény emelkedésének százalékos mértéke



Forrás: A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a hatály napja: közlönyállapot) alapján a szerző saját szerkesztése

A 4.3. ábrán jól látható, hogy fizetési fokozatok közötti jelentős mértékű alapilletmény emelkedés az I. és a II. besorolási osztályon belül hosszútávon kiegyenlítődik, az éves emelkedés mértéke közötti különbség százalékos mértéke közel azonos. Hasonló jelenséget figyelhetünk meg a rendszerváltást követően életre hívott besorolási osztályok éves átlagos alapilletmény emelkedésének százalékos mértéke között is (2.7. ábra).

<sup>94</sup> Uo.

<sup>95</sup> Ennek vizsgálatához a legutolsó fizetési fokozat eléréséhez szükséges kormányzati szolgálati jogviszony évét veszem alapul. Ennek megfelelően mind az I. és mind pedig II. besorolási osztályon belül 37 évet.

Fontos ugyanakkor szem előtt tartanunk azt, hogy az előzőekben leírt illetmény emelkedés csak a beosztotti állomány esetében érvényes. Ettől eltérően a vezetők, valamint elsődlegesen a közigazgatási és szakmai (fő)tanácsadói címmel rendelkező beosztottak (akik vezetői illetményre jogosultak) esetében nem beszélhetünk a szolgálati évek megszerzéséből fakadó automatikus illetményemelkedésről abból kifolyólag, hogy esetükben a beosztásukhoz csak egy „fizetési fokozat” tartozik.

A Kttv.-ben meghatározott fizetési-előmeneteli rendszerrel ellentétben az Áttv. nem határoz meg általános érvényű, kötelező és rendszeres (néhány évente bekövetkező) illetményemelést. Bár megtalálható a szenioritás alapú előmenetel mind a középfokú, mind pedig a felsőfokú végzettséggel rendelkező állami tisztviselők esetében (3-11-25 év utáni kötelező előresorolás), azonban az előmeneteli fokozatok esetében alkalmazott illetmény alsó és felső határából kifolyólag a kötelező előresorolás nem feltétlenül jelent előmenetelt az illetmény területén is. A 4.2. táblázat alapján így például elképzelhető, hogy kineveznek egy felsőfokú iskolai végzettséggel kinevezett pályakezdő tisztviselőt állami fogalmazó I. előmeneteli fokozatba havi bruttó 290.000 Ft-tal, amely illetmény sem három évvel (állami tanácsos I. előmeneteli fokozatba sorolás alkalmával), sem pedig 11 évvel később (állami főtanácsos I. előmeneteli fokozatba sorolás alkalmával) nem változik amiatt, hogy az előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határának megfelel a kinevezéskor megállapított havi illetmény. Ugyanakkor azokban az esetekben, amikor az állami tisztviselő havi illetménye alacsonyabb, mint a következő előmeneteli fokozathoz tartozó illetmény alsó határa, úgy a közzolgálat garantált előmenetetele automatikus illetményemelkedést hoz magával. Valószínűsíthetően a gyakorlatban a két példa közül a második eset tekinthető inkább általánosnak.

A fentiekén túlmenően automatikus illetményemelkedést eredményez az illetmények olyan irányú védelme, miszerint az illetmények összegének el kell érnie legalább a Kormány által megállapított garantált bérminimum összegét.<sup>96</sup> Tekintettel arra, hogy 2018-ban a garantált bérminimum összege 180.500 Ft, így azt látjuk, hogy ez a szabály számos előmeneteli fokozaton belül (Állami fogalmazó I., Állami fogalmazó II., Állami tanácsos II., Állami ügykezelő 1., Állami ügykezelő 2.) eredményezhet illetményemelkedést.

---

<sup>96</sup> Áttv. 18. § (2) bekezdés.

Bár az Áttv.-ben létrehozott illetményrendszer bérképzési szándékában nagymértékben hasonlít a közigazgatásban a rendszerváltást megelőzően alkalmazott bérrendszerhez, az illetményemelés területén fontos különbség, hogy a rendszerváltást megelőzően a munkabérek háromévenkénti emelését írta elő a jogszabály.<sup>97</sup> Ennek mértékét a betöltött munkakör alapján 100 és 400 Ft között határozta meg az ÁBMH rendelkezés. Az összegszerűségen túl az alapbérek háromévenkénti, illetve ebből éves viszonylatra számított kötelező emelésének százalékos mértéke meglehetősen alacsony, néhány százalékos csupán.<sup>98</sup> Megjegyzendő ezzel kapcsolatban, hogy sem a rendszerváltást megelőzően, sem pedig az Áttv. hatálybalépését követően nem alkottak a jogalkotók olyan szabályokat, amelyek a bérek reálértékének megőrzését garantálták volna.

A Kttv.-ben, valamint az Áttv.-ben létrehozott bérrendszerek közötti különbség érdemi vizsgálatkor érdemes azt is górcső alá venni, hogy az – alapvetően – automatikus közszolgálati előmenetel során milyen időközönként és milyen százalékos mértékű illetményemelkedés biztosított a tisztviselők részére. A 4.4. és 4.5. ábrák a fizetési, illetve az előmeneteli fokozatokban megvalósuló előmenetel intenzitását szemléltetik. Az összehasonlításkor az Áttv. vonatkozásában az előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határát vettem alapul.

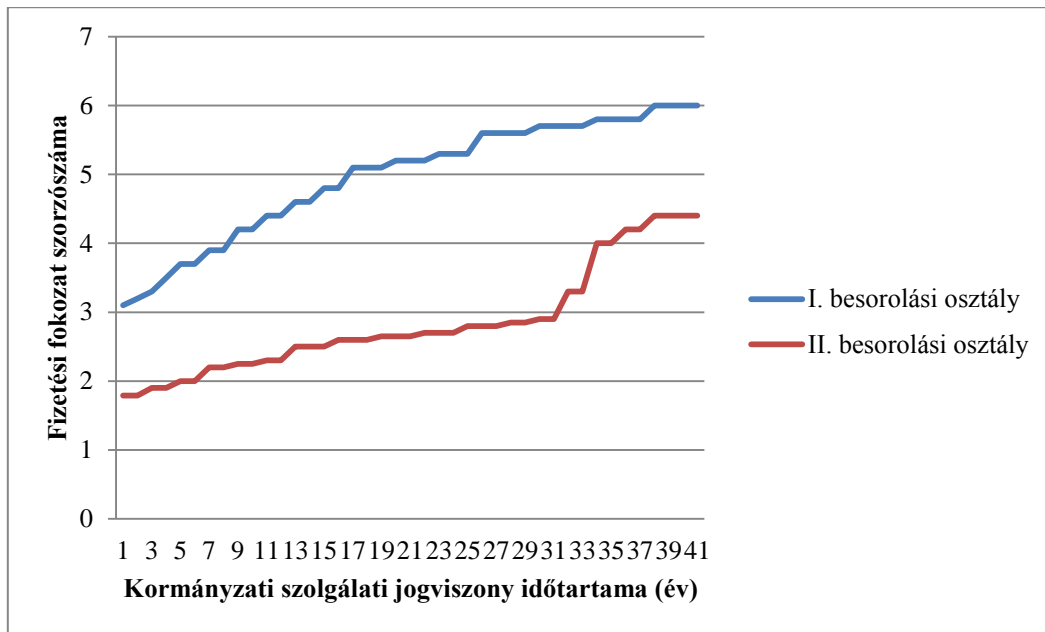
Az ábrák alapján megállapítható, hogy a Kttv. besorolási osztályain (I. és II. besorolási osztályok) belül az automatikus előmenetel – és általa az illetményemelkedés – fokozatosan (1-4 évente) valósul meg egészen a 37 évnyi kormányzati szolgálati jogviszony elérésig, amikortól további előrelépési lehetőség nincsen. Bár hasonlóan fokozatos előmenetelt megfigyelhetünk az állami tisztviselők esetében is, azonban az életpálya által garantált előmeneteli időszak jóval rövidebb, már 25 év szolgálati jogviszonnal elérik a tisztviselők legmagasabb előmeneteli fokozatot.

---

<sup>97</sup> Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés.

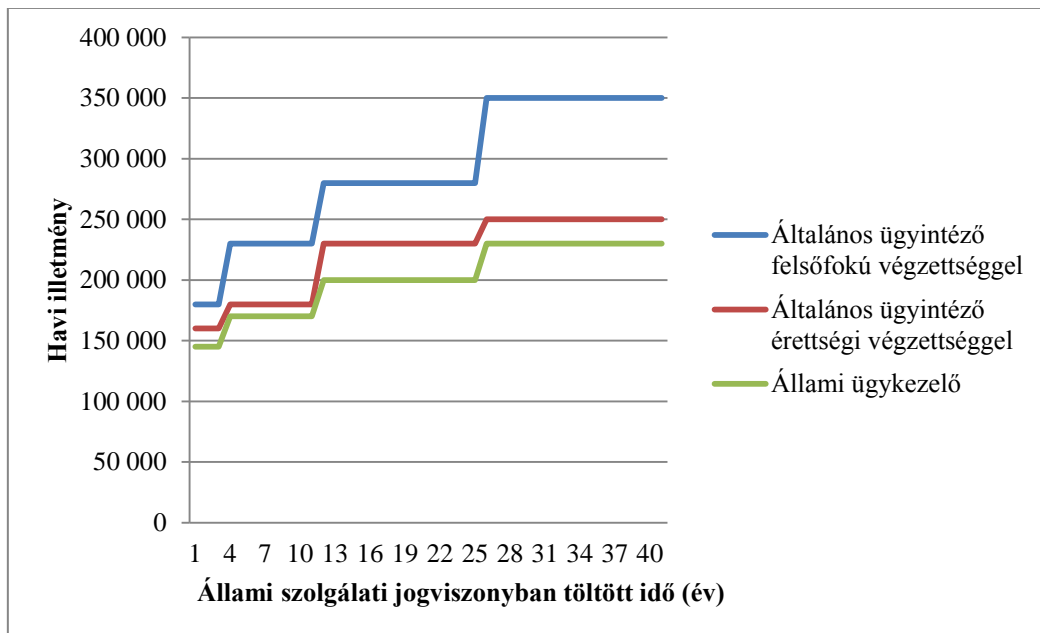
<sup>98</sup> Krauss Ferenc Gábor (2016a): A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavasz Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 55.

4.4. ábra: A fizetési fokozatokban történő előmenetel a Kttv. besorolási osztályain belül



Forrás: A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. melléklete alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

4.5. ábra: Az előmeneteli fokozat szerinti illetményben történő előmenetel az Áttv. besorolási osztályai belül



Forrás: Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény 1. melléklete alapján a szerző saját szerkesztése (a hatály napja: közlönyállapot)

Érdekes különbséget vehetünk észre, amennyiben összehasonlítjuk az egyes bérrendszerek besorolási osztályain belül az életpálya elején, valamint a végén (számításom szerint

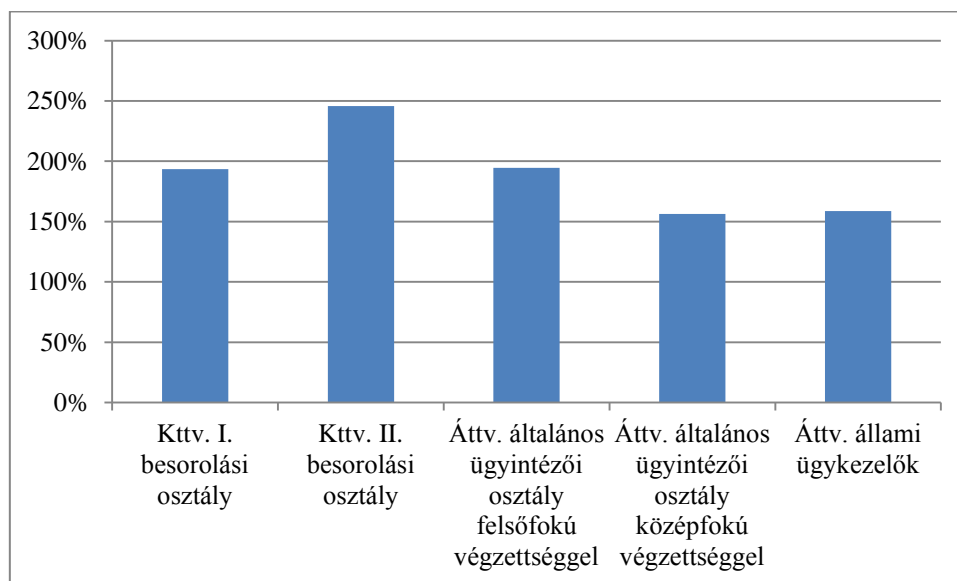
egységesen 40 éves szolgálati idővel) elérhető/elérendő illetmények viszonyát egymáshoz. Mint ahogy azt a 4.6. ábra is mutatja, a Kttv. I. besorolási osztályán belül a legmagasabb 6-os szorzó viszonyul a pályakezdő 3,1-es szorzószámához, míg az Áttv. „általános ügyintézői osztály felsőfokú végzettséggel” csoporton belül a legalább 350.000 Ft havi bruttó bér viszonyul a minimum 180.000 Ft pályakezdő havi bruttó bérhez. Mind a két esetben a különbség 194%-os mértékű, és ez a különbség jelenti az életpálya során garantált béremelkedést. Első ránézésre lényegesebb eltérés mutatkozik a két bérezési rendszeren belül a középfokú végzettséggel rendelkezők esetében.<sup>99</sup> A Kttv. előírásai szerint a középfokú végzettséggel rendelkezők esetében a legmagasabb 4,4-es szorzó viszonyul a pályakezdő 1,79-es szorzószámához, míg az Áttv. „általános ügyintézői osztály középfokú végzettséggel” csoporton belül a legalább 250.000 Ft havi bruttó bér viszonyul a minimum 160.000 Ft pályakezdő havi bruttó bérhez. Az életpálya során az előbbi 246%-os, míg az utóbbi 156%-os illetményemelkedést jelent. Ez a különbség jelentősnek hathat, ugyanakkor máris nem találunk ilyen mértékű eltérést akkor, amennyiben megvizsgáljuk a fenti besorolási osztályok legmagasabb illetményének arányát egymáshoz viszonyítva mind a két foglalkoztatási törvényben külön-külön. Eszerint a Kttv. esetében az életpálya végén elérhető legmagasabb illetmény szorzószámok az I. besorolási osztályon belül 6, míg a II. besorolási osztályon belül 4,4. Tehát az I. besorolási osztályon belül 36%-kal magasabb szorzószám érhető el. Az Áttv. esetében az életpálya végén elérhető legkisebb havi bruttó illetmény az általános ügyintézői osztályon belül felsőfokú végzettséggel 350.000 Ft, míg középfokú végzettséggel 250.000 Ft. Tehát felsőfokú végzettséggel 40%-kal magasabb havi illetmény érhető el. Mivel az összehasonlítás során a besorolási osztályok előmeneteli illetményei között közel azonos értékeket kaptunk, így arra következtethetünk, hogy a Kttv. II. besorolási osztályának kiemelkedő (246%-os) illetményemelkedése nem valamilyen tudatosan priorizált bérezési szándékból származik, sokkal inkább beszélhetünk ezen munkavállalói csoport (pálya)kezdői illetményének leszakadásáról.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Tekintettel arra, hogy a Kttv.-n belül az ügykezelők illetményére nincsen egységesen alkalmazandó központi bértábla, így a középfokú végzettséggel rendelkezők összehasonlítását csak a Kttv. II. besorolási osztálya, valamint az Áttv. „általános ügyintézői osztály középfokú végzettséggel” csoportjai teszik ki.

<sup>100</sup> A Kttv. II. besorolási osztály (pálya)kezdői illetményének leszakadásáról lásd részletesen: Petró Csilla (2014b): Kompensáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. pp. 48-49. [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenciacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenciacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 31.)

4.6. ábra: A Kttv. és az Áttv. besorolási osztályaihoz tartozó fizetési, illetve legkisebb előmeneteli fokozatok közötti illetményváltozás mértéke 40 éves szolgálati idő alatt



Forrás: A szerző saját szerkesztése

Bár a Kttv. a 2012. március 01. napi hatályba lépésével számos területen jelentősen módosította a Ktv. által meghatározott közszolgálati foglalkoztatási szabályokat, a bérezés és az illetményrendszer területén nagy tömegeket érintő, rendszerszintű változásokról nem beszélhetünk. Ez a terület tehát továbbra is a zárt közszolgálati rendszermodell alapjain nyugodott, amelybe viszont számos olyan elem is bekerült, amely a zárt rendszermodellre jellemző merevséget volt hivatott oldani. Az Áttv. hatálybalépésével alapvetően nem mondhatjuk azt, hogy a zárt modellhez közelítő vegyes közszolgálati modellünk átbillent volna a nyitott rendszermodell irányába. Ugyanakkor amennyiben megvizsgáljuk a munkáltató szerepét az illetmények megállapításában, vagy a közszolgálati előmenetelt a munkával töltendő hozzávetőlegesen negyven év távlatában elemezzük, akkor világosan kiderül a számunkra, hogy nagyon különböző alapokon megtervezett bérezési politikát találunk. Szintén ezt az érzést erősíti az a tapasztalat, hogy egy új paradigmát követő bérrendszer esetében annak bevezetése fokozatosan valósítható meg biztonságosan. Ezt látjuk az Áttv. bérrendszerének esetében is, hiszen azt első körben csak egy jól körülhatárolt, létszámát tekintve kis-közepes csoport esetében vezették be.<sup>101</sup> Az Áttv. hatálybalépésével összességében elmondhatjuk, hogy a rendszerváltás után kialakított a közszolgálat zárt modelljéhez közelítő vegyes közszolgálati rendszermodell alapvetően új irányt vett a

<sup>101</sup> A bérrendszer fokozatos közszolgálati bevezetése lehetővé teszi a tisztviselők és a munkáltatók által adott visszajelzések alapján a bérrendszer finomítását, a kezdeti gyermekbetegségek kiküszöbölését anélkül, hogy nagy tömegek érdekei sérülnének indokolatlanul.

béreképzés területén. Bár továbbra is megtalálhatjuk a közszolgalatba történő belépéskor az iskolai végzettségre és meglévő munkatapasztalatra épülő besorolási rendszert, a munkáltatónak biztosított nagyfokú szabadság az illetmények meghatározásában és az illetmények mértékének emelésében egyértelművé teszi a számunkra, hogy a bérezés területén valóban egy új – az előzőtől gyökeresen eltérő – közigazgatási bérendszer létrejöttét figyelhetjük meg.

Az Áttv. bérendszerének újdonsága ugyanakkor csak a Kttv.-vel történő összehasonlítás eredményeként figyelhető meg. Amennyiben összevetjük például a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszak államigazgatási bérendszerével,<sup>102</sup> akkor szerkezetét és javadalmazási politikáját tekintve nagyfokú hasonlóságot találhatunk. Ugyanakkor amennyiben elfogadjuk azt a megállapítást, hogy a rendszerváltás időszakában paradigmaváltás történt a közszolgalat bérezési rendszerében,<sup>103</sup> akkor hasonló jelentőségű változásként azonosíthatjuk az Áttv. bérezési rendszerének bevezetését is.

### **4.3 A közszolgalat új bérezési rendszerének kihívásai és potenciális lehetőségei**

A bérendszerek vizsgálata alapvetően két megközelítés útján lehetséges: mennyiségi és minőségi kritériumok alapján. Mennyiségi kritérium alatt értjük a bérek összegszerű vizsgálatát, úgymint a közszféra és a versenyszféra átlagkereseteinek összevetését, illetve a közszférán belüli kereseti nivellációk kérdését. A minőségi vizsgálat során feltárjuk a bérek alkotóelemeit és a bennük megfigyelhető javadalmazási szándékot. Jellemzően ilyen javadalmazási szándék az alapbér mértéke a teljes béren belül, az egyéni teljesítmény honorálása, vagy a betöltött munkakör/ellátott feladatok szervezeten belüli relatív értékének megjelenése a béreképzésben.

Ezen két megközelítés mentén elkészíthető a közszolgalat új bérezési rendszerének a SWOT analízise, amely pontosan feltárja az új bérendszer erősségeit, gyengeségeit, az abban rejlő lehetőséget és az esetleges veszélyeket.

---

<sup>102</sup> Az állami és az igazságszolgalatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés

<sup>103</sup> Krauss Ferenc Gábor (2016a): A közszolgalat „új” bérendszere a rendszerváltás időszakában. Tavasz Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. pp. 58-59.

#### 4.3.1 Mennyiségi megközelítés

Időről időre visszatérő kérdés annak megítélése, hogy a közszolgálatban foglalkoztatottaknak kevesebbet, ugyanannyit, vagy akár többet kellene keresniük, mint a versenyszférában dolgozóknak. Természetesen mindhárom megközelítés mellett lehet érveket találni. Ilyen érv lehet – a teljesség igénye nélkül –, hogy a közszolgálaton belül érvényesíteni szükséges azt az amerikai elvet, amely szerint az államnak kell a legjobb munkáltatónak lennie, egyúttal a munkavállalótól a legjobb munkát és a legtöbb felelősséget is kell követelnie, hiszen a tisztviselők az egész ország érdekében dolgoznak. Ennek megfelelően a közszolgálati alkalmazottaknak jó fizetést kell adni annak érdekében, hogy közérdekű funkcióit gondmentesen végezhesse.<sup>104</sup> Ezt a gondolatmenetet erősítik egyrészt a karrierrendszerű közszolgálatok szigorú összeférhetlenségi szabályai, valamint azok az elgondolások is, amelyek a közszolgálatot magas társadalmi presztízsű tevékenységként fogják fel.

Visszafogottabb állásponttal találkozhatunk a brit közigazgatás gyakorlatában, ahol a közszolgálati alkalmazottak díjazása egy meglehetősen összetett konzultációs eljárás eredményeképpen alakul ki. A konzultáció során lényeges, hogy érvényesüljön az „equal pay”, vagy „fair comparison” elve, amely kimondja, hogy a versenyszférában hasonló munkát végző munkavállalók béréhez kell hasonlítani a tisztviselők illetményét.<sup>105</sup> Ez a gyakorlat nagyban hozzájárulhat a közszolgálati emberi erőforrás utánpótlás biztosításához és a meglévő munkaerő megtartásához azon munkakörök esetében, amelyeknek magas a munkaerő-piaci kitétséjük.

Általánosan elterjedt az a nézet is, hogy a közszolgálat kereseti és jövedelmi helyzetét alapvetően nem a munkaerő-piaci kereslet és kínálat határozza meg, hanem egy társadalmi abszorpció, valamint a költségvetés helyzete. Ennek megfelelően olyan általános állapot alakul ki, hogy a közszolgálat jövedelmi szintje alacsonyabb a versenyszféra jövedelmi szintjénél, amely hátrányt a közszolgálat komplex egyéb juttatási rendszerrel ellensúlyoz.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Fluck András (1938): A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. In: Dr. Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.) (1988): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest. p. 170.

<sup>105</sup> Imre Miklós – Kristó Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.) (2011): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest. p. 152.

<sup>106</sup> Balázs István (2007): Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez. In: Lőrincz Lajos (szerk.) (2007): Látletek a magyar közigazgatásról. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet, Budapest. p. 135.



Ennek az elméletben ugyanakkor részben ellentmond az Európai Bizottság megrendelésére készült 2013-as tanulmány, amelynek címe: Különbség a közszféra és a magánszféra bérei között: új bizonyíték az EU-nak.<sup>107</sup> A tanulmány szerint a közszoigálati dolgozók átlagosan magasabb bérben részesültek 2010-ben, mint a magánszektorbeli társaik. Ez az eredmény megfigyelhető a tanulmányban vizsgált legtöbb országban, úgymint Ausztriában, Belgiumban, Cipruson, Németországban, Spanyolországban, Görögországban, Írországban, Olaszországban, Luxemburgban, Lengyelországban, Portugáliában és Szlovéniában. Ezzel ellentétben azonban Bulgáriában, Csehországban, Dániában, Észtországban, Finnországban, Franciaországban, Magyarországon, Lettországban és Szlovákiában a magánszektorban dolgozók részesülnek magasabb jövedelemben. A tanulmány egyúttal felhívja a figyelmet arra is, hogy az Európai Unióban a közszférán belül átlagban nem csak a bérek a magasabbak, hanem a személyi állomány is idősebb, iskolázottabb és nagyobb arányban tölt be vezetői pozíciót, mint a versenyszférában. Ezek a tényezők hozzájárulnak a bérezési különbségek kialakulásához.

Vajon mi a helyzet hazánkban? Hogyan viszonyulnak a versenyszféra és a közszféra keresetei egymáshoz? Erre a kérdésre rendkívül érdekes választ kapunk, ha megnézzük a Közszoigálati Reform Kormány megbízotti Hivatal és a Szonda Ipsos Közvélemény-kutató Intézet közös, 2003-2004-es reprezentatív kutatásának vonatkozó eredményeit.<sup>108</sup> A kutatás során vizsgálták a közszoigálati dolgozók fizetésemelési igényét alátámasztó érveket, amely érvek a vizsgálat tanúsága szerint nagy mértékben megosztják a közvéleményt. Az érvek közül érdemes legalább egy kérdést és az arra adott válaszokat felidézni: Ön szerint helyes vagy nem helyes, ha az állam a jelenleginél több pénzt fordít a közszoigálati dolgozók fizetésére, oly módon, hogy az átlagfizetésük elérje a magáncégeknél dolgozók átlagfizetését?

A válaszokat bemutató 4.7. ábráról jól látszik, hogy hozzávetőlegesen fele-fele arányban vannak azok, akik támogatnák a közszféra béreinek felzárkóztatását a versenyszféra béreihez, illetve azok, akik ezt nem helyeslik. Jóval árnyaltabb képet kapunk azonban akkor, ha megnézzük a válaszokat munkahely, jövedelem, társadalmi státusz bontásban. Azon válaszadók körében, akik jelenleg a közszoigálatban dolgoznak, illetve korábban ott

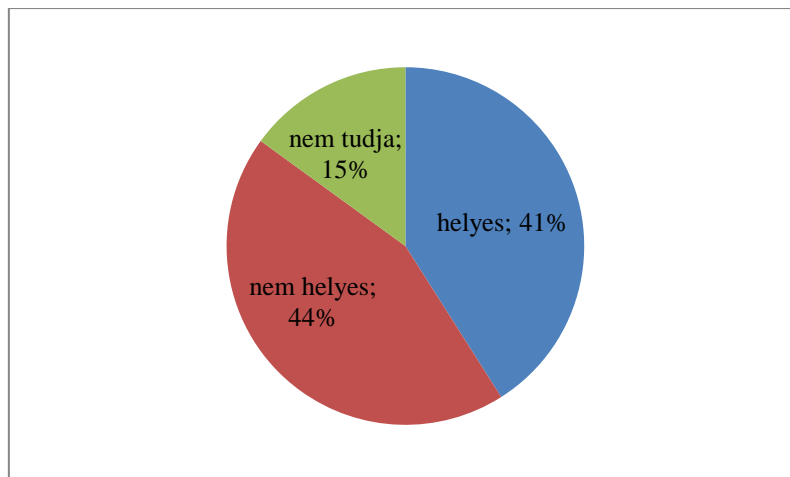
---

<sup>107</sup> Francisco de Castro – Matteo Salto – Hugo Steiner (2013): The gap between public and private wages: new evidence for the EU. European Economy, Economic Papers 508, October 2013. pp. 27-28. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp508\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp508_en.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>108</sup> Vadász János (2006): Közszoigálati reform. Kossuth Kiadó. pp. 29-32.

dolgoztak, a fizetésemelés támogatottsága 52%-os. Akiknek viszont családtagja dolgozik a közszolgálatban, ott már csak 30%-os a béremelés támogatottsága.

4.7. ábra: Helyes, vagy nem helyes, ha az állam a jelenleginél több pénzt fordít a közszolgálati dolgozók fizetésére?



Forrás: Vadász János (2006): Közszolgálati reform. Kossuth Kiadó. p. 30. alapján a szerző saját szerkesztése

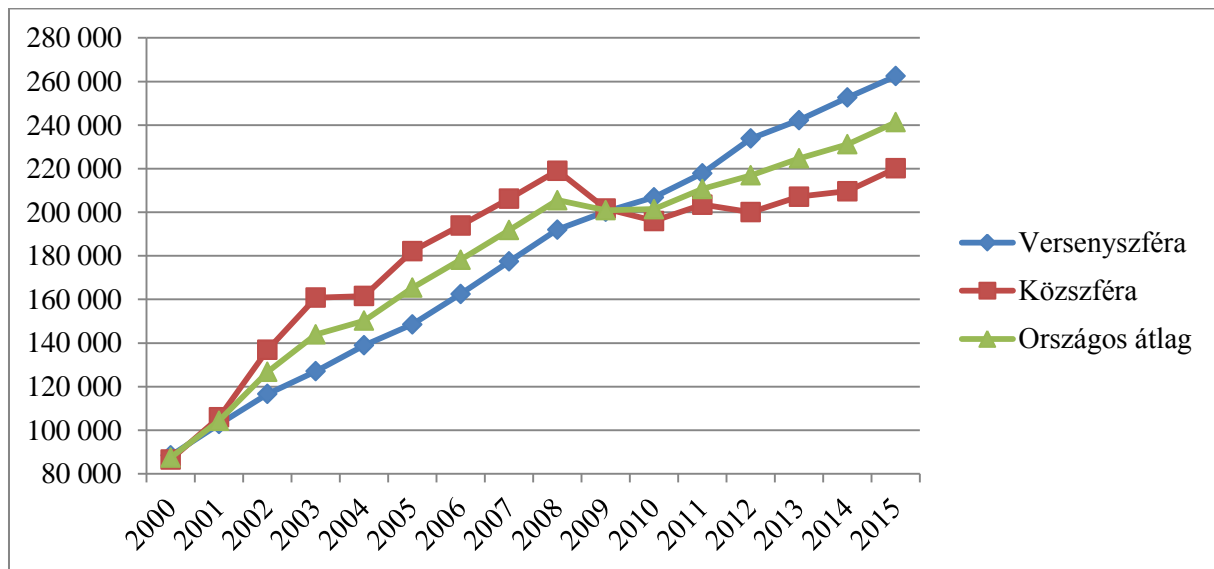
Elgondolkodtató kutatási eredmény, hogy a fizetésemelést támogatók az átlagosnál előnyösebb társadalmi pozíciót foglalnak el, míg az ellenzők az átlagosnál rosszabb társadalmi helyzetben vannak. A legfeljebb 8 általános iskolai végzettséggel rendelkezőknek csak egynegyede, viszont a felsőfokú képzettséggel rendelkezőknek már 44%-a tartja indokoltnak a közszolgálati dolgozók béremelését. Egyúttal magas a fizetésemelést támogatók köre az értelmiségiek, a vezetők és a nem diplomás szellemi foglalkozásúak körében, ugyanakkor a foglalkozási hierarchia alján lévők körében lényegesen többet utasítják el a közszolgálati dolgozók fizetésemelési igényét, mint amennyien támogatják azt.<sup>109</sup> Összességében a felnőtt lakosság kétötöde helyeselné az „equal pay” elvének hazai alkalmazását, azonban fontos kiemelni, hogy a helyeslők körében felülreprezentáltak az érintettek.<sup>110</sup>

Érdekes dolgot figyelhetünk meg hazánkban a versenyszféra és a közsféra kereseti viszonyainak hosszú távú elemzésekor. A KSH által közzétett, az alkalmazásban állók havi bruttó átlagkeresetére vonatkozó adatokat az alábbi ábra szemlélteti az elmúlt 16 év viszonylatában.

<sup>109</sup> Vadász János (2006): Közszolgálati reform. Kossuth Kiadó. pp. 30-31.

<sup>110</sup> Uo. p. 35.

4.8. ábra: A rendszeres havi bruttó átlagkeresetek alakulása  
Magyarországon 2000-2015 között



Forrás: Petró Csilla (2014b): Kompensáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 46 [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.) alapján a szerző saját szerkesztése a [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_qli012a.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012a.html) oldalon található adatok figyelembevételével (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.)

Bár érdemes a KSH által közzétett adatokat fenntartásokkal kezelni annak számítási módszertana miatt, valamint azon okból kifolyólag, hogy a statisztikában csak a bevallott jövedelmek jelennek meg, azonban a hosszú távú trendek jól megfigyelhetőek. A trendek vizsgálatakor megállapíthatjuk, hogy a 2000-es évek elejétől kezdve a közszolgálat havi átlagkeresetei rendre meghaladták a versenyszféra kereseteit mintegy tíz éven át, azonban a kettő közötti rés végül bezárult és fordított kereseti olló kezdett kinyílni a versenyszféra javára. Ennek következtében a közsféra átlagkeresete egyre jobban leszakadt a versenyszféraétól.<sup>111</sup> Ez a közszolgálat versenyképességét rendkívül negatívan érintő trend 2015-öt követően lelassult és megállt szerencsére. Ebben valószínűleg nagy szerepet játszik, hogy a kormány megkezdte a közszolgálatban dolgozók bérének az emelését.

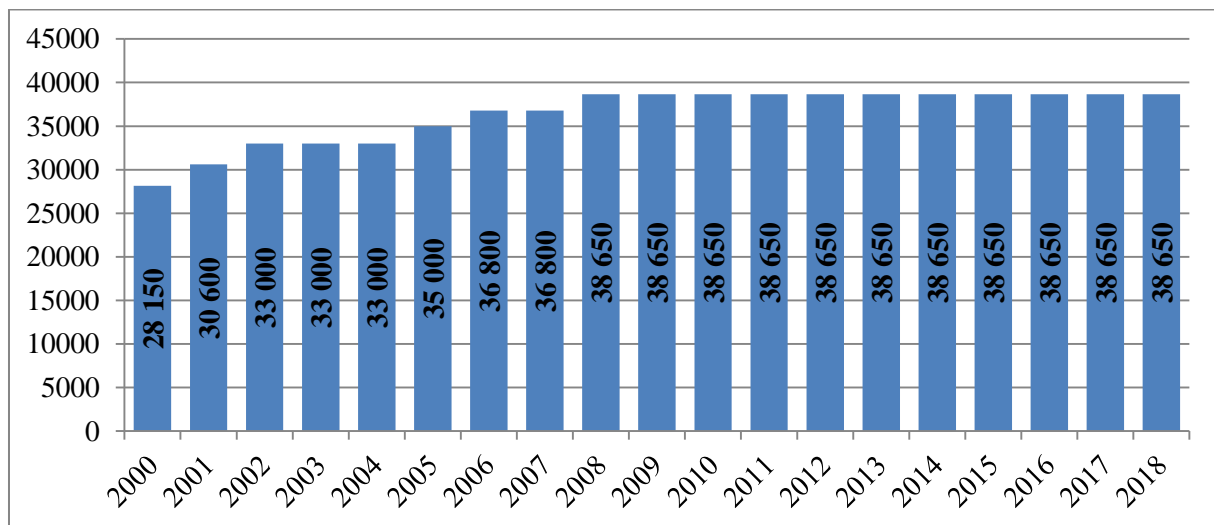
A jelenlegi foglalkoztatási szabályok alapján a közszolgálati tisztviselők illetményemelkedésének két szintje alakult ki. Az első szint az egyén szintje és a közszolgálati életpályán történő előmenetelből fakad. Eszerint a közszolgálati tisztviselőt

<sup>111</sup> Petró Csilla (2014b): Kompensáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 46 [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.)

meghatározott szolgálati jogviszonyban töltött idő megszerzését követően magasabb besorolási (és fizetési) fokozatba kell sorolni.<sup>112</sup> Mivel a szolgálati idő megszerzése automatikusan történik, így alapvetően a tisztviselő előmenetele is automatikus. Ez alól csak néhány eset jelenthet kivételt, például amennyiben a tisztviselő a megfeleltnél alacsonyabb<sup>113</sup> fokozatú minősítést kap, úgy a következő besorolási fokozathoz előírt várakozási ideje legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. Érdeemes megjegyezni, hogy a szankció ebben az esetben csak mint lehetőség jelenik meg, személyes tapasztalataim szerint, illetve korábbi kutatási eredmények alapján<sup>114</sup> ezzel a lehetőséggel ritkán élnek a munkáltatók.

Az illetményemelkedés második szintjét jelenti a tisztviselői illetményalap emelése, amelynek következtében egy jóval szélesebb körű, általános illetményemelkedés valósul meg. Az illetményalap mértéke évente a költségvetési törvényben kerül rögzítésre, így azt az Országgyűlés hagyja jóvá. A tisztviselői illetményalap mértékének változását jól megfigyelhetjük az alábbi ábrán.

4.9. ábra: A tisztviselői illetményalap alakulása Magyarországon 2000-2018 között<sup>115</sup>



Forrás: A szerző saját szerkesztése

<sup>112</sup> Kttv. 118. § (1) bekezdése alapján (a hatály napja: 2018. szeptember 01.)

<sup>113</sup> A megfeleltnél alacsonyabb fokozatú minősítés a hatályos teljesítményértékelési szabályok alapján az 50%-nál alacsonyabb értékelést jelenti (10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről 11. § (4) bekezdése és 24. § (3) bekezdése alapján) (a hatály napja: 2018. szeptember 01.)

<sup>114</sup> Gajdusчек György (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest. p. 248.

<sup>115</sup> Az illetményalap mértékét a mindenkorai költségvetési törvény VII. fejezet tartalmazza.

Az ábrán jól látszik, hogy a tisztviselői illetményalap mértéke alapvetően fokozatosan emelkedett egészen 2008-ig, amikor is az illetményalapot befagyasztották a 38.650 Ft-os szinten, és 2018-ra már több mint tíz éve ugyanilyen mértékű. Ennek következtében a tisztviselői illetmények alapvetően egy helyben járnak, hiszen a fizetési fokozatokban történő előmenetel összességében szerény mértékű fizetésemelkedést jelent csupán.<sup>116</sup>

Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy kérdőíves kutatások során olyan eredményeket kaptunk, hogy a jelenlegi illetményalapú béremelés elutasítottsága gyakorlatilag teljes valamennyi vizsgált közszolgálati hivatásrenden (rendvédelmi, önkormányzati, közigazgatási hivatásrendeken) belül.<sup>117</sup> Nem szabad ugyanakkor abba a hibába esnünk, hogy a bérezési rendszer kialakításakor figyelembe vett makroszintű követelmények közül csak a tisztviselők egzisztenciális biztonságát vizsgáljuk.

Ugyanilyen fontos megvizsgálni egyéb tényezőket is, mint például a költségvetési fenntarthatóság követelményét, vagy a közszolgálati pálya versenyképességének megőrzését.

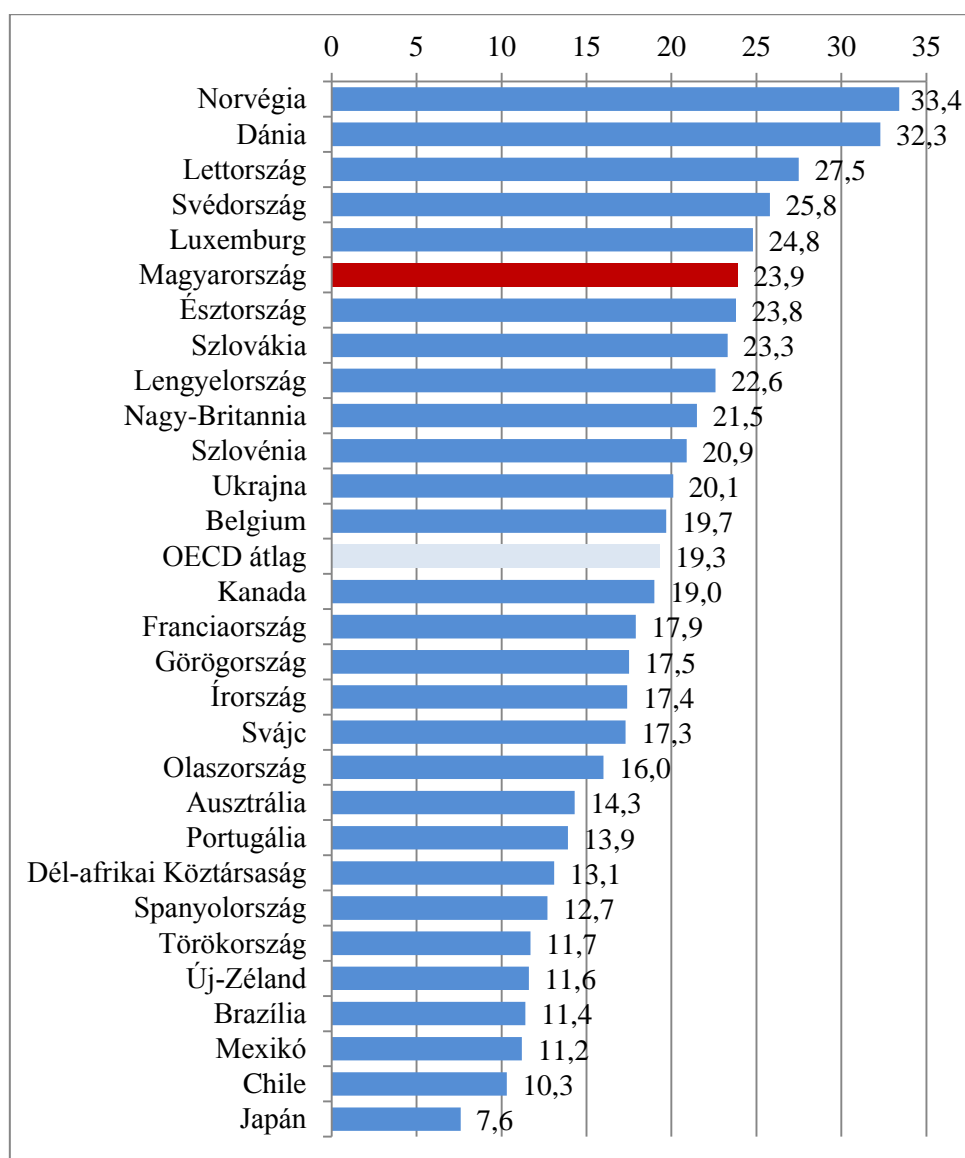
Mint ahogy azt a lenti ábra is mutatja, Magyarországon meglehetősen magas a közszolgálatban dolgozók aránya a teljes munkaerő-állomány viszonyában. Az állami cégek munkavállalóit is számolva majdnem minden negyedik munkavállaló az államtól kapja a fizetését, ami régiós összevetésben azt jelenti, hogy az élen járunk.

---

<sup>116</sup> Horváth Attila (2011): „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. Pro Publico Bono Online, Támop speciál. p. 4. [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/kiskapuk-vagy-rugalmassag-az-illetmenydifferencialas-lehetosegei-es-problemai-a-koztisztviseloi-es-a-kormanytisztviseloi-torvenyben.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/kiskapuk-vagy-rugalmassag-az-illetmenydifferencialas-lehetosegei-es-problemai-a-koztisztviseloi-es-a-kormanytisztviseloi-torvenyben.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>117</sup> Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálati személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 36.

4.10. ábra: A közszolgálatban dolgozók a teljes munkaerő-állomány arányában (2013,%)



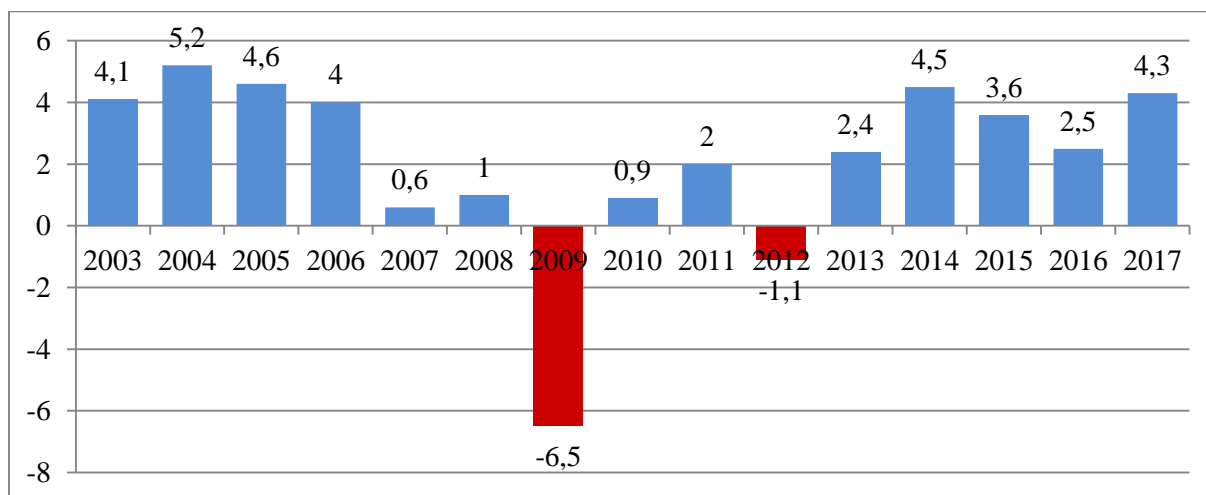
Forrás:

[Http://www.portfolio.hu/gazdasag/ebben\\_bezzeg\\_elen\\_jarunk\\_minden\\_negyedik\\_magyar\\_az\\_allamnak\\_dolgozik.220981.html](http://www.portfolio.hu/gazdasag/ebben_bezzeg_elen_jarunk_minden_negyedik_magyar_az_allamnak_dolgozik.220981.html) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.) alapján a szerző saját szerkesztése

Az állam által közvetlenül és közvetve eltartottak magas aránya miatt a közszolgálatban dolgozók javadalmazása igen jelentős terhet ró az állam és az önkormányzatok költségvetésére. Ennek megfelelően az illetmények és egyéb juttatások meghatározásakor tekintettel kell lenni a költségvetés teherbírási képességére, az államháztartási realitásokra. Amennyiben az állam takarékosabb gazdálkodásra szorul, a közszférában dolgozók nagy

valószínűség szerint nem számíthatnak általános fizetésemelésre.<sup>118</sup> És valóban, ha megnézzük Magyarország GDP adatait, akkor látható, hogy a legutóbbi gazdasági világválság kitörésekor előbb lecsökkent a GDP növekedésünk, majd jelentős GDP csökkenést szenvedtünk el.

4.11. ábra: A magyar GDP éves növekedési üteme 2003-2017 között (%)



Forrás: [https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdec100.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html) (a letöltés időpontja: 2018. december 22.) alapján a szerző saját szerkesztése

Hiába produkált 2012-t követően rendszerint 2% feletti gazdasági növekedést a magyar gazdaság, a korábbi évek okozta közel 8%-os visszaesést csak 2014-el bezárólag tudta „ledolgozni”. Mindezek alapján érthető és felelős döntésnek tekinthetjük a mindenkori kormányzat részéről az illetményalap hosszútávú befagyasztását.<sup>119</sup>

A költségvetési egyensúly fenntartásán túl a javadalmazási rendszer meghatározó makroszintű követelménye a közszolgálati pálya versenyképességének megőrzése. A közszolgálatnak ugyanúgy versenyeznie kell a munkaerő megszerzéséért, mint a versenyszférának.<sup>120</sup> Bár a magas munkaerőpiaci-kitettséget elsődlegesen az autonóm szervekkel összefüggésben szokták

<sup>118</sup> Petró Csilla (2014b): Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 25. [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.)

<sup>119</sup> Azt, hogy a kormányzat nincsen a közszféra béreinek emelése ellen mutatja az is, hogy a gazdasági világválság során elszenvedett GDP csökkenés „kiheverését” követően 2015-ben már nem folytatódott a versenyszféra és a közszféra közötti kereseti olló további szétnyílása.

<sup>120</sup> Petró Csilla (2014b): Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 25. [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.)

megemlíteni,<sup>121</sup> ugyanakkor a Pareto-elv az emberi erőforrás gazdálkodás területén is érvényesül, így például munkakör-elemzések sokasága bizonyította, hogy a munkaköri feladatoknak mindössze 20%-a értékteremtő, 80%-a pedig adminisztratív tevékenység.<sup>122</sup> Ha egy kicsit kiterjesztőbben értelmezzük a neves olasz matematikus-közgazdász tételét, miszerint egy halmazban a meghatározó elemek a halmaz kisebbségét alkotják, akkor hozzávetőlegesen azt is kijelenthetjük, hogy valamennyi szervezeten belül a munkavállalók 20%-a kulcsfontosságú a szervezet működése és a szervezeti célok elérése szempontjából. Ennek megfelelően véleményem szerint a munkaerő-piaci kitétség kisebb, vagy nagyobb mértékben, de a teljes közigazgatáson belül megfigyelhető.

A karrier-rendszerű közszolgálat alapvető eleme a fiatal munkaerő megszerzése és a teljes karrier úton történő megtartása, foglalkoztatása. Magyarországon a közigazgatáson belül az idősebb generáció túlsúlya jellemző, így egyre nagyobb hangsúly helyeződött a fiatalok pályára vonzására az elmúlt években. A fiatal szakemberek közszolgálatba csábítására számos program működik (pl. Magyar Közigazgatási Ösztöndíj). Bár sikerült eredményeket elérni az elmúlt években, és megnövekedett a fiatalabb korosztályok aránya,<sup>123</sup> kutatási eredmények alapján egyre inkább úgy tűnik, hogy a Kttv. által biztosított pályakezdő illetmények nem megfelelő mértékűek ahhoz, hogy hozzájáruljanak a fiatalok közigazgatásba vonzásához.

A Deloitte Első lépések a munkaerőpiacon nevű programjának keretein belül megkérdezett 2500 közép-európai hallgató és frissdiplomás 2015-ös válasza alapján átlagosan nettó 255.000 Ft kezdő fizetési igényt adtak meg.<sup>124</sup> Ez az összeg adózási kedvezmények figyelembe vétele nélkül hozzávetőlegesen bruttó 390.000 Ft jövedelemből érhető el.

Természetesen az csak egy dolog, hogy mennyi jövedelmet szeretnének a pályakezdők és a friss diplomások, az viszont már más kérdést, hogy a fizetési igényeiket mennyire tudja a

---

<sup>121</sup> Hazafi Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 73. [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/fa/a0000/\\_ZaroTanulmany\\_online\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/e/fa/a0000/_ZaroTanulmany_online_AROP2217.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>122</sup> Sebők Marianna (2014): Innovációk az emberierőforrás-fejlesztésben. Jó gyakorlatok a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nél. Hadtudomány, 2014. (24. évf.) 1-2. sz. p. 45. [http://mhtt.eu/hadtudomany/2014/1\\_2/2014\\_1\\_2\\_5.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2014/1_2/2014_1_2_5.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>123</sup> Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. p. 72. [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>124</sup> <http://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/karrier/articles/first-steps-sajto-2015.html> (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)



munkaerőpiac kiszolgálni. A Diplomás Pályakövetési Rendszer felmérése szerint az önbevalláson alapuló adatok alapján a Magyarországon elhelyezkedett frissdiplomások havi nettó átlagjövedelme 179.450 Ft volt 2014-ben.<sup>125</sup> Ez az összeg adózási kedvezmények figyelembe vétele nélkül hozzávetőlegesen bruttó 275.000 Ft jövedelemből érhető el.

Ezzel szemben a Kttv. jóval szerényebb havi illetmény elérését tesz lehetővé. A pályakezdő közszolgálati tisztviselő úgynevezett gyakornoki besorolást kap,<sup>126</sup> így a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő alapilletménye  $38.650 \times 3,1 = 119.815$  Ft, a középfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselő alapilletménye  $38.650 \times 1,79 = 69.184$  Ft lesz. Bár léteznek kedvezmény szabályként ún. ösztönző besorolások, amelyek során az a pályakezdő közszolgálati tisztviselő, aki bizonyítványát, oklevelét kiváló, vagy annak megfelelő minősítéssel szerezte, nem az első, hanem a második számú fizetési fokozatba kell sorolni,<sup>127</sup> azonban jelen összehasonlítás során nem célok az általánostól eltérő valamennyi lehetséges pályakezdő illetmény-beállást lemodellezni. Az alapilletményhez hozzájön az illetménykiegészítés, amely illetményelem összege a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők esetén az alapilletmény 35-80%-a, míg a középfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők esetén az alapilletmény 0-35%-a annak függvényében, hogy milyen besorolású/kategóriájú közszolgálati szervezetnél helyezkedik el a munkavállaló. Jelen összehasonlítás során nem célok minden egyes eshetőség lemodellezése, így a továbbiakban azon szervtípust vonom a vizsgálatom alá, amely a legsikeresebbnek bizonyult mindezidáig a fiatal tehetségek megszerzésében: a minisztériumokat.<sup>128</sup> A minisztériumokban az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők esetében az alapilletmény 50%-a, míg a középfokú iskolai végzettséggel rendelkezők esetében az alapilletmény 15%-a.<sup>129</sup> Ennek megfelelően a fenti példát tovább építve az illetménykiegészítés mértéke:  $119.815 \times 0,5 = 59.910$  Ft, illetve  $69.184 \times 0,15 = 10.378$  Ft. Az alapilletmény és az illetménykiegészítés összegének el kell érnie a garantált bérminimum

---

<sup>125</sup> Veroszta Zsuzsanna (2015): Frissdiplomások 2014. Kutatási zárótanulmány. Diplomás Pályakövetési Rendszer országos kutatás. Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály. p. 81. [https://www.felvi.hu/pub\\_bin/dload/DPR\\_tanulmanyok/frissdiplomasok\\_2014\\_zarotanutmany.pdf](https://www.felvi.hu/pub_bin/dload/DPR_tanulmanyok/frissdiplomasok_2014_zarotanutmany.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>126</sup> Kttv. 117. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

<sup>127</sup> Petró Csilla (2014b): Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 57. [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. augusztus 01.)

<sup>128</sup> Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. p. 72. [http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s\\_feljeszt%C3%A9si\\_strat%C3%A9gia\\_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>129</sup> Kttv. 134. § (1) bekezdés alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

összegét,<sup>130</sup> amely összeg 2015-ben havi bruttó 122.000 Ft volt.<sup>131</sup> Láthatjuk, hogy a felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező közszolgálati tisztviselők esetén az alapilletmény és az illetménykiegészítés összege jelentősen meghaladja a garantált bérminimum összegét, így további korrekcióra nincsen szükség. A középfokú iskolai végzettséggel rendelkező tisztviselők viszont jelentős kiegészítésre szorulnak. Figyelembe véve azonban, hogy mind a Deloitte kutatásnak, mind pedig a Diplomás Pályakövetési Rendszer felmérésnek a diplomások jelentették a célcsoportját, így az összehasonlíthatóság érdekében a továbbiakban én is csak a minisztériumokban dolgozó diplomás pályakezdők illetményét veszem górcső alá.

Az alapilletményen és az illetménykiegészítésen felül a közszolgálati tisztviselő különféle illetménypótlékokra jogosult (vezetői pótlék, képzettségi pótlék, nyelvpótlék stb.). Ezek közül a pótlékok közül véleményem szerint egy frissdiplomás pályakezdő tisztviselő számára egyedül a nyelvpótlék bír érdemi relevanciával. Annál is inkább, mert ha a központi államigazgatási szerv alaptevékenységébe felsőfokú iskolai végzettségű pályakezdőt kíván alkalmazni, akkor a munkavállalónak angol, francia, vagy német nyelvből államilag elismert nyelvvizsgával kell rendelkeznie.<sup>132</sup> Mivel a jogszabályi rendelkezés nem cizellálja ezen előírás teljesítési feltételeit (A, B vagy C típusú, illetve alap, közép vagy felsőfokú nyelvvizsga), így praktikusán középfokú C típusú nyelvvizsga bizonyítvány meglétét veszem számításba, amely az illetményalap 60%-ának megfelelő mértékű,<sup>133</sup> azaz 23.190 Ft összegű nyelvpótlékot eredményez. Mindent egybevetve tehát egy frissdiplomás pályakezdő közszolgálati tisztviselő egy minisztériumban hozzávetőlegesen 119.815 Ft alapilletmény + 59.910 Ft illetménykiegészítés + 23.190 Ft nyelvpótlék = 202.900<sup>134</sup> Ft bruttó havi illetményre jogosult.

Rendkívül érdekes képet kapunk, amennyiben összehasonlítjuk a frissdiplomások által elvárt, a gyakorlatban elért, és a közszolgálat által biztosított illetményeket.

---

<sup>130</sup> Kttv. 131. § (3) bekezdés alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

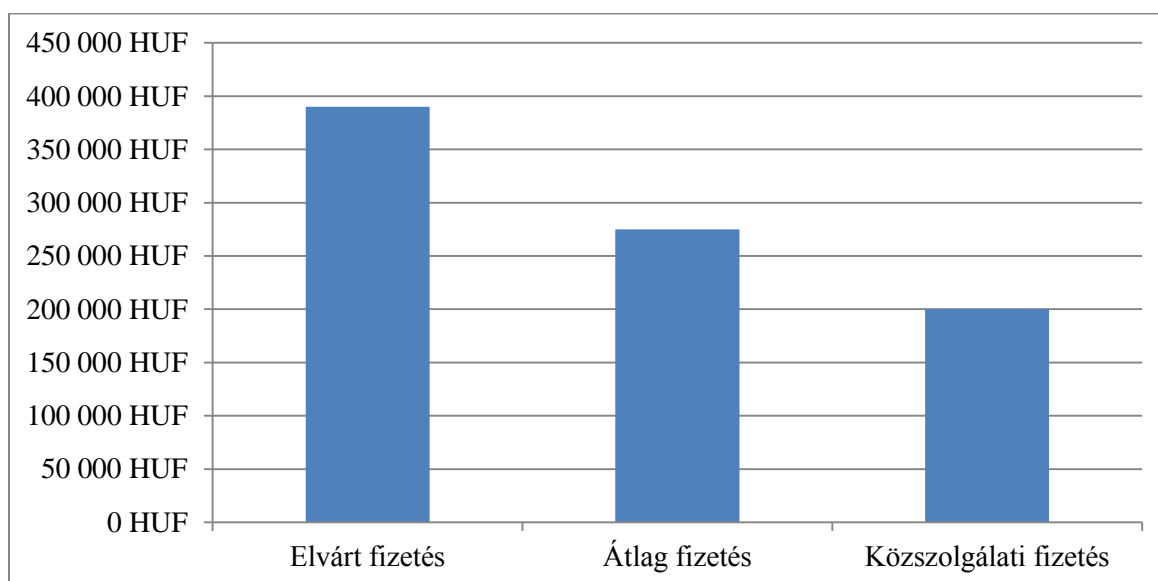
<sup>131</sup> A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

<sup>132</sup> Kttv. 40. § (1) bekezdése alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

<sup>133</sup> Kttv. 141. § (6) bekezdés b) pontja alapján (a hatály napja: 2015. május 31.)

<sup>134</sup> Az illetmény összegét a Kttv. 131. § (1) bekezdése alapján (a hatály napja: 2015. május 31.) száz forintra kerekítve kell megadni.

4.12. ábra: A frissdiplomás pályakezdők által elvárt, megkapott, és a közszolgálat által biztosított jövedelmek hozzávetőleges mértéke (Ft/hó)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

A 2014-15-ös adatok azt mutatják, hogy a Z generáció meglehetősen magas, havi bruttó 400.000 Ft-os fizetési igénnyel lép ki a felsőoktatási intézményből a diploma megszerzését követően. A pályakövető follow up kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy a magas fizetési igényekből könnyen lejjebb adnak az elhelyezkedő munkavállalók, és önbevallásuk alapján átlagban havi bruttó 275.000 Ft-ért helyezkednek el. Ezzel szemben a közszolgálat által biztosított havi illetmény közel 30%-kal elmarad az elhelyezkedő pályakezdők átlagos havi fizetésétől. Bár a közszolgálat által biztosított havi illetmény meghatározása meglehetősen komplex és szerteágazó, így a modellkísérlet során végzett számítási metodika is vitatható, ugyanakkor a kapott végeredmény véleményem szerint megfelelően rávilágít a közigazgatás versenyképességi hátrányára a munkaerő vonzásában. Az illetmények növelése nagymértékben hozzájárulhat a közszolgálat vonzerejének javításához, és ezáltal elkerülhetővé válik annak a félelemnek a beigazolódása, hogy a közigazgatásba csak a kontraszelektáltak szelektáltjai jönnek.<sup>135</sup>

Érdeemes még megjegyezni, hogy amennyiben a közszolgálati szervezet a pályakezdő tisztviselők részére a maximálisan adható 30%-os munkaköri pótlékot biztosítaná, úgy a közszolgálat által biztosított és a frissdiplomások által elért átlagfizetés közti hozzávetőleg

<sup>135</sup> Dudás Ferenc (2009): „Miért beteg a magyar közigazgatás?” 2. Miért (nem) jó a számlátra? Humánpolitikai szemle. 2009, 20. évf. 4. szám. p. 17.

75.000 Ft-os különbség nagyjából a felére lenne csökkenthető. Ugyanakkor a korábban ismertettek alapján a közigazgatás munkáltatói nem a pályakezdő bérek versenyképességének fokozására használják a munkaköri pótlék intézményét.

#### 4.3.2 Minőségi megközelítés

Az illetmények minőségi vizsgálatokor elsődleges annak megállapítása, hogy pontosan miért kapják a közszolgálatban dolgozók a fizetésüket, mi a közszolgálat bérezési rendszerének a célja. A bérezéssel kapcsolatos menedzsment tevékenység célja olyan stratégiák és irányelvek megalkotása, amelyek a munkavállalókat az általuk képviselt értékük szerint méltányosan, igazságosan és következetesen jutalmazza. A bérezési stratégiának egyértelműen ki kell fejeznie, hogy a szervezet milyen hosszú távú bérképzési irányelvek meghatározására és gyakorlatok kialakítására törekszik. Ezek a „szándéknyilatkozatok” rögzítik a bérképzési tervek kidolgozásának és megvalósításának prioritásait. A stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás esetében természetesen a rögzített szándéknyilatkozatoknak a szervezeti célok megvalósítását célzó szervezeti stratégiából kell következnie.<sup>136</sup> Nincs ez másként alapvetően a közszolgálat szintjén sem, ahol azonban a szervezeti célok helyett a nagyobb homogén csoportok lényegesen eltérő célokat fogalmazhatnak meg. A közelmúltból például ilyen stratégiai szándéknyilatkozatoknak tekinthetjük a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0, illetve Közigazgatás- és Közszolgálat-fejlesztési Stratégia 2014-2020 című dokumentumokat.

A bérezési rendszerek örök visszatérő kérdése, hogy mi álljon a bérképzés középpontjában, miért fizessenek a munkáltatók tulajdonképpen? A kérdést megválaszolandó a bérezési rendszereket két nagy csoportba sorolhatjuk: munkakör alapú és egyén alapú bérezési rendszerek. A bérezési rendszerek kialakítására természetesen nem létezik univerzális, általánosan alkalmazható recept arra vonatkozóan, hogy a meghatározott tevékenységet ellátó szervezetek milyen bérezési alapelveket alkalmazzanak. A gyakorlatban alkalmazott megoldások rendszerint a két szempont kombinált alkalmazására törekszenek.<sup>137</sup> Ugyanakkor ez a kettős tagolás (munkakör vs. egyén) megfigyelhető a közszolgálat két nagy rendszermodelljének (zárt, illetve nyitott rendszerű közszolgálat) szembeállításakor is, amely

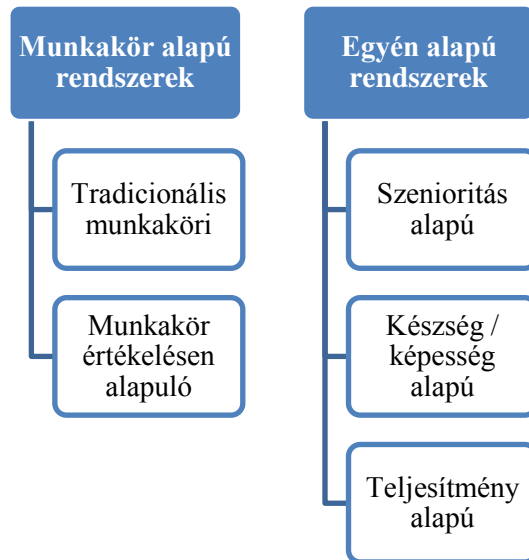
---

<sup>136</sup> Michael Armstrong – Helen Murlis (2005): Javadalmazás-menedzsment. Stratégia és gyakorlat. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. pp. 17-18.

<sup>137</sup> Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. pp. 251-252.

rendszermodellek béreképzés szempontú összehasonlítását korábban már részletesen bemutattam.

4.13. ábra: A bérezési rendszerek alaptípusai



Forrás: Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kovács Klaudia – Takács Sándor (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. p. 252. alapján a szerző saját szerkesztése

A bérezés szempontjából a klasszikus zárt rendszermodellű közszolgálatok ellen legtöbbször hangoztatott kifogások, hogy azok nem ösztönöznek hatékonyabb munkavégzésre, a gyakorlatban úgynevezett időalapú rendszert valósítanak meg. Az időbéres bérezés legfontosabb előnye, hogy egyszerű, könnyen kiszámítható, és nyilvántartható, valamint rendkívül stabil. Potenciális hátránya viszont, hogy nem tartalmaz semmilyen teljesítménykövetelményt, nem alakít ki kapcsolatot a letöltött munkaidő, a munkavállaló leadott teljesítménye és a munkabér mértéke között.<sup>138</sup>

Végül az 1970-es évek komoly gazdasági nehézségei hívták fel a figyelmet Nyugat-Európa számos országában arra a tényre, hogy a közszolgálat kiadásai egyre magasabb szintet érnek el, és a kiadásoknak a nagy része a személyi kiadásokból (bérkifizetésekből) áll össze. Ezzel összefüggésben megfogalmazódott az elvárás, hogy növelni kell a közszféra hatékonyságát és

<sup>138</sup> Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József (szerk.) (2005): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv. Szókratész Külgazdasági Akadémia Oktatási és Tanácsadó Kft., Budapest. p. 137.

teljesítményét.<sup>139</sup> A kitűzött célok eléréséhez megkezdődtek a versenyszféra eszközeinek, módszereinek átvétele. A versenyszféra megoldásainak adaptálása egyben elvezetett a közszolgálatban dolgozók privilégiumainak elvételeihez, úgymint a foglalkoztatás biztonsága és stabilitása, a teljesítménytől független előmenetel, a garantált illetmény, vagyis azok a tényezők, amelyek a hatékonyságra ösztönzés ellenében hatottak.<sup>140</sup> Ennek eredményeként megjelent a teljesítményértékelés, a teljesítményértékeléshez kötött illetmény(rész), a teljesítményértékeléstől függő előmenetel.

Az 1980-as évektől kezdődően egyre rugalmasabbá váltak a közszolgálati illetmények, a teljesítményfüggő illetményrész megjelenésén túl a zárt és a nyitott közszolgálati rendszermodell további közeledésével idővel megjelent a betöltött munkakörhöz kapcsolódó illetményrész. Arra ugyanakkor továbbra is eltérő megoldásokat találhatunk, hogy a munkabér szempontjából milyen arányban alkalmazzák ezt a három illetményelemet. Így például Olaszországban az alapbér csak mintegy 40%-át képezi az összes juttatásnak, addig Spanyolországban ez 50% körül mozog, Hollandiában viszont meghaladja a 80%-ot.<sup>141</sup> Hasonlóan jelentős eltéréseket találhatunk a teljesítményhez kötött illetményrész vonatkozásában, amely alapvetően az alapilletmény 5-17%-át teszi ki, de egyes vezetői kategóriákban elérheti a 40%-ot is.<sup>142</sup>

Mint már a korábbiakban részletesen kifejtettem, Magyarországon a rendszerváltást követően a közszolgálat zárt rendszermodelljéhez közelítő modell került bevezetésre. Bár a bevezetett modell távolról sem volt minden elemében szigorúan vett karrierrendszer, azonban az alapmodell érdemi megváltoztatását/felpuhulását majd csak a 2000-es évek elején/közepén bekövetkezett paradigmaváltás jelentette.<sup>143</sup> A paradigmaváltás mögött az a nézőpont állt, hogy a közszolgálat hatékonyságának növelése érdekében a versenyszférában alkalmazott

---

<sup>139</sup> Linder Viktória (2008): A magyar közszolgálat humán erőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. *Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám. p. 26.* [http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder\\_viktoria.pdf](http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder_viktoria.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>140</sup> Linder Viktória (2014): Nemzetközi trendek a közszolgálatban. *Jogi szabályozás és emberi erőforrás-gazdálkodási megoldások. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 26.* [http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/arop-2\\_2\\_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszoalatban.original.pdf](http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszoalatban.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>141</sup> Linder Viktória (2014) im. p. 48.

<sup>142</sup> Balázs István (2010): Uniós keretek – nemzetközi tendenciák és jelenségek a közszolgálat díjazási rendszerében. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. p. 22.

<sup>143</sup> Krauss Gábor (2016b): A közszolgálat javadalmazási rendszerének fejlődése Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. *Társadalom és Honvédelem, XX. évfolyam 2016. évi 2. szám.*

humánpolitikai elveket, emberi erőforrás gazdálkodási eszközöket kell alkalmazni.<sup>144</sup> Ez az irányzat viselte magán az Új Közmenedzsment nevet, és mint láthatjuk, általa a New Public Management irányzat, ha megkésve is, de elérte hazánkat.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a New Public Management irányzat általános térnyeréséhez viszonyítva Magyarországon a teljesítményfüggő illetményrész már korábban megjelent, hiszen az alapilletmény akár negatív, akár pozitív irányú eltérítésére a munkavállaló értékelése alapján már 1998-tól kezdődően<sup>145</sup> lehetőség volt,<sup>146</sup> míg a teljesítmény-alapú eltérítést 2001.07.01. napjától lehetett alkalmazni.<sup>147</sup> Ugyanakkor ebben az időszakban még nem alakult ki a munkakör értékének konkrét megjelenése a bérrendszeren belül, arra még bő tíz évet várni kellett a munkaköri pótlék 2012-es bevezetéséig.

A New Public Management irányzatának visszaszorulása, valamint a 2008-as gazdasági világválság hatására hazánkban is éles szemléletváltás következett be a közszolgálat rendszerén belül. A célul kitűzött jó állam megteremtésének folyamata a közszolgálat számos területén belül eredményezett alapvető változtatásokat. Az új, neo-weberi-nek nevezett államfelfogás az emberi erőforrás gazdálkodás területén is radikális változásokat hozott magával.<sup>148</sup> Egyrészt kidolgozták az új közszolgálati életpálya modelljét, amelynek az alapja egyrészt a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrier-elv (zárt rendszermodell jellemzője), másrészt a változásokhoz való rugalmasan alkalmazkodást feltételező hatékonyság és teljesítményelv (nyílt rendszermodell jellemzője) lett. Eme két alapelv érvényesítésében a kiszámítható karrier-elv már biztosított a meglévő közszolgálati rendszerben, míg a rugalmas alkalmazkodást eléréséhez fokozatosan a munkakört kell az emberi erőforrás gazdálkodás középpontjába állítani.<sup>149</sup> Az egyén alapú rendszerről a

---

<sup>144</sup> Linder Viktória (2008): A magyar közszolgálat humán erőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. *Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények* XXXI. szám. p. 7. [http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder\\_viktoria.pdf](http://mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/linder_viktoria.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>145</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XIII. törvény módosításáról szóló 1997. évi CI. törvény 39. § (1) bekezdése alapján.

<sup>146</sup> Ezt megelőzően az eltérítés odaítélése értékelés nélkül történt.

<sup>147</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XIII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény 45. § (2) pontja alapján.

<sup>148</sup> Linder Viktória (2014): Nemzetközi trendek a közszolgálatban. *Jogi szabályozás és emberi erőforrás-gazdálkodási megoldások. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.* p. 28. [http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/arop-2\\_2\\_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszolgalatban.original.pdf](http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszolgalatban.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>149</sup> Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.* p. 44.

munkakör alapú rendszerre való áttérés rendkívül nagy kihívást jelent a közszolgálat szintjén, ezért ez nem is valósulhat(ott) meg egy lépésben, hanem csak egy hosszabb, összetett folyamat részeként.

A munkakör alapú rendszerre való áttérés folyamata végül túlságosan elhúzódott, időközben más prioritások is megjelentek a közigazgatást érintő személyzetpolitikában. A változás egyik betetőzése volt, amikor elfogadták és hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény. Bár az új foglalkoztatási törvény – mint azt már korábban bemutattam – megvalósította a tervezett munkakör-alapú rendszer egyik legfontosabb ígérését, nevezetesen hogy a bérezés szempontjából a zárt közszolgálati rendszermodell felé tendáló vegyes modellű közszolgálati személyzetpolitikát átbillentette a nyitott közszolgálati rendszermodell irányába (továbbra is megőrizve annak vegyes jellegét), azonban a végrehajtási rendeletek hiányában egyelőre nem tudjuk megítélni, hogy a létrehozott új bérezési rendszeren belül milyen mértékben érvényesül az egyén teljesítménye, vagy a betöltött munkakör értéke.

A rendszerváltást követően elfogadott tisztviselői törvényt számos kritika érte abból fakadóan, hogy az túlzottan kiszámítható, biztos előmenetelt garantált a köztisztviselők számára. Ezzel a közszolgálaton belül foglalkoztatottak számára „langyos vizet” teremtett, amely közeg elsődlegesen a „középszernek” kedvezett. Az új rendszer ezáltal útját állta a teljesítményelv kialakulásának.<sup>150</sup> A kritikus hangok nem csendesedtek el a New Public Management irányzat begyűrűzését követően sem, amely pedig a hatékonyság- és teljesítményelvet emelte a közszolgálat középpontjába. A kritikai észrevételeket táplálta egyrészt, hogy a közszolgálati előmenetel rendszere alapvetően nem változott meg a reformok bevezetésével, az továbbra is a munkahelyen való megjelenést honorálta, másrészt pedig a közszolgálati munka minőségének mérésére és az egyén teljesítményének értékelésére bevezetett rendszerek sok esetben csak formálisan (vagy egyáltalán nem) működtek, túl nagy teret engedtek a vezetői (szubjektív) mérlegelésnek.<sup>151</sup> Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a tisztviselői bérrendszer alapvetően megőrizte időbér jellegét a rendszerváltást követő negyedszázadban.

A közigazgatás modernizálására javaslatot tevő 2005-ös OECD tanulmány szerint az ezredfordulóra egyre növekvő számban jelent meg a köztisztviselők bérében a teljesítmény-

---

<sup>150</sup> Torma András (1995): A köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In: Fogarasi József (szerk.) (1995): A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest. p. 55.

<sup>151</sup> Vadász János (2006): Közzszolgálati reform. Kossuth Kiadó. p. 85.



alapú illetményelem valamilyen formában. A teljesítményelv alkalmazása a bérezésben először a vezetői szinten jelent meg, majd terjedt el beosztotti szinten is. A teljesítmény megjelenítése a térben rendkívül vonzó ötlet, de a tapasztalatok rámutatnak, hogy ennek gyakorlati megvalósítása nagyon komplex és bonyolult. Emellett ambivalens a teljesítmény-alapú javadalmazás munkavállalói motivációra kifejtett hatása is. Amíg egy kisebbséget jól lehet motiválni vele, a többség számára a teljesítmény-alapú illetményrész csak másodlagos ösztönző erőt fejt ki. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a tanulmányban vizsgált teljesítmény-alapú tér az esetek többségében csak szerény mértékű (általában kevesebb, mint 10%-a) volt az alaptérnek.<sup>152</sup>

Úgy tűnik tehát, hogy bár a teljesítmény-alapú javadalmazás bevezetésétől a személyi állomány motivációjának emelkedését várták, a legtöbb OECD ország nem számolhatott be pozitív eredményekről ezen a területen. Nem fedezhető fel tehát automatikus kapcsolat a teljesítmény-alapú bérezés bevezetése és a motiváció emelkedése, vagy a jobb egyéni teljesítmény között. Jogosan merülhet fel a kérdés, hogy mi okozza a személyi állomány motivációjában ezt a mérsékelt szerepet? Kutatási eredmények alapján úgy tűnik, hogy amíg a tisztviselők számára fontos, hogy az alaptérük egyensúlyba legyen a versenyszféra hasonló munkaköreinek bérezésével, addig a további marginális bérelemek csak másodlagos ösztönző erejűek. Számos tanulmány és felmérés rámutat egyúttal arra, hogy a közszolgálatban dolgozókat leginkább az érdekes munkafeladatok és a karrierépítési lehetőség motiválja.<sup>153</sup>

Hasonló eredménnyel találkozhatunk, ha megnézzük a hasonló időszak magyarországi kutatásainak válaszait. Egy 2003-2004-ben lezajlott reprezentatív kutatás során megkérdezték a közszolgálatban dolgozókat, hogy mit tartanak a munkájuk „legvonzóbb elemének”? A legtöbben (75%) a munka közösségi hasznát nevezték meg, második helyre került (70%) a munka biztonsága, majd (61%) a 13. havi fizetés. Az anyagi megbecsülést csak a válaszadók 36%-a nevezte meg legvonzóbb elemnek, ami a lehetséges tíz válasz közül a hetedik helyre volt elegendő.<sup>154</sup> Bár ez alapján úgy tűnhet, hogy a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodáson belül a javadalmazás funkciójának csak másodlagos szerepet szükséges

---

<sup>152</sup> Modernising Government. The way forward. OECD, Paris (France), 2015. pp. 174-177. <http://www.ntpu.edu.tw/~pa/course/syllabus/herman/96-2Modernising%20gov.pdf> (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>153</sup> Performance related Pay Policies for Government Employees. OECD, Paris (France), 2005. pp. 74-75. [http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/www.allamreform.hu/ContentPages/2478061912.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.allamreform.hu/ContentPages/2478061912.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>154</sup> Vadász János (2006): Közzszolgálati reform. Kossuth Kiadó. p. 49.

tulajdonítani, fluktuációkutatások alapján ez egyáltalán nem lenne helytálló. Bár a fluktuációt sok tényező váltja ki, az okai között szembevetendő az anyagi okok uralkodása. Amíg a kilépni nem szándékozóknál az anyagiaknak szinte kizárólagos (68%) szerepet tulajdonítottak a megkérdezettek, addig a kilépni szándékozóknál – bár náluk is az anyagiak állnak az első helyen – már némiképp kevesebben (45%) nevezték meg az eltávozás indokaként az anyagiakat.<sup>155</sup> Nyilvánvalóan fenntartásokkal kell kezelnünk a kutatási eredményeket azok kora miatt. Napjainkban sajnos nem végzünk átfogó „exit” interjúkat a kilépő munkatársak körében, így nem rendelkezünk pontos adatokkal a fluktuáció okairól, azonban figyelmeztetőnek kell lennie a korábban ismertetett tisztviselői elkötelezettség és elégedettségmérés fizetés és juttatásokra vonatkozó eredményei. Egyet kell értenünk Szakács Gáborral abban, hogy az emberi erőforrás gazdálkodásért felelős szakembereknek vagy hivatásrendenként, vagy szervezetenként folyamatosan vizsgálniuk kellene a fluktuáció mértékét és a pályaelhagyás okait.<sup>156</sup>

Érdeemes megvizsgálni, hogy a munkabéren belül mit gondolnak a közszerződéses tisztviselők magáról a teljesítmény-alapú bérezésről. Érdekes képet kapunk, ha megnézzük ezen időszak (2000-es évek közepe) egyik vonatkozó magyar kutatásának eredményét. Arra a kérdésre, hogy mit tart fontosabbnak: évente rendszeresen járó egyéb juttatások (pl. ruhapénz, 13. havi fizetés) megőrzését, bővítését, vagy a kiemelkedő teljesítmények díjazását, a válaszadó tisztviselők 63%-a a meglévő juttatások megtartását, és 34%-a a teljesítmény-alapú díjazást tartja fontosabbnak.<sup>157</sup> Fontos változásokat tapasztalhatunk, amennyiben megvizsgáljuk a témában a frisebb kutatási eredményeket (Közszolgálati Humán Tükör 2013) és összevetjük azon kérdésre adott válaszokat, miszerint a munkakört betöltő egyéni teljesítménye véleményük szerint milyen mértékben befolyásolja jelenleg, illetve kellene befolyásolnia az összért.

---

<sup>155</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. pp. 147-148.

<sup>156</sup> Szakács Gábor (2014c): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszerződésesben. „Közszolgálati humán tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 49.

<sup>157</sup> Gajduschek György (2008): Közszerződéses. KSH ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest. pp. 259-260.

4.3. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a munkakört betöltő egyén teljesítménye milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)

Tényező szerepe	Államigazgatás			Önkormányzati igazgatás		
	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben
jelenleg	41,4%	38,5%	20,2%	24,4%	43,9%	31,7%
kellene	3,6%	21,5%	75,0%	0,0%	17,1%	82,9%

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálati személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. pp. 42-43. 4. és 5. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

A táblázatból jól leolvasható, hogy a válaszadó tisztviselői állomány közel háromnegyede úgy ítéli meg, hogy jelenleg az egyéni teljesítmény egyáltalán nem, kis, illetve csak közepes mértékben jelenig meg az összében. Ezzel szemben ugyanilyen magas arányban gondolják azt, hogy a jövőben az egyén által nyújtott teljesítménynek nagy mértékben befolyásolnia kellene az illetményt. Mindezek alapján a jelenlegi és az elvárt állapot közti markáns különbség a tisztviselői állomány egyértelmű elköteleződését fejezi ki a teljesítmény-alapú bérezés fejlesztése mellett. Bár drámainak tűnhet a változás mértéke szűk tíz év távlatában, fontos megjegyezni, hogy a közbeeső időszakban lezajlott gazdasági világválság jócskán nyomott hagyott a közigazgatás egyéb juttatási rendszerén, és számos – korábban biztosra vett – juttatási előny szűnt meg, többek között a 13. havi fizetés, a ruhapénz, az üdülési támogatás stb.<sup>158</sup>

Nem könnyű feladat ugyanakkor annak megállapítása, hogy a közszolgálati tisztviselők havi illetményében milyen mértékben van jelen a teljesítménybér. A Kttv. 2012. március 01. napi hatálybelépésekor főszabály szerint a hivatali szervezet vezetője a tárgyévra a tisztviselő alapilletményét +50% és -20% között – előző évi minősítés, vagy teljesítményértékelése alapján – eltérítheti. Ettől eltérően bevezetésre került egy olyan szabály is, amely szerint – némiképp önkorlátozó módon – a minisztériumokban és a Miniszterelnökségen az eltérítés

<sup>158</sup> Krauss Gábor - Petrő Csilla (2014b): A közszolgálat bérén kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás. 2014.4. szám. NKE Szolgáltató Kft., Budapest. p. 47.

mértéke legfeljebb +30% lehet.<sup>159</sup> A +30%-os eltérítés korlátot 2015. április 15 napjától kiterjesztették a minisztériumokon felül egyéb, a Kttv. 134. § (1) bekezdésében felsorolt szervezetekre is. Fontos hangsúlyozni, hogy az alapilletmény esetében meghatározott teljesítmény-alapú alapilletmény eltérítés százaléka az esetek többségében nem egyenlő a teljesítménybér illetményen belül alkotott százalékos mértékével,<sup>160</sup> hiszen ahhoz hozzájöhet még az illetménykiegészítés eltérő mértéke, valamint a különféle pótlékok.

Még a teljesítmény-alapú illetményrész mértékének hozzávetőleges meghatározásánál is nehezebb feladat hazánkban a munkakör értékének meghatározása az illetményen belül. Ez ugyanakkor nem magyar sajátosság, eleve a karrierrendszeren belül rendkívül nehéz differenciáltan artikulálni a bérezésben a munkakörök betöltésével járó különböző felelősségi köröket és szakmai kompetenciákat.<sup>161</sup> Bár – mint azt már korábban bemutattam – megtalálhatjuk a közszolgálati tisztviselők illetményrendszerében a munkakör értékét kifejező közvetett és közvetlen illetményelemeket, ezek százalékos mértéke az illetményen belül valószínűsíthetően alacsony.

Bérezés szempontjából radikális változást jelentett a Ktv.-ről a Kttv.-re való áttérés amiatt, hogy az új közszolgálati törvény már nem tette lehetővé az évközi belépők alapilletményének eltérítését, ami pedig erőteljes eszköz volt a szervezetek kezében. Bár szakmai szempontból nyilvánvalóan abszurd teljesítmény-alapú eltérítést alkalmazni valakinél, aki még egy percet sem dolgozott az adott szervezeten belül, azonban ez az eszköz jelentős mértékű rugalmasságot – és ezáltal kedvezőbb munkaerő-piaci pozíciót – tett lehetővé a szervezetek számára a kötött közszolgálati illetményrendszertől való eltérésre. Egyes vélemények szerint ezzel az eszközzel ki tudta fejezni a munkáltató az ellátandó feladat, munkakör fontosságát,<sup>162</sup> ugyanakkor véleményem szerint sokkal inkább beszélhetünk ennek az eszköznek a személyi illetmény (szerű) funkciójáról.

---

<sup>159</sup> Kttv. 133. § (3)-(5) bekezdés alapján (a hatály napja: 2012. március 01.)

<sup>160</sup> Csak abban az esetben egyezik meg az alapilletmény eltérítésének százaléka a teljesítménybér illetményen belüli százalékaival, amennyiben a közszolgálati tisztviselő nem részesül illetménykiegészítésben és illetménypótlékokra sem jogosult.

<sup>161</sup> Hazafi Zoltán (2008): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 1. évf. 2. szám 2008. p. 32.

<sup>162</sup> Hazafi Zoltán (2009): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2. évf. 1. szám 2009. p. 30.

A Közszolgálati Humán Tükör 2013 című kutatás több szempontból is vizsgálta a személyi állomány véleményét a betöltött munkakör vonatkozásában. Egyrészt felmérte, hogy mit gondolnak a közszolgálati tisztviselők arról, hogy a jelenlegi bérezési rendszerben mennyire érvényesül a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége), másrészt arra a kérdésre is kereste a választ, hogyan látják a betöltött munkakör szervezetén belüli relatív értékét, illetve mit tartanának helyesnek a jövőben.

4.4. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége) milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)

Tényező szerepe	Államigazgatás			Önkormányzati igazgatás		
	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben
jelenleg	53,6%	33,1%	13,4%	61,0%	29,3%	9,8%
kellene	18,4%	32,2%	49,4%	0,0%	24,4%	75,6%

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálati személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. pp. 42-43. 4. és 5. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

4.5. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a betöltött munkakör szervezetén belüli relatív értéke milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)

Tényező szerepe	Államigazgatás			Önkormányzati igazgatás		
	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben
jelenleg	44,2%	35,9%	19,9%	43,9%	29,3%	26,8%
kellene	7,2%	25,8%	66,9%	0,0%	17,1%	82,9%

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszolgálati személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közszolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. pp. 42-43. 4. és 5. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatási eredmények alapján mind a két kérdés esetében hasonló tendenciájú válaszokat figyelhetünk meg. Ennek alapján a közszerológati tisztviselők mintegy fele érzi úgy, hogy a jelenlegi bérezésben nem, vagy csak részben fejeződik ki a betöltött munkakör piaci, illetve a szervezetben belüli relatív értéke, ugyanakkor a megkérdezett személyi állomány véleménye alapvetően megegyezik abban, hogy a jövőben mind a két tényezőnek nagy mértékben érvényesülnie kellene a bérképzésben. A két kérdés közül kiemelkedik a betöltött munkakör szervezetben belüli relatív értéke, amely esetben az államigazgatáson belül a válaszolók 66,9%-a, míg az önkormányzati igazgatás munkatársainak 82,9%-a gondolta így.

Összességében azt gondolhatjuk, hogy a közszerológati tisztviselők körében kedvező fogadtatásra számíthat egy új típusú teljesítmény-alapú közszerológati bérezési rendszer, amely nagymértékben figyelembe veszi a betöltött munkakörhöz szükséges kompetenciákat, annak relatív értékét a szervezetben belül, valamint munkaerő-piaci versenyképességét. Erre jó lehetőséget teremt az új állami tisztviselői jogviszonyban létrehozott bérrendszer, ugyanakkor számos megválaszolatlan kérdés és leelkedő veszély van még, amely negatívan befolyásolhatja a közszerológatunk fejlődését. A következőkben ezeket a főbb tényezőket veszem sorra és értékelem azokat SWOT analízissel.

#### 4.3.3 Az állami tisztviselői jogviszony bérezési rendszerének SWOT elemzése

A fenntarthatósági kritériumok áttekintését követően érdemes megvizsgálni az új állami tisztviselői foglalkoztatási jogviszony által létrehozott bérezési rendszert annak erősségei és gyengeségei, valamint az abban rejlő lehetőségek és veszélyek oldaláról.

#### **Erősségek**

Egy új bérrendszer sikeres bevezetésének kulcsa a „senki sem járhat rosszabbul” elv következetes érvényesítése.<sup>163</sup> Bár minden új rendszernek vannak győztesei és vesztesei, ezen elv érvényesítésével a bevezetéskor a vesztesek kompenzációt kapnak, így remélhetőleg nem alakul ki bennük túlzott negatív érzélem, amely ellenállásra ösztönözhet. Annak következtében viszont, hogy a vesztesek nem járhatnak rosszabbul, illetve a győztesek eleve jobban járnak, a közszerológat érintett területén átlagos keresetnövekedés alakul ki.

---

<sup>163</sup> Szakács Gábor (2013): Munkakör-alapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4. p. 33. [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatás-2013-4-1.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatás-2013-4-1.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

Az átlagos keresetnövekedésen túl erősödik a közszoigálati szervezetek munkaerő-piaci helyzete a pályakezdők körében is azáltal, hogy megfelelő forrás rendelkezésre állása esetén lehetősége van a közszoigálati szervezetnek is megadni az átlagos pályakezdői béreket (havi bruttó 275.000 Ft) annak köszönhetően, hogy például a felsőfokú végzettséggel rendelkező általános ügyintézői osztályba tartozó állami fogalmazó I. előmeneteli fokozatba sorolt pályakezdőnek adható havi bruttó bér 180.000-300.000 Ft között lehet.<sup>164</sup>

Bár a Kttv. nem tartalmaz rendelkezést az évente alkalmazandó minimum illetményemelkedés mértékéről, azonban alsókorlátként érvényesül az illetmények védelme azáltal, hogy az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének legalább a garantált bérminimum összegét el kell érnie.<sup>165</sup> A garantált bérminimum dinamikusan emelkedett az elmúlt bő tíz évben, összege 2018-ban havi bruttó 180.500 Ft.<sup>166</sup> Ezzel szemben – mint már részletesen bemutattam – az illetményalap összege nem változott, ezáltal a II. besorolási osztályban egyre nagyobb mértékben kellett alkalmazni a garantált bérminimum kiegészítő pótlékot. 2016-ra eljutottunk oda, hogy a Kttv. illetményrendszerében a II. besorolási osztályon belül azon tisztviselők esetében, akik nem jogosultak illetménykiegészítésre, a kialakított 17 fizetési fokozatból 17 fizetési fokozaton belül már kiegészítésre van szükség, illetve azon tisztviselők esetében, akik 15%-os illetménykiegészítésre jogosultak, esetükben 15 fizetési fokozaton belül van szükség kiegészítésre. Nyilvánvalóan újra kell gondolni egy olyan bérrendszert, amely a karrierelv alapján évül fel, ugyanakkor a kialakított fizetési fokozatok már nem járulnak ehhez hozzá. A problémára – látszólag – megfelelő választ ad az állami tisztviselői törvény azáltal, hogy az érettségi végzettséggel rendelkező állami tanácsos II. előmeneteli fokozatba tartozó tisztviselők számára megállapítható illetmény alsó határa már havi bruttó 180.000 Ft.<sup>167</sup>

A munkabér egyik alapfunkciója, hogy biztosítsa a munkavállaló és családtagja megélhetését. Ennek kikényszerítése érdekében a világon elterjedt a legkisebb adható munkabér intézményrendszere, az ún. minimálbér. A kötelező minimálbérrel szemben támasztott

---

<sup>164</sup> Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény 1. melléklete alapján (a hatály napja: 2016. szeptember 01.)

<sup>165</sup> Kttv. 131. § (3) bekezdés alapján (a hatály időpontja: közlönyállapot)

<sup>166</sup> A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet (a hatály napja: 2018. szeptember 01.)

<sup>167</sup> Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény 1. melléklete alapján (a hatály napja: 2018. szeptember 01.)

elvárás, hogy az emberi méltóságnak megfelelő életszínvonal-minimumot kell biztosítani. Ezen túlmenően szükséges megemlíteni az ún. szociális bér fogalmát, amelyet a 100. sz. ILO-egyezmény és az Európai Szociális Charta II. részének 4. cikkelye fogalmaz meg. Eszerint a munkabérnek megfelelő életszínvonalat kell biztosítani nem csak a munkavállalónak, hanem a családjának is.<sup>168</sup> Ezen elv érvényesítését többféleképpen is nevezi a szakirodalom, a leggyakoribb elnevezések „a tisztességes bér elve”, „a megfelelő megélhetést biztosító bér elve”, vagy a „legkisebb munkabér biztosításának elve”. A különféle elnevezések tartalmában azonban közös, hogy céljuk annak biztosítása, hogy lehetővé tegye a munkavállaló és eltartottjai számára az alapvető anyagi és kulturális szükségleteik kielégítését.<sup>169</sup> A cél tehát nem csupán a munkavállaló és családja fiziológiai szükségleteinek teljesítése, hanem a társadalmi-kulturális szükségletek bizonyos fokú kielégítése is.

A fentiekkel összhangban hazánkban is rögzített a legkisebb adható munkabér összege (minimálbér), illetve megtalálható a szociális bér számított értéke is (létminimumérték). A következő táblázatok ezek változásait szemléltetik 2010-2015 évek távlatában.

4.6. táblázat: A minimálbér és a létminimumértékek változása 2010-2015 között

Év	Háztartástípus / teljes munkaidős munkavállaló	Létminimum-érték	Minimálbér	
			Bruttó	Nettó <sup>170</sup>
<b>2010</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>78.736 Ft</b>	73.500 Ft	<b>60.236 Ft</b>
<b>2011</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>83.941 Ft</b>	78.000 Ft	<b>60.600 Ft</b>
<b>2012</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>85.960 Ft</b>	93.000 Ft	<b>60.915 Ft</b>
<b>2013</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>87.510 Ft</b>	98.000 Ft	<b>64.190 Ft</b>
<b>2014</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>87.351 Ft</b>	101.500 Ft	<b>66.483 Ft</b>
<b>2015</b>	1 felnőtt / 1 munkavállaló	<b>88.016 Ft</b>	105.000 Ft	<b>68.775 Ft</b>

Forrás: A minimálbér vonatkozásában: 295/2009(XII.21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 337/2010. (XII.27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 298/2011. (XII.22.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 390/2012. (XII. 20.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 483/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés, 347/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés

A létminimumérték vonatkozásában: Létminimum: 2015.  
<https://www.policyagenda.hu/elemlzesek/2016/letminimum-2015/#.XDJJ6VxKjIU> (a letöltés időpontja: 2019. január 06.)

Bár a táblázat meglehetősen sarkított formában mutatja a létminimumértéket és a minimálbér nettó összegét amiatt, hogy a létminimumértéket csak 1 fő egyedülálló felnőtt vonatkozásában, míg a minimálbér nettó értékét adó és járulékkedvezmények nélkül

<sup>168</sup> Nagy László (1993): A munkabérek jogi szabályozása a piacgazdaságokban. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. p. 22.

<sup>169</sup> Uo. pp. 40-41.

<sup>170</sup> A minimálbér nettó értékének meghatározása adó és egyéb kedvezmények nélkül történt.



hasonlítottuk össze, azonban tendenciáját tekintve jól látható, hogy a minimálbér nettó értéke rendre elmaradt az elmúlt években a létminimumértéktől. Sajnálatos módon ez a lemaradás arányaiban nem is csökkent a vizsgált évek távlatában. Ugyanakkor amennyiben összevetjük az állami tisztviselői jogviszony legalacsonyabb béreivel, úgy azt látjuk, hogy a középfokú végzettséggel rendelkező tisztviselő minimum bruttó 160.000 Ft-os (adó és egyéb kedvezmények nélkül nettó 106.400 Ft) illetménnyel, míg a középfokú végzettséggel rendelkező ügykezelő minimum bruttó 140.000 Ft-os (adó és egyéb kedvezmények nélkül nettó 93.100 Ft) illetménnyel rendelkezik. Mindezek alapján általánosságban kijelenthető, hogy az Áttv.-ben meghatározott illetmények nemcsak minimálbér követelményeinek felelnek meg, hanem teljesítik a szociális bér kívánalmait is.<sup>171</sup>

### **Gyengeségek**

Az új bérrendszer gyengeségeinek megismeréséhez elengedhetetlen néhány éves gyakorlati tapasztalat, amely jelenleg nem áll rendelkezésünkre. Ennek hiányában csak veszélyeket tudunk azonosítani.

### **Lehetőségek**

A korábban már említett – a közigazgatás modernizációjára javaslatot tevő – OECD tanulmány felhívja a figyelmet arra, hogy azok az országok tudtak erős kapcsolatot kialakítani a teljesítmény mérése és a bérezés között, amelyek a lehető legnagyobb mértékben delegálják a közszolgálatban dolgozókra az emberi erőforrás és a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos felelősséget. Ez pedig a nyitott közszolgálati rendszermodellt követő országokra igaz általában.<sup>172</sup> Bizakodóak lehetünk a tekintetben, hogy az új állami tisztviselői foglalkoztatási jogviszony – a korábban ismertettek alapján – egyértelmű elmozdulást jelent a hazánkban a közszolgálat nyitott rendszermodelljének irányába. Továbbá amennyire pontosan meghatározhatóak a (közszolgálati) emberi erőforrás gazdálkodás jövőbeni fejlődési irányai, úgy a New Public Management irányzatnak köszönhetően átvett új HR-eszközök és feladatok a decentralizáció következtében egyre nagyobb számban jelennek meg a szervezetek különböző szintjein.<sup>173</sup> Jó esély mutatkozik tehát arra, hogy a közszolgálaton belüli egyéni teljesítményértékelés felülemelkedjen a pusztán adminisztrációs megvalósítási

---

<sup>171</sup> A kalkuláció során az 4.6. táblázattal összhangban 2015-2016-os adatokat vettem figyelembe.

<sup>172</sup> Modernising Government. The way forward. OECD, Paris (France), 2005. p. 175. <http://www.ntpu.edu.tw/~pa/course/syllabus/herman/96-2Modernising%20gov.pdf> (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>173</sup> Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.) (2015): Közszolgálati HR-menedzsment. NKE Szolgáltató Kft., Budapest. p. 314.

gyakorlatán és elinduljon a stratégia alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás megvalósítása felé.

A közszolgálatunk egyik leginkább vitatott illetményeleme jelenleg az illetménykiegészítés. Az illetménykiegészítés megállapításának elvi alapja, hogy a közigazgatási szervezetek hierarchiáján belül minél magasabb szintű szervezetnél dolgozik a munkavállaló, annál szélesebb döntési jogosultsággal és felelősségi körrel rendelkezik, amely különbséget az illetményen belül is ki kell fejezni. Így tehát az illetménykiegészítés a közigazgatás bérezési rendszerén belül az egyes közigazgatási szervezetek közötti igazgatási szintkülönbséget hivatott kifejezni.<sup>174</sup> Az elvek szintjén túlmenően a rendszerváltást követően létrehozott új bérezési rendszeren belül azok a szervezetek értek el magasabb illetménykiegészítést, amelyek nagyobb lobbierőt tudtak kifejteni.<sup>175</sup> Ezt azonban nem tekinthetjük egy újonnan szerzett jognak, hiszen már az ezt megelőző időszakban is megfigyelhetjük például az államigazgatáson belül az illetményrendszer tagozódását az igazgatási szervezetrendszer hierarchikus felépítéséhez.<sup>176</sup> Ez alapján tehát sokkal inkább beszélhetünk a korábbi jogosítványok átmenekítéséről, amely azonban az új állami tisztviselői jogviszony kapcsán még nem figyelhető meg, és valószínűsíthetően el is kerülhet azáltal, amennyiben az illetmény hierarchikus tagozódása helyett az előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa kerül módosításra szükség esetén. Egyúttal az új bérezési rendszer sikeresen zárja ki a besorolási osztályok közötti illetménykiegészítés problémáját annak következtében, hogy nem tartalmaz ilyen irányú differenciálást.

## **Veszélyek**

Mint azt már korábban részletesen kifejtettem, az állami tisztviselői bérezési rendszer a korábbi vegyes modell irányából egyértelműen elmozdult a közszolgálat nyitott rendszermodelljének irányába. A nyílt rendszer jellemzője a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. Hátránya egyúttal, hogy fokozottabban van jelen a

---

<sup>174</sup> Petró Csilla (2014b): Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. p. 33 [http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio\\_es\\_javadalmazas\\_a\\_kozszolgalatban.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/34315/1/kompenzacio_es_javadalmazas_a_kozszolgalatban.original_u.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>175</sup> Hazafi Zoltán: Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben. (De Lege Lata, De Lege Ferenda) (PhD értekezés) pp. 382-383. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hazafi-zoltan/hazafi-zoltan-vedes-ertekezes.pdf> (a letöltés időpontja: 2018. szeptember 01.)

<sup>176</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. pp. 74.

zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.<sup>177</sup> Ugyanakkor amennyiben a létrehozott nyitott javadalmazási rendszert sikerül munkaköralapúvá alakítani, úgy az nagymértékben hozzájárulhat a szervezeti integritás erősítéséhez.

A korábbiakhoz képest jelentős munkáltatói szabadság a bérképzés területén nem csak lehetőséget jelent, hanem fokozott veszélyeket is rejt magában. Amennyiben megnézzük, hogy magyar közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás hol tart az emberi erőforrás gazdálkodás evolúciójában, úgy azt látjuk, hogy jelenleg egy köztes szakaszban van a személyzeti menedzsment és az emberi erőforrás menedzsment szakaszok között.<sup>178</sup>

4.14. ábra: A magyar közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás fejlettségi állapota



Forrás: Szakács Gábor (2014c): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013”. Ágazati összefoglaló tanulmány. Magyar Lap- és Közlönykiadó. Budapest. pp. 17-20. alapján a szerző saját szerkesztése

A stratégia alapú integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban csak további fejlődés révén érhető el, amely fejlődés időbeli elhúzódása a személyi állomány kiábrándulásához vezethet, amennyiben a szervezeti javadalmazás-menedzsment tevékenysége nem igazodik a szervezeti célokhoz és a meghatározott értékekhez, hanem megmarad az adminisztráció szintjén.

A munkaerő-piaci pozíciójának javítása érdekében szinte valamennyi közszolgálati bérezési rendszer biztosítja az illetmények bizonyos időszakonkénti rendszeres emelését függetlenül attól, hogy a tisztviselő előléptetésére sor került-e vagy sem.<sup>179</sup> Ezt az időszakonkénti emelést megvalósítja a zárt rendszermodell automatikus előmenetelt biztosító besorolási és előmeneteli rendszere, ugyanakkor megfigyelhető volt például a rendszerváltást megelőzően

<sup>177</sup> Balázs István (2011): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen. p. 141.

<sup>178</sup> Szakács Gábor (2014c): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013”. Ágazati összefoglaló tanulmány. Magyar Lap- és Közlönykiadó, Budapest. pp. 17-20.

<sup>179</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. p. 55.

is.<sup>180</sup> Hasonló illetményemelési szabályokkal azonban az új állami szolgálati jogviszony keretein belül nem találkozhatunk.

Az illetményemelés elmaradása magában hordozza azt a veszélyt is, hogy az adott szervezetnél dolgozók többségénél az előrejutás, a fizetésemelés lehetősége nagyrészt csak a közigazgatáson belüli munkahelyváltással érhető el. Kutatások igazolják, hogy az állami tisztviselői bérezési rendszerhez hasonló szerkezetű bérezési rendszer esetében a hosszabb ideje egy munkahelyen dolgozók jelentősen hátrányosabb helyzetben vannak a fizetésemelés tekintetében azokkal szemben, akik gyakori munkahely változtatók.<sup>181</sup> Érdemi veszély továbbá, hogy a huzamosabb ideig a közszolgálatban dolgozók már jóval a nyugdíjba vonulásuk előtt elérik a bérskála maximumát (az előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határát), amely eseményt követően további illetményemelésre az egyén szintjéből kiindulva nincsen lehetőség. Hasonló problémát tapasztalhattunk már a rendszerváltást megelőző időszakban is.<sup>182</sup> Ennek a jelenségnek jelentős hátrányos hatása lehet az, hogy a 45-50 évesnél idősebb korosztályon belül megnő a fluktuáció.

A közigazgatási karrierépítés fontos eleme a különféle adományozható címek lehetősége, elsődlegesen a közigazgatási (fő)tanácsadó és a szakmai (fő)tanácsadó címek elnyerése. Jelentősége abban áll, hogy a szenioritás alapú, automatikus előmeneteli rendszerben az egyedüli karrierlehetőséget a vezetői kinevezés, valamint a címadományozás kínálja a közszolgálati tisztviselő részére. Ugyanakkor számos kritika is érte a címadományozás intézményét, többek között, hogy túl sok tisztviselő részesülhet különféle címekben (közigazgatási és szakmai (fő)tanácsadói címekben is az I. besorolási osztályba tartozó állományi létszám 20-20%-a), illetve túl nagy jövedelmi ugrást biztosít a címadományozás. Például szakmai tanácsadói címet leghamarabb tanácsos besorolási fokozat 4. számú fizetési fokozatában lehet elnyerni, amely fizetési fokozathoz tartozó illetményalap szorzószám 3,5. Ezzel szemben a szakmai (fő)tanácsadói címhez járó illetményalap szorzószám 7,5 és 8. Kritikaként szokott elhangzani, hogy bár alapszinten szabályozott, kik részesülhetnek valamelyik címben, ezek a feltételek meglehetősen általánosak, és a címadományozás során rendszeresen érvényesülnek szubjektív tényezők. Egyes elgondolások szerint főtanácsadói

---

<sup>180</sup> Az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alapbérének megállapításáról szóló 11/1983. évi (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés 9. § (1) bekezdése alapján (a hatály napja: közlönyállapot)

<sup>181</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. p. 248. és p. 327.

<sup>182</sup> Uo. p. 322.

címet az egyetemi végzettségűek, tanácsadói címet pedig a főiskolai végzettségűek kaphatnak,<sup>183</sup> ez a megkötés ugyanakkor nem valós. A címrendszer legfontosabb kritikája mégis az, hogy azon szakértőként dolgozó munkatársak, akiknek a munkáját elismerik címadohányozással, viszont a továbbiakban nem akarnak, illetve képességeik okán nem tudnak vezetői munkakört betölteni, egy idő után lezárul a számukra az előrelépés lehetősége.<sup>184</sup> A számos kritika ellenére ugyanakkor azt mondhatjuk, hogy markáns változás az új állami szolgálati jogviszonyban a címrendszer megszüntetése különösen annak fényében, hogy az új állami tisztviselői bérrendszerhez szerkezetében hasonló, rendszerváltást megelőző közszolgálati bérrendszer is – még ha csak korlátozottabb mértékben is, de – ismerte és alkalmazta a címrendszert.<sup>185</sup> Érdekes ugyanakkor, hogy amíg a rendszerváltást megelőzően a személyi állomány véleménye szerint a címrendszer egyáltalán nem funkcionált a gyakorlatban, mint anyagi ösztönző,<sup>186</sup> addig a Közszolgálati Humán Tükör 2013 legfrissebb eredményei alapján mind az államigazgatáson, mind pedig az önkormányzati igazgatáson belül jelentős szerepe van a munkakört betöltőnek adományozott címeknek, illetve a válaszadók döntő többségének véleménye szerint az adományozható címeknek a jövőben is közepes, vagy nagymértékben szerepet kellene játszaniuk a bérezésben, mint ahogy azt a 4.7. táblázat is mutatja.

Megjegyzendő egyúttal, hogy a címrendszer eltörlése nem jelenti egyúttal a közszolgálati karrierépítés végét. Sőt, a közszolgálati munkakörök kialakítása és az azonos vagy hasonló tartalmú munkakörök munkakörcsaládokba rendezése, karrierutakba sorolása teremtheti meg annak a lehetőségét, hogy a közszolgálatban dolgozók számára ne csak a vezetővé válás jelentse az előmenetelt, hanem úgynevezett szakértői karriert is befuthassanak.<sup>187</sup> A szervezeten belüli szakértői karrierutak révén pedig elkerülhetővé válik, hogy a vertikális

---

<sup>183</sup> Prugberger Tamás – Nádas György (2014): Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Wolters Kluwer Kft., Budapest. p. 275.

<sup>184</sup> Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4. p. 27. [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatás-2013-4-1.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatás-2013-4-1.original.pdf) (a letöltés időpontja: 2016. szeptember 01.)

<sup>185</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. p. 190.

<sup>186</sup> Uo. p. 258.

<sup>187</sup> Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk.) (2016): Közszolgálati Stratégiai Emberierőforrás-menedzsment. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest. p. 82.

karrierépítéshez el kelljen hagynia a közsolgálati tisztviselőnek a szervezetét és a közsolgálati hierarchiában magasabban rangsorolt szervezethez kelljen mennie.<sup>188</sup>

4.7. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a munkakört betöltőnek adományozott címek milyen mértékben játszanak szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszaniuk a jövőben a bérezés szempontjából (2013)

Tényező szerepe	Államigazgatás			Önkormányzati igazgatás		
	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben	Kis mértékben	Közepes mértékben	Nagy mértékben
jelenleg	27,0%	36,8%	36,2%	22,0%	41,5%	36,6%
kellene	17,9%	40,2%	41,8%	12,2%	34,1%	53,6%

Forrás: Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közsolgálati személyi állományának véleménye a közsolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közsolgálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. pp. 42-43. 4. és 5. melléklet alapján a szerző saját szerkesztése

A zárt rendszermodell követő bérezési rendszerek az alkalmazott automatizmusoknak köszönhetően rendkívül magas szinten valósítják meg az egyenlő munkáért egyenlő bért elvet a besorolási bérek területén. Jelentősen felértékelődik ugyanakkor a nyitott rendszermodell keretein belül a munkáltató szerepe azáltal, hogy jóval nagyobb bérmegállapításai szabadsággal rendelkeznek. Ez persze fokozott felelősséget is jelent. A rendszerváltást megelőzően olyan sajnálatos állapot alakult ki, hogy a férfiak és a nők között már a belépési fizetések esetében jelentős különbségek alakultak ki a férfiak javára. A különbség mértéke ugyanakkor a pályán történő előrehaladással nem csökkent, hanem inkább egyre nőtt. A különbséget részben indokolja, hogy jóval több nő dolgozott az államigazgatásban, mint férfi, ugyanakkor a vezetői szinten csak elvétve találhattunk nőket.<sup>189</sup> Különösen fontos ez az érvelés számunkra, amennyiben összevetjük a jelenlegi közsolgálati tisztviselői állomány és a vezetői állomány nemek szerinti megoszlását. Összességében azt mondhatjuk, hogy az elmúlt években az állomány körében tovább folytatódott a nők arányának az emelkedése. A helyi önkormányzatok igazgatási szerveinél a nők aránya a személyi állományon belül 79%,

<sup>188</sup> Krauss Ferenc Gábor (2015): Challenges of incentive compensation management among public officials. Tavaszi Szél 2015. Konferenciakötet. Líceum Kiadó, Eger és Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. p. 71.

<sup>189</sup> Fonyó Gyula (szerk.) (1980): A közigazgatás személyi állománya. (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest. p. 274. és pp. 332-333.

míg az államigazgatási szervezeteken belül 73,5%.<sup>190</sup> Ezzel párhuzamosan ugyanakkor egy olyan tendencia is megfigyelhető, hogy a nők arányának emelkedése a személyi állományon belül nem jár automatikusan a vezetői munkakörökön belül is a nők számának emelkedésével, sőt a nők jelentősen kisebb arányban töltnek be egyre magasabban lévő pozíciókat, mint az várható lenne a személyi állományon belül betöltött arányuk alapján.<sup>191</sup> A nemek közötti bérkülönbségek kialakulása ugyanakkor nem tekinthető közigazgatás-specifikus jelenségek. Egy 2010-es országos felmérés szerint Magyarországon a férfiak átlagosan 20,15%-kal keresnek többet, mint a nők. A különbség – még ha változó mértékben is, de – valamennyi tulajdoni szerkezetű vállalat esetében (külföldi, magyar, vegyes) fennáll.<sup>192</sup>

A közigazgatás új bérrendszerének erősségeit, lehetőségeit és veszélyeit tartalmazza összefoglalóan az alábbi ábra.

4.15. ábra: Az állami tisztviselői bérrendszer rendszer SWOT analízise

<p><b>ERŐSÉGEK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• emelkedő közszolgálati bérek</li> <li>• kedvezőbb munkaerő-piaci pozíció a pályakezdekők megszerzésében</li> <li>• a legkisebb bér jelentős megemelése</li> <li>• ún. szociális bér elérése</li> </ul>	<p><b>GYENGESÉGEK</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (a gyengeségek feltárásához rendelkezünk szükséges néhány éves működési tapasztalattal, amellyel most még nem rendelkezünk)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• szakmailag megalapozott egyéni teljesítményértékelés</li> <li>• a közszolgálat munkaerő-piaci versenyképességének javulása</li> <li>• az illetménykiegészítés intézményének felszámolása</li> <li>• szervezeten belüli szakértői karrierutak kialakítása</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zsákmányrendszer erősödése, a korrupció erősödése</li> <li>• a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás a fejlődés megrekedése</li> <li>• az illetményemelés elhagyása/elmaradása</li> <li>• a címrendszer megszüntetése</li> <li>• fizetésemeléshez kapcsolódó mobilitási csatornák kialakulása</li> <li>• nemek közötti bérezési aránytalanságok kialakulása</li> </ul>
<p><b>LEHETŐSÉGEK</b></p>	<p><b>VESZÉLYEK</b></p>

Forrás: A szerző saját szerkesztése

<sup>190</sup> KSA 2013. In: Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. p. 75.

<sup>191</sup> Gajdusчек György (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest. p. 134.

<sup>192</sup> DGS Global: A HR Magyarországon: az Országos HR Benchmark Felmérés 2010. p. 92. [http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal\\_OHRB\\_Felm%C3%A9r%C3%A9s\\_2010.pdf](http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal_OHRB_Felm%C3%A9r%C3%A9s_2010.pdf) (a letöltés időpontja: 2018. december 28.)

#### 4.4 Összegés a közigazgatás „új” bérrendszeréről

A közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztését bemutató stratégiai dokumentumokban meghatározott fejlesztési irányok alapján az Áttv.-nek kellett volna átvezetnie a közszolgálati foglalkoztatáspolitikát a munkaköralapú rendszerbe, azonban egy hosszabb átmeneti vajúdas után már egyértelműen látszik, hogy az Áttv. ezt a feladatát nem fogja tudni teljesíteni. Ugyanakkor mindenképpen figyelmet érdemel az új foglalkoztatási törvény javadalmazás-menedzsment szempontból, hiszen nagymértékben megváltoztatta a közigazgatás bér-besorolási rendszerét, mondhatni negyedszázados tabukat döntött le.

Az új bérrendszer vizsgálatát két fő rendezőelv mentén végeztem el, egyrészt megvizsgáltam a közigazgatási szervek, mint munkáltatók szabadságát az illetmények meghatározásában, másrészt annak a folyamatát, hogyan történik/történhet az illetmények emelkedése. A vizsgálat végén egyértelműen kiderült, hogy az Áttv. illetményrendszere jóval nagyobb szabadságot biztosít a munkáltatóknak az illetmények meghatározására azáltal, hogy a továbbra is fennmaradó besorolási fokozatokhoz (0-3-11-25 év) nem egyösszegű és kötött illetményt rendelt a jogalkotó. Az Áttv. bérrendszere bár névleg megőrizte az anszientáson alapú előmeneteli rendszert, az egyes beosztási fokozatokhoz rendelt minimum-maximum illetmények alkalmazása azonban túlmutat a közszolgálat zárt rendszermodelljének bérképzési keretein, az már átbillen a nyitott rendszermodell irányába. Ennek ugyanakkor „ára”, hogy az illetményemelkedés sem megy végbe a korábban megszokott automatizmusok révén, annak bekövetkezése nagyrészt a munkáltató tudatos döntésének kell lennie. Az illetményemelés lehetősége bár nem követi klasszikusan a nyitott rendszermodell alap gondolatát, azonban jól láthatóan elvált az automatikus előmenetelt követő karrierelv alkalmazásától.

Örök igazság, hogy a nagyobb szabadság nagyobb felelősséggel is jár. Az Áttv.-ben létrehozott „új” illetményrendszer azonban nem tekinthető minden előzményt nélkülöző újdonságnak, hiszen a rendszerváltást megelőzően a központi közigazgatás bérrendszere nagyon hasonló javadalmazási alapokon nyugodott. Ennek megfelelően az Áttv. illetményrendszerének vizsgálatakor megvizsgáltam a rendszerváltás előtti illetményrendszer előnyeit és hátrányait, és a korábbi kutatási eredmények figyelembevételével felmértem az Áttv. bérrendszerében rejlő erősségeket és lehetőségeket, illetve gyengeségeket és veszélyeket



annak érdekében, hogy felhívjam a munkáltatók figyelmét a fokozott felelősségükre. Külön kiemelést érdemel, hogy míg a rendszerváltást megelőző időszak bérrendszere – még ha csak szerény mértékűt is, de – tartalmazott évenkénti kötelező illetményemelést, az Átv. rendelkezései ilyen irányú előírást nem tartalmaznak. Az új bérrendszer munkavállalói megítélésében véleményem szerint hamar kulcskérdéssé fog válni az illetmények emelésének kérdése.

## **5. AZ ÁLLAMI TISZTVISELŐK VÉLEMÉNYE A KÖZIGAZGATÁS „ÚJ” BÉREZÉSI RENDSZERÉRŐL**

A 3. fejezetben a kutatási eredményeken keresztül részletesen bemutattam a kormányhivatalokban, illetve kormányhivatal jogállású szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők véleményét a közigazgatás bérrendszeréről. A kutatás részeként megismerhettük, hogy mit gondol a személyi állomány arról, hogy milyen elveken alapszik a közigazgatás besorolási-illetmény képzési rendszere, illetve arra is választ kaptunk, hogy a meglévő rendszert milyen szempontok mentén módosítanák az érintettek. Megtudtuk azt is, hogy a kormánytisztviselők milyen előmeneteli és illetmény emelési szisztémát tartanának indokoltnak, illetve átfogó képet kaptunk a béren kívüli juttatások alkalmazott köréről is. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a kutatási eredmények során kapott „pillanatkép” 2013-ból származik. 2016. július 01. napjával hatályba lépett az Áttv., amely gyökeres változást jelentett a létrejövő állami tisztviselői állomány számára. Az új foglalkoztatási törvényben bevezetett bérrendszert részletesen bemutattam az előző fejezetben, azonban a technikai jellemzőkön túl elsődleges annak megismerése, hogyan viszonyul hozzá a személyi állomány, illetve a munkáltatók – az illetmény-meghatározás területén – a kapott nagyfokú szabadságot milyen bérképzési elvek érvényesítésére használják. Ennek kiderítése érdekében újra megvizsgáltam az érintett személyi kör véleményét a bér-besorolási rendszerről, a béremelésekről, illetve a béren kívüli juttatásokról is. A kutatási eredmények 2018-as adatfelvételből származnak.

### **5.1 A kutatás módszertana**

2018. tavaszán valósult meg a közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményeit, társadalmi helyzetét vizsgáló átfogó kutatás.<sup>193 194</sup> A kutatás egyik fő célja volt a személyi állomány élet- és munkakörülményeinek, valamint társadalmi helyzetének vizsgálata és feltárása azoknak a tényezőknek, amelyek befolyást gyakorolnak:

1. a közszolgálati szervezetek versenyképességére, professzionális és jogszerű működésére, teljesítményükre, irányítási rendszerükre, szervezeti kultúrájukra;

---

<sup>193</sup> A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” kiemelt projekt részeként valósul meg.

<sup>194</sup> A kutatási projektben a szerző kutatóként vett részt. Ezen belül részt vett: a kutatási kérdőív összeállításában, a beérkezett adatok rendszerezésében és elemzésében, a kutatási jelentés alfejezeteinek megírásában, az E-függelék összeállításában, a kutatási eredmények ismertetésében.

2. a közszolgálati munkavégzéssel összefüggő kérdések megítélésére, a pályaelhagyásra, a fluktuációra, a tudáskiáramlásra és a mobilitásra;
3. a közszolgálati tisztviselők életpályájára, életminőségére, elköteleződésére, teljesítményére, fejlesztésére, ösztönzésére;
4. a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás egészére.

A kutatási célok realizálása érdekében kidolgoztunk két online önkitöltős, zömében zárt, egy és többválasztásos, metrikus, valamint mátrix típusú kérdést tartalmazó kérdőívet. Az egyik kérdőívet a közszolgálaton kívüli célcsoportnak készítettük („A” kérdőív), míg a másik kérdőívet („B” kérdőív) a közszolgálaton belüliek nézeteit vizsgálta a témáról. A közszolgálati tisztviselőknek szóló 165 db kérdést tartalmazó „B” kérdőívet a Belügyminisztérium ILIAS keretrendszerének felhasználásával juttattuk el a célcsoporthoz. A kérdőív adatfelvétele 2018. március közepétől április közepéig tartott. A kérdéssorok összeállításához felhasználtuk egyrészt néhány korábbi kutatás és elköteleződés mérés felvetéseit változtatás nélkül, vagy kisebb átalakítással, másrészt pedig – a mérhető és beazonosítható tendenciák megismerése érdekében – a „Közszolgálati Humán Tükör 2013” felmérésnél igénybe vett kérdéseink közül is számosat megtartottunk, kiegészítve ezeket a kutatás céljára kidolgozott új kérdésekkel.<sup>195</sup>

A kutatásba a közigazgatás és a rendvédelem személyi állományát vontuk be. Arra törekedtünk, hogy a kérdőívet azokhoz juttassuk el, akik teljes körű mintát biztosítanak a számunkra, mert lefedik:

- a kiválasztott közszolgálati szakterületeket (államigazgatás, önkormányzati igazgatás, rendvédelem);
- azok jellemző struktúráját (központi, területi, helyi szervezetek);
- a főbb munkaköri/beosztási kategóriákat (felsővezetők, középvezetők, beosztott irányítók, illetve kiemelt munkakörben tevékenykedők, beosztott munkakörben dolgozók);
- az állománykategóriákat (állami tisztviselők, kormánytisztviselők, köztisztviselők, a rendvédelmi szervek és a NAV hivatásos állományú tagjai, köztisztviselők, a Munka Törvénykönyv hatálya alá tartozók, a szenior és a nyugdíjas állományúak);
- és a vizsgált téma jellegéhez igazodva, az emberi erőforrás gazdálkodás (HR) területén dolgozókat és az ott nem tevékenykedőket.

---

<sup>195</sup> Stréhli-Klotz Georgina – Szakács Gábor (2018): A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó. Megjelenés alatt, a kézirat lezárva: 2018. augusztus 31. pp. 14-20.

Az összeállított kérdőívet összességében 23.333 db e-mail címre juttattuk el. Ez a nagyságrend, a kutatásba bevont személyi állomány összlétszámának (175.698 fő) 13,28 %-át teszi ki. Az e-mail címeket úgy állítottuk össze, hogy a felmérésbe bevont közszolgálati szervezetekben dolgozók összlétszámához viszonyítva nagyságrendjük a 10% és a 15% közötti értékhatár közé essen. A kérdőívet összesen 1.661 fő, a kiküldött e-mail címtulajdonosok 7,11 %-a és a személyi állomány 0,94%-a kereste fel. A felmérésben – 2013-hoz hasonlóan – az államigazgatásból vettek részt a legtöbben, azonban az itt dolgozók aktivitásának mértéke a jelen vizsgálatnál sajnálatosan csökkent (2013-ban 3.617 fő, 2,23%; 2018-ban 967 fő, 0,55%). Az önkormányzati igazgatás területéről, a korábbi felméréshez képest gyarapodott az érdeklődők köre, így a kérdőívet kitöltők száma is (2013-ban 288 fő, 0,17%; 2018-ban 480 fő, 0,27%). A rendvédelemben dolgozók létszáma és aránya viszont szintén csökkenő tendenciát mutat (2013-ban 580 fő, 0,35 %; 2018-ban 214 fő, 0,12 %). A kutatásban résztvevők bemutatásakor szembetűnő lehet, hogy a 2018-as felmérésből kihagytuk a honvédséget.<sup>196</sup>

A kutatási kérdőíven belül a foglalkoztatói szervtípuson túl a válaszadóknak meg kellett jelölniük, hogy melyik foglalkoztatotti állománycsoportba tartoznak. Az elérhető válasz lehetőségek az alábbiak voltak:

- állami tisztviselő,
- kormánytisztviselő,
- köztisztviselő,
- hivatásos állományú/NAV tiszt, főtitzt, táborno,
- közalkalmazott,
- Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállaló,
- nyugdíjas.

Az állománycsoportok pontos lehatárolása lehetővé tette az állami tisztviselők válaszainak elkülönítését és feldolgozását. Ennek köszönhetően a kutatási kérdőív vonatkozó kérdéseit egy egységes csoport válaszai mentén vizsgálhattam. Szintén az egységes állománycsoport vizsgálat mellett szólt, hogy a 2013-as kutatási eredmények nem mutattak érdemi eltérést a

---

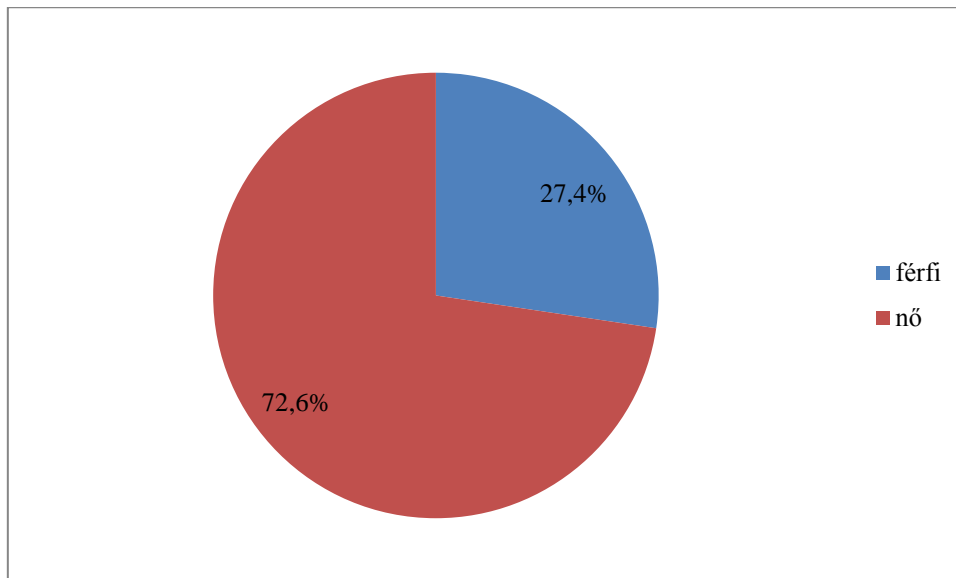
<sup>196</sup> Stréhli-Klotz Georgina – Szakács Gábor (2018): A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó. Megjelenés alatt, a kézirat lezárva: 2018. augusztus 31. pp. 81-83.

vizsgált két szervtípus (kormányhivatal jogállású szerv, fővárosi/megyei kormányhivatal) – akkor még – kormánytisztviselői között. A kutatásban résztvevők részletes demográfiai adatait a következő alfejezetben ismerttetem. A jelen fejezetben feldolgozott kutatási eredményeket korábban sem én, sem pedig – legjobb tudomásom szerint – más nem publikálta még.<sup>197</sup>

### 5.1.1 A kérdőívet kitöltők demográfiai adatai

A foglalkoztató szervezet típusa, a hivatásrendi besorolás és a foglalkoztatási jogviszony típusán túl a kérdőívben rákérdeztünk a kitöltők demográfiai jellemzőire is, úgy mint nem, életkor, iskolai végzettség, illetve a szervezeten belüli szerepekkel kapcsolatban felmértük a betöltött munkakör jellegét (felsővezető, középvezető, beosztott irányítói és kiemelt munkakört betöltők, beosztott munkatársak). A kapott eredményeket az alábbi ábrák mutatják be részletesen.

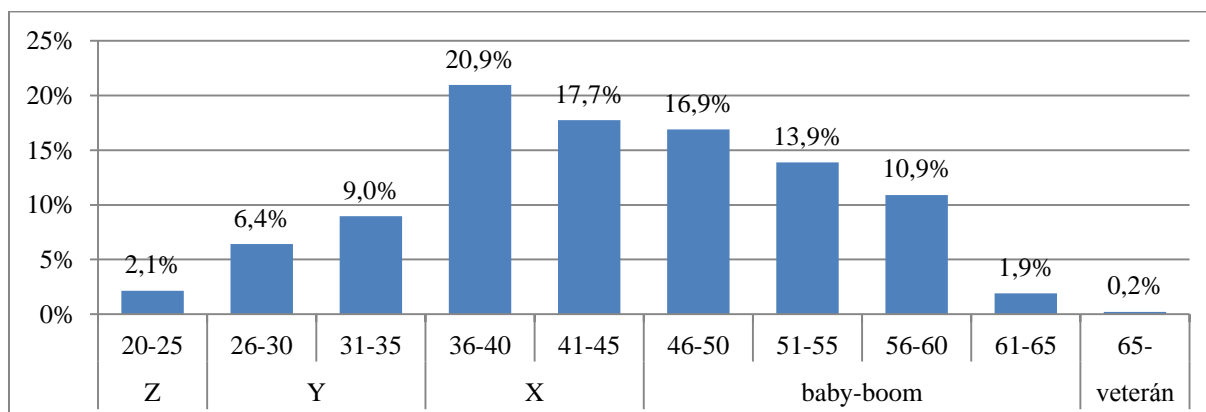
5.1. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők nemenkénti megoszlása (n = 468)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

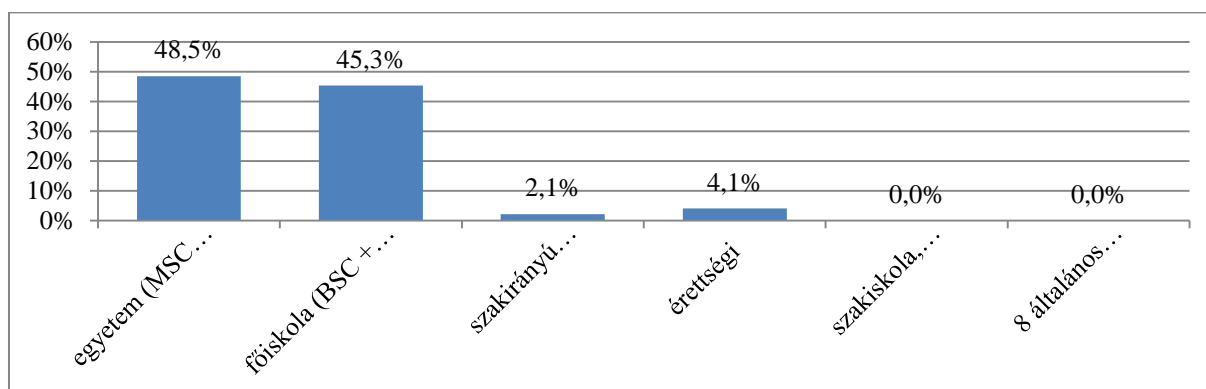
<sup>197</sup> Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a demográfiai adatok a kutatási kérdőív elején, míg az értekezésem szempontjából vizsgált kérdések többsége a kérdőív utolsó harmadában helyezkedtek el. Mivel a kérdőív kitöltéséhez hosszú időre volt szükség (nagyágrendileg 1,5-2 órára), így a kérdőívben az előrehaladás során jelentős mértékű lemorzsolódást figyelhettünk meg a kitöltők részről. Ennek köszönhető, hogy az általam vizsgált területen belül a demográfiai adatok esetében az állami tisztviselők száma 468 kitöltőről a javadalmazással kapcsolatos kérdésekre 312 fő kitöltőre csökkent.

5.2. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők életkor szerinti megoszlása (n = 468)



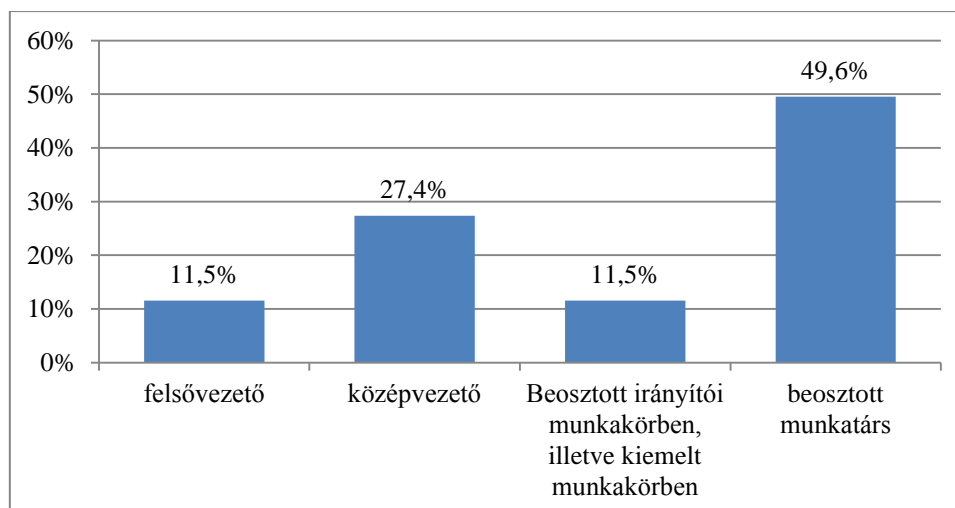
Forrás: A szerző saját szerkesztése

5.3. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása (n = 468)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

5.4. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása (n = 468)



Forrás: A szerző saját szerkesztése

A kutatási kérdőívet kitöltő állami tisztviselők többsége nő, a válaszadók csaknem háromnegyede (72,6%-a) tartozott ebbe a csoportba. A válaszadók többsége középkorú, illetve idősödő középkorú. Az életkorra vonatkozó kérdés kapcsán öt nagy csoportot alakítottunk ki generációs besorolás alapján: Z generáció a 20-25 év közöttiek, Y generáció 26-35 év közöttiek, X generáció 36-45 év közöttiek, baby-boom generáció 51-65 év közöttiek és az úgynevezett veterán generáció, a 65 év feletti. A megoszlás szerint az Y generációhoz tartozott a válaszadók 15,4%-a, az X generációhoz 38,7%-a, míg a baby-boom generációhoz 43,6%-a. A veterán generáció jelenléte marginális, a Z generáció pedig éppen hogy csak elkezdett belépni a közzolgálatba (2,1%). A legmagasabb iskolai végzettségek tekintetében minden válaszoló rendelkezett legalább érettségivel (4,1%). A döntő többség rendelkezik diplomával (93,8%), amely nagyjából fele-fele arányban főiskolai, vagy alapképzés és egyetemi diploma, vagy mesterképzésben szerzett szakképzettség, illetve az összes válaszadó közel 2%-a tudományos fokozatnak is birtokában van.

A kérdőívet kitöltők között nagy arányban képviseltették magukat a felsővezetők (11,5%) és a középvezetők (27,4%) is. A kutatás során felsővezetőnek tekintjük a főosztályvezetőt és az annál magasabb munkakört betöltőt, illetve középvetőnek a főosztályvezető-helyettest és az osztályvezetőt. A kutatásban résztvevő állami tisztviselők közel kétharmada (61,1%-a) azonban beosztotti munkakörökben van foglalkoztatva.

A mintasokaság demográfiai adatainak bemutatásán túl érdemes az alapsokaságot is röviden áttekinteni. A rendelkezésünkre álló legfrissebb – 2017-es – adatok alapján a nők és a férfiak aránya a közigazgatásban 76,0%, illetve 24,0% a nők „javára”. Ezek az arányszámok megegyeznek a megyei és a fővárosi kormányhivatalokban megfigyelhető arányszámokkal.<sup>198</sup> A kormányhivatalok és a fővárosi/megyei kormányhivatalok esetében a korösszetétel vonatkozásában érdekes jelenséget figyelhetünk meg azáltal, hogy a kitöltők között többségében voltak a fiatal generáció tagjai (Z és Y generáció) elsősorban az X generáció rovására. Ezen intézmények alapsokaságának kormegoszlása: Z generáció 3,4%, Y generáció 22,3%, X generáció 32,0%, baby-boom generáció 42,2%, veterán generáció 0,1%. Hasonló megoszlással találkozhatunk a közigazgatás vonatkozásában, amelynek a kormegoszlása: Z

---

<sup>198</sup> Hazafi Zoltán (2019b): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében I. Pro Publico Bono. pp. 8-9. Megjelenés alatt.

generáció 3,1%, Y generáció 23,9%, X generáció 33,0%, baby-boom generáció 39,9%, veterán generáció 0,1%.<sup>199</sup> A jelenséget valószínűleg a fiatalok magasabb szintű érdeklődése okozta a kutatásban történő részvétel iránt. Az életkori összevetésnél jelentősebb eltérést tapasztalhatunk azonban a végzettségek tekintetében. A közigazgatáson belül – a besorolások alapján – azt tapasztaljuk, hogy nagyságrendileg a személyi állomány 67%-a rendelkezik felsőfokú, 27%-a középfokú végzettséggel, míg a maradék 6% tartósan távollévő, akik azonban nem rendelkeznek aktív besorolással.<sup>200</sup> Összességében tehát a mintasokaság demográfiai adatainak vizsgálata során azt tapasztaljuk, hogy az a nemek arányában nagyságrendileg megegyezik az alapsokasággal, a kutatásban résztvevők között ugyanakkor némiképp felülreprezentáltak a fiatal generáció képviselői és a diplomával rendelkezők.

Az öt évvel ezelőtti kutatás demográfiai adatainak összehasonlítása során az alábbi megállapításokat tehetjük. A válaszadók nemek közötti aránya az évek során érdemben nem változott. A generációs megoszlás vizsgálata során 2018-ra megfigyelhetjük a válaszadók enyhe „öregedését”, amelynek mértéke megfelel az elmúlt öt év távlatának. Az iskolai végzettségek összehasonlítása során szembeűnő a középfokú végzettséggel rendelkezők arányának csökkenése és ezzel párhuzamosan a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányának emelkedése. Szintén enyhe hangsúlyeltolódás figyelhető meg a betöltött munkakörök szerinti megoszlásban is aszerint, hogy 2018-ban nagyobb arányban képviseltették magukat a vezetők. Ennek egyik oka lehet a vezetők fokozott érdeklődése a kutatás iránt, illetve szintén magyarázhatja a különbséget az új foglalkoztatási törvény alapján kialakított magasabb számban megnyíló vezetői munkakörök száma is. Mindent egybevetve megállapíthatjuk, hogy a demográfiai adatok magasfokú hasonlósága lehetővé teszi a 2013-as kutatási eredmények összehasonlítását a 2018-as kutatási adatokkal.

A kutatás módszertanának, valamint a válaszadók főbb demográfiai adatainak áttekintését követően bemutatom a korábban már említett bérezéssel összefüggő kérdésekre adott válaszokat.

---

<sup>199</sup> Hazafi Zoltán (2019a): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében II. Pro Publico Bono. pp. 14-17. Megjelenés alatt.

<sup>200</sup> Uo. p. 18.



## **5.2 Az Áttv.-ben kialakított bérezési rendszerben szerepet játszó bérképzési tényezők megítélése az állami tisztviselők szerint**

Az előző fejezetben részletesen bemutatam az Áttv.-ben létrejött új bérrendszert. Az új bérrendszer kapcsán fontos változás, hogy bár alapjaiban megmaradt egyfajta senioritás alapú előmenetel, a munkáltatónak nagymértékben megnőtt a szabadsága az illetmények meghatározásában. Fontos kérdésként merül fel tehát, hogy az új bérrendszer alkalmazása során milyen elvek mentén történik meg az illetmények megállapítása, illetve hogy a közigazgatáson belüli komplex bérrendszert és gyakorlatot hogyan értékeli maga a személyi állomány. Ezen kapcsolódó kérdés kutatási eredményeit mutatja az 5.5. ábra részletesen.

A kutatási kérdőív eredményei jól megmutatják, hogy mit gondolnak az állami tisztviselők arról, hogy a közigazgatáson belül létrehozott 'új' bérrendszer tekintetében mely tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet. A kérdésre adott válaszokat a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért érdemes némiképpen csoportosítanunk, amely során azt mondhatjuk, hogy nagy mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 40%-a úgy felelt, hogy „teljes mértékben”, illetve „jelentős mértékben”, míg kis mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 40%-a úgy felelt, hogy „kis mértékben”, illetve „egyáltalán nem”. Kizárásos alapon a két érték közé esett tényezőket a közepes mértékű tényezők közé soroljuk.

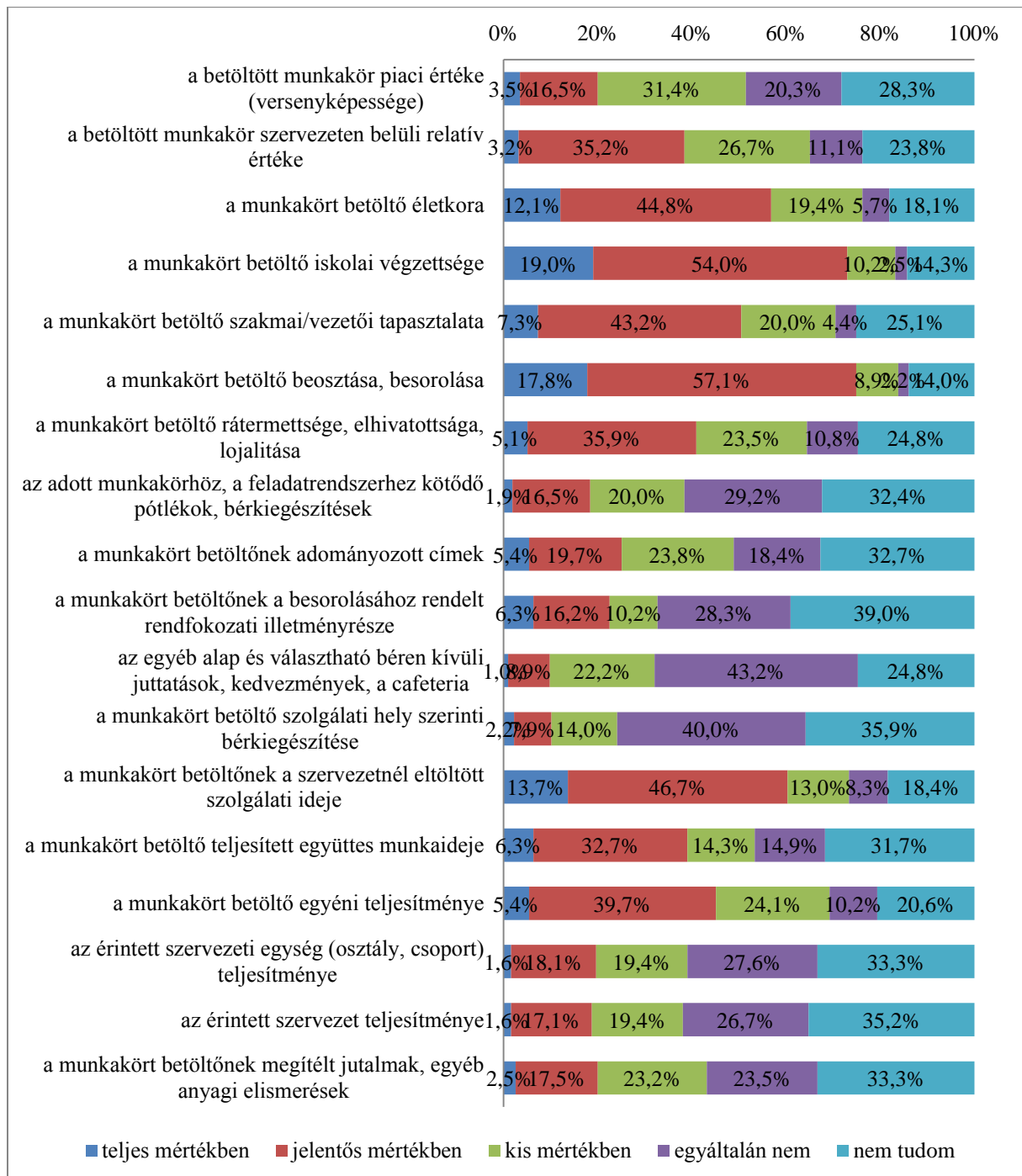
A kutatási eredmények alapján megállapíthatjuk, hogy a válaszadó állami tisztviselők alapvetően tisztában vannak az Áttv.-ben meghatározott bérezési rendszerrel, alkalmazott gyakorlatával abból a szempontból, hogy milyen tényezők számítanak a bérek megállapításánál. Ezek közül a három legfontosabb a munkakört betöltő beosztása, besorolása, az iskolai végzettség és a már megszerzett szolgálati idő hossza. Ezen paraméterek mentén történik meg az állami tisztviselő besorolása és előmeneteli fokozatba helyezése, ami alapvetően meghatározza a számára adható illetmény alsó és felső határát.<sup>201</sup> Az illetmény alsó és felső határa közötti elhelyezésben a kutatási eredmények alapján a

---

<sup>201</sup> Megjegyzendő, hogy a válaszadók szintén nagy jelentőséget tulajdonítottak a javadalmazás kapcsán az életkornak, amely azonban – a 3.5 fejezetben korábban kifejtettekkel egyezően – technikai jellegű tévedés.

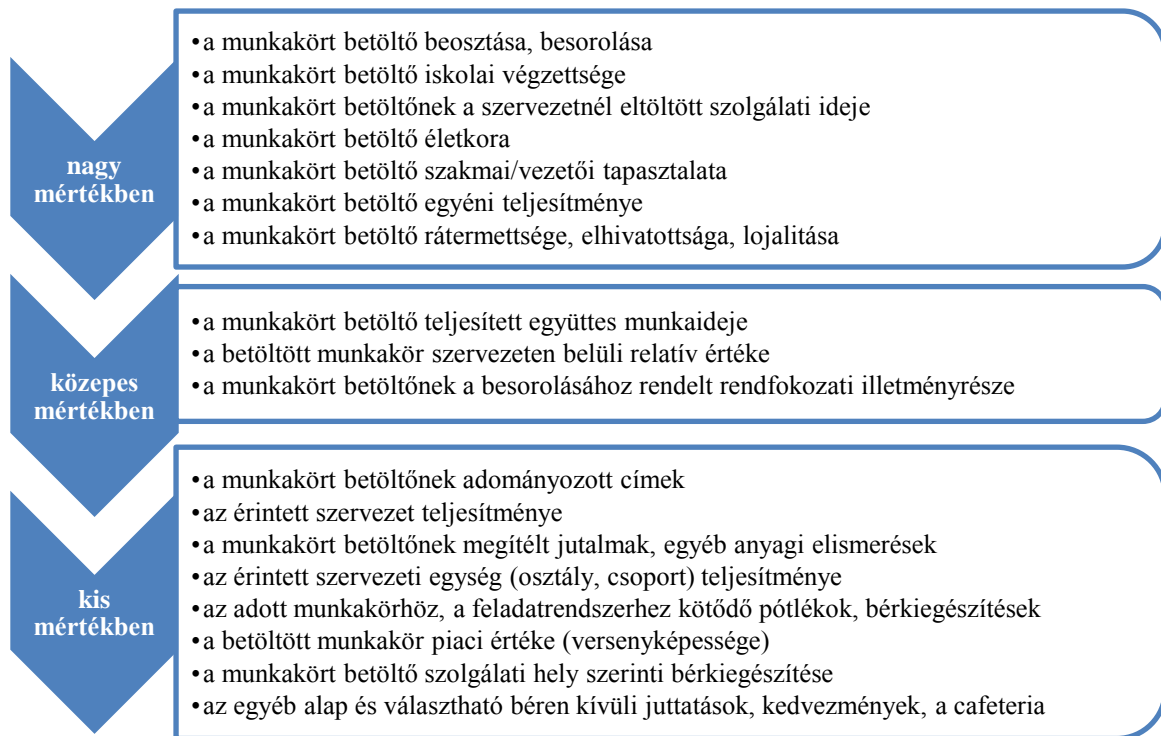
munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata, egyéni teljesítménye, valamint rátermettsége, elhivatottsága és lojalitása van hatással.

5.5. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértekének kifejeződése, illetve szerepének megítélése az állami tisztviselők esetében (n = 315)



Forrás: A 9. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

5.6. ábra: Az állami tisztviselők véleménye a bérképzésben  
szerepet játszó tényezőkről 2018-ban (n = 315)



Forrás: A 9. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatási eredmények alapján közepes mértékben hatnak az illetményképzésre a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje, a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke, valamint a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati illetményrésze.

A legtöbb bérképzési tényező számszerűen a kis mértékben figyelembe vett csoportba került. Ezeknek egy része hagyományosan marginális a bérképzésben, mint például az érintett szervezet, illetve az érintett szervezeti egység (csoport) teljesítménye. Közszolgálatunkon belül általánosan nincsen kialakult kultúrája a csoport szintű teljesítmény mérésének, illetve elvétve találhatunk objektív, egzakt szervezeti szintű mérőszámokat. Azon szervezetek esetében, ahol megfigyelhetünk ilyet, ott sem mindenhol kapcsolódik a szervezeti teljesítmény mérése általános állományi jutalmazással, így nem lepődhetünk meg ezen tényezők alacsony bérképzési szerepén.

Az Átv.-ben megalkotott új bérrendszer jelentősen átalakította a bérképzés korábbi rendszerét, számos bérelem, illetve bérnövekedést okozó előmeneteli elem megszűnt. Ezek a változások jól lekövethetőek abban, hogy a bérképzés szempontjából kismértékű szerepet

mutatnak a munkakört betöltőnek adományozott címek, a munkakörhöz, feladatrendszer kötődő pótlékok és bérkiegészítések, valamint a szolgálati hely szerinti bérkiegészítés.

Szintén kis mértékben veszi figyelembe az illetményképzés a betöltött munkakör piaci értékét (versenyképességét), amely azzal az a jelenséggel lehet összefüggésben, hogy a közigazgatásban foglalkoztatottak átlagkeresete egyre inkább elmaradt a versenyszféra átlagkereseteitől 2008 óta. Bár a kereseti olló napjainkban már nem nyílik tovább a két szektor között, azonban az elmúlt 10 évben jelentős, 25 százalékpontos különbség alakult ki a közigazgatás hátrányára.<sup>202</sup> A kategórián belül nem tettem említést még a jutalmazás és a béren kívüli juttatások alacsony szerepéről. A kérdéskörrel külön alfejezetben foglalkozok.

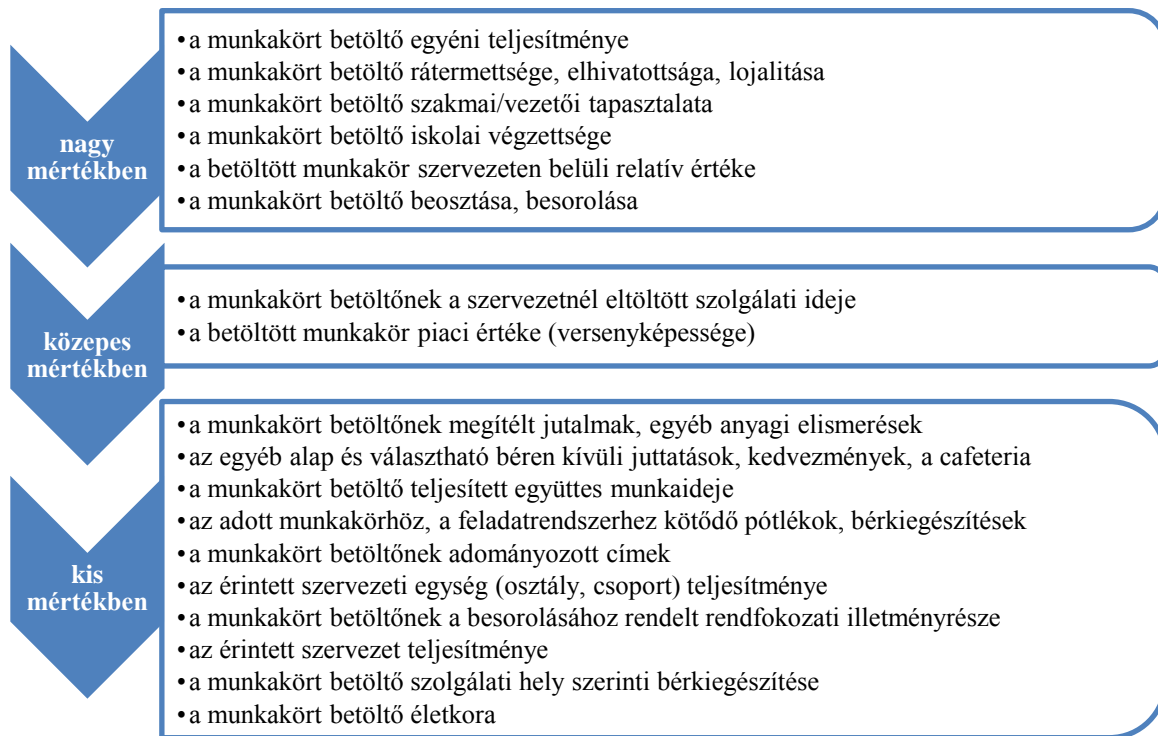
### **5.3 Az állami tisztviselők javaslata a bérképzési rendszerre**

A kérdőíves kutatás során a résztvevő állami tisztviselőket nem csak arról kérdeztük meg, hogy meglátásuk szerint jelenleg az összbérezés szempontjából mely bérképzési tényezők milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet, hanem arról is, hogy véleményük szerint milyen mértékben kellene szerepet játszaniuk az egyes tényezőknek. A válaszok összehasonlítása során ez alkalommal is megfigyelhettük a 3.6 fejezetben a 3.14. ábrán bemutatott jelentős hangsúlyeltolódást a „jelenlegi” és a „kellene” állapot között, ezért a kapott adatok arányos felosztása érdekében, valamint a kérdésre kapott eredményeket a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért némiképpen átcsoportosítottuk az előzőekhez képest. Jelen felosztásunk szerint nagy mértékben játszanak szerepet az állami tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 65%-a úgy felelt, hogy „teljes mértékben, illetve „jelentős mértékben”, míg kis mértékben játszanak szerepet a tisztviselők szerint a bérképzésben azok a tényezők, amelyekre a kérdőív megválaszolása során a válaszadók legalább 15%-a felt úgy, hogy „kis mértékben”, illetve „egyáltalán nem”. Kizárásos alapon a két mérték közé esett tényezőket a közepes mértékű tényezők közé sorolom.

---

<sup>202</sup> Jó Állam Jelentés 2017. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. p. 157. [https://akfi-dl.uni-nke.hu/jo\\_allam\\_jelentes\\_2017/JoAllamJelentes\\_2017\\_web.pdf](https://akfi-dl.uni-nke.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf) (a letöltés időpontja: 2018.08.01)

5.7. ábra: Az állami tisztviselők javaslata a bérképzésben  
szerepet játszó tényezőkre 2018-ban (n = 314)



Forrás: A 10. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A kutatásban résztvevők válaszai alapján az a kép rajzolódik ki, hogy erőteljesen jelenjen meg a bérképzésben a munkakört betöltő egyéni teljesítménye, rátermettsége, elhivatottsága, lojalitása, és szakmai/vezetői tapasztalata. Szintén meghatározó tényezőként szeretnék látni az állami tisztviselők a betöltött munkakör szervezetben belüli relatív értékének kifejezését, valamint a munkakört betöltő beosztásának, besorolásának szerepét a bérképzésben. Érdekes módon a munkakört betöltő iskolai végzettsége is ebbe a kategóriába került, amely arra utal, hogy a személyi állomány körében elfogadott jelenség a magasabb iskolai végzettséggel rendelkezők magasabb bérezése.

A „középmezőnyben” foglalnak helyet a megszerzett szolgálati idő, valamint a betöltött munkakör piaci értékének (versenyképességének) kifejezése.

Az állami tisztviselők véleménye alapján számszerűen a legtöbb juttatási elem a kis mértékben figyelembe veendő kategóriába került. Megtalálhatjuk itt az Átv. által kivezetett illetményelemek alkalmazását (munkakörhöz, feladatrendszerhez kötődő pótlékok, bérkiegészítések, adományozott címek, szolgálati hely szerinti bérkiegészítés), amely jelenség

arra utal, hogy a személyi állomány elfogadta és egyet is ért az illetményrendszer ilyen módon történő átalakításával. Szintén ebbe a csoportba került a szervezeti és a csoport szintű teljesítmény figyelembe vétele, továbbá a teljesített együttes munkaidejének és a munkakört betöltő életkorának hatása. A munkakört betöltő besorolásához rendelt rendfokozati illetményrész alapvetően testidegen a közigazgatáson belül, így nem lepődhetünk meg azon, hogy az állami tisztviselők sem tulajdonítanak ennek az illetményelem nagy jelentőséget. Bár a jutalmak és a béren kívüli juttatások közel jártak hozzá, hogy közepes mértékben figyelembe veendő kategóriába kerüljenek, kívánt szerepüket tekintve most még a kis mértékben figyelembe veendő csoport „tetejére” kerültek.

### 5.3.1 Bérképzési tényezők hangsúly eltolódása az állami tisztviselők véleménye szerint

Ahhoz azonban, hogy érdemben össze tudjuk hasonlítani a kutatásban részt vevők véleménye szerint az összbérezésben jelenleg szerepet játszó tényezőket azokkal a tényezőkkel, amelyeknek szerintük szerepet kellene játszaniuk, érdemes megvizsgálnunk, hogy az egyes tényezők hogyan változtak a két kérdés eredményeinek összevetésekor. Ebben nyújt segítséget az alábbi táblázat.

5.1. táblázat: A bérképzési tényezők szerepváltozásai az állami tisztviselők esetében 2018-ban

Bérképzési tényező	Változás iránya
a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége)	↑
a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke	↑
a munkakört betöltő életkora	↓↓
a munkakört betöltő iskolai végzettsége	↔
a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata	↔
a munkakört betöltő beosztása, besorolása	↔
a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága, lojalitása	↔
az adott munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő pótlékok, bérkiegészítések	↔
a munkakört betöltőnek adományozott címek	↔
a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati illetményrésze	↓
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, a cafeteria	↔
a munkakört betöltő szolgálati hely szerinti bérkiegészítése	↔
a munkakört betöltőnek a szervezetenél eltöltött szolgálati ideje	↓
a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje	↓
a munkakört betöltő egyéni teljesítménye	↔
az érintett szervezeti egység (osztály, csoport) teljesítménye	↔
az érintett szervezet teljesítménye	↔
a munkakört betöltőnek megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések	↔

Forrás: A 9. és a 10. mellékletek alapján a szerző saját szerkesztése

A táblázat szerkezete és jelölései megegyeznek a 3.6 alfejezetben bemutatott 3.5 táblázat felépítésével és jelöléseivel.

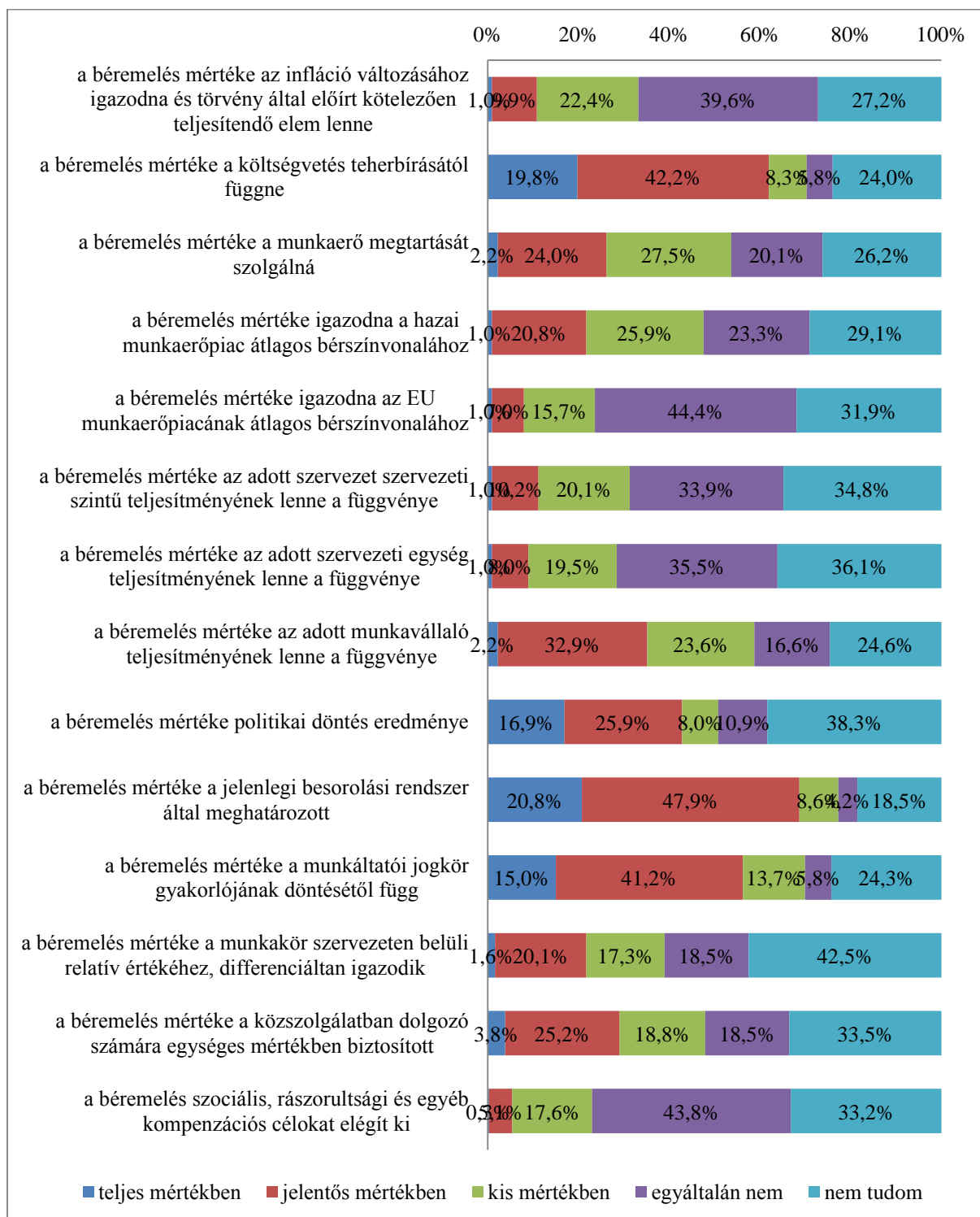
A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a bérképzési tényezők többségét alapvetően a személyi állomány által kívánt mértékben veszik figyelembe a szervezetek. Bár több tényező „finomhangolása” is szükségesnek mutatkozik, a figyelembe veendő tényezők közül jelentős kiemelés csak három tényező érdemel. Egyrészt az állami tisztviselők szeretnék, ha a bérképzésben jobban megjelenne a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke, másrészt általános elvárás, hogy az illetmények vegyék figyelembe a betöltött munkakör piaci értékét. A szolgálati idő szerepét ugyanakkor tovább csökkentenék.

A kutatásban felvázolt 18 bérképzési tényező kétharmada nem igényel különösebb hangsúlyeltolódást a megkérdezettek szerint. Emellett a változást igénylő 6 tényező közül csak 1 tényező (a munkakört betöltő életkora) esetén figyelhetünk meg intenzív változtatási igényt. Mindezek alapján több szempontból is pozitívnak értékelhetjük az Áttv.-ben életre hívott bérrendszert, amely gyakorlati alkalmazása során a munkavállalói elvárások számos elemükben teljesülnek.

#### **5.4 A béremelés optimalizálása az állami tisztviselők véleménye alapján**

Az Áttv. a béremelések tekintetében is új eljárásrendet és lehetőségeket hozott létre. A pályaelőmeneteli fokozatok számának drasztikus csökkentése és a várakozási idő növekedése jelentősen erodálta az előresorolásból fakadó illetményemelkedés jelentőségét. Ezt a jelenséget erősítette az is, hogy pályaelőmenetel során elérhető illetményemelkedés csak akkor következik be automatikusan, ha az állami tisztviselő az előmeneteli fokozathoz tartozó illetmény alsó sávját, vagy ahhoz közeli illetményt kap. Ennek okán az előmeneteli fokozathoz tartozó illetménysávok közigazgatás szintű megemelésén túl a munkáltató szabad kézzel rendelkezik az illetmények tárgyévi meghatározásában. A munkáltató megnövekedett szabadsága okán elsődleges kérdéssé válik, hogy a személyi állomány véleménye szerint jelenleg milyen elvek mentén történik a fizetések emelése, illetve milyen elvek mentén szeretnék, hogy történjen. A kapott kutatási eredményeket az alábbi ábrák mutatják be.

5.8. ábra: A béremelést és a bérek eltérítésének mértékét jelenleg (n = 313) befolyásoló tényezők 2018-ban



Forrás: A 11. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése



5.9. ábra: A béremelést és a bérek eltérítésének mértékét befolyásoló elvárt tényezők 2018-ban (n = 312)



Forrás: A 12. melléklet adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Kutatási eredmények alapján az látszik, hogy az állami tisztviselők szerint jelenleg három tényező játszik a legnagyobb mértékben szerepet a béremelések kapcsán, ezek pedig a jelenlegi besorolási rendszer által meghatározott emelés, a költségvetés teherbírásának függvénye, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójának önálló döntése. Azt látjuk tehát, hogy egyrészt tovább él a Kttv.-ben is meglévő előmenetelhez kötődő illetményemelés, ugyanakkor markánsan megjelent a munkáltató szubjektív döntése is, természetesen a megfelelő

költségvetési forrás rendelkezésre állása esetén. Érdeemes ugyanakkor megnéznünk azokat a tényezőket is, amelyek a megkérdezettek véleménye szerint a legkevésbé játszanak szerepet a béremelések során. Ezek az elemek az inflációkövetés, a szociális-rászorultsági és egyéb kompenzációs célok, igazodás az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalához, továbbá a szervezet és a szervezeti egység (csoport) teljesítményének függvénye.

A kutatás során megkérdeztük a résztvevőket arról is, hogy mely tényezőket tartanak fontosnak, illetve nem fontosnak a béremelések során. A válaszadók a legfontosabb szempontoknak az egyéni teljesítményt, a munkaerő megtartásának célját, a hazai munkaerőpiac átlagos bérszínvonalának elérését, az inflációkövetést, az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalának elérését említették, illetve követnék a jelenlegi besorolási rendszer által meghatározott automatikus illetményemelkedést is. Jól látszik tehát, hogy ezen legutóbbi elem kivételével (szenioritás alapú automatikus előmenetel az illetménytáblázatban) a megkérdezettek alapvetően átrendeznék a közszolgálati bérek emelésére ható tényezőket olyan módon, hogy azok évről évre megőriznék a vásárlóerejüket az inflációkövetéssel, illetve megszüntetnék a különbséget a versenyszféra és a közszféra keresetei között. A béremelés során az elsődleges szempontok pedig a munkaerő megtartását és az egyéni teljesítmény elismerését szolgálnák. A kutatási eredmények alapján a legkevésbé pedig azt szeretnék az állami tisztviselők, ha az illetményemelkedés politikai döntés függvénye lenne, illetve szociális-rászorultsági és egyéb kompenzációs célokat elégítene ki. Ez utóbbi összhangban van a jelenlegi emelési rendszer gyakorlatával is.

## **5.5 Béren kívüli juttatások**

A béren kívüli juttatásokra vonatkozó kérdés esetében fontos különbség, hogy míg 2013-ban úgy fogalmaztuk meg a kérdést, hogy milyen béren kívüli juttatásokban részesültek a munkatársak az elmúlt egy évben, 2018-ban a vizsgált időintervallum már az elmúlt öt évre vonatkozott. A kutatási eredmények azonban azt mutatják, hogy a válaszadás során az állami tisztviselők az emlékeikben nem nyúltak vissza ténylegesen öt év távlatába, hanem valószínűsíthetően csak az elmúlt néhány évet vették alapul.<sup>203</sup> A juttatások közül a legtöbben

---

<sup>203</sup> Ilyen kutatási eredmény például, hogy míg 2013-ban a valamennyi munkatárs számára biztosított juttatások közül az iskolakezdési támogatás a 3. leggyakrabban biztosított juttatás volt a cafetéria-juttatások a munkába járás és a munkába járás költségtérítése mögött (több, mint a válaszadók harmada részesült ebben a juttatásban), addig 2018-ban ez a juttatási elem jelentősen visszaesett és az összes megkérdezettnek hozzávetőlegesen csak a fél százaléká mondta azt, hogy részesült iskolakezdési támogatásban. Mivel a juttatási elem rendszerint korábban

a cafetéria-juttatás igénybevételéről számoltak be, majd ezt követték a munkába járással kapcsolatos helyközi utazási költségtérítések. Ezeken a juttatásokon belül az állami tisztviselők közel 30%-a beszámolt további juttatásokról is, úgymint: korlátozott mobiltelefon és internet használat, egyszeri jutalom, képzések és továbbképzések részben vagy teljes körű finanszírozása. Emellett említést érdemel még a többszöri jutalom, amelyet a válaszadók kicsivel több, mint 15%-a nevezett meg.<sup>204</sup>

## **5.6 Összegzés az állami tisztviselők bérezési rendszerének változásáról a személyi állomány véleményének tükrében**

A 2013-as és a 2018-as kutatási eredmények összehasonlítása megfelelő visszajelzést biztosít annak eldöntésére, hogy az Áttv.-ben létrehozott bérrendszer, valamint a kialakuló munkáltatói gyakorlatok megfeleltek-e az érintett tisztviselők által elvárt bérképzési hangsúlyeltolódás követelményeinek, vagy azzal ellentétes folyamatok alakultak ki. A 2013-as kutatási eredmények azt mutatták, hogy a felsorolt 17 bérképzési tényező több mint fele igényelt valamilyen hangsúlyeltolódást. Ezek közül ráadásul két tényező (a munkakör szervezeten belüli relatív értéke és az egyéni teljesítmény) is jelentősen alulértékelt volt a tisztviselők szerint és erőteljes hangsúlyeltolódást javasoltak mindkét tényező esetében.

A 2018-as kutatási eredmények már egy jelentősen megváltozott helyzetet vázoltak fel az egyes bérképzési tényezőket tekintve. Ekkor már a felsorolt 18 bérképzési tényező csupán harmada igényelt valamilyen hangsúlyeltolódást. Azt látjuk tehát, hogy van egyfajta elmozdulás a munkatársak igényei irányába. A kutatási eredmények összehasonlítása során azonosítható elmozdulási pontokat az 5.2 táblázat foglalja össze. A táblázat első oszlopában azokat a bérképzési tényezőket tüntettem fel, amelyek 2013-as alkalmazott mértéke, valamint kívánt mértéke között különbséget fedezhettünk fel (9 tényező a 17-ből). A két középső oszlop tartalmazza a tényező szerepének tárgyévi megítélését az illetményképzésben, illetve a jobb oldali oszlopban találhatóak az egyes tényezők elvárt mértéke 2013-ban és a 2018-ban. Jól látszik, hogy a 2013-ban mintegy kilenc tényező alkalmazási mértékén kívántak változtatni a megkérdezett tisztviselők, amely tényezők kétharmadában meg is történt a változás az elvárt irányba. Ezen tényezőket jelöltem félkövérrel a táblázat bal oldali

---

a cafetéria-juttatások részét képezte és csak 2017. január 01 napjától került ki ezen juttatási körből, így arra következtethetünk, hogy a munkatársak emlékezete hozzávetőlegesen egy évet ölel fel a kérdésfeltevésben meghatározott öt év helyett a béren kívüli juttatások esetében.

<sup>204</sup> A 13. melléklet adatai alapján.

oszlopában. Érdemes felhívni a figyelmet az olyan jelentős változásra, mint például az egyéni teljesítmény mértékének megnövekedése a bérképzésben (kis mértékű tényezőtől nagy mértékű tényezővé). Az egyéni teljesítmény szerepének növekedését jelzi az is, hogy a béren kívüli juttatások területén a személyi állomány 2018-ban jóval nagyobb arányban számolt be egyszeri és többszöri jutalmakról, mint 2013-ban.

5.2. táblázat: A tisztviselők által azonosított bérképzési tényezők változása  
2013 és 2018 összehasonlításában

Bérképzési tényező	2013-as megítélés mértéke	2018-as megítélés mértéke	Változtatási igény
<b>a munkakör szervezeten belüli relatív értéke</b>	kis mértékű	közepes mértékű	2013: magas mértékű 2018: magas mértékű
a munkavállaló életkora	nagy mértékű	nagy mértékű	2013: kis mértékű 2018: kis mértékű
<b>a munkavállaló szakmai/vezetői tapasztalata</b>	közepes mértékű	nagy mértékű	2013: nagy mértékű 2018: nagy mértékű
<b>a munkavállaló rátermettsége, elhivatottsága</b>	közepes mértékű	nagy mértékű	2013: nagy mértékű 2018: nagy mértékű
<b>az adományozott címek</b>	közepes mértékű	kis mértékű	2013: kis mértékű 2018: kis mértékű
a besoroláshoz rendelt rendfokozati, illetve honvédelmi illetményrész	közepes mértékű	közepes mértékű	2013: kis mértékű 2018: kis mértékű
<b>szolgálati hely szerinti bérkiegészítés</b>	közepes mértékű	kis mértékű	2013: kis mértékű 2018: kis mértékű
szervezetnél eltöltött szolgálati idő hossza	nagy mértékű	nagy mértékű	2013: közepes mértékű 2018: közepes mértékű
<b>az egyéni teljesítmény</b>	kis mértékű	nagy mértékű	2013: nagy mértékű 2018: nagy mértékű

Forrás: A 3.5 és az 5.1. táblázatok alapján a szerző saját szerkesztése

A friss kutatási eredmények ugyanakkor nem csak arra szolgálnak, hogy összevessük őket a korábbi eredményekkel, hanem jól kifejezik a személyi állomány véleményének változását, az új igények megjelenését. Ilyen új igényként azonosíthatjuk a betöltött munkakör piaci értékének (versenyképességének) növelési igényét. Ez a bérképzési tényező mind 2013-ban, mind pedig 2018-ban kis mértékben lett figyelembe véve. Azonban amíg 2013-ban ezt megfelelőnek tartották a tisztviselők, 2018-ban már javaslatuk szerint közepes mértékben kellene figyelembe venni ezt a tényezőt. Hasonlóan közepes mértékű megítélése volt 2013-ban és 2018-ban is a munkakört betöltő teljesített együttes munkaidejének, 2018-ban ezt már csak kis mértékben vennék figyelembe a munkavállalók.

Bár a 2018-as kutatási eredmények azt mutatják, hogy a bérképzési tényezők figyelembe vételére létrehozott egyes kategóriákon belül (nagy mértékű, közepes mértékű, kis mértékű) további „finomhangolási” igények fedezhetőek fel, azonban egyértelműen látszik az Áttv.-ben létrehozott illetményrendszer mind technikai felépítésében, mind pedig a munkáltatók által alkalmazott gyakorlatában jelentős elmozdulást hozott a 2013-ban megfogalmazott tisztviselői igények irányába. Mindezek alapján kijelenthetjük, hogy az Áttv.-ben életre hívott bérrendszer javadalmazási elvei és a kialakult gyakorlat alapvetően összhangban van a tisztviselők által a 2013-as kutatásban megfogalmazott bérképzési elvárásokkal.

## 6. ÖSSZEGZÉS

A közigazgatás bérezési rendszerével összefüggésben az értekezésemben négy kérdéssel foglalkoztam részletesen. Először megvizsgáltam a bérezési rendszer fejlődését. Történeti áttekintés részeként bemutattam a fejlődés legfontosabb állomásait és aktuális trendjeit a dualizmus korától kezdődően a rendszerváltás időszakáig. A rendszerváltás időszakában fundamentális változásokat figyelhettünk meg a tekintetben, hogy a korábban alapvetően a nyitott rendszermodellhez közelítő államigazgatási bérrendszert felváltó új közszolgálati bérrendszer szerkezetében és bérezési elveiben erőteljesen átfordult a közszolgálat zárt rendszermodelljének irányába. A rendszerváltást követően jelentős változásokon ment keresztül az új foglalkoztatási törvény, amely kisebb nagyobb módosításokkal, de tartalmát tekintve nagyrészt azóta is hatályban van. A bérezés rendszerét érintő módosítások sok esetben csak technikai jellegű finomítások voltak. Előfordult olyan új bérelemek megjelenése is, amelyeket valamiféle külső behatás hívott életre, mint például a soros magyar EU elnökséghez kapcsolódó illetményelemek. Érdekes volt megfigyelni a bérezésen belül a teljesítményelv megjelenését és az illetményeken belül a teljesítménybér mértékének folyamatos változását. Úgy tűnik, hogy a közigazgatásunk permanensen kereste annak optimális mértékét. Szintén folyamatosan változott az illetménykiegészítés rendszere is, amely változásokkal szembeni általános kritika, hogy azokat nem szakmai döntések indokolták, hanem szervezeti/ágazati lobbis tevékenység eredményeként mentek végbe.

Összességében a mintegy negyedszázadot átölelő vizsgálat azt mutatta, hogy a közigazgatásunk bérrendszere – kisebb-nagyobb mértékben, de – folyamatosan változott. A változás iránya hullámmozgású volt, egyszer a zárt rendszermodell irányába, míg máskor a nyitott rendszermodell irányába mozdult el. A kutatás során időnként olyan érzésem volt, hogy míg a jogalkotó szeretett volna egy egységes elveken nyugvó és szenioritás alapú bérrendszert fenntartani, addig a munkáltatók célja minél több döntési és illetmény meghatározási jogosultság kiharcolása volt. Ezek az ellentétes hatású erők alakították a foglalkoztatáspolitikát és azon belül a bérezés rendszerét is. Végző soron a vizsgált időszak végéig (2016. júliusig) azt láthatjuk, hogy tendenciaszerűen a hullámmozgás ellenére folyamatos volt az elmozdulás a nyitott rendszermodell irányába. A megállapítást megalapozó legfontosabb vizsgálati tényezők a munkáltató szabadságának növekedése az illetmények meghatározásában, illetve annak megállapítása, hogy a bérképzés középpontjában az egyén, vagy a munkakör áll. A közigazgatás bérezési rendszerének változását áttekintve szembevetendő,

hogy a 2000-es évek elején/közepén begyűrűző New Public Management irányzat gyakorlatilag érintetlenül hagyta a bérrendszer szerkezetét. Ugyanígy a 2010 után uralkodóvá váló neo-weberi államfelfogás sem jelentett visszafordulást az addigra nagymértékben a nyitott rendszermodellhez közelítő illetményrendszer vonatkozásában. Ennek megfelelően az értekezésem elején felállított H1 hipotézist sikerült teljes mértékben bizonyítanom, vagyis a rendszerváltást követően létrehozott, a közigazgatás zárt rendszermodelljéhez közelítő bérezési rendszer az elmúlt negyedszázadban erőteljesen elmozdult a nyitott rendszermodellhez közelítő bérezési rendszer irányába.

A közigazgatás bérezési rendszerében érintett tisztviselők szempontjából azonban másodlagos azon kérdés megítélése, hogy a bérrendszer a közszolgálat zárt, vagy nyitott rendszermodelljéhez közelít inkább. Sokkal fontosabb annak meghatározása, hogy mi áll a bérezés központjában, hogy végső soron miért is kapják az illetményüket. Ezzel összefüggésben megkerülhetetlen az a kérdés, hogy a tisztviselők kellőképpen ismerik-e a bérrendszer javadalmazási szándékát, illetve hogy elégedettek-e azzal. A kutatási eredményeim alapján a két kérdés közül az elsőre egyértelműen igennel felelhetünk. Bár a Kttv.-ben meghatározott bérrendszert személyes megítélésem szerint egyáltalán nem nevezhetjük egy egyszerű, könnyen befogadható bérrendszernek, a válaszadó több száz tisztviselő meglehetősen magabiztossággal és tárgyilagosan helytállóan nyilatkozott arról, hogy mely tényezők játszanak szerepet az illetmények meghatározásában. Többek között ezért is kötelességünk nagyon komolyan vennünk a véleményüket arról a kérdésről, hogy az illetmények meghatározásában szerepet játszó tényezőket milyen mértékben kellene figyelembe vennie a bérrendszernek. Amennyiben a jelenlegi állapot, és az elvárt állapot között csak minimális eltérést tapasztaltunk volna, akkor emberi erőforrás gazdálkodás oldaláról elégedetten hátradőlhetünk volna azt gondolván, hogy a közigazgatáson belül sikerült egy olyan bérezési rendszert létrehoznunk, amely összhangban van a munkavállalói érdekekkel. Ezzel szemben azt tapasztaltuk, hogy a vizsgált tényezők több mint felében változást, hangsúlyeltolódást követelnek a tisztviselők. Számos tényező között ráadásul több esetben is erőteljes változást láttak szükségesnek.

Az empirikus adatok tükrében könnyen beláthatjuk, hogy sikerült bizonyítanunk a H2 hipotézist, amely szerint a közszolgálati tisztviselők 2013-ban alapvetően elégedetlenek voltak a közigazgatás bérképzési rendszerével és jelentősen változtattak volna rajta.

Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy változtatási igény és változtatási igény között nagyon nagy lehet a különbség. A H2-es hipotézis bizonyítása során feltárt munkavállalói elégedetlenség alapvetően nem arra irányult, hogy a megkérdezettek szeretnék volna több nyelvpótlékot kapni, vagy gyorsabb előmeneteli rendszert elérni. Ennél sokkal jelentősebb változtatási igényeket fogalmaztak meg: csökkenjen a szerepe bérképzésben a szolgálati időnek, a szervezeti illetménykiegészítésnek, a különféle címeknek, vagy a munkavállaló életkorának. Egyúttal nőjön a szerepe a betöltött munkakör szervezeten belüli értékének, az egyéni teljesítménynek, a munkavállaló szorgalmának, rátermettségének és lojalitásának. Ha mindehhez hozzáadjuk a közigazgatás szervezeteinek, mint munkáltatóknak azt a sok évtizedes jól artikulálható vágyát, hogy minél inkább szabadkezet kapjanak az illetmények meghatározásában (mind mennyiségi mind minőségi szempontból), könnyen beláthatjuk, hogy ezen igények kielégítésére a Kttv. keretein belül már nem volt lehetőség a bérrendszer további „kinyitásával”.

A Kttv. és a kapcsolódó jogszabályok 2012-es hatálybalépését követő években csak kisebb korrekciókat figyelhettünk meg az értekezésben részletezettek szerint. A „csendet” végül az állami tisztviselői törvény hatálybalépése törte meg 2016-ban. A stratégiai dokumentumokban meghatározott fejlesztési irányok alapján az Áttv.-nek kellett volna átvezetnie a közszolgálati foglalkoztatáspolitikát a munkaköralapú rendszerbe, azonban egy hosszabb átmeneti vajúadás után már egyértelműen látszik, hogy az Áttv. ezt a feladatát nem fogja tudni teljesíteni. Ugyanakkor mindenképpen figyelmet érdemel az új foglalkoztatási törvény javadalmazás-menedzsment szempontból, hiszen nagymértékben megváltoztatta a közigazgatás bérbesorolási rendszerét, mondhatni negyedszázados tabukat döntött le.

Az Áttv. bérrendszere bár névleg megőrizte az anszientáson alapú előmeneteli rendszert, az egyes beosztási fokozatokhoz rendelt minimum-maximum illetmények alkalmazása azonban túlmutat a közszolgálat zárt rendszermodelljének bérképzési keretein, az már átbillen a nyitott rendszermodell irányába. Ezt az állítást fogalmaztam meg a H3 hipotézisem első felében, amelynek bizonyítása során részletesen összehasonlítottam a Kttv. és az Áttv. illetményrendszerét abból a szempontból, hogy mekkora szabadsággal rendelkezik a munkáltató az illetmények meghatározásában, illetve hogy hogyan történik az illetmények emelése. A vizsgálat végén egyértelműen kiderült, hogy az Áttv. bérezési rendszere jóval nagyobb szabadságot biztosít a munkáltatóknak az illetmények meghatározására, illetve az illetményemelés lehetősége bár nem követi klasszikusan a nyitott rendszermodell



alap gondolatát, azonban jól láthatóan elvált az automatikus előmenetelt követő karrierelv alkalmazásától. Szervezeti oldalról tehát a munkáltatók megszabadultak a besoroláson alapuló kötött illetményrendszer béklyóinak nagy részétől, a további lobbiszerű tevékenységük várhatóan arra fog irányulni, hogy a meghatározott minimum-maximum illetménysávok felső értéke minél jobban kitolódjon.

Örök igazság, hogy a nagyobb szabadság nagyobb felelősséggel is jár. Az Áttv.-ben létrehozott „új” illetményrendszer azonban nem tekinthető minden előzményt nélkülöző újdonságnak, hiszen a rendszerváltást megelőzően a központi közigazgatás bérrendszere nagyon hasonló javadalmazási alapokon nyugodott. Ennek figyelembe vételével az Áttv. illetményrendszerének vizsgálatakor megvizsgáltam a rendszerváltás előtti illetményrendszer előnyeit és hátrányait, és a korábbi kutatási eredmények alapján felmértem az Áttv. bérrendszerében rejlő erősségeket és lehetőségeket, illetve gyengeségeket és veszélyeket annak érdekében, hogy felhívjam a munkáltatók figyelmét a fokozott felelősségükre. A H3 hipotézis első felének bizonyítása során tehát nem csak azt mutattam ki, hogy az Áttv.-ben életre hívott bérrendszer alapvetően már a közigazgatás nyitott rendszermodelljéhez közelít, hanem megalkottam a bérrendszer SWOT analízisét is.

Érthető hiányérzet maradt volna azonban bennem, ha ennél a pontnál lezárom a doktori értekezésemet. Amint eddig láthattunk, hogy adott egy negyedszázada létező bérrendszer, amely folyamatosan változik, ahogy a szervezeti lobbiszerű és a jogszabályalkotó ellentétes irányú hatást gyakorol rá. Huszonöt év távlatában megállapíthatjuk, hogy a szervezeti lobbiszerű lassan felőrölte, felpuhította a rendszerváltáskor megalkotott és a közigazgatás zárt rendszermodelljét követő bérezési rendszert. Ezzel párhuzamosan kiderült az is, hogy a bérrendszerben érintett munkavállalók nagymértékben elégedetlenek a kialakult bérezési politikával. Megtudtuk azt is, hogy a változtatási igény elsődleges irányát a nyitott rendszermodell béreképzési jegyeinek alkalmazása jelenti. A Kormányzat hallgatva az idők szavára megalkotta az Áttv.-t, amelyet a béreképzés szempontjából már a nyitott rendszermodell képviselőjének nevezhetünk. Bár technikailag az új bérrendszer alkalmazásával képessé váltak a munkáltatók arra, hogy kiszolgálják a munkavállalók béripolitikai igényeit, azonban néhány év gyakorlati tapasztalatát követően megkerülhetetlen a kérdés, hogy milyen mértékben éltek, vagy nem éltek ezzel a lehetőséggel. A H3 hipotézis második fele szerint a munkáltatók felelősen használták az új foglalkoztatási törvény által

biztosított nagyfokú szabadságot és olyan bérezési gyakorlatot alakítottak ki, amely összhangban van a tisztviselők által megfogalmazott elvárásokkal.

A megismételt kutatás eredményei egyértelműen rámutattak arra, hogy a munkáltatók által alkalmazott szervezeti gyakorlat nagymértékben egybecsengett a munkavállalók öt évvel korábban megfogalmazott elvárásaival. Bár nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy egyes munkavállalói elvárások teljesülése nem a munkáltatóknak volt köszönhető, hanem annak, hogy az Áttv. eleve megszüntette például a sokat kritizált illetménykiegészítés intézményét, vagy a tanácsadói címek kusza rendszerét. Ugyanakkor olyan emblematikus területeken is visszajelezték a munkavállalók a szervezetük bérképzési gyakorlatának pozitív irányú változását, mint a betöltött munkakör szervezeten belüli értékének erőteljesebb kifejezése, illetve az egyéni teljesítmény magasabb szintű elismerése. Összességében a vizsgált bérképzési tényezőknek a 2013-as 50% feletti arányával szemben 2018-ban már csak harmada esetében fogalmazott meg a kutatásban résztvevő tisztviselői állomány módosítási igényt. Figyelembe véve továbbá, hogy a módosítási igények intenzitásukat tekintve alacsonynak bizonyultak, így azok véleményem szerint elsődlegesen „finomhangolási” szándékot fejeznek ki, semmint általános elégedetlenséget.

Bár az Áttv. illetményrendszerének SWOT elemzés során nem állapítottam meg gyengeségeket abból kifolyólag, hogy ehhez elengedhetetlen néhány éves gyakorlati tapasztalat, amely a törvény hatálybalépésekor azonban nem állt rendelkezésünkre. A 2018-as kutatási eredmények azonban rámutattak arra, hogy a tisztviselők elégedetlenek az alkalmazott béremelési gyakorlattal, és valamilyen általános és rendszeres illetményemelkedés garantálását szeretnék (infláció követő, GDP változáshoz igazított, versenyszféra átlagát követő stb.). Mivel az Áttv. nem határoz meg rendszeres és általános béremelést a tisztviselőknek, valószínűsíthetően az a munkáltatói gondolkodásnak sem képezi részét. Megjegyzendő, hogy az Áttv. hatálybalépése általánosan jelentős összegű béremelkedést jelentett az érintett tisztviselőknek, így elképzelhető, hogy a munkáltatók ennek okán nem tartják sürgetőnek a kérdés rendezését. Emberi erőforrás gazdálkodás oldaláról ugyanakkor elsődleges fontosságú lenne az új bérrendszer okozta pozitív hangulat megőrzése és a bérrendszer további fejlesztése a munkáltatói és a munkavállalói érdekek összhangjának megteremtése és fenntartása céljából. A decentralizált, szervezet-központú személyzetpolitika komoly lehetőséget teremt arra, hogy a munkáltatók érdemben a szervezeti

célok elérésére ösztönözzék a munkavállalókat, ugyanakkor ehhez rendkívül tudatos, stratégiai emberi erőforrás gazdálkodás megvalósítására van szükség.

## 6.1 Új tudományos eredmények

Értekezésem elkészítése, valamint a kutatási adatok elemzése során számos olyan eredményre, következtetésre jutottam, amelyek a mindennapi közigazgatási munkában, illetve a tudományos közösség számára is hasznosíthatóak. A következőkben ezeket foglalom össze felsorolásszerűen.

1. A Ktv. és a Kttv. hosszú távú vizsgálata során feltártam, hogyan változott a közigazgatás bérrendszere az elmúlt negyedszázadban. Kimutattam azokat az időszakokat, amikor a bérrendszer elmozdult a közigazgatás zárt, vagy nyitott rendszermodelljének irányába. Bizonyítottam azt is, hogy a nagy nemzetközi irányzatok hazai elterjedése (New Public Management, neo-wéberi trend) alapvetően nem jelentek meg a közigazgatásunk bérezési rendszerében, nem voltak rá érdemi hatással. Végezetül pedig bebizonyítottam, hogy a rendszerváltástól napjainkig a közigazgatásunk bérrendszere jelentősen elmozdult a nyitott rendszermodell irányába.
2. Az Áttv. bérrendszerének részletes bemutatásával és összehasonlításával feltártam, hogy közigazgatásunk új bérrendszere alapvetően már átfordult a közigazgatás nyitott rendszermodelljébe. Ezt az átfordulást a közigazgatásunk bérezési rendszerének történeti fejlődését nézve akár nevezhetjük visszatérésnek is.
3. Elvégeztem az új bérrendszer részletes elemzését és egy SWOT táblázatban foglaltam össze annak erősségeit, gyengeségeit, lehetőségeit és veszélyeit.
4. A 2013-as és 2018-as széleskörű kutatási adatok összehasonlításával bemutattam a személyi állomány véleményének változását a közigazgatás bérezési rendszeréről a vizsgált időszakban. Az időszaki vizsgálat eredményei természetesen megjelennek az előbb említett SWOT analízisben is.
5. Azáltal, hogy a közigazgatás új bérrendszere jóval nagyobb szabadságot biztosított a munkáltatóknak az illetmények meghatározásában, amely szabadsággal a munkáltatók önszántukból úgy éltek, hogy erősödött a munkavállalók elégedettsége az új bérezési rendszer iránt, sikerült áttételesen bizonyítanom, hogy a közigazgatási szervezeteink képesek elmozdulni – maradva a Peretti-féle fejlődési szakaszoknál – a személyzeti menedzsment szintjéről az emberi erőforrás menedzsment szintje felé, talán magasabb

szintre (a stratégiai emberi erőforrás menedzsment szintjére) is. Ezt a sikert nagyon meg kell becsülnünk és fontos szem előtt tartanunk, hogy ezeket az eredményeket egy különösen nehéz, gyorsan változó átmeneti időszakban tudták a vizsgált szervezetek (kormányhivatalok, kormányhivatal jogállású szervek) véghezvinni.

## **6.2 Javaslatoz az új tudományos eredmények hasznosítására és felhasználására**

Gyakorló HR szakemberként magam is részese voltam/vagyok annak a szüntelen küzdelemnek, hogy a közigazgatási szervezetek, mint munkáltatók igyekeznek minél több szabadságot szerezni a munkavállalók bérének meghatározásában. Ez a küzdelem az Áttv. új bérrendszerének bevezetésével lezárulni látszik. A nagyobb szabadság ugyanakkor nagyobb felelősséggel is jár, a továbbiakban már nem háríthatja el magáról a felelősséget a szervezet a tevékenységét nem megfelelően támogató bérezési rendszer kialakítása miatt. Kutatásomban sikeresen rámutattam arra, hogy a közigazgatási szervezetek alapvetően képesek arra, hogy felelősen gazdálkodjanak a megnövekedett döntési szabadságukkal, ugyanakkor munkám során feltártam számos olyan buktatót is, amely akadályokat a jövőben sikerrel kell venniük a szervezeti döntéshozóknak annak érdekében, hogy megőrizték a dolgozóik elégedettségét és növelni tudják az elkötelezettségüket. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az Áttv. bérrendszerének bevezetése jelentős átlagos béremelkedést hozott magával, illetve a bérrendszerre leselkedő veszélyek annak rövid élete miatt nem tudták még érdemben érzékeltetni a hatásukat. Fontosnak tartom, hogy szervezeti döntéshozók építsenek az elmúlt évek eredményeire, ne üljenek a babérjaikon, hanem használják ki minél jobban azt a lendületet, amit az új foglalkoztatási törvény bevezetése biztosított a számukra. Bár a javadalmazás-menedzsment nagyon kényes területe a stratégiai emberi erőforrás gazdálkodásnak, ugyanakkor az egyik leghálásabb is tud lenni.

Bízom benne, hogy az értekezésem eredményeinek publikálása ráirányítja a figyelmet a bérrendszerek fontosságára, valamint elősegíti a HR folyamat/funkció stratégiai nézőpontból történő megközelítését. Remélem, hogy kutatómunkámmal hozzájárulhatok a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás továbbfejlesztéséhez és végső soron a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás általános bevezetéséhez és alkalmazásához.

## **7. MELLÉKLETEK**

## 7.1 1-13. mellékletek

A kérdőíves kutatás eredményeinek feldolgozott háttéradatai (2013)

1. melléklet

Kérdés: Az Ön szervezeténél az emberi erőforrás gazdálkodással foglalkozó szervezeti egység(ek), vagy szakember(ek) a KOMPENZÁCIÓ ÉS JAVADALMAZÁS HUMÁNFOLYAMATÁNAK részeként az alábbiak közül milyen HR funkciókat látnak el, és ezeket milyen gyakorisággal, valamint eredményességgel teszik? (n = 666 és 1111)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: nem végzik, nem aktívak ezen a területen, nincsenek eredmények

2: részben, illetve időnként végzik, kevés eredménnyel

3: elvégzik, de nem vizsgálják a tevékenység hatását, az eredmények véletlenszerűek

4: rendszeresen végzik, kidolgozott tervek, eljárásrendek alapján, jók az eredmények

5: rendszeresen végzik, folyamatos a fejlesztés, az eredmények kiválóak, kiállják az összehasonlítás próbáját

HR funkció megnevezése	Kormányhivatal tisztviselői (fő)					Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
a hatályos jogszabályi kereteken belül, közreműködnek a szervezet bérpolitikájának kialakításában	191	89	124	210	52	274	124	271	341	100
irányítják, ill. szükség szerint elvégzik a munkakör-értékeléseket	170	79	137	219	61	243	137	279	350	102
figyelemmel kíséri a bér- és besorolási rendszer működését, javaslatokat dolgoznak ki a rendszer fejlesztésére	169	83	146	205	63	245	124	275	355	112
részt vesznek a szervezet illetménygazdálkodásának bonyolításában	175	79	142	216	54	247	128	270	361	105
a meghatározott keretek között, a részvételükkel alakítják ki a szervezet cafetéria rendszerét, közreműködnek a rendszerműködtetés koordinációjában, bonyolításában, fejlesztésében	163	68	142	223	70	222	104	278	381	126
részt vesznek a szervezet szociális, jóléti, kegyeleti, gondoskodási politikájának és rendszerének kialakításában, működtetésében és fejlesztésében	174	75	149	201	67	233	118	282	369	107
közreműködnek a munkakör értékéhez igazodó bér- és besorolási rendszer kialakításában	184	89	128	211	54	292	128	256	324	111

Kérdés: Melyek azok a HR folyamatok és az alájuk tartozó HR funkciók, amelyek – meggyőződése szerint – a jövőben kulcsfontosságú szerepet fognak játszani az Ön szervezete életében, azaz leginkább befolyásolják annak eredményességét, sikerességét? (n = 595 és 981)  
(Az 1-8-ig számok beírásával a két oszlopban állítsa fontossági rangsorba az alábbi HR folyamatokat! Az 1 a legfontosabbnak, a 8 pedig a legkevésbé fontosnak tartott HR folyamat.)

HR folyamatok és funkciók megnevezése	Kormányhivatal tisztviselői (fő)								Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)							
	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	3	4	5	6	7	8
a stratégiai tervezés HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	158	54	45	54	55	65	51	131	215	97	78	88	87	105	96	240
a munkavégzési rendszerek HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	58	146	62	65	67	48	87	45	61	181	113	96	102	105	178	85
a közszolgálati életpálya (emberi erőforrás áramlás) HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	41	67	143	92	79	100	54	48	43	103	206	125	128	178	107	84
az emberi erőforrás fejlesztés HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	81	60	90	134	106	65	49	42	192	116	99	210	179	92	69	63
a teljesítménymenedzsment HR folyamatának és HR funkcióinak ellátására	43	79	73	133	153	88	62	59	101	119	140	184	240	114	106	94
a kompenzáció és javadalmazás HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	95	69	79	47	59	117	65	46	154	113	161	109	81	197	72	74
a személyügyi szolgáltatások HR folyamatának és HR funkcióinak ellátása	32	89	42	45	39	65	157	63	46	172	96	85	83	114	248	75
a személyügyi szolgáltatások HR folyamatához tartozó, személyügyi és munkaügyi igazgatási, adminisztratív HR funkciók ellátása	87	31	61	25	37	47	70	161	166	79	87	82	80	74	104	265

Kérdés: Ön szerint a közszolgálatban foglalkoztatottak alapilletményére, beosztási illetményére épülő összbérezésében milyen tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet? (n = 477 és 742)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: egyáltalán nem; 2: csak részben; 3: közepes mértékben; 4: szinte teljes mértékben; 5: teljes mértékben

Béreképzési tényezők	Kormányhivatal tisztviselői (fő)					Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége)	177	74	160	43	21	285	121	235	65	33
a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke	117	76	181	73	28	194	152	259	100	36
a munkakört betöltő életkora	57	47	161	124	87	76	63	233	206	163
a munkakört betöltő iskolai végzettsége	23	25	120	161	147	27	38	173	275	228
a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata	79	60	180	112	45	153	101	274	153	60
a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága	112	68	184	82	30	207	139	263	100	32
az adott munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő egyéb pótlékok	71	53	184	115	53	117	93	276	174	81
a munkakört betöltőnek adományozott címek	79	52	185	112	48	111	93	261	186	90
a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati, illetve honvédelmi illetményrésze	97	40	192	97	51	138	55	273	179	96
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, a cafeteria	62	53	179	126	56	98	90	279	180	95
a munkakört betöltő szolgálati hely szerinti bérkiegészítése	77	42	187	118	52	109	77	306	160	90
a munkakört betöltőnek a szervezetnél eltöltött szolgálati ideje	37	28	146	156	109	57	39	220	240	186
a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje	88	50	182	100	57	147	76	267	167	86
a munkakört betöltő egyéni teljesítménye	109	82	178	81	27	182	142	284	92	43
az érintett csoport teljesítménye	143	76	191	51	16	278	136	242	60	27
az érintett szervezet teljesítménye	144	76	183	59	15	281	119	250	68	25
a munkakört betöltőnek megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések	121	58	161	93	44	195	81	278	122	67



Kérdés: Ön szerint a közszolgálatban foglalkoztatottak bérezésében a jövőben milyen tényezőknek és ilyen mértékben kellene szerepet játszaniuk? (n = 477 és 741)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: egyáltalán nem; 2: csak részben; 3: közepes mértékben; 4: szinte teljes mértékben; 5: teljes mértékben

Béreképzési tényezők	Kormányhivatal tisztviselői (fő)					Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége)	60	39	153	133	92	83	51	241	211	153
a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke	17	23	127	161	149	33	19	194	271	224
a munkakört betöltő életkora	36	41	184	128	87	79	83	271	201	107
a munkakört betöltő iskolai végzettsége	8	9	115	187	158	13	16	177	310	225
a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata	13	7	110	174	173	16	19	163	308	235
a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága	13	5	90	172	197	14	10	159	280	278
az adott munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő egyéb pótlékok	21	24	149	177	106	31	53	256	242	159
a munkakört betöltőnek adományozott címek	35	51	189	125	77	52	88	291	200	110
a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati, illetve honvédelmi illetményrésze	52	38	191	125	71	81	58	300	189	111
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, a cafeteria	30	29	159	154	105	54	48	261	222	155
a munkakört betöltő szolgálati hely szerinti bérkiegészítése	57	38	163	137	82	80	75	287	178	120
a munkakört betöltőnek a szervezetnél eltöltött szolgálati ideje	19	16	140	174	127	24	38	237	250	191
a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje	31	21	157	163	105	42	48	263	232	155
a munkakört betöltő egyéni teljesítménye	11	6	108	153	199	16	12	147	259	306
az érintett csoport teljesítménye	43	35	181	135	83	71	58	308	214	89
az érintett szervezet teljesítménye	42	35	181	147	72	75	76	311	189	89
a munkakört betöltőnek megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések	22	16	151	149	139	48	39	254	212	188

Kérdés: Az Ön szervezete a személyi állomány részére milyen béren kívüli juttatásokat tudott biztosítani az elmúlt évben? (n = 474 és 740)

Béren kívüli juttatások	Kormányhivatal tisztviselői (fő)						Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)					
	Felső- vez.	Közép- vez.	Beosz- tottak- nak	Minden- -kinek	Nincs ilyen	Nem tudja	Felső- vez.	Közép- vez.	Beosz- tottak- nak	Minden- -kinek	Nincs ilyen	Nem tudja
egységes, törvényben meghatározott mértékű cafetéria	31	29	43	380	14	64	82	89	95	626	13	85
egyszeri jutalom	17	7	1	13	180	264	20	14	8	12	297	407
többszöri jutalom	19	4	1	7	182	267	18	8	5	6	302	414
saját gépjármű használat elszámolása	33	21	36	107	85	226	55	50	59	190	143	327
szolgálati gépjármű biztosítása, saját használatra is	53	12	10	28	141	244	96	33	15	36	245	355
iskolakezdési támogatás	9	9	19	165	85	213	20	23	36	271	126	326
otthonteremtési kedvezményes hitel	1	1	11	49	117	299	6	4	6	62	190	482
egyéb munkahelyi kedvezményes hitelek biztosítása	1	2	3	37	110	321	2	3	1	47	193	495
gyermekprogramok, táboroztatás	0	1	5	30	131	308	4	1	3	39	213	483
korlátlan mobiltelefon használat	33	11	3	12	165	266	77	24	4	7	263	397
korlátozott mobiltelefon használat	56	60	1	66	99	228	112	155	101	102	123	308
képzések, továbbképzések részbeni vagy teljes körű finanszírozása	23	27	40	153	69	218	49	54	68	240	116	325
munkába járás költségtérítése	25	26	41	262	57	136	44	46	67	442	66	208
mobil számítógép használata	38	25	8	29	133	266	86	65	33	29	212	402
plusz szabadság	32	19	8	31	139	265	27	21	7	36	241	430
sportolási lehetőség	5	2	9	39	150	275	7	6	7	84	238	413
kiadványok, folyóiratok előfizetése	16	9	4	18	148	290	24	15	6	25	240	446
jogi és egyéb tanácsadás, jogsegélyszolgálat	4	4	5	27	133	308	9	6	7	44	218	469

Kérdés: Az Ön számára mennyire átlátható és kiszámítható a közszolgáltatón belüli bérezés jelenlegi rendszere, jogi szabályozása, alkalmazott gyakorlata? (n = 475 és 740)

<b>Lehetséges válaszok</b>	<b>Kormányhivatal tisztviselői (fő)</b>	<b>Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)</b>
nem, egyáltalán nem	41	45
igen, de csak részben	182	258
igen, teljes mértékben	145	312
nem tudom megítélni	107	125

Kérdés: A közszolgálaton belül milyen előmeneteli és bérrendszert tartana optimálisnak, motiválónak? (n = 475 és 740)

<b>Előmeneteli és bérrendszerek</b>	<b>Kormányhivatal tisztviselői (fő)</b>	<b>Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)</b>
a jelenlegi rendszeren nem változtatnék	15	24
kisebb korrekciókkal a jelenlegit hagynám meg (amely inkább a munkakört betöltő személyéhez kapcsolódik, automatikus, teljesítményhez alig kötődő előmenetelt és kismértékű fizetésemelkedést biztosít)	79	104
egy új munkaköralapút vezetnék be (amely a betöltött munkakör szervezetén belüli relatív értékét, valamint a munkavállaló teljesítményét honorálja és nagyobb mértékű fizetésemelésre is lehetőséget teremt)	131	203
új, vegyes megoldást hívnék életre (amely elsősorban a munkaköralapú rendszerre épülve figyelembe veszi még a munkakört betöltő személy jellemzőit és a szenioritást is, de nem biztosít automatikus előmenetelt, azt az érdemekhez, a teljesítményhez köti)	133	273
nem tudom megítélni	117	136

Kérdés: A közszolgáltatón belüli béremeléseknél milyen mértékben venné figyelembe az alábbi rendezőelveket? (n = 474 és 739)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: egyáltalán nem; 2: csak részben; 3: közepes mértékben; 4: szinte teljes mértékben; 5: teljesen; 6: nem tudom megítélni

Béremelési rendezőelvek	Kormányhivatal tisztviselői (fő)						Fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői (fő)					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
a béremelés mértéke az infláció változásához igazodna és törvény által előírt kötelezően teljesítendő elem lenne	4	15	63	98	232	62	15	24	95	158	363	82
a béremelés mértéke a költségvetés teherbírásától függne	63	69	169	69	30	74	125	110	252	107	47	98
a béremelés mértéke a munkaerő megtartását szolgálná	5	17	89	148	148	66	18	24	151	216	245	85
a béremelés mértéke igazodna a hazai munkaerőpiac átlagos bérszínvonalához	18	30	124	135	103	64	43	44	178	210	162	102
a béremelés mértéke igazodna az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalához	5	10	74	105	216	64	13	26	104	180	315	101
a béremelés mértéke az adott szervezet szervezeti szintű teljesítményének lenne a függvénye	49	58	144	103	37	83	99	100	252	125	48	115
a béremelés mértéke az adott szervezeti egység teljesítményének lenne a függvénye	53	61	132	109	37	82	98	100	263	123	43	113
a béremelés mértéke az adott munkavállaló teljesítményének lenne a függvénye	14	19	99	144	126	72	15	20	167	232	212	94
a béremelés mértéke a jelenlegi besorolási rendszerhez, differenciáltan igazodna	26	32	131	135	68	82	51	64	228	177	98	121
a béremelés mértéke a munkakör szervezeten belüli relatív értékéhez, differenciáltan igazodna	32	38	150	113	51	90	64	67	263	150	60	136
valamennyi közszolgáltatásban dolgozó számára egységes béremelésre kerülne sor	40	40	109	92	117	76	94	76	172	131	170	97
a béremelés szociális, rászorultsági és egyéb kompenzációs célokat elégítene ki	117	63	120	53	39	81	263	114	158	55	43	107

Kérdés: Ön szerint a munkahelyén foglalkoztatottak bérezésében milyen tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet? (n = 315)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: teljes mértékben kifejeződik; 2: jelentős mértékben kifejeződik; 3: kis mértékben fejeződik ki; 4: egyáltalán nem fejeződik ki; 5: nem tudom eldönteni

Béreképzési tényezők	Állami tisztviselők (fő)				
	1	2	3	4	5
a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége)	11	52	99	64	89
a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke	10	111	84	35	75
a munkakört betöltő életkora	38	141	61	18	57
a munkakört betöltő iskolai végzettsége	60	170	32	8	45
a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata	23	136	63	14	79
a munkakört betöltő beosztása, besorolása	56	180	28	7	44
a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága, lojalitása	16	113	74	34	78
az adott munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő pótlékok, bérkiegészítések	6	52	63	92	102
a munkakört betöltőnek adományozott címek	17	62	75	58	103
a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati illetményrésze	20	51	32	89	123
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, a cafeteria	3	28	70	136	78
a munkakört betöltő szolgálati hely szerinti bérkiegészítése	7	25	44	126	113
a munkakört betöltőnek a szervezetnél eltöltött szolgálati ideje	43	147	41	26	58
a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje	20	103	45	47	100
a munkakört betöltő egyéni teljesítménye	17	125	76	32	65
az érintett szervezeti egység (osztály, csoport) teljesítménye	5	57	61	87	105
az érintett szervezet teljesítménye	5	54	61	84	111
a munkakört betöltőnek megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések	8	55	73	74	105

Kérdés: Ön szerint a munkahelyén foglalkoztatottak bérezésében a jövőben milyen tényezőknek és milyen mértékben kellene kifejeződni, illetve szerepet játszania? (n = 314)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: teljes mértékben kifejeződik; 2: jelentős mértékben kifejeződik; 3: kis mértékben fejeződik ki; 4: egyáltalán nem fejeződik ki; 5: nem tudom eldönteni

Béreképzési tényezők	Állami tisztviselők (fő)				
	1	2	3	4	5
a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége)	11	147	20	15	58
a betöltött munkakör szervezeten belüli relatív értéke	96	163	4	3	48
a munkakört betöltő életkora	31	109	101	15	58
a munkakört betöltő iskolai végzettsége	64	197	17	0	36
a munkakört betöltő szakmai/vezetői tapasztalata	90	178	7	0	39
a munkakört betöltő beosztása, besorolása	68	179	19	1	47
a munkakört betöltő rátermettsége, elhivatottsága, lojalitása	116	156	10	0	32
az adott munkakörhöz, a feladatrendszerhez kötődő pótlékok, bérkiegészítések	48	136	42	22	66
a munkakört betöltőnek adományozott címek	39	111	55	22	87
a munkakört betöltőnek a besorolásához rendelt rendfokozati illetményrésze	30	74	31	49	130
az egyéb alap és választható béren kívüli juttatások, kedvezmények, a cafeteria	66	130	32	27	59
a munkakört betöltő szolgálati hely szerinti bérkiegészítése	37	79	45	50	103
a munkakört betöltőnek a szervezetnél eltöltött szolgálati ideje	67	148	48	7	44
a munkakört betöltő teljesített együttes munkaideje	54	132	46	14	68
a munkakört betöltő egyéni teljesítménye	137	140	5	2	30
az érintett szervezeti egység (osztály, csoport) teljesítménye	35	136	52	25	66
az érintett szervezet teljesítménye	37	122	55	28	72
a munkakört betöltőnek megítélt jutalmak, egyéb anyagi elismerések	66	133	35	22	58

Kérdés: Ön szerint a munkahelyén belüli béremelés és a bérek eltérítésének mértéke mennyire függ az alábbi tényezőktől? (n = 313)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: teljes mértékben függ; 2: jelentős mértékben függ; 3: kis mértékben függ; 4: egyáltalán nem függ; 5: nem tudom eldönteni

Béremelési és béreltérítési rendezőelvek	Állami tisztviselők (fő)				
	1	2	3	4	5
a béremelés mértéke az infláció változásához igazodna és törvény által előírt kötelezően teljesítendő elem lenne	3	31	70	124	85
a béremelés mértéke a költségvetés teherbírásától függne	62	132	26	18	75
a béremelés mértéke a munkaerő megtartását szolgálná	7	75	86	63	82
a béremelés mértéke igazodna a hazai munkaerőpiac átlagos bérszínvonalához	3	65	81	73	91
a béremelés mértéke igazodna az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalához	3	22	49	139	100
a béremelés mértéke az adott szervezet szervezeti szintű teljesítményének lenne a függvénye	3	32	63	106	109
a béremelés mértéke az adott szervezeti egység teljesítményének lenne a függvénye	3	25	61	111	113
a béremelés mértéke az adott munkavállaló teljesítményének lenne a függvénye	7	103	74	52	77
a béremelés mértéke politikai döntés eredménye	53	81	25	34	120
a béremelés mértéke a jelenlegi besorolási rendszer által meghatározott	65	150	27	13	58
a béremelés mértéke a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntésétől függ	47	129	43	18	76
a béremelés mértéke a munkakör szervezeten belüli relatív értékéhez, differenciáltan igazodik	5	63	54	58	133
a béremelés mértéke a közszolgálatban dolgozó számára egységes mértékben biztosított	12	79	59	58	105
a béremelés szociális, rászorultsági és egyéb kompenzációs célokat elégít ki	1	16	55	137	104



Kérdés: Ön szerint a munkahelyén belüli béremelés és a béreltérítés mértékének mennyire kellene függenie az alábbi tényezőktől? (n = 312)

A válaszok táblázatban szereplő értékeinek jelentése:

1: teljes mértékben függ; 2: jelentős mértékben függ; 3: kis mértékben függ; 4: egyáltalán nem függ; 5: nem tudom eldönteni

Béremelési és béreltérítési rendezőelvek	Állami tisztviselők (fő)				
	1	2	3	4	5
a béremelés mértéke az infláció változásához igazodna és törvény által előírt kötelezően teljesítendő elem lenne	61	154	39	15	43
a béremelés mértéke a költségvetés teherbírásától függne	36	116	73	14	73
a béremelés mértéke a munkaerő megtartását szolgálná	94	167	8	6	37
a béremelés mértéke igazodna a hazai munkaerőpiac átlagos bérszínvonalához	67	160	29	9	47
a béremelés mértéke igazodna az EU munkaerőpiacának átlagos bérszínvonalához	78	133	38	6	57
a béremelés mértéke az adott szervezet szervezeti szintű teljesítményének lenne a függvénye	28	122	61	27	74
a béremelés mértéke az adott szervezeti egység teljesítményének lenne a függvénye	27	129	52	28	76
a béremelés mértéke az adott munkavállaló teljesítményének lenne a függvénye	140	130	5	5	32
a béremelés mértéke politikai döntés eredménye	5	18	73	142	74
a béremelés mértéke a jelenlegi besorolási rendszer által meghatározott	40	151	57	11	53
a béremelés mértéke a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntésétől függ	28	140	62	13	69
a béremelés mértéke a munkakör szervezetten belüli relatív értékéhez, differenciáltan igazodik	31	130	41	26	84
a béremelés mértéke a közszolgálatban dolgozó számára egységes mértékben biztosított	22	96	53	50	91
a béremelés szociális, rászorultsági és egyéb kompenzációs célokat elégít ki	11	38	79	97	87

Kérdés: Az elmúlt öt évben munkahelye az Ön számára általában milyen béren kívüli juttatásokat biztosított? (n = 309 és 294 között)

Béren kívüli juttatások	Állami tisztviselők (fő)
egységes, törvényben meghatározott mértékű cafeteria	215
egyszeri jutalom	85
többszöri jutalom	49
saját gépjármű használat elszámolása	36
szolgálati gépjármű biztosítása, saját használatra is	9
iskolakezdési támogatás	18
otthonteremtési kedvezményes hitel	3
egyéb munkahelyi kedvezményes hitelek biztosítása	5
gyermekprogramok, táboroztatás	10
korlátlan mobiltelefon és internet használat	12
korlátozott mobiltelefon és internet használat	87
képzések, továbbképzések részbeni vagy teljes körű finanszírozása	83
munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítés (helyközi)	91
mobil számítógép használata	28
plusz szabadság	17
sportolási lehetőség	11
rekreációs lehetőségek biztosítása	6
Kiadványok, folyóiratok előfizetése	6

## 7.2 Felhasznált irodalom

1. Apró Anita Ágnes (2017): A Schrack Seconet Kft. dolgozói elégedettségének vizsgálata, valamint vállalati kohéziójának megerősítése. Szakdolgozat. Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest. <http://docplayer.hu/69079624-Szakdolgozat-apro-anita-agnes-vallalkozasfejlesztes-mesterszak-levelezo-tagozat-budapest-2017.html>
2. Bakacsi Gyula – Bokor Attila – Császár Csaba – Gelei András – Kováts Klaudia – Takács Sándor (2000): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
3. Balázs István (2007): Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez. In: Lőrincz Lajos (szerk) (2007): Láttelek a magyar közigazgatásról. Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet, Budapest.
4. Balázs István (2010): Uniós keretek – nemzetközi tendenciák és jelenségek a közszolgálat díjazási rendszerében. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
5. Balázs István (2011): A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
6. Bérces Kamilla (2016): Az állami tisztviselőkről szóló új törvény. <https://ado.hu/rovatok/munkaugyek/az-allami-tisztviselokrol-szolo-uj-torveny>
7. Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor (2014): Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
8. Dávid Péter (2013): A közszolgálat személyi állományának összetétele, demográfiai mutatóinak bemutatása, a folyamatok elemzése, a korábbi vizsgálati eredményekkel történő összehasonlítása. ÁROP-2.2.17 „Új közszolgálati életpálya” „Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest.
9. Derek Torrington – Laura Hall (1987): Personnel Management: A New Approach. Prentice-Hall International (UK) Ltd.
10. Dudás Ferenc (2009): „Miért beteg a magyar közigazgatás?” 2. Miért (nem) jó a számlálásra? Humánpolitikai szemle, 2009, 20. évf. 4. szám.
11. Earl Babbie (2008): A társadalomtudományi kutatás gyakorlata. Hatodik, átdolgozott kiadás. Balassi Kiadó, Budapest.

12. Farkas Ferenc – Karoliny Mártonné – László Gyula – Poór József (2008): Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Complex, Budapest.
13. Fluck András (1938): A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. In: Dr. Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk) (1988): A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
14. Fogarasi József (1990): Káderpolitika, személyzeti politika, közszolgálati politika?! In: Magyar Közigazgatás, 1990/2. sz.
15. Francisco de Castro – Matteo Salto – Hugo Steiner (2013): The gap between public and private wages: new evidence for the EU. European Economy, Economic Papers 508, October 2013.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp508\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp508_en.pdf)
16. Gajduschek György (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.
17. Hazafi Zoltán (2008a): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 1. sz.
18. Hazafi Zoltán (2008b): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, 2008. (1. évf.) 2. sz.
19. Hazafi Zoltán (2009): A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III. – közszolgálati jogunk szabályozási koncepciójának változásai. Új magyar közigazgatás, (2. évf.) 1. sz.
20. Hazafi Zoltán (2009): Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben. (De Lege Lata, De Lege Ferenda) (PhD értekezés)
21. Hazafi Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
22. Hazafi Zoltán (2019a): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében II. Pro Publico Bono. Megjelenés alatt.
23. Hazafi Zoltán (2019b): A közigazgatás személyi állománya és utánpótlása empirikus adatok tükrében I. Pro Publico Bono. Megjelenés alatt.

24. Horváth Attila (2011): „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. Pro Publico Online, Támop speciál. [http://uni-nke.hu/uploads/media\\_items/kiskapuk-vagy-rugalmassag-az-illetmenyidifferencialas-lehetosegei-es-problemai-a-koztisztviselo-i-es-a-kormanytisztviselo-i-torvenyben.original.pdf](http://uni-nke.hu/uploads/media_items/kiskapuk-vagy-rugalmassag-az-illetmenyidifferencialas-lehetosegei-es-problemai-a-koztisztviselo-i-es-a-kormanytisztviselo-i-torvenyben.original.pdf)
25. Horváth István: Duplikált közszolgálat. A közalkalmazotti és köztisztviselői jogállás elvi és tételes ellentmondásai.  
<http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0412/duplikalt.pdf>
26. Imre Miklós – Kristó Katalin (2011): Az Egyesült Királyság közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk) (2011): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest.
27. Industrial Relations in Europe 2012. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Unit B.1. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013.  
[file:///C:/Users/G%C3%A1bor/Downloads/DGEMPL\\_Industrial\\_relations\\_report\\_All\\_Accessibility.pdf](file:///C:/Users/G%C3%A1bor/Downloads/DGEMPL_Industrial_relations_report_All_Accessibility.pdf)
28. Jean Marie Peretti (1990): Fonction personnel et management des ressources humaines. Vuibert, Paris.
29. Karoliny Mártonné – Farkas Ferenc – Poór József – László Gyula (2004): Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
30. Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József (szerk) (2005): Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv. Szókratész Külgazdasági Akadémia Oktatási és Tanácsadó Kft., Budapest.
31. Kathy Monks (1992): Models of Personnel Management: A means of understanding the diversity of personnel practices? Human Resource Management Journal. No. 2.
32. Klotz Péter (2017): Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest.
33. Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020. Miniszterelnökség, Budapest, 2015.
34. Krauss Ferenc Gábor (2013a): Stratégiai emberi erőforrás menedzsment a közszolgálaton belül, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

35. Krauss Ferenc Gábor (2013b): A közszerológálati személyi állományának véleménye a közszerológálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba? (Közszerológálati Humán Tükör 2013” résztanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
36. Krauss Ferenc Gábor (2015): Challenges of incentive compensation management among public officials. Tavaszai Szél 2015. Konferenciakötet. Líceum Kiadó, Eger és Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest.
37. Krauss Ferenc Gábor (2016): A közszerológálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavaszai Szél 2016 Tanulmánykötet, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest.
38. Krauss Gábor – Petró Csilla (2014a): A közszerológálati illetményrendszer aktuális kérdései. Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás, 2014. 2. sz.
39. Krauss Gábor – Petró Csilla (2014b): A közszerológálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás, 2014.4. szám.
40. Krauss Gábor (2016a): A közszerológálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában. Tavaszai Szél 2016 Nemzetközi Multidiszciplináris Konferencia Absztraktkötet. Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest.
41. Krauss Gábor (2016b): A közszerológálat javadalmazási rendszerének fejlődése Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig. Társadalom és Honvédelem, XX. évfolyam 2016. évi 2. szám.
42. László Gyula – Lévai Zoltán – Poór József (2005): Ösztönzésmenedzselés a közszerológálatban. in: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsmen a közszerológálatban Módszertani kézikönyv. Szókratész, Budapest.
43. Linder Viktória (2008): A magyar közszerológálat humánerőforrás-gazdálkodásának egyes kérdései – nemzetközi összehasonlításban. Ecostat Kormányzati Gazdaság- és Társadalom-stratégiai Kutató Intézet. Időszaki Közlemények XXXI. szám.
44. Linder Viktória (2010): Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. Doktori értekezés. [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10szept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf)
45. Linder Viktória (2014): Nemzetközi trendek a közszerológálatban. Jogi szabályozás és emberi-erőforrás-gazdálkodási megoldások. Nemzeti Közszerológálati Egyetem, Budapest.
46. Linder Viktória: Egyes független jogállású központi állami szervek személyi állományára vonatkozó jogi szabályozás sajátosságai és humánerőforrás gazdálkodásuk jellegzetességei nemzetközi összehasonlításban. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

[http://magyaryprogram.kormany.hu/download/0/1b/a0000/18\\_JOG\\_FuggetlenNemzetkozi\\_AROP2217.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/0/1b/a0000/18_JOG_FuggetlenNemzetkozi_AROP2217.pdf)

47. Lőrincz Lajos (1986): A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után. Magyar Tudományos Akadémia Kutatások Programirodája, Budapest.
48. Lőrincz Lajos (2010): A Közigazgatás alapintézményei. Harmadik átdolgozott kiadás. HVG ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest.
49. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0). A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10.
50. Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 12.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31.
51. Michael Armstrong – Helen Murlis (2005): Javadalmazás-menedzsment. Stratégia és gyakorlat. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
52. Nagy László (1993): A munkabérek jogi szabályozása a piacgazdaságokban. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
53. Petró Csilla (2014a): A Közszolgálati életpálya elemei. Tananyag, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 4.4.1 fejezet, Az illetményrendszer felépítése.
54. Petró Csilla (2014b): Kompenzáció és javadalmazás a közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
55. Pór Gábor (2013): Méréstechnika.  
[https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013\\_merestechnika/1\\_a\\_meres\\_fogalma\\_es\\_celja.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013_merestechnika/1_a_meres_fogalma_es_celja.html)
56. Prugberger Tamás – Nádás György (2014): Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Wolters Kluwer Kft., Budapest.
57. Sebők Marianna (2014): Innovációk az emberierőforrás-fejlesztésben. Jó gyakorlatok a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nél. Hadtudomány, 2014. (24. évf.) 1-2. sz.
58. Stréhli-Klotz Georgina – Szakács Gábor (2018): A közszolgálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó. Megjelenés alatt, a kézirat lezárva: 2018. augusztus 31.
59. Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk) (2015): Közszolgálati HR-menedzsment. NKE Szolgáltató Kft., Budapest.
60. Szabó Szilvia – Szakács Gábor (szerk) (2016): Közszolgálati Stratégiai Emberierőforrás-menedzsment. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest.

61. Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2013/4.
62. Szakács Gábor (2014a): A közszolgálati szervezetek jellemzői és az emberi erőforrás gazdálkodás – ÁROP\_2.2.17. Új közszolgálati életpálya, Emberi erőforrás gazdálkodás és közszolgálati életpálya kutatás „Közszolgálati Humán Tükör 2013” kutatás alapján, Budapest.
63. Szakács Gábor (2014b): Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.
64. Szakács Gábor (2014c): Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban. „Közszolgálati Humán Tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
65. Szamel Lajos (1980): Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása. In: A közigazgatás személyi állománya (Tanulmányok az összetétel, az anyagi és erkölcsi megbecsülés köréből). KJK, Budapest.
66. Torma András (1995): A köztisztviselőkkel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. In: Fogarasi József (szerk) (1995): A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest.
67. Vadász János (2006): Közszolgálati reform. Kossuth Kiadó.
68. Veress Sarolta (2011): Szállodai front office dolgozók munkaattitűdjei a Zsámbéki-medence és környező térségek szállodáiban végzett felmérés tükrében. Szakdolgozat. Pannon Egyetem. [http://www.hah.hu/files/6413/5780/8744/Veress\\_szakdolgozat.pdf](http://www.hah.hu/files/6413/5780/8744/Veress_szakdolgozat.pdf)
69. Veroszta Zsuzsanna (2015): Frissdiplomások 2014. Kutatási zárótanulmány. Diplomás Pályakövetési Rendszer országos kutatás. Educatio Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály.

### **7.3 Jogszabályok jegyzéke**

1. 1012/1994 (II.16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyási rendjéről
2. 1017/1999. (II.12.) Korm. határozat a központi közigazgatási szerveknél a politikai főtanácsadói, politikai tanácsadói munkakörök számának meghatározásáról
3. 11/1983. (XII. 17.) ÁBMH rendelkezés az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók alaphérének megállapításáról



4. 116/1960. (12) MüM számú munkaügyi miniszteri és pénzügyminiszteri együttes utasítás a tanácsok végrehajtó bizottsága és szakigazgatási szervei, valamint a községi tanácsok hivatali szervei alkalmazottainak bérezéséről
5. 15/1973. (XII.27.) MüM rendelet az államigazgatási és az igazságszolgáltatási dolgozók munkabérééről
6. 1961/2015. (XII. 23.) Korm. határozat az állami tisztviselői kar létrehozásáról
7. 1992. XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
8. 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról
9. 1995. évi CXXI. törvény a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről
10. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról
11. 1996. évi CXXIV. törvény a Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről
12. 1996. évi LXXVIII. a Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény módosításáról
13. 1996. évi XLIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
14. 1997. évi CI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XIII. törvény módosításáról
15. 1997. évi CXLVI. törvény a Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről
16. 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről
17. 1999. évi CXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről
18. 2000. évi XXXIX. törvény a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a legfelsőbb Bíróság elnöke tiszteletdíjáról és juttatásairól
19. 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
20. 2002. évi LXII. törvény a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről
21. 2003. évi CXVI. törvény a Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről
22. 2003. évi XLV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról
23. 2004. évi CXXII. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló törvény.

24. 2004. évi CXXII. törvény a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról
25. 2004. évi CXXII. törvény a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról
26. 2005. évi LV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
27. 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
28. 2006. évi LXXII. törvény a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról
29. 2007. évi CLII. törvény az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről
30. 2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
31. 2009. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról
32. 2010. évi CLXXI. törvény egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról
33. 2010. évi CLXXIV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. XXIII. törvény módosításáról
34. 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
35. 2010. évi XC. törvény egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról és módosításáról
36. 2010. évi XLVIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
37. 2011. évi CLXXXVI. törvény Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről
38. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselők
39. 2011. évi LII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény módosításáról, valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról
40. 2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
41. 2012. évi LXXXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról

42. 2012. évi V. törvény a közszerológáti tisztviselőkről szológ törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszto szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
43. 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
44. 2014. évi CXIX törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról
45. 2014. évi LXXXV. törvény az egyes jogállási törvények módosításáról
46. 2014. évi XXI. törvény egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szológ törvénnyel összefüggő módosításáról
47. 2015. évi CLXV. törvény egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról
48. 2015. évi XXXII. törvény egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról
49. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
50. 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
51. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
52. 249/2012. (VIII.31.) Korm. rendelet a közszerológáti tisztviselők részére adható juttatásokról és egyes illetménypótlékokról
53. 25/1977. (VI.9.) MT rendelet az államigazgatási vezetők és ügyintézők képesítési rendszeréről
54. 374/2007. (XII.23.) Korm. rendelet az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről
55. 374/2007. (XII.23.) Korm. rendelet az Európai Unió soros magyar elnökségben közvetlenül résztvevők kiválasztásáról, képzéséről és anyagi elismeréséről
56. 38/1950 (I.29) MT sz. rendelet a közszerológáti alkalmazottak szológáti viszonyának egyes kérdéseire és a közszerológáti illetményekre vonatkozó
57. 38/1975. (XII.27.) MT. rendelet a nyugellátások és egyéb ellátások évenkénti rendszeres emeléséről szológ rendelkezések módosításáról
58. 415/2012. (XII.29.) Korm. rendelet az egyes közszerológáti tárgyú kormányrendeletek módosításáról
59. 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról
60. 454/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

## 7.4 Egyéb források

1. Amundi Alapkezelő Zrt. Javadalmazási Politikájának Tartalmi Kivonata. Hatályos: 2018-as üzleti évtől.  
[https://honlap.amundi.hu/content/dam/hungary/retail/official\\_documents/2018/Amundi%20Alapkezel%C5%91\\_Javadalmaz%C3%A1si%20politika\\_Tartalmi%20Kivonata\\_2018.pdf](https://honlap.amundi.hu/content/dam/hungary/retail/official_documents/2018/Amundi%20Alapkezel%C5%91_Javadalmaz%C3%A1si%20politika_Tartalmi%20Kivonata_2018.pdf)
2. Aon Legjobb Munkahelyek program. Elkötelezettség trendek és tanulságok. Aon Magyarország Kft., 2016. [http://bestemployerseurope.aon.com/hu/wp-content/uploads/2016/02/Aon-Hewitt\\_Magyarorsz%C3%A1gi-elk%C3%B6telezetts%C3%A9gi-trendek-%C3%A9s-tanuls%C3%A1gok-2015.pdf](http://bestemployerseurope.aon.com/hu/wp-content/uploads/2016/02/Aon-Hewitt_Magyarorsz%C3%A1gi-elk%C3%B6telezetts%C3%A9gi-trendek-%C3%A9s-tanuls%C3%A1gok-2015.pdf)
3. Deloitte: Első lépések a munkaerőpiacon.  
<http://www2.deloitte.com/hu/hu/pages/karrier/articles/first-steps-sajto-2015.html>
4. DGS Global: A HR Magyarországon: az Országos HR Benchmark Felmérés 2010.  
[http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal\\_OHRB\\_Felm%C3%A9r%C3%A9s\\_2010.pdf](http://dgsglobal.hu/wp-content/uploads/2013/10/DGSGlobal_OHRB_Felm%C3%A9r%C3%A9s_2010.pdf)
5. Ebben bezzeg élen járunk: minden negyedik magyar az államnak dolgozik  
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/ebben-bezzeg-elen-jarunk-minden-negyedik-magyar-az-allamnak-dolgozik.220981.html>
6. Jó Állam Jelentés 2017. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. [https://akfi-dl.unike.hu/jo\\_allam\\_jelentes\\_2017/JoAllamJelentes\\_2017\\_web.pdf](https://akfi-dl.unike.hu/jo_allam_jelentes_2017/JoAllamJelentes_2017_web.pdf)
7. Jóval feljebb húzták a magyar növekedési adatot  
<https://www.portfolio.hu/gazdasag/jocskan-feljebb-huztak-a-magyar-novekedesi-adatot.270023.html>
8. KSH Egy főre jutó GDP (1995-2017)  
[https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdec100.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html)
9. KSH fogyasztói index. [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_gsf001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_gsf001.html)
10. KSH gyorstájékoztató, keresetek 2017. január-december  
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1712.html>
11. Létminimum: 2015. <https://www.policyagenda.hu/elemlzesek/2016/letminimum-2015/#.XDJJ6VxKjIU>
12. Modernising Government. The way forward. OECD, Paris (France), 2015. pp. 174-177.  
<http://www.ntpu.edu.tw/~pa/course/syllabus/herman/96-2Modernising%20gov.pdf>

13. Performance related Pay Policies for Government Employees. OECD, Paris (France), 2005. pp. 74-75.  
[http://s3.amazonaws.com/zanran\\_storage/www.allamreform.hu/ContentPages/2478061912.pdf](http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.allamreform.hu/ContentPages/2478061912.pdf)
14. Raiffeisen Bank Zrt. Javadalmazási Politikája – Kivonat. Raiffeisen Bank Zrt. 2018.03.28.  
[https://www.raiffeisen.hu/documents/10165/12833/raiffeisen\\_bank\\_javadalmazasi\\_politikaja.pdf/1c594308-e0c6-496e-ab7f-c80980b6f1ae](https://www.raiffeisen.hu/documents/10165/12833/raiffeisen_bank_javadalmazasi_politikaja.pdf/1c594308-e0c6-496e-ab7f-c80980b6f1ae)
15. Tájékoztató a prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról.  
<https://www.hrportal.hu/c/tajekoztato-a-premumevek-programrol-es-a-kulonleges-foglalkoztatasi-allomanyrol-20050103.html>

## 7.5 Az értekezés ábráinak jegyzéke

- 2.1. ábra: A közszolgálati rendszermodellek főbb bérezési tulajdonságai
- 2.2. ábra: A közszolgálatunk fejlődési szakaszai a II. világháborút követően a rendszerváltásig
- 2.3. ábra: A II. világháborút követően kialakított bérezési rendszeren belül a bérmegállapítást befolyásoló tényezők
- 2.4. ábra: A közigazgatás bérrendszereinek összehasonlítását adó szempontok
- 2.5. ábra: A rendszerváltás előtti és utáni közigazgatási bérezési rendszer besorolási osztályai
- 2.6. ábra: A fogyasztóiár-index változása Magyarországon 1985-1993 között
- 2.7. ábra: A rendszerváltást követően kialakított besorolási osztályok éves átlagos alapilletmény emelkedésének százalékos mértéke
- 2.8. ábra: A fogyasztóiár-index változása Magyarországon 1992-2000 között
- 2.9. ábra: A köztisztviselői illetményalap változása Magyarországon 1992-2000 között
- 2.10. ábra: A bérezési rendszer változásait értékelő pontozásos módszer
- 2.11. ábra: A köztisztviselői illetményrendszer elemei
- 2.12. ábra: A Ktv. (és a Ktjv., és a Kttv.) bérezési rendszerének változásai 1992-2016 között
- 3.1. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők nemenkénti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)
- 3.2. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők nemenkénti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)
- 3.3. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők életkor szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)
- 3.4. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők életkor szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)
- 3.5. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 913)
- 3.6. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1607)
- 3.7. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása a kormányhivatal jogállású szerveknél (n = 912)
- 3.8. ábra: A kutatásban résztvevő tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása a fővárosi/megyei kormányhivataloknál (n = 1604)

- 3.9. ábra: A kompenzáció és javadalmazás humánfolyamataival összefüggő humán funkciók ellátásának megítélése a kormányhivatal jogállású szervek kormánytisztviselői esetében (n = 666)
- 3.10. ábra: A kompenzáció és javadalmazás humánfolyamataival összefüggő humán funkciók ellátásának megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatal kormánytisztviselői esetében (n = 1111)
- 3.11. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértékének kifejeződése, illetve szerepének megítélése a kormányhivatal jogállású szervek kormánytisztviselői esetében (n = 477)
- 3.12. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértékének kifejeződése, illetve szerepének megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatal kormánytisztviselői esetében (n = 742)
- 3.13. ábra: A közigazgatás béreképzésében szerepet játszó tényezők tisztviselői megítélése 2013-ban
- 3.14. ábra: Az összbérezés tényezőinek és azok szerepeinek megítélése
- 3.15. ábra: A közigazgatás béreképzésben szerepet játszó tényezők elvárt mértékének tisztviselői megítélése 2013-ban
- 3.16. ábra: A közigazgatás bérezési rendszerének tisztviselői átláthatósága és kiszámíthatósága (n = 475 és 740)
- 3.17. ábra: Az optimálisnak tartott előmeneteli és bérrendszer a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői szerint (n = 475)
- 3.18. ábra: Az optimálisnak tartott előmeneteli és bérrendszer a fővárosi/megyei kormányhivatalok tisztviselői szerint (n = 740)
- 3.19. ábra: Béremelési rendezőelvek figyelembevételének igénye a kormányhivatal jogállású szervek tisztviselői körében (n = 474)
- 3.20. ábra: Béremelési rendezőelvek figyelembevételének igénye a fővárosi/megyei kormányhivatal tisztviselői körében (n = 739)
- 3.21. ábra: Bruttó hazai termék alakulása (%) 2008-2016 között
- 4.1. ábra: A Kttv. és az Áttv. illetményrendszerének besorolási osztályai
- 4.2. ábra: Az állami tisztviselők tárgyévi illetményének meghatározásakor figyelembe veendő szempontok
- 4.3. ábra: A Kttv.-n belül kialakított besorolási osztályok éves átlagos alapilletmény emelkedésének százalékos mértéke
- 4.4. ábra: A fizetési fokozatokban történő előmenetel a Kttv. besorolási osztályain belül

- 4.5. ábra: Az előmeneteli fokozat szerinti illetményben történő előmenetel az Áttv. besorolási osztályai belül
- 4.6. ábra: A Kttv. és az Áttv. besorolási osztályaihoz tartozó fizetési, illetve legkisebb előmeneteli fokozatok közötti illetményváltozás mértéke 40 éves szolgálati idő alatt
- 4.7. ábra: Helyes, vagy nem helyes, ha az állam a jelenleginél több pénzt fordít a közszolgálati dolgozók fizetésére?
- 4.8. ábra: A rendszeres havi bruttó átlagkeresetek alakulása Magyarországon 2000-2015 között
- 4.9. ábra: A tisztviselői illetményalap alakulása Magyarországon 2000-2018 között
- 4.10. ábra: A közszolgálatban dolgozók a teljes munkaerő-állomány arányában (2013,%)
- 4.11. ábra: A magyar GDP éves növekedési üteme 2003-2017 között (%)
- 4.12. ábra: A frissdiplomás pályakezdekők által elvárt, megkapott, és a közszolgálat által biztosított jövedelmek hozzávetőleges mértéke (Ft/hó)
- 4.13. ábra: A bérezési rendszerek alaptípusai
- 4.14. ábra: A magyar közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás fejlettségi állapota
- 4.15. ábra: Az állami tisztviselői bérrendszer SWOT analízise
- 5.1. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők nemenkénti megoszlása (n = 468)
- 5.2. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők életkor szerinti megoszlása (n = 468)
- 5.3. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők iskolai végzettség szerinti megoszlása (n = 468)
- 5.4. ábra: A kutatásban résztvevő állami tisztviselők munkakörök szerinti megoszlása (n = 468)
- 5.5. ábra: Az összbérezésben szerepet játszó tényezők mértékének kifejeződése, illetve szerepének megítélése az állami tisztviselők esetében (n = 315)
- 5.6. ábra: Az állami tisztviselők véleménye a bérképzésben szerepet játszó tényezőkről 2018-ban (n = 315)
- 5.7. ábra: Az állami tisztviselők javaslata a bérképzésben szerepet játszó tényezőkre 2018-ban (n = 314)
- 5.8. ábra: A béremelést és a bérek eltérítésének mértékét jelenleg befolyásoló tényezők 2018-ban (n = 313)
- 5.9. ábra: A béremelést és a bérek eltérítésének mértékét befolyásoló elvárt tényezők 2018-ban (n = 312)



## **7.6 Az értekezés táblázatainak jegyzéke**

- 1.1. táblázat: A hipotézisek vizsgálata során domináló kutatási módszerek
- 2.1. táblázat: A besorolási munkakörök és a hozzájuk tartozó bértételek a rendszerváltást megelőző időszakban
- 2.2. táblázat: Az I. és a II. besorolási osztályba tartozó munkavállalók bér- és besorolási rendszere a rendszerváltást követően
- 2.3. táblázat: Az III. és a IV. besorolási osztályba tartozó munkavállalók bér- és besorolási rendszere a rendszerváltást követően
- 2.4. táblázat: A kötelező béremelések alapbérhez viszonyított százalékos mértéke a rendszerváltás időszakában
- 2.5. táblázat: A kiértékelés során alkalmazott összefoglaló táblázatos mintája
- 2.6. táblázat: Vezetői alapilletmények a Ktv.-ben
- 2.7. táblázat: A címzetes címek feltételeinek változása 1998.01.01 napjától
- 2.8. táblázat: A köztisztviselői képzettségi póték szintjei és mértékei
- 2.9. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az I. besorolási osztályon belül
- 2.10. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az II. besorolási osztályon belül
- 2.11. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az III. besorolási osztályon belül
- 2.12. táblázat: Az illetményrendszer új elemei az IV. besorolási osztályon belül
- 2.13. táblázat: Az I. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatok változása
- 2.14. táblázat: Az II. besorolási osztályon belüli besorolási fokozatok változása
- 2.15. táblázat: A központi közigazgatás illetménykiegészítési rendszere 2001.07.01 napjától
- 2.16. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere 2001.07.01 napjától
- 2.17. táblázat: A vezetők alapilletményének változása 2001.07.01 napjától
- 2.18. táblázat: A III. besorolási osztály (ügykezelők) besorolási illetményrendszere 2003.07.01 napjától
- 2.19. táblázat: Változások az adható nyelvpótlékok vonatkozásában 2003.07.01 napjától
- 2.20. táblázat: Változások a kötelezően adandó nyelvpótlékok vonatkozásában 2003.07.01 napjától
- 2.21. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere (felsőfokú végzettségű tisztviselők vonatkozásában) 2007.07.15 napjától
- 2.22. táblázat: Az önkormányzati közigazgatás illetménykiegészítési rendszere (középfokú végzettségű tisztviselők vonatkozásában) 2007.07.15 napjától

- 2.23. táblázat: A soros magyar EU elnökség alatt adható EU-elnökségi pótlék mértéke (A)
- 2.24. táblázat: A soros magyar EU elnökség alatt adható EU-elnökségi pótlék mértéke (B)
- 2.25. táblázat: A vezetői pótlék mértékének változása a Kttv. 134. § (4) bekezdése alá tartozó szervezetek esetében 2013.01.01 napjától
- 2.26. táblázat: A Ktv. (és a Ktjv., és a Kttv.) bérezési rendszerének változásai 1992-2016 között
- 3.1. táblázat: Az általános bérrendszerek legfontosabb jellemzői
- 3.2. táblázat: A humán funkciók és a hozzájuk kapcsolódó folyamatok jövőbeni fontosságának megítélése a kormányhivatal jogállású szervek munkatársai között (n = 595)
- 3.3. táblázat: A humán funkciók és a hozzájuk kapcsolódó folyamatok jövőbeni fontosságának megítélése a fővárosi/megyei kormányhivatalok munkatársai között (n = 981)
- 3.4. táblázat: A közigazgatásban létező egyéni ösztönzés eszközei és azok funkciói
- 3.5. táblázat: A bérképzési tényezők szerepváltozásai a kormánytisztviselők esetében 2013-ban
- 3.6. táblázat: Mi határozza meg a bérek nagyságát Magyarországon?
- 3.7. táblázat: A minimálbér, a garantált bérminimum és az illetményalap változása 2008-2018 között
- 4.1. táblázat: A Kttv. I. és II. besorolási osztályához tartozó fizetési fokozatok
- 4.2. táblázat: Az állami tisztviselők és az állami ügykezelők előmeneteli fokozatai és az azokhoz tartozó illetmények alsó és felső határai
- 4.3. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a munkakört betöltő egyén teljesítménye milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)
- 4.4. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a betöltött munkakör piaci értéke (versenyképessége) milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)
- 4.5. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a betöltött munkakör szervezetén belüli relatív értéke milyen mértékben játszik szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszania a jövőben a bérezés szempontjából (2013)
- 4.6. táblázat: A minimálbér és a létminimumértékek változása 2010-2015 között
- 4.7. táblázat: Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás személyi állományának véleménye arról, hogy a munkakört betöltőnek adományozott címek milyen mértékben

játszanak szerepet jelenleg, illetve kellene szerepet játszaniuk a jövőben a bérezés szempontjából (2013)

5.1. táblázat: A bérképzési tényezők szerepváltozásai az állami tisztviselők esetében 2018-ban

5.2. táblázat: A tisztviselők által azonosított bérképzési tényezők változása 2013 és 2018 összehasonlításában

## 7.7 Az értekezés mellékleteinek jegyzéke

A kérdőíves kutatás eredményeinek feldolgozott háttéradatai (2013):

1. melléklet Az Ön szervezeténél az emberi erőforrás gazdálkodással foglalkozó szervezeti egység(ek), vagy szakember(ek) a KOMPENZÁCIÓ ÉS JAVADALMAZÁS HUMÁNFOLYAMATÁNAK részeként az alábbiak közül milyen HR funkciókat látnak el, és ezeket milyen gyakorisággal, valamint eredményességgel teszik?
2. melléklet Melyek azok a HR folyamatok és az alájuk tartozó HR funkciók, amelyek – meggyőződése szerint – a jövőben kulcsfontosságú szerepet fognak játszani az Ön szervezete életében, azaz leginkább befolyásolják annak eredményességét, sikerességét?
3. melléklet Ön szerint a közszolgálatban foglalkoztatottak alapilletményére, beosztási illetményére épülő összbérezésében milyen tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet?
4. melléklet Ön szerint a közszolgálatban foglalkoztatottak bérezésében a jövőben milyen tényezőknek és ilyen mértékben kellene szerepet játszaniuk?
5. melléklet Ön szervezete a személyi állomány részére milyen béren kívüli juttatásokat tudott biztosítani az elmúlt évben?
6. melléklet Az Ön számára mennyire átlátható és kiszámítható a közszolgálaton belüli bérezés jelenlegi rendszere, jogi szabályozása, alkalmazott gyakorlata?
7. melléklet A közszolgálaton belül milyen előmeneteli és bérrendszert tartana optimálisnak, motiválónak?
8. melléklet A közszolgálaton belüli béremeléseknél milyen mértékben venné figyelembe az alábbi rendezőelveket?

A kérdőíves kutatás eredményeinek feldolgozott háttéradatai (2018):

9. melléklet Ön szerint a munkahelyén foglalkoztatottak bérezésében milyen tényezők és milyen mértékben fejeződnek ki, illetve játszanak szerepet?
10. melléklet Ön szerint a munkahelyén foglalkoztatottak bérezésében a jövőben milyen tényezőknek és milyen mértékben kellene kifejeződnie, illetve szerepet játszania?
11. melléklet Ön szerint a munkahelyén belüli béremelés és a bérek eltérítésének mértéke mennyire függ az alábbi tényezőktől?
12. melléklet Ön szerint a munkahelyén belüli béremelés és a béreltérítés mértékének mennyire kellene függenie az alábbi tényezőktől?

13. melléklet Az elmúlt öt évben munkahelye az Ön számára általában milyen béren kívüli juttatásokat biztosított?

## **8. SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE**

2018

### **Ösztönzésmenedzsment a közszolgálatban**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. ISBN 978-615-5870-37-8

2017

### **Human Controlling In Public Administration**

Selye János Egyetem, Komarno. ISBN 978-80-8122-225-2

2016

### **A civil közigazgatás bérrendszerének megújulása és fenntarthatósága**

Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara Gazdasági Szolgáltatások Tagozat, XX. Tanácsadó Osztály, Budapest. ISBN 978-963-89734-3-6

### **A közszolgálat javadalmazási rendszerének fejlődése Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig**

Társadalom és Honvédelem. XX. évfolyam, 2016/2. szám

Nordex Nonprofit Kft., Budapest. ISSN 1417-7293

### **A közszolgálat „új” bérrendszere a rendszerváltás időszakában**

Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. ISBN: 978-615-5586-09-5

### **Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment című könyv egyes fejezetei**

VI. fejezet: Az ösztönzésmenedzsment (kompenzáció és javadalmazás) humán folyamata és humán funkciói (50%-os társszerzőként)

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest. ISBN 978-615-5527-96-8

### **Management decisions in the field of integrity-based human resource management within public administration**

TAYLOR Gazdálkodás- és szervezéstudományi folyóirat, 2016/2. szám, VIII. évfolyam 2. szám No 23.

2015

**Challenges of incentive compensation management among public officials**

Líceum Kiadó Eger, Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest. ISBN 978-615-5509-96-4

**Kompetencialapú javadalmazás a közzolgálati tisztviselők körében**

HR & Munkajog, 6. évfolyam, 1. szám

Wolters Kluwer Kft., Budapest, ISSN 2063-7101

**Közzolgálati HR menedzsment** című könyv egyes fejezetei

V. fejezet: A vezetés és az emberierőforrás-gazdálkodás új kihívásai (15%-os társszerzőként)

X. fejezet: Integritás, fenntarthatóság, diszkrimináció, esélyegyenlőség és hivatásetika a közzolgálati emberierőforrás-gazdálkodásban (25%-os társszerzőként)

XI. fejezet: A közzolgálat és a versenyszféra emberierőforrás-gazdálkodásának egyezőségei és különbségei (20%-os társszerzőként)

NKE Szolgáltató Kft., Budapest. ISBN 978-615-5527-32-6

**The Correlation Between HIPA and the Reform of Public Administration**

Társadalom és Honvédelem. XIX. évfolyam, 2015/4. szám

NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest. ISSN 1417-7293

2014

**A közzolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései**

Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás. 2014/4 (50%-os társszerzőként)

NKE Szolgáltató Kft., Budapest. ISSN 2063-9058

**A közzolgálati illetményrendszer aktuális kérdései**

Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás. 2014/2 (50%-os társszerzőként)

NKE Szolgáltató Kft., Budapest. ISSN 2063-9058

**A közszołgálat személyi állományának véleménye a közszołgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről. Stabil alap, vagy időzített bomba?**

(„Közszolgalati Humán Tükör 2013” résztanulmány)

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. ISBN 978-615-5269-48-6

**Stratégiai emberi erőforrás menedzsment a közszołgálaton belül. A szervezeti célok elérésének záloga?**

(„Közszolgalati Humán Tükör 2013” résztanulmány)

Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest. ISBN 978-615-5269-43-1