
A közszolgálati (állami) tisztségviselők előmeneteli- és illetményrendszerének fejlődési irányai *

Bencsik András **

1. Alapvetés

Korszakunk jogalkotásával összefüggésben két jellegadó sajátosság emelhető ki: egyrészt az elmúlt közel 8-10 évet egy ún. változási-változtatási szükséghelyzet jellemezte, amely Magyarország államszervezetének felépítésével, működésével kapcsolatban erőteljesen megnyilvánult, másrészt azóta is dinamikus működés jellemzi a jogalkotást, amely folyamatosan alakítja, változtatja a közigazgatás működéséhez rendelkezésre álló (törvényi és rendeleti szintű) kereteket.¹ Ebben a körben nem szorul igazolásra az, miszerint a közigazgatás egy komplex rendszer, amelynek – Lőrincz Lajos megfogalmazása szerint – három alrendszerét különböztethetjük meg: a szervezetet, a személyzetet és a működést.²

A tanulmány terjedelmi korlátai miatt jelzem, hogy nem törekszem a közigazgatás világát ért módosítások átfogó áttekintésére, a továbbiakban kizárólag a közigazgatás személyi állományában bekövetkezett, a közszolgálati jogviszony egyes tartalmi elemeivel (ti. az előmeneteli- és az illetményrendszerrel) kapcsolatban Magyarországon realizálódó főbb változásokról szólok. A közszolgálattal kapcsolatos jogalkotás alapvető jelentőségűnek tekinthető, mivel – Szamel Lajos gondolatait kölcsönözve – a személyzetnek meghatározó szerepe van a közigazgatás működtetésében, mivel a „gyatra személyzet (...) a legkedvezőbb egyéb feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben közömbösíteni”.³

Ezt a jogalkotó már az 1990. évi gazdasági-társadalmi-politikai változásokat követően felismerte és – lényegében egy ún. nevezett monista koncepciót követve

* A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

** Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ Jól érzékeltetik ezt azok a számszerűsíthető adatok, amelyek az 1990 és 2010 közötti, valamint a 2010 utáni időszakban realizálódó jogalkotási (törvényalkotási) hajlandóságot mutatják.

² Vö. Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2010. 19-20. o.

³ Vö. Szamel Lajos: A közigazgatás személyzete. Pécs 1996. 1. o. Idézi Fábrián Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2016. 29. o.

– a köztisztviselőők jogállásáról szoló 1992. évi XXIII. törvény elfogadásával teljesítette ilyen irányú penzumát. Megállapítható ezzel összefüggésben az is, hogy a munkakapcsolat egyben személyes kapcsolat is, amely különleges, bizalmi jegyekkel átszótt relációvá teszi a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat.⁴ Ez a felismerés vezetett odáig, hogy – több lépcsőben – a törvényhozó újrászabályozta a közszerológálati- és a magánmunkajog viláát is az elmúlt években. A közigazgatás személyi állományába tartozó tisztviselőők jogállását a jogalkotó mára differenciáltta tette, elegendő ebben a körben a kormánytisztviselőők jogállásáról szoló 2010. évi LVIII. törvényre, a közszerológálati tisztviselőőkről szoló 2011. évi CXIX. törvény elfogadására vagy éppen – a legújabb fejleménynek tekinthető – az állami tisztviselőőkről szoló 2016. évi LII. törvényre gondolni.

A mélyebb elemzés előre bocsátását e helyütt mellőzve indokoltnak mutatkozik rámutatni arra, hogy a jelzett két törvénymű tekintetében – finoman szólva – is felvethető a szabályozás indokoltságának és motivációinak kérdésköre. A korábbi monista (a hangsúlyt kizárólag a köztisztviselőői státuszra helyező) szabályozás megváltoztatása mögött az a jogalkotói célkitűzés rajzolódik ki, hogy a közigazgatásban (közelebbről a Kormány alárendeltségében működő államigazgatási szerveknél) egy, a foglalkoztató közigazgatási szerv igényei szerint könnyebben alakítható (értsd: módosítható, megszüntethető stb.) jogviszony kerüljön intézményesítésre. Ezt a célt „váltotta apró pénzre” a kormánytisztviselőői (majd az állami tisztviselőői) jogviszony bevezetése, a fokozott lojalitást tisztviselőői kötelezettségként rögzítő, a kormányzati igazgatásról szoló T/3610. számú törvényjavaslat pedig tovább halad ezen az úton.

Látható tehát, hogy a jogalkotó többlépcsős újratervezést hajtt(ott) végre a közszerológálati jog hazai rendszerében. Az alapvető fejlesztési irányokat a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban (a továbbiakban: MP) foglalta össze a jogalkotó, amelynek értelmében a kormányzat új alapokra kívánta helyezni a magyar személyzeti igazgatást.⁵

2. A közszerológálati szabályozás sarokpontjai a Magyar Programban

Magyar Zoltán 1942-ben megjelent „Magyar közigazgatás” című alapművében azzal a megkérdőjelezhetetlen állítással kezdi a közszerológálat tárgyalását, hogy „[a] közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz”.⁶ A Magyar Program – a közigazgatás személyzete

⁴ Ezzel összefüggésben ld. bővebben Mélypataki Gábor: A közszerológálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. MTA Law Working Papers 2015. 23. sz. 7. o.

⁵ A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program letölthető innen: <http://magyarprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyar-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2016.12.06)

⁶ Vö. Magyar Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1942. 129. o.

vonatkozásában – mindenekelőtt fogalmi alapkérdéssel kezdi a közigazgatási reformfolyamatok vonatkozó prioritásainak tárgyalását, előbb törekszik kijelölni a közszolgálat „hatókörét”, közelebbről azokat a személyeket, amelyekre a kormányzat ki kívánja terjeszteni a közigazgatási személyzetet érintő rezsimit. Kiemelésre érdemes ezzel összefüggésben, hogy a Magyary Program kiterjesztően értelmezi a közszolgálat fogalmát, mivel beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban tevékenykedő kormánytisztviselőket (köztisztviselőket, állami tisztviselőket), ezenkívül a katonákat és rendőröket (fegyveres, illetve más hivatásos állomány tagjait), továbbá mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.

A közigazgatást érintően megfogalmazott stratégiai fejlesztési prioritások meghatározásakor komoly érvek hozhatók fel a személyi kör ily tágan történő kijelölése mellett, a jelzett kormányzati alapállást azonban maga a Magyar Program is alá kívánja támasztani. A közszolgálat tág értelmezését a dokumentum azért tartja követendő útnak, mivel „az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása.”⁷ Az idézett rendelkezéssel összefüggésben két kormányzati cél látszik kikristályosodni.

Egyrészt stratégiai célként rögzíti a dokumentum az átjárhatóság biztosítását, közelebbről azt, hogy a több ponton is egymással érintkező életutak között legyenek kapcsolódási pontok, a közszolgálaton belül nyíljon – a jelenleginél nagyobb mértékben – lehetőség a mobilitásra. Másrészt kiolvasható a megfogalmazásból egy ún. jogalkotói alapállás is, amelynek a lényegét abban ragadja meg a Magyary Program, hogy „a magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása megköveteli, hogy az önkormányzatoknál, illetve az ún. autonóm szerveknél alkalmazásban állók, köztisztviselők jogállását érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák”. Ez az elgondolás szoros összefüggésben áll azzal, hogy a közigazgatás személyi állományának egészét azonos szabályozási és fejlesztési elvek mentén kívánja a jogalkotó „újratervezni”, ezzel egységes közszolgálati szabályozást teremtve. Tekintettel arra, hogy a fenti alapvetést követően a dokumentum alapvetően két területre koncentrált: az ún. személyzeti igazgatásra, valamint a közszolgálati életpályára, az alábbiakban ezt a szerkezeti felosztást követve tárgyalom én is a közszolgálat átalakításával összefüggésben deklarált stratégiai elgondolásokat.

2.1. Az előmeneteli- és illetményrendszer centruma: a személyzeti igazgatás. A személyzeti igazgatás tekintetében elkerülhetetlen az állami személyzeti politika elmúlt évtizedeinek áttekintése és értékelése. Ezzel összefüggésben a Magyary Program éles kritikával illeti a rendszerváltás után végbement, a közszolgálatra vonatkozó átalakítási kísérleteket, rögzíti továbbá azt, hogy „[a] közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia. A közszolgálatról való gondolkodás az elmúlt

⁷ Magyary Program 11.0 42. o.

időszakban a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozás-centrikus megközelítés [pedig] háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.”⁸

Kétségtelen tény, hogy az elmúlt években ún. szabályozás-központú aspektusból közelített a jogalkotó a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi rezsimhez, amely önmagában a szabályozási környezet átalakításától várta a hatékony és igazságos személyzeti jog kiépítését. Megfelelően érzékelteti ezt az a számszerűsíthető tény, amely szerint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez (a továbbiakban: Ktv.) hatálybalépését követően közel nyolcvan alkalommal nyúlt hozzá a törvényhozó.⁹

Ugyancsak fejlesztési irányként utal a Magyary Program az egységes személyzeti politika alakításának realizálására, amelynek zálogát egy ún. koordinációs központi szint kiépítésében látja a dokumentum. Kétségtelen tényként vagyunk kénytelenek elfogadni azt, hogy az egységes elveket nélkülöző, párhuzamosan futó személyzeti döntések rendkívül homogén életpályákat eredményeztek, ebből fakadóan a program célként határozza meg azt, hogy központi szinten kell összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. A fent említett koordinációs szint küldetése egyrészt alapvetően a közigazgatási személyzetpolitika irányának és elveinek kidolgozása, másrészt annak megvalósítása, az ágazati érdekeken felülemelkedve, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolva.

Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy az elmúlt években kétségtelenül történtek olyan egységesítést célzó törvénymódosítások, amelyek alkalmasak a jelzett célok elérésére, az ezáltal a szabályozásba került jogintézmények közül azonban vannak olyanok is (pl. a vezető kifogásolási joga), amelyek kontra produktívak, mivel nem csupán az egységes személyzeti politika kialakítására, hanem a szakmaiságon kívüli szempontok széles körű érvényesítésére is alkalmasak lehetnek.¹⁰

A személyzeti igazgatás kulcskérdéseként emelhető ki továbbá a „megfelelő munkáltatói képesség”, közelebről az, hogy „az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak”.¹¹ Itt lényegében a tanulmány elején idézett, Szamel Lajostól származó megállapításnak a(z) (f)elismeréséről van szó, amelynek lényege abban foglalható össze, miszerint „[a] leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a jól irányított és hivatásukat magas színvonalon teljesíteni képes tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési nehézségeket is meg tudja oldani a

⁸ Magyary Program 11.0 43. o.

⁹ A korábbi módosítások mögött meghúzódó esetenkénti ötletszerűség érhető tetten abban is, hogy 13 alkalommal a költségvetési törvénnyel, 27 alkalommal pedig valamely törvénymódosítás záró rendelkezései között elbújtatva került sor a Ktv. módosítására.

¹⁰ A fenti kormányzati elképzelések realizálása érdekében került sor egyebek mellett a feszes létszámgazdálkodás megvalósítására, továbbá egyes (javadalmazást és szabadságolást érintő) munkáltatói intézkedések összehangolására.

¹¹ Magyary Program 11.0 44. o.

közigazgatás”. Ezen kívül prioritásként jelenik meg a közigazgatás olyan irányú képességének kialakítása is, amely a feladattömeg tagolásával és tudatos ütemezésével lehetővé teszi az állomány egyenlő terhelését, így különösen az eseti feladat-végrehajtásra az állományon belül az erőforrások mozgósítását, átcsoportosítását.

A Magyary Program végrehajtásának konkretizálása céljából kibocsátott Magyary Program 12.0 a kormányzati személyzeti rendszer négy szintje között tesz különbséget, ezzel kijelölve a rendszerirányítás dimenzióit:

- stratégiai központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, utána: Miniszterelnökség),
- módszertani központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, utána: Miniszterelnökség),
- „önbecsülési központ” (Magyar Kormánytisztviselői Kar),
- képzési központ (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).¹²

A stratégiai központ funkciója a kormányzati személyzeti stratégia fő irányainak kidolgozása, valamint a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás előkészítése; a módszertani központ feladata a kiválasztással, a toborzással, kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési- és vizsgarendszer módszertani kialakítása; míg a képzési központ a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat látja el 2012. január 1-je óta. A Magyar Kormánytisztviselői Kar profilját alapvetően a tisztviselői érdekvédelem, valamint a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex kialakítása jelenti, ennek jelentőségére később – a közszolgálati etikával összefüggésben – visszatérek.

2.2. Az előmeneteli- és illetményrendszer összekapcsolódása: a közszolgálati életpálya. A Magyary Program – az eddig írtakból következően – alapvetően konzekvens logika szerint közelít az ún. beavatkozási területekhez (ti. a szervezethez, a hatáskörhöz, az eljáráshoz és a személyzethez): előbb értékeli az adott szegmens vonatkozásában 1990 óta realizálódó gyakorlatot, majd kijelöli az alapvető fejlesztési irányokat, amelyeket pedig összekapcsol a helyesnek vélt intézkedési „csomaggal”. Ez a megközelítés jellemzi a közszolgálati életpálya tárgyalását is, amellyel összefüggésben a dokumentum arra az álláspontra helyezkedik, hogy korábban merev közszolgálati rendszert hozott létre a jogalkotó, ennél fogva a gyakorlatban nem egy stabil, kiszámítható életpálya valósul meg. A Magyary Program alapvetően egyes munkáltatói intézkedésekkel összefüggésben fogalmaz meg kritikákat a korábbi szabályozást illetően:

- „a kinevezés, az előmenetel és a tisztviselőkkel kapcsolatos lehetséges intézkedések szabályozása nagyon szűk mozgástérben teszik csak lehetővé a vezetői mérlegelést”
- „az illetményrendszer a javadalmazást nem a kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez köti”
- „[a javadalmazási rendszer] nem sarkallja a tisztviselőt jobb teljesítményre, ami ugyan nem nélkülözhetetlen, de fontos eleme az ösztönzésnek”

¹² Magyary Program 12.0 57-59. o.

– „a megfelelő szakmai karrier láttatása az állomány meghatározó részénél alapvető igényt jelent”.¹³

A közzolgálatra vonatkozó jogi szabályozás egyik sarkalatos kérdése a javadalmazás kérdésköre, jól mutatja ezt az a jogalkotói aktivitás, amely a jogintézményt kíséri. Ezzel összefüggésben kiemelendők Magyary szavai azzal kapcsolatban, hogy az illetményrendszer nem képezte mindig immanens részét a személyzeti jognak: „[a] közzolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással”.¹⁴ Csupán a XVII-XVIII. század óta vált általánossá az ún. állandó alkalmazás, amely egy idő után szoros kapcsolatot mutatott a vagyoni jellegű juttatásokkal, a megfelelő feladatmegosztás érdekében a szakértelem és a tapasztalat megszerzésével, amely lényegében az alkalmazás feltételét jelentette a különböző államok jogi szabályozásában.

A fenti megállapítások alapján a dokumentum egy új közzolgálati életpálya modell kialakítására tesz javaslatot. Az MP 11.0 szóhasználatával élve „az erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közzolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti”. A hivatkozott fejlesztési irány a közzolgálati életpályára vonatkozó szabályozás tekintetében alapvetően három sarkalatos pontot nevesít: a stabilitás biztosítását, a teljesítmény számbavételét, valamint az etikai alapvetésre épülő közzolgálatot.

A deklarált jogalkotói célkitűzések közül az első kettő – kiindulását tekintve – egymással ellentétes szabályozási megoldásokat igényel, így a dokumentum szellemének értelmében egy olyan „vegyes” modell kialakítása indokolt, amely megőrzi a stabilitást garantálni képes karrier-rendszer értékeit, ugyanakkor lehetőséget teremt a változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodásra is. A program megfogalmazása szerint a hatékony munkavégzés három feltétel egyidejű fennállása mellett érvényesülhet, ezek

- a szakmai tudás („tudja”),
- az elkötelezettség („akarja”), valamint
- a bizalom („hagyják”).

Anélkül, hogy a fenti, hangzatos feltételek részletesebb tárgyalásába bocsátkoznék, annyit indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy a szakmai tudás alapvetően a kiválasztási rendszerhez, valamint a képzés (képesség- és készségfejlesztés) témaköréhez; míg az elkötelezettség a tételezett célrendszer ismeretéhez és az azzal való tényleges azonosuláshoz kapcsolódik, amely jellegénél fogva a közzolgálati tisztviselők kötelezettségeiként, illetve a hivatásetikai elvárások között jeleníthetők meg a közzolgálati jogviszonyban. A bizalom kérdésköre ezzel szemben akár ellentétes irányú elvárásként is megfogalmazható, lényegében a közzolgák védelmét realizálja a „főnökkel” szemben, amely egyszerre jelenti a szükséges végrehajtói mozgástér rendelkezésre bocsátásának szükségességét, valamint az állam nevében eljáró tisztviselők befolyásmentességének és

¹³ Magyary Program 11.0 44. o.

¹⁴ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 130. o.

„érinthesetlenségének” jogi értelemben vett biztosítását. Magyary Zoltán szavaival élve „[a] feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megérti az alantasát, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani”. A vezető és a beosztottak közötti viszonytal kapcsolatban elvi éllel rögzíthető az az elvárás, „hogy az alárendelt négyszemközt mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje”.¹⁵

A Magyary Program elvi éllel juttatja kifejezésre azt, hogy a jövőbeli cél – szemben a korábbi jogalkotási gyakorlattal – nem az egymás mellett, elszigetelten futó életutak fenntartása, hanem közös kapcsolódási pontok kialakítása annak érdekében, hogy „a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást, váltást is”. A dokumentum ilyen kapcsolódási pontként tekint a hivatásetikai normákra, a munkakör-alapú rendszerre, a kiválasztási rendszerre, az értékelésre, az előmenetel és a javadalmazás szabályozására, a képzési- és vizsgarendszer átalakítására, valamint a rendszerirányításra és az „állami gondoskodásra” egyaránt. Kiemelendő, hogy e tanulmány terjedelmi keretei nem teszik lehetővé a közszolgálati jogviszony összes itt jelzett komponensének részletekbe menő tárgyalását, így a következőkben a Magyary program – téma szerinti – értékelésével összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom indokoltnak. A Magyary Program beleesett a saját „műfaja” rejtette csapdába: vegytiszta igazságnak vélt prekonceptiókból kiindulva viszonylag részletes és szisztematizált cselekvési tervet fogalmazott meg, a deklaráltak valóra váltása azonban kissé egyenetlenre sikeredett. Jól példázza ezt az a tény, hogy 2012-ben és 2013-ban még fontosnak (és vállalhatónak) tartotta a kormányzat azt, hogy megvonja a kitűzött célok és a megvalósult intézkedések mérlegét, a későbbi években viszont lényegében megszűnt az ilyen irányú monitoring tevékenység.

A közszolgálati életpálya és az előmeneteli- és illetményrendszer témakörével összefüggésben pedig elegendő utalni az előmenetel évek óta érzékelhető anomáliáira, valamint arra a realitásra, hogy a közszférában meghirdetett és több alkalommal elhalasztott (egyébiránt jogviszony-váltásokhoz kötött) bérelemelésnek – a kormányzati igazgatásról szóló törvényjavaslatból egyszerűen kiolvasható módon – éppen a napjainkban folyó nagyarányú létszámcsökkentés árán teremti meg a jogalkotó a pénzügyi háttérét.

3. A közszolgák pénzügyi előnyeiről

Korábban már érintettük a közszolgálati jogviszony mögött meghúzódó jogalkotói filozófiát, ami egy sajátos „szolgáltatás-ellenszolgáltatás” logikát ültet át a személyzeti jogba. Közlebről arról van szó, hogy a tisztviselők számára egyes többletkötelezettségekért – így egyebek mellett a főállású foglalkoztatásért, a lojalitásért, a nemzeti érdekek szem előtt tartásáért – cserébe többletjogokat biztosít a szabályozás. Ezeknek a többlet jogosultságoknak (vagy más elnevezéssel: privilégiumoknak) a körébe tartozik a fokozatos, megfelelő

¹⁵ Magyary Zoltán: i. m. 132. o.

munkavégzéshez kapcsolódó előmenetelhez való jog, valamint a financiális oldalt realizáló illetményrendszer kiépítése.

A közszerológálati tisztségviselőőknek a tényleges szológálatban illetmény, a tényleges szológálatból való kilépés után a törvényben megállapított esetekben nyugellátás jár, amelyet nyugdíjnak, illetve végkielégítésnek nevezünk. Magyary Zoltán 1942-ben akként fogalmazott, hogy „[a] közhivatalnokok mai illetmény- és nyugdíjazási rendszere hosszú fejlődés eredménye”, ez a tendencia – a hatályos reguláció fényében pedig – még hangsúlyosabban aláhúzható.¹⁶ A korabeli szabályozásról elmondható, hogy a törvényhozó – háttérnormaként – az állami alkalmazottakra kialakított rendszert tekintette bázisnak, ahhoz képest a többi szológálatadók is illetmény- és nyugdíjazási rendszerükben az államhoz igazodtak (értelemszerűen a részleteket érintő eltérések meghatározásával).¹⁷

A korabeli szabályozás a díjazás rendszerének négy összetevője között tett különbséget, ezek az alábbiak voltak: (1) a fizetés, (2) a lakásbér, (3) a családi pótlék, valamint (4) az egyéb pótlékok. A jelenlegi rendszer lehetséges továbbfejlesztési irányainak kijelölése tekintetében elengedhetetlen a korábbi szabályozás áttekintése, ennél fogva a következőkben röviden bemutatom az 1945 előtti regulációs főbb összetevőit.

3.1. A fizetés. Az állami tisztségviselőők fizetési osztályokba, azon belül fizetési fokozatokra oszlottak. Kiemelendő azonban, hogy bizonyos hivatások állományának tagjai fizetési csoportokba és azokon belül fizetési fokozatokba (bírák, ügyészek), míg mások csak fizetési fokozatokba tartoztak (tanárok, tanítók, óvónők, kezelő(nő)k, díjnokok, altisztek, szológák). Értelemszerűen mutatott némi eltérést a védelmi igazgatás személyi állománya, amelynek értelmében a honvédség és csendőrség havidíjasai (tisztsjei) rangosztályokba és azokon belül havidíjfokozatokba, a honvédség, csendőrség és rendőrség altisztsjei és legénységi állományú egyénei rendfokozatokba és azokon belül fokozatokba tartoztak.

Párhuzamba állítható a hatályos szabályozással az a jogalkotói megoldás, hogy a fizetési osztályokba, fizetési csoportokba és rangosztályokba sorolt állások számát az állami költségvetés állapította meg. Költségvetési szempontból egységességet és garanciát jelentett az a rendelkezés, amelynek értelmében az alsóbb fizetési osztályból vagy csoportból a magasabbba a tisztségviselő kinevezés útján akkor juthatott, ha üresedés keletkezett; az alacsonyabb fizetési fokozatból ugyanannak a fizetési osztálynak magasabb fizetési fokozatába pedig fokozatos előléptetés útján akkor, ha az előírt ún. várakozási időt eltöltötte, ami rendszerint három év volt.¹⁸

Azoknál, akik csak fizetési fokozatokba tartoztak, az illető minőségben eltöltött évek száma irányadó, tehát az előlépés időpontja előre ismeretes volt, ennél fogva ún. automatikus előlépési rendszert épített ki a korabeli szabályozás. Az állami

¹⁶ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 408. o.

¹⁷ Az állami tisztségviselőőknek I-XI. fizetési osztályba sorozását az 1893: IV. tc. vezette be, amely később is az illetményrendszer alapját képezte. Az állami tisztségviselőők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyeinek és árváinak nyugellátására vonatkozó legfontosabb hatályos törvény az 1912: LXV. tc. volt.

¹⁸ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 408-409. o.

rendszerű altisztek négy csoportba tartoztak: a műszaki altisztek, a szakaltisztek, az I. osztályú altisztek, valamint a II. osztályú altisztek csoportjába. Kisegítő szolgáló bármely altiszti csoportba csak kinevezés útján juthatott, az egyes altiszti csoportokon belül létesített fizetési fokozatokba háromévi várakozási idő után volt előléptethető. A vármegyei, városi és községi tisztviselők és egyéb alkalmazottak az állami alkalmazottak fizetési osztályaiba voltak besorolva.¹⁹

Kiemelendő és a közhivatalnok igen széles körű értelmezésére enged következtetni a korábbi szabályozás, amelynek értelmében az államvasúti, állami vas-, acél- és gépgyári és állami kőszénbányászati tisztviselők és egyéb alkalmazottak illetményeinek rendszerét szintén az állam állapította meg, míg Budapest székesfőváros tisztviselőinek és alkalmazottainak fizetési osztályokba és fokozatokba való beosztását, valamint illetményeiket a törvényhatóság szabályrendelettel állapította meg, amely szabályrendeletet a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve hagyott jóvá.²⁰

3.2. A lakáspénz. A tisztviselők és egyéb alkalmazottak illetményének fontos összetevőjét képezte a korábbi szabályozás értelmében a lakhatás biztosítására szolgáló hozzájárulás (lakáspénz), amelynek összegére nézve a fizetési osztály (csoport), az állomáshely és a részükre megállapított családi pótlékok száma volt irányadó. A lakáspénzek szempontjából az állomáshelyek hat lakáspénzosztályba voltak besorolva.²¹ A tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére fizetési osztályonként és lakáspénz osztályonként kétféle lakáspénz volt megállapítva: a kisebb összegű lakáspénzt azok kapták, akik legfeljebb két, a nagyobb összegűt azok, akik legalább három családi pótlékban részesültek.

3.3. A családi pótlék. A közhivatalnokok tekintetében a családi pótlékot az 1912: XXXV. t.c vezette be, a szabályozás rendszeréről pedig kiemelhető, hogy a családi pótlékra igényjogosultakat a vonatkozó szabályozás négy csoportba sorolta. Az alkalmazottnak családi pótlékra volt igénye a felesége és gyermekei után (24, illetve 20 és 16 éves korig), és méltányossági alapon családi pótlékban volt részesíthető a most említett életkort már elért gyermeke, az édes szülők, a szülőtlén törvényes unoka és a nevelt, vagy örök befogadott gyermeke után. A családi pótlék havi összege csoportonként. valamint a gyermekek száma szerint különböző volt, de a fizetési osztály szerint nem emelkedett.²²

3.4. Egyéb pótlékok. Szükséges szólni a fentiekén kívül arról is, hogy számos egyéb jogcímen illette meg pótlék a közhivatalnokok bizonyos csoportjait. A hatályos magyar szabályozással összevetve rögzítésre érdemes, hogy ezek

¹⁹ 1929:XXX. tc. 69. §, 1927: V. tc. 49. §, 62.000/1926. B. M. sz. r.

²⁰ 1930: XVIII. tc. 57. §

²¹ Az I. lakáspénzosztályba tartozott Budapest; a II.-ba Debrecen, Győr, Kaposvár, Kassa, Kolozsvár, Komárom, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyvárád, Pécs. Sopron, Szatmárnémeti, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Ungvár és Zombor; a III.-ba Baja, Eger, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Kispeszt, Máramarosziget, Nyíregyháza, Pestszenterzsébet, Rákospalota, Sátoraljaújhely, Szabadka, Újpest és Újvidék; a IV.-be 40, az V.-be 82 további város és nagyközség, az összes többi állomáshely pedig a VI. lakáspénzosztályba tartozott.

²² Vö. Magyary Zoltán: i. m. 410. o.

lényegében a mai törvényi szóhasználat szerint az illetménykiegészítések, illetménypótlékok és egyéb juttatások körébe lennének sorolhatók. Csupán jelzés értékkel indokoltnak mutatkozik néhány korabeli pótlék említése (a teljesség igénye nélkül):

- korpótlék (amelyben a VIII-XI. fizetési osztályba tartozó tisztviselők részesültek, ha fizetési osztályuk legmagasabb fizetési fokozatában három évet eltöltöttek és a magasabb fizetési osztályba nem voltak kinevezhetők),²³
- rendőrségi pótdíj (amelyben a rendőrség tényleges szolgálatot teljesítő, fegyver és egyenruha viselésére jogosított tagjai, orvosai és detektívjei részesültek),²⁴
- hadi pótlék (amelyben a háborúban részt vett tűzharcosok részesültek),
- veszélyességi pótlék (a korabeli szabályozás a közkórházak járványosztályain alkalmazottak részére ítélte meg),
- a vármegyei tisztviselők személyi pótléka (amelyben azt az érdemes tisztviselőt részesíthette a törvényhatósági bizottság, aki az állásában elérhető legmagasabb fizetési osztályban öt évet már eltöltött)²⁵, valamint
- adómentesség (amely mentesség az állami alkalmazottakat az állami jövedelemadó, továbbá a törvényhatósági, vagy községi adó és útadó, valamint a községi közmunka alól illette meg).²⁶

4. Az egyén eredményességének biztosítása: az előmenetel

Az talán nem igényel bővebb igazolást, hogy az előmeneteli rendszer (Magyary szavaival élve az „előléptetés”) igen szoros kapcsolatot mutat az egyén (ti. a közszolgálati tisztviselő) eredményességével. Ez pozitív oldalról közelítve úgy ragadható meg, hogy a megfelelő munkavégzés és a szolgálatban töltött idő függvényében kialakított előmeneteli rendszer kiváló és stabil munkavégzésre sarkallhatja a közhivatalnokot. Igaz ugyanakkor ennek az inverze is: az előmeneteli rendszer esetleg igazságtalannak érzett gyakorlata a megfelelő munkavégzés kifejtése ellenében hat. Ezeknek lehetséges okait – Feldmann munkájának alapulvételével – Magyary Zoltán az alábbi pszichológiai jelenségekre tartja visszavezethetőnek:

- ellenszenv (főnökkel, kormányzattal, fennálló rendszerrel szemben),
- az előmeneteli rendszer szeszélyessége, kiszámíthatatlansága,
- csalódás érzése, valamint
- „hálátlanság” érzékelése.²⁷

Az előmeneteli rendszer kiépítése tekintetében kardinális kérdés az előléptetés időtényezője, közelebről az ún. várakozási idő meghatározása, ezért annak jogalkotó által történő meghatározása nagy jelentőségű, mivel optimális

²³ 1938 . XXXVII. tc.

²⁴ 3260/1930. M. E. sz. r.

²⁵ 1929:XXX. t.-c 69. §

²⁶ 1929: XXIII. tc. 6. §, 500/1927. P. M. sz. r. 5. §, 1893: IV. tc. 15. §, 1890:1. tc. 25. §

²⁷ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 439. o.

meghatározása a „legnagyobb odaadásra és ragaszkodásra indítja az alkalmazottat, amely hatást veszni engedni nem érdeke a szolgálatnak”.²⁸

Az előmeneteli rendszer kiépítésével kapcsolatban alapvetően két modell körvonalazható: az egyik lehetőség a szolgálati idő és a rangidősség, míg a másik lehetséges elv a munkateljesítmény, az eredményesség mérése lehet. Előbbivel kapcsolatban kiemelendő, hogy önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazott, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok közt elhanyagolhatatlan különbségek vannak. Utóbbi lehetőséghez annyit mindenképpen érdemes hozzáfűzni, hogy a tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb garanciája, ezáltal a hektikus előléptetési gyakorlat kiküszöbölésére a leghatékonyabb eszköz lehet.

A hazai szabályozás – hasonlóan más államok rezsimjéhez – vegyíti a két modellt, mivel egyidejűleg veszi figyelembe az előmeneteli rendszer kiépítésénél a szolgálatban töltött időt és a minősítési rendszer keretében a munkavégzés értékelésének eredményét. Ennek háttérében – Magyary Zoltán szavaival élve – az a felismerés húzódik meg, hogy „[a] tudatos személyzeti politika igyekszik egyrészt a fizetések és egyéb előnyök fokozatos emelését, minél egyenletesebben és szeszélyektől minél függetlenebbül biztosítani (...) [d]e e mellett figyelemmel van a fizetési rendszer megfelelő hajlékonyságára is, ami a kitűnők és érdemesek megfelelő előbbre vitelét és a szolgálatban való megtartását biztosítja”.²⁹

Az előmeneteli rendszerrel kapcsolatos egyik neuralgikus kérdés a vezetői poszt körül körvonalazódik, közelebről úgy fogalmazódik meg a kérdés, hogy a főnöki állás odaítélése automatikus eszköze lehet-e az előmeneteli rendszer keretében realizálódó munkáltatói intézkedéseknek. A jelenség nem új keletű: a közigazgatási vezérkar rekrutálódása tekintetében megfigyelhető tendencia a „megbízható emberek” vezetővé történő kinevezése, illetve gyakran fordul elő az is, hogy a megfelelő munkavégzés elismeréseként – az előmeneteli rendszer grádicsain túl – a vezetői megbízást egyfajta jutalomként alkalmazza a munkáltatói jogkör gyakorlója.

A jelzett kérdéskör tekintetében figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy a vezetői megbízás minőségileg más, mint alárendeltnek (beosztottnak) lenni. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy a főnöki képességekkel rendelkezik-e. Ha főnöknek nem való, de egyébként érdemes alkalmazottról van szó, a jutalmazásnak más módját kell választani. Az illetményrendszerrel szemben tehát egyik fontos követelmény, hogy idősebb alkalmazottaknál lehetővé tegye a fizetésben való emelkedést akkor is, ha a főnöki kinevezésre nem alkalmasak, vagy azt nem vállalják. A jelzett felismerés vezetett az ún. automatikus előléptési rendszerek bevezetéséhez.³⁰

²⁸ Uo.

²⁹ Vö. Magyary Zoltán: i. m. 440. o.

³⁰ Ezeknek a rendszereknek az alkalmazása melletti érvként hozható fel annak felismerése, hogy az életkor emelkedésével, a gyermekek növekedésével, vagy számuk gyarapodásával a közhivatalnok

Jelen tanulmányban a közzolgálati jogviszony tartalmára vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének egyes aspektusait tettem vizsgálat tárgyává, ennek keretében a Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programban foglalt célkitűzéseket vetettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közzolgálatl kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal. A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (ti. Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közzolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá (...) ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.³¹ Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közzolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közzolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem új keletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban (...) a hivatásos közzolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják (...) így „a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”.

megélhetési igényei fokozatosan emelkednek, másrészt az illetmény rendszeres emelkedésének reménye nélkül az alkalmazott elfáradhat és munkateljesítménye hanyatlásba fordulhat.

³¹ Bővebben ld. Magyary Zoltán: i. m. 129-130. o.