

A közszolgálat fogalma, jogi- és érdekegyeztetés szempontú vizsgálata

Készült az OKÉT munkavállalói oldalának megrendelésére

Szerzők:

Berki Erzsébet

Mélypataki Gábor

Neumann László

Budapest

2017. május 16.

Tartalomjegyzék

I.) A közszolgálat méretének vizsgálata a statisztika figyelembevételével.....	3
II.) A közszolgálat egységességének kérdése és jogi szempontú vizsgálata.....	12
1. A közszolgálat általános meghatározása	12
2. A zárt és nyílt közszolgálat általános jellemzői	15
3. A közszolgálati jog jellemzői a magyar jogban	17
4. A közszolgálat karakterével és az életpálya-modellek bevezetésével összefüggő gyakorlati jogi problémák	18
4.1. Az állami tisztviselői jogviszony, mint életpálya.....	19
4.2. A közalkalmazotti jogviszony jellemzői és szerepe a közszolgálatban	22
4.3. A közalkalmazotti jogviszonyok szektorialitása és az esetleges koncepcióváltások kapcsolata	25
4.4. Az egységesebb közszolgálat kérdése és az életpályák sokszínűsége	26
4.5. Kjt. és az egyes életpályák kapcsolata	27
III.) Érdekegyeztetés a közszolgálatban.....	30
1. Előzmények	30
2. Érdekegyeztetés 2010 után.....	33
2.1. OKÉT	33
2.2. Közalkalmazottak	34
2.3. Közigazgatás	34
2.4. Szolgálati jogviszonyok	35
2.5. Ágazati érdekegyeztetés a közalkalmazottak körében	37
a.) Közoktatás	37
b.) Egészségügy	38
c.) Szociális ágazat	39
3. Összegzés	40
IV.) Kollektív szerződések a közszférában	43
1. Nemzetközi trendek.....	43
2. Kollektív alku a magyar közszférában	46
3. Következtetések	51
V.) A sztrájk szabályozási kérdései és gyakorlata a közszolgálatban.....	52
1. A munkáltató szervezet és a jogviszony szerinti szabályozás keveredése és ennek hatása	52
2. A kollektív tárgyalások és vitarendezési mechanizmusok hiánya	53
3. Megállapodással korlátozott sztrájk a közigazgatásban.....	54
4. Még elégséges szolgáltatás a közszférában.....	57
5. A munkaharc gyakorlata a közszolgálatban 2010. után.....	60
5. Tovább lépési javaslatok	61
VI.) A garantált illetmények összehasonlítása	63
1. Az illetményrendszerek összehasonlíthatósága	63
2. Az illetmények nagysága és arányai	64
3. Összegzés	67
Melléklet: Az egyes közszolgálati jogviszonyok illetményeinek összehasonlítása, számítások	69
ÖSSZEFOGLALÓ – életpályák és szakszervezeti pályák?.....	72
MELLÉKLET: A közszolgálati illetmény-előmeneteli rendszerek főbb jellemzői	75

I.) A közszolgálat méretének vizsgálata a statisztika figyelembevételével

A következőkben azokból a kormányzati nyilatkozatokból indulunk ki, amelyek a közelmúltban jelentős létszámleépítés szükségességéről szóltak nemzetközi statisztikai adatokra hivatkozva. Először áttekintjük a hivatkozott nemzetközi statisztikai forrásokat, a hozzájuk tartozó módszertani, értelmezési keretekkel együtt. Ezután a rendelkezésekre álló részletesebb hazai statisztikai adatokat mutatjuk be, hogy pontosabb képet nyerjünk a közszféra méretéről, összetételéről. Végül arra próbálunk válaszolni, hogy ezen a területen vannak-e követendő nemzetközi sztenderdek, s mitől függ a tágabb értelemben vett közszféra foglalkoztatása. Lehet-e mindebből következtetéseket levonni a magyar közszféra kívánatos méretére?

Egy 2016. októberi híradás szerint:

„Míg jelenleg Magyarországon a 4,2 millió munkavállalóból közel 1,1 millió dolgozik az állami bürokráciában, addig "optimális esetben a teljes foglalkoztatottak számának maximum 10-15 százalékát jelenti egy országban a bürokrácia apparátusa" - fejtette ki a mai Világ gazdaság vélemény rovatába írt cikkében Csepreghy Nándor, a Miniszterelnökség miniszterhelyettese és Hrozik Adél, a tárca főosztályvezető-helyettese egy közelmúltbeli versenyképességi jelentés apropóján.” A fenti összefüggés a gyakorlatban azt jelentené, hogy a jelenlegi 26% körüli állami foglalkoztatói arányt nagyjából a felére lenne célszerű csökkenteni Magyarországon, ami több mint 500 ezer fős leépítésnek felelne meg. Ez egyébként sokkal bátrabb jelzés, mint Csepreghy január végi nyilatkozata, amikor azt jelezte, hogy a politikai ciklus végéig 100-150 ezer fővel csökkenhet a közszférában dolgozók száma. Igaz ezt megelőzően január első napjaiban azt vázolta, hogy a skandináv modellek alapján az lenne az optimális, ha akár 600 ezerrel kevesebben dolgoznának a magyar közszférában.”¹

A hivatkozott versenyképességi jelentés² OECD adatokat használ, mégpedig a 'Government at Glance 2015' című kiadvány 3. fejezetét, melynek címe: Public Employment. Itt látható az ominózus ábra, amely szerint Magyarországon a foglalkoztatottak 26%-a tartozik a tágan értelmezett közszférába. Az ábra (ld. alább) felbontása miatt nem látszik, de hivatkozott forrás táblázata szerint ez pontosan 26.28% volt 2009-ben, s kissé még növekedett is 2013-ra, elérte a 26.83%-ot. Az OECD statisztika szerint Magyarország ezzel a hatodik helyet foglalja el Dánia, Norvégia, Svédország, Csehország (34% 2009-ben, az ábrán nem szerepel), Lettország (31,2%, csak 2013-as adat a jobboldali oszlopok között) és Szlovákia után. (Az államtitkár bizonyára valamit félreértett, amikor a skandináv modellekre hivatkozott, de ezzel nem kívánunk bővebben foglalkozni.) Az OECD országok átlaga 21,3% volt 2013-ban. A legalacsonyabb arányú közszférával jellemezhető országok Európán kívül találhatóak (Japán, Chile, Mexikó, Új-Zéland, Törökország), illetve Dél-Európában (Portugália, Spanyolország, Olaszország.) Az országok sorrendjéből első pillantásra is látszik, hogy a közszféra foglalkoztatása erős összefüggést mutat a jóléti állam kiépítettségével, az általa nyújtott szolgáltatások mennyiségével és minőségével, illetve az állami ellátás, szolgáltatás

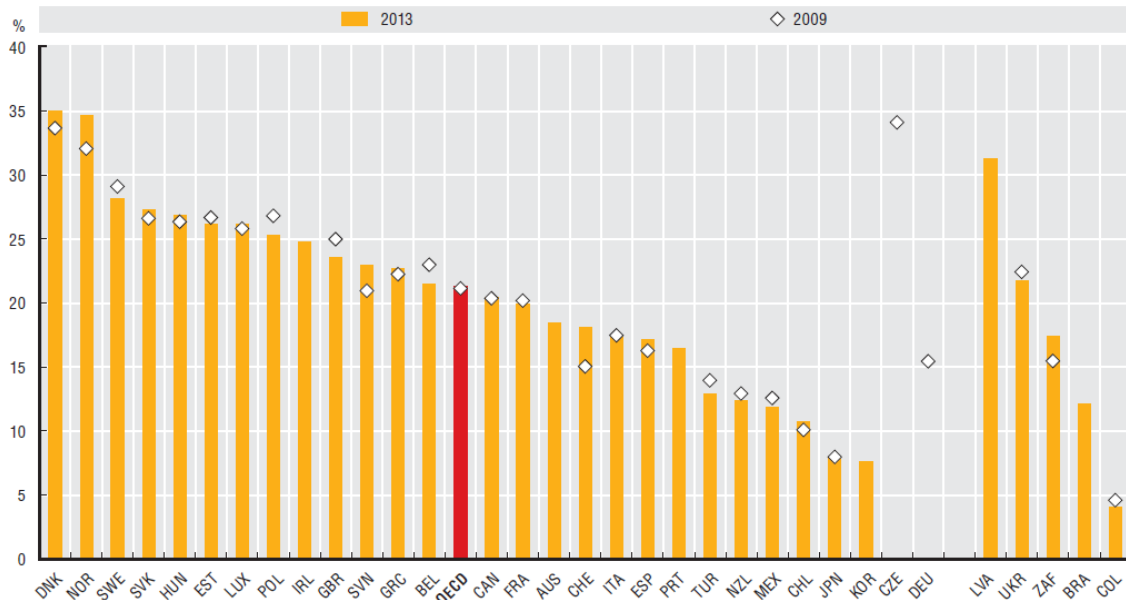
¹ Csepreghy több százezer fős leépítést vázolt a közszférában. Portfolio, 2016. október 17. http://www.portfolio.hu/gazdasag/csepreghy_tobb_szazezer_fos_leepitest_vazolt_a_kozszferaban.238826.html ; illetve egy másik forrás ugyanerről az eseményről: Csepreghy leépítené a közszférát. Népszava, 2016. okt. 18.

² Global Competitiveness Report 2015-2016. World Economic Forum,

hagyományával – amennyiben a volt szocialista országok előkelő helyezését vesszük tekintetbe. Hogy mi mással még, arra vissza fogunk térni, miután megismerkedtünk a statisztika módszertanával.

1.1 ábra A közsféra foglalkoztatása a teljes foglalkoztatás százalékában, 2009 és 2013

3.1. Public sector employment as a percentage of total employment, 2009 and 2013



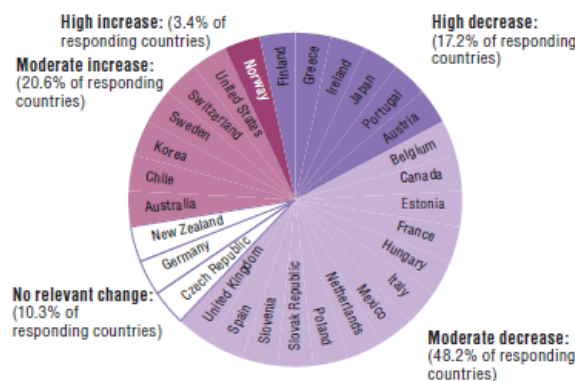
Source: International Labour Organization (ILO), ILOSTAT (database). Data for Italy are from the National Statistical Institute and the Ministry of Finance. Data for Portugal are from the Ministry of Finance. Data for Korea were provided by national authorities.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933248603>

Megjegyzendő még, hogy a 'Government at Glance 2015' kiadvány egyébként külön fejezetet szentelt a központi államigazgatásban 2008 óta bevezetett reformoknak. Ebben egy ábrát is közöl a központi államigazgatás létszámát érintő reformok foglalkoztatási hatásáról. Eszerint Magyarország az „enyhe csökkenés” kategóriába került, az országok majd' felével együtt. (Ez az értékelés nem statisztikai adatokon alapul, hanem egy kérdőíves felmérésre adott válaszokkal, amelyeket az országok illetékes, magas rangú kormányhivatalnokai szolgáltattak.)

1.2 ábra. Foglalkoztatási reformok néhány OECD ország központi közigazgatásában

6.2. Employment reforms in select OECD countries' central public administrations



Source: 2014 OECD Survey on Managing Budgetary Constraints: Implications for HRM and Employment in Central Public Administration, OECD, Paris.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933248809>

Visszatérve az OECD foglalkoztatási adataihoz, azok forrása egy másik nemzetközi szervezet, az ILO adatbázisa az ILOSTAT. A foglalkoztatási adatok³ között kiemelten szerepelnek a közszférára vonatkozó táblázatok: évek, ágazatok, kormányzati szintek, tevékenységek szerint bontva. Az OECD által átvett adatok – mint alább bemutatjuk – a „teljes közszféra” (total public sector employment) adatai.⁴ Az elemzés előtt ennek tartalmával, a fogalom definíciójával is meg kell ismerkednünk. Ez a legbővebb kategória tartalmazza Nemzeti Számlák 1993-as definíciója szerinti közszférát, ami egyrészt áll az „általános közszférából” (General Public Sector), azaz a kormányzati szervekből, társadalombiztosítási alapokból és a non-profit, nem piaci (köz)intézményekből. (Ez nagyjából megfelel a Magyarországon használatos közszféra fogalomnak.) Másrészt ide sorolják az állami, és tetszőleges önkormányzati szinteken tulajdonolt vállalatokat, továbbá azokat a nem-kormányzati, nem-piaci szervezeteket, amelyek kormányzati kontrollal, illetve finanszírozással működnek. Amennyiben foglalkoztatási statisztikáról van szó, minden alkalmazottat figyelembe kell venni, függetlenül azok munkajogi státusától. A számbavétel nehézségeit figyelembe nem véve is megállapítható, hogy itt jóval szélesebb körről van szó, mint amit hagyományosan közszféraként emlegetni szoktunk, nem beszélve arról a csúsztatásról, hogy itt az „állami bürokráciáról” lenne szó, ahogyan az idézett politikusi nyilatkozatokban elhangzott.

Ezen kívül figyelembe kell vennünk az adatok gyűjtésének módszereit. Létszámadatokat kétféle módon lehet gyűjteni: kérdőíves módszerrel és intézményi statisztika segítségével. A kérdőíves módszerrel a lakosságból vett minta minden résztvevőjéről (háztartási minta esetén a háztartás minden tagjáról) begyűjtjük a foglalkozási adatokat: dolgozik-e, s ha igen milyen ágazatban, milyen státusban, hány órát, vagy éppen munkanélküli, stb., stb., és az így kapott válaszokat a mintavétel sajátosságai, arányai alapján „teljeskörűsítik”, vagyis megbecsülik, hogy a teljes népességre milyen számokat kapnánk, ha mindenkit meg tudnánk kérdezni. Nyilvánvalóan kell számolnunk a véletlenszerű mintavételből adódó hibahatárral, sőt háztartási minta esetén azzal a torzítással is, hogy a háztartás éppen otthon lévő tagjától is származhatnak az információk a többi családtagról (un. proxy válaszok.) Ez a Munkaerőfelvétel (Labour Force Survey) módszertana dióhéjban, de persze más, ad-hoc mintavételes felvételek is készülhetnek egy-egy témára fókuszálva. A Munkaerőfelvétel előnye, hogy nagy mintán, gyakran (általában negyedévente) végzik el a világ számos országában, azonos kérdésekkel, sztenderd módszertan segítségével. Ezáltal a nemzetközi összehasonlítások legjobb forrásának tekinthető.

Az intézményi statisztika kétféle forrásból dolgozhat. Egyrészt az államigazgatásban, társadalombiztosításban keletkeznek olyan adatbázisok, amelyeket feldolgozva teljeskörű adataink lehetnek bizonyos jelenségekről. Például a munkanélküli ellátást élvezők statisztikája elkészíthető a munkaügyi hivatalok adatbázisainak felhasználásával. Témánknál maradva a közszféra – vagy legalábbis bizonyos részeinek – létszám és béradatai Magyarországon az Államkincstárnál is rendelkezésre állnak, hiszen a bérfizetés az ottani adatállományok alapján történik. Másfelől intézményi statisztikának tekinthető az adott

³http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?_adf.ctrl-state=1a406w96po_4&_afzLoop=168566902007276#!

⁴ A táblázatok magyarázatai angolul: „The total public sector employment covers all employment of general government sector as defined in System of National Accounts 1993 plus employment of publicly owned enterprises and companies, resident and operating at central, state (or regional) and local levels of government. It covers all persons employed directly by those institutions, without regard for the particular type of employment contract. For more information, see the working paper: Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends.” Az ILO kiadvány bővebb definíciója tartalmazza a nem-kormányzat, nem piaci szervezeteket is.

ország jogrendje által kötelezővé tett adatfelvétel, ami az érintettek teljes egészére vonatkozik. Ilyen magyarországi forrás a havi létszám és bérjelentés, amelyet minden munkáltatónak kötelező beküldeni a Központi Statisztikai Hivatalhoz. (Ebből készülnek a havonta publikált létszám- és kereseti statisztikák.) Azonban ez az adatgyűjtés sem tökéletes, mert a kisvállalkozásoknak (a versenyszférában 5 fő alatt) nem kell ilyen adatot szolgáltatni, és természetesen itt is előfordulhat, hogy a munkáltató valamilyen oknál fogva nem küldi be adatait.

A közzféra létszámadataival eszerint nincs különösebb probléma: azokat meg lehet becsülni a Munkaerőfelvétel alapján is, de talán érdekesebb az elvileg teljes körű, tehát pontosabb intézményi statisztikát használni. A teljes foglalkoztatotti létszám azonban csak a Munkaerőfelvétel alapján becsülhető meg, hiszen az intézményi statisztika nem terjed ki a kisvállalkozókra, önfoglalkoztatókra. Ez önmagában nem lenne baj, csakhogy nekünk most a kétféle adat hányadosára lenne szükségünk, hogy megbecsüljük a közzféra foglalkoztatottainak arányát. Nézzük, milyen magyarországi adatokat használ az ILOSTAT, amelyek forrása csakis a magyar központi Statisztikai Hivatal valamelyik adatforrása lehet!

1.1 táblázat ILOSTAT létszámadatok a magyarországi közzféről és a teljes foglalkoztatottságról

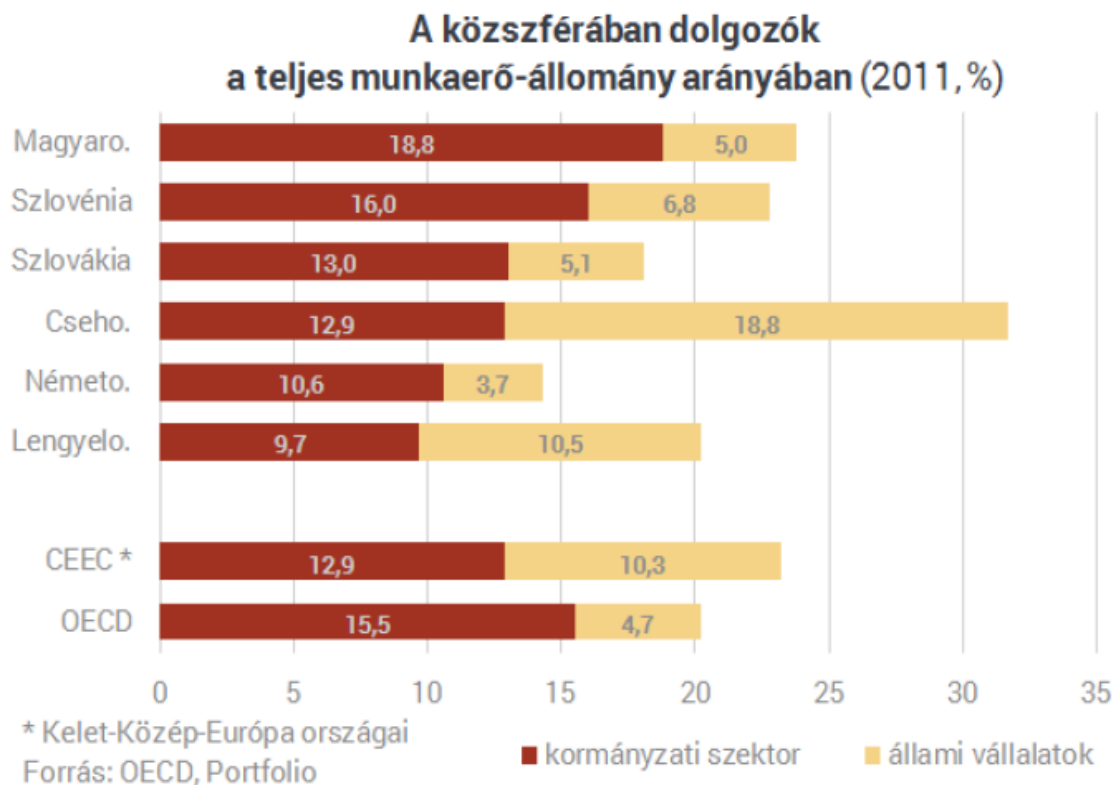
Gov't level	Source	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ALAPADATOK (1000 fő)							
Total public sector (Level)	Labour force survey	994	1027	1006	1041		1175
Total employment (Level)	Labour force survey	3782	3781	3812	3878		4085
General government (Level)	Official estimate	788	838	811	823	863	918
Total public sector (Level)	Official estimate		1047	1025	1043	1083	1101
Total employment (Level)	Official estimate	4013	4001	4003	4008	4046	4241
General government (Level)	Establishment survey	846					
SAJÁT SZÁMÍTÁSOK (%)							
	Labour force survey	26.3	27.2	26.4	26.8		28.8
	Official estimate		20.9	20.3	20.5	21.3	21.6

A táblázat egyaránt tartalmaz adatokat a Munkaerőfelvételtől (Labour Force Survey), közzféra adatokat a havi intézményi statisztikából (Establishment survey) és hivatalos becsléseket, amelyeknek legfeljebb sejtethetjük a forrásait és módszereit. A közzféra arányát egyaránt számíthatjuk a Munkaerőfelvétel és a hivatalos becslés adataiból, csak arra kell ügyelnünk, hogy lehetőleg azonos módszertannal készült adatokból számítsunk százalékot. A sárgával megjelölt cellák adatai egyeznek meg az OECD által publikáltakkal, azzal a kiegészítéssel, hogy a hiányzó 2013-as adatot pótolták az (akkor) legutolsó hozzáférhető, 2012-es adattal. Látható, hogy a Munkaerőfelvétel teljes közzférére és teljes foglalkoztatásra vonatkozó adatait használták, vagyis azt, amikor lakossági felvétel „önbesorolását” vették alapul, hogy a válaszoló a közzférében dolgozik-e, vagy sem. **Tehát ez a becslés**

tartalmazza az állami/önkormányzati vállalatok munkavállalóit, feltehetően a kormányzati befolyásoltágú non-profit szektort és – magyar sajátosságként – a közfoglalkoztatottakat is. Az utóbbiak bő 2%-kal növelik a közszféra foglalkoztatási arányát a Portfolió elemzése szerint.⁵ Végül megjegyezzük, hogy a táblázat szerint a hivatalos becslés adatai jóval alacsonyabbak, 20-21 % körüliek, melynek részleteire, összetevőire vissza fogunk térni.

Egyébként a Portfolió idézett cikke is elemzi az OECD adatokat, kiemelve az állami vállalatok szerepét a teljes közszférabeli foglalkoztatásban. Érdemes idézni a V4 országokat összehasonlító grafikonjukat. (A számok itt kicsit alacsonyabbak, mert a viszonyítási alap tágabb, az ország munkaerő-állománya.) Következtetésük szerint az egész Közép-Kelet Európa régióban magasnak számít a teljes állami szektorban dolgozók aránya, összevetve az OECD átlaggal. Az állami vállalatok dolgozói nélküli, szűken vett állami szektor foglalkoztatása valóban kiemelkedő Magyarországon, mert a többi országban az állami foglalkoztatást a sok állami vállalati alkalmazott emeli meg, a szűkebben vett kormányzati szektorban viszont lényegesen kevesebben dolgoznak. A kevés állami cégeknél foglalkoztatottal Magyarország a nyugati trendbe simul, „ugyanakkor a kiterjedt bürokrácia sajátos jelenség Közép-Európában.” Persze itt a Portfolió elemzője is hasonló hibát követ el, mint az államtitkár: egyenlőségjelet tesz a bürokrácia és az állami intézményekben szolgáltatásokat nyújtó közalkalmazottak közé.

1.3. ábra



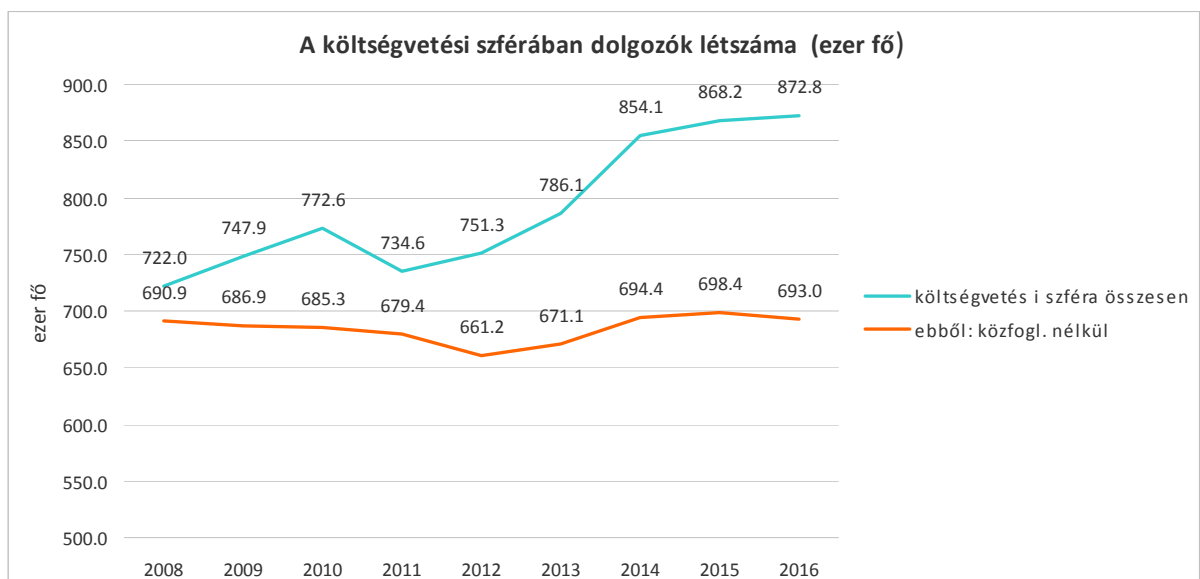
A közszféra tényleges foglalkoztatására érdemes a megbízhatóbb és frissebb KSH adatokkal dolgozni. Ezek teljes körűnek tekinthető jelentések (havi létszám és kereseti statisztika), illetve adminisztratív adatokon (Magyar Államkinestár) alapulnak. A

⁵

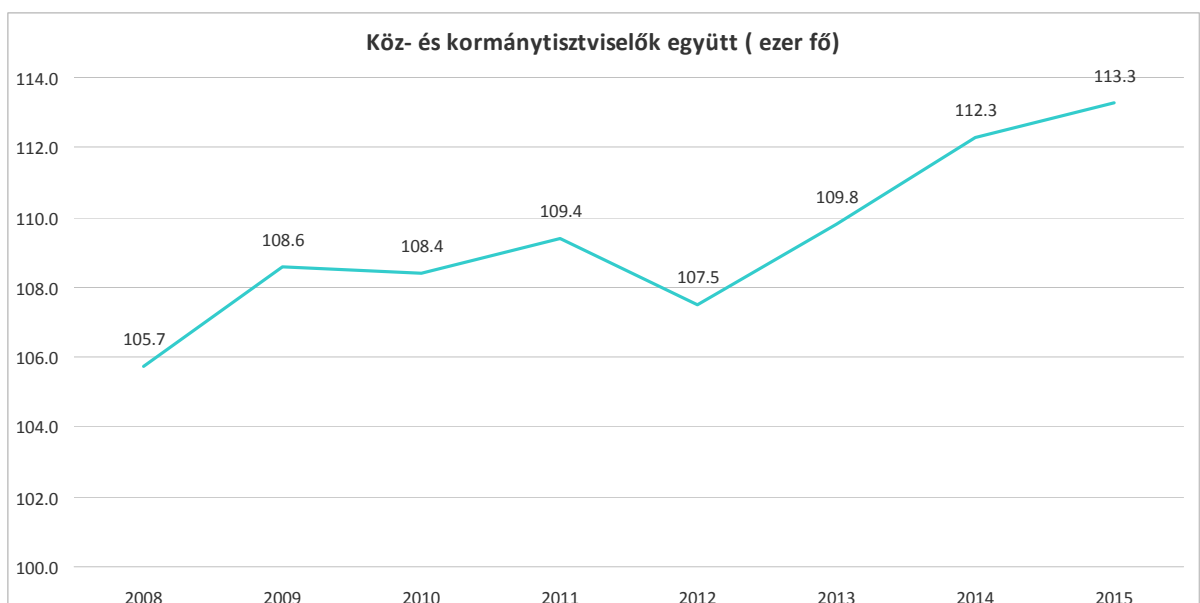
http://www.portfolio.hu/gazdasag/ebben_bezzeg_elen_jarunk_minden_negvedik_magyar_az_allamnak_dolgozik_220981.html

szűkebben vett közsféra létszámának alakulását a KSH közfoglalkoztatottak nélkül is publikálja, mint az ábrán látható ez napjainkban nem éri el a 700 ezer főt. Ebből a köz- és kormánytisztviselők együttes létszáma 113 ezer fő. Megjegyzendő, hogy ez az a terület, ahol mintegy 5 ezer fős növekedést regisztráltak 2012 óta. A közalkalmazottak összlétszáma 458 ezer fő, itt mintegy 20 ezer fős növekedés volt 2012 óta. A nagyobb közalkalmazottakat foglalkoztató ágazatok közül egyedül az egészségügyi és szociális ellátásban volt növekedés, máshol stagnál, vagy enyhén csökken a létszám. Az egyéb jogviszonyban foglalkoztatottak száma 2015-ben 126 ezer volt, itt is mintegy 8 ezer fős emelkedés volt 2012 óta. Az 100%-os, vagy ahhoz közeli állami tulajdonban lévő vállalatok foglalkoztatása kb. 120 ezer fő a KSH évközi adatai szerint, míg az önkormányzati tulajdonú cégek foglalkoztatására nem áll rendelkezésre makrogazdasági információ. (Adatok és ábrák forrása: Lakatos Judit előadása a LIGA szakszervezetek konferenciáján, 2017.03.09.)

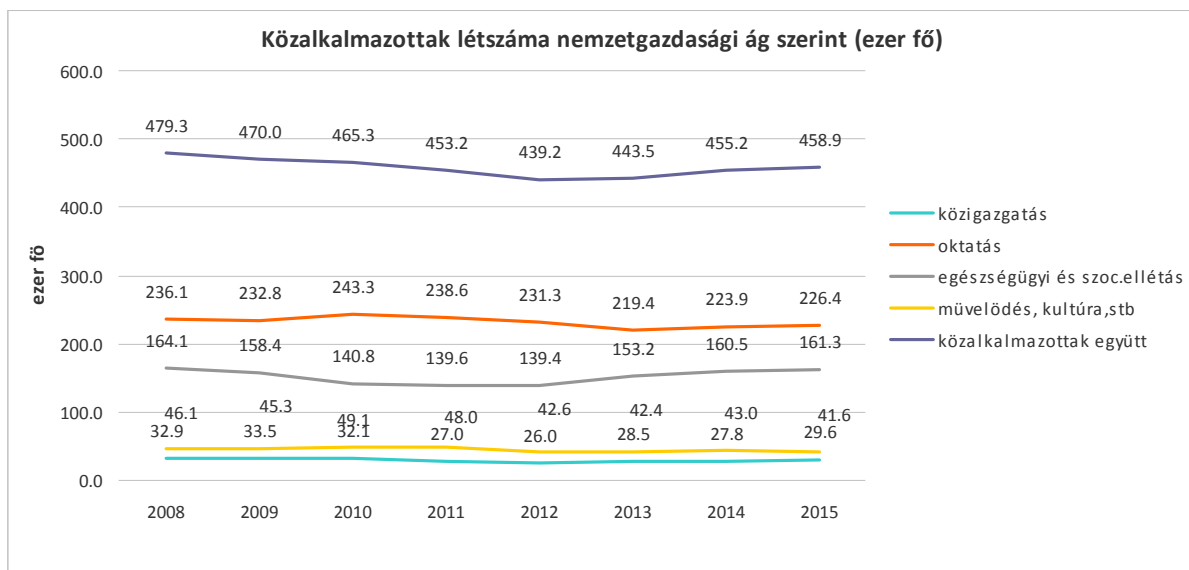
1.4. ábra



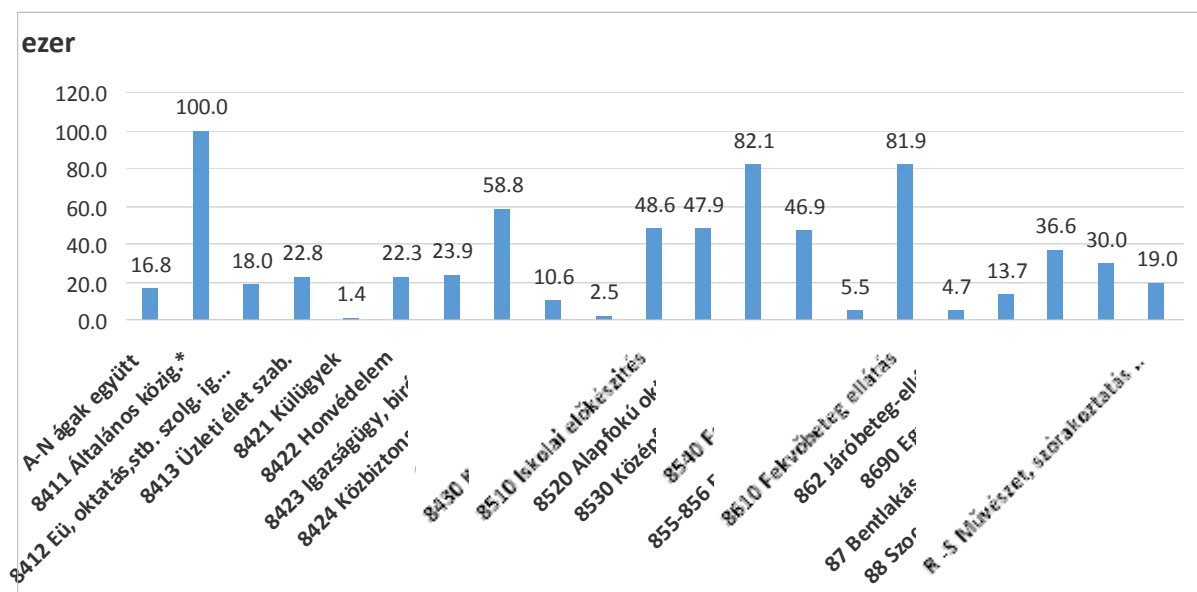
1.5. ábra



1.6. ábra



1.7. ábra. A költségvetési szférában dolgozók létszáma nemzetgazdasági ág, szakág szerint, 2015



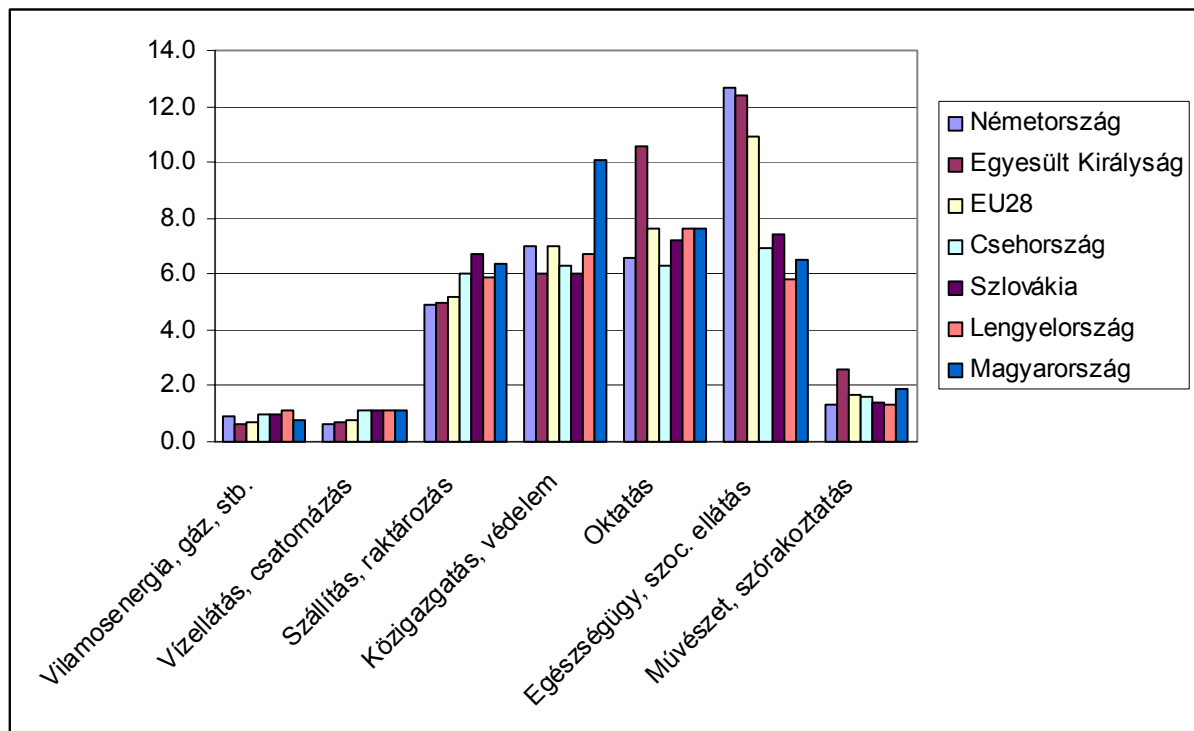
Forrás: STADAT, a közfoglalkoztatottak becsült létszámával csökkentve

A KSH adatai szerint tehát a szűkebb értelemben vett közsféra (General Public Sector) 693 ezer főt foglalkoztat, s ha ezt az összes foglalkoztatottra (4,2 millió) vonatkoztatjuk, akkor 16,5 %-ot kapunk. Ha ehhez hozzávesszük a mintegy 183 ezer állami önkormányzati vállalatoknál, illetve állami/önkormányzati befolyás alatt álló egyéb szervezetnél foglalkoztatottat (ILOSTAT adatok a fenti táblázatból 2014-re, „hivatalos becslés” sorok különbsége), akkor **20,8%-ot kapunk a „teljes közszférára”, ami mintegy 6 %-kal alacsonyabb a hivatkozott OECD jelentésben szereplőnél.** Az eltérés részben módszertani okokkal (a Munkaerőfelvétel becslésének használata), részben – az előbbi ok következtében – a közfoglalkoztatottak beszámításából adódik.

Végezetül néhány gondolatot szentelnénk azon politikusi ötleteknek, melyek szerint az OECD jelentésre alapozva 100-150 ezer, vagy 500 ezer, esetleg 600 ezer fővel kellene csökkenteni a magyarországi közsféra foglalkoztatását. De mitől is függ egy ország

közsférájának mérete? Mint fentebb már megállapítottuk, meghatározó, hogy egy állam milyen jóléti-, közösségi szolgáltatásokat kíván nyújtani polgárainak (ideértve a közigazgatást, rendvédelmet, igazságszolgáltatást, stb.), ezeket milyen körre kiterjedően és milyen minőségben kívánja garantálni. Ennek mérésére a nemzetközi összehasonlító statisztikák a létszám helyett inkább a szolgáltatási ágakra költött összeggel foglalkoznak, mondjuk azzal, hogy a GDP hány százalékát költi az adott ország közoktatásra, egészségügyre, szociális ellátásra, stb. Az ilyen felhasználás szemszögű összehasonlítás természetesen nem feltétlenül a közsféra arányát mutatja, hiszen az ágazatban lehetnek magánszférabeli intézmények, illetve a helyzetet bonyolítja az is, hogy a közfinanszírozású, biztosítás alapú ellátást is nyújthatja magánszolgáltató. (Ez az eset előállhat kiszervezéssel, és úgy is, hogy az állam nem közvetlen szolgáltatás-nyújtó, hanem a jogosultak számára utalványokat (voucher) bocsát ki, amelyeket tetszőleges szolgáltatónál lehet beváltani.) A GDP-hez hasonlóképpen az ágazati létszámok is összehasonlíthatóak, ami ugyan szintén elfedi a hatékonyságbeli különbségeket, de mégis jelzi, hogy az adott ország – legalábbis a munkaerő allokációjának szintjén – mennyit áldoz az adott szolgáltatás biztosítására. S ha már az ILOSTAT adataival dolgozunk érdemes néhány jellegzetesen közsférabeli ágazatban megvizsgálni, hol is áll Magyarország. Az egyszerűség kedvéért Magyarország és az EU28 átlag mellett csak Németországot, az Egyesült Királyságot és néhány környező országot tüntettünk fel a következő ábrában.

1.8. ábra Néhány jellegzetes közsférabeli ágazat foglalkoztatási arányai (2015,%)



Forrás: ILOSTAT, saját számítások

Mivel feltételezzük, hogy Kelet-Európában nem nagyobb az energiaszektor, víz- és csatornaellátás és a szállítás teljesítménye, feltehetően hatékonysági különbségek okozzák az itteni kicsit nagyobb foglalkoztatási arányt. Az általános magyar közigazgatás adatát sajnos itt is torzítja a közfoglalkoztatás, azt korrigálva a környező országokkal azonos szintű, kb. 6%-os lenne. Az oktatás és különösen az egészségügy-szociális ellátás azok az ágazatok, amelyekben Nyugat-Európában sokkal több embert foglalkoztatnak –

függetlenül attól, hogy azok a köz- vagy magánszektorhoz tartoznak. Miután nem feltételezhetjük, hogy Kelet-Európában kevesebb beteg, vagy öreg ember él, nyilvánvalóan a különbségek azzal magyarázhatók, hogy Nyugat-Európai országok jobb minőségű, szélesebb körű szolgáltatásokat nyújtanak polgáraik számára, s ekkor még a hatékonyságbeli különbségeket nem is vettük figyelembe.. Ha ezeket nagyrészt közintézmények nyújtják – ahogy ez Kelet-Európában általános –, akkor nyilvánvalóan a közszféra foglalkoztatás arányairól van szó. Tehát az ágazat foglalkoztatási arányát nagy mértékben az határozza meg, hogy az adott állam, adott társadalom mennyire tartja fontosnak ezeket a szolgáltatásokat. Kelet-Európáról eszerint azt kell feltételeznünk, hogy ezek az államok nem tudnak, vagy nem akarnak jobb minőségű szolgáltatásokat nyújtani.

Véleményünk szerint durva makrostatisztikai adatok alapján ennél többet nem lehet mondani a közszféra kívánatos arányáról. Ha komolyan felmerül, hogy az állam központilag határozza meg a létszámokat, akkor az egyes ágazatok, szakmák sajátosságait (az adott terület iránti igények alakulását, szakmai szttenderdeket, a technikai-informatikai színvonalat – munka-gazdaságtani kifejezéssel élve a munka és tőke helyettesítési lehetőségeit –, a köz- és magánszolgáltatás várható arányait, stb.) figyelembe vevő alapos tanulmányokra, továbbá az érintettek véleményét, érdekeit figyelembe vevő konzultáció sorozatra lenne szükség. Ezzel kapcsolatban Lindner Viktória gondolatát idéznénk: „Mindemellett szükséges kiemelni, hogy az EU nyugati tagállamaiban a közszolgáltatásra vonatkozó jogi szabályozás alakításába, a foglalkoztatási viszonyokat és a humán erőforrás gazdálkodást érintő döntések meghozatalába – legyen szó központi vagy helyi jellegről – a szociális partnereket bevonják. Ezekben az országokban elképzelhetetlen a közszolgálatot érintő egyes – kiemelten, a nagyhorderejű – intézkedések bevezetése a munkavállalói oldal fogadókészsége nélkül.”⁶

⁶ Lindner Viktória (2014): Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi erőforrás-gazdálkodási megoldások. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. http://khsz.uni-nke.hu/uploads/media_items/arop-2_2_21-nemzetkozi-trendek-a-kozszoalatban.original.pdf

II.) A közszolgálat egységességének kérdése és jogi szempontú vizsgálata

Tanulmányunkban egy meglehetősen általános kérdésből indulunk ki: hogyan határozható meg a közszolgálat mibenléte, terjedelme? Néhány alapelv és nemzetközi definíció bemutatása után, a közszolgálat két ideál-tipikus modelljét: a zárt és nyílt rendszerek jellemzőit ismertetjük. Ezt követően az általánostól a konkrét felé haladva elemezzük a magyar közszolgálati jog jellemzőit. Kiemelten foglalkozunk az életpálya-modellek bevezetésével összefüggő gyakorlati jogi problémákkal, így az állami tisztviselői státusz megjelenésével felmerülő kérdésekkel, valamint a Kjt. és az egyes életpályák kapcsolatával. Végül a mára kiüresedett Kjt. reformjára két alternatívát vázolunk fel.

1. A közszolgálat általános meghatározása

Minden állam számára fontos kérdés, hogy milyen módon határozza meg saját alkalmazottainak a körét. Az alkalmazotti kör pontos meghatározásához a vizsgált személyi csoportok horizontális kiterjedésének a vizsgálata nyújthat segítséget. A közszolgálat terjedelme mindenhol ország-specifikus. Az elérő megoldások ellenére a közszolgálat meghatározásához alkalmazandó rendező elv mindig ugyanaz, független attól, hogy zárt karrier-rendszerű állami foglalkoztatási modelltől, vagy nyílt, szerződéses rendszeren alapuló modelltől beszélünk. A közszolgálatban munkát végzők ugyanis mindig az állam valamely funkcióját látják el; legyen az közhatalom gyakorlása, vagy közszolgáltatás nyújtása. Az állam feladata meghatározni, hogy mely időszakban milyen személyi körre vonatkozóan működtet speciális foglalkoztatási szabályokat. Ez nem kizárólag szakmai, hanem politikai döntés is. Az ilyen döntések elsősorban a jogalkotáson keresztül érvényesülnek: egyszerű példa a közszolgálati alkalmazottak körének meghatározása a jogállási törvényeken keresztül.

A közszolgálat mozgó határai természetesen folyamatos támadási felületet is jelentenek, amelyben a túlméretezett közszolgálat vádja az egyik fő érv. (Nyugat-Európában ehhez társul még a közszolgálatban dolgozók kiváltságos helyzete.) Annak megítélése, hogy a közszolgálat terjedelme túl nagy vagy éppenséggel elégtelen, eléggé relatív. A létszám adatok mindig függenek attól, hogy a vizsgált államban milyen körben határozzák meg a tényleges közszolgálat mértékét, terjedelmét.

A merev határok hiánya miatt többféleképpen is értelmezhetjük a közszolgálat fogalmát. Ilyenkor a konkrét kérdés mindig az, hogy vajon mely jogviszonyokat soroljuk ide? Az erre a kérdésre adott válasz alapján lehet megkülönböztetni a szűk értelemben vett közszolgálat, illetve a tág és a legtágabb értelemben vett közszolgálat fogalmát. Ha a legtágabb értelemben használjuk a közszolgálat fogalmát, akkor a legszélesebb körben szükséges az alanyokat meghatározni: a közalkalmazottakat, a tisztviselőket (Kttv., Áttv.) és a hivatásos állomány tagjait is. Az egyes speciális közszolgálati jogviszonyok mellett, a francia szabályozásnak megfelelően, a köztulajdonban álló – cégformában, vagy esetleg non-profit formában működő – munkáltatónál végzett munkát is közszolgálatnak tekinthetjük.

1. táblázat: A közszolgálat legszélesebb fogalmi értelmezésének a tartalma

Szolgálati típus	Köztulajdonban álló munkáltatónál végzett munka	Közalkalmazotti jogviszony	Tisztviselői jogviszonyok		Szolgálati jogviszonyok /Hivatásos	
			Kormánytisztviselői jogviszony	Állami tisztviselői jogviszony	a rend-védelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonya	a honvédségi szolgálati jogviszony
Jogszabályi háttér	Mt.	Kjt.	Kttv.	Áttv.	Hszt.	Hjt.
Szervezet-típus	Köztulajdonú vállalat	Közszolgálatást nyújtó szerv	államigazgatási szervek, autonóm szervek	szervek, igazgatási	rendvédelmi feladatokat ellátó szerv	Honvédség

Ha a legszűkebb meghatározást vizsgáljuk, akkor meg kell állapítanunk, hogy csak a tisztviselői jogviszony szabályai tartoznak ide, hasonlóan a német közszolgálati rendszerhez, a hivatásos jogviszonyok pedig a közszolgálat egy másik önálló és elkülönült részének számítanak. Ebből adódóan közszolgálatban megkülönböztetünk civil közszolgálatot (civil service) és a hivatásosok jogviszonyait (public service). Ebben a fogalmi megközelítésben a civil közszolgálat a tisztviselői jogviszonyokat jelöli.

2. táblázat: A legáltalánosabban használt közszolgálat fogalom tartalma

Civil közszolgálat	Hivatásos jogviszonyok
<ul style="list-style-type: none"> - (Közalkalmazotti jogviszony) - Kormánytisztviselői jogviszony - Köztisztviselői jogviszony - Állami tisztviselői jogviszony 	<ul style="list-style-type: none"> - a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszony - a honvédségi szolgálati jogviszony

Ennek megfelelően a köztes megoldásban a közszolgálat jelenti mindazon állami szolgálatot, amelyben közhatalom gyakorlása történik, vagy közszolgáltatások nyújtásában való közreműködés valósul meg. Ebbe a definícióba nem csak a hivatásosokat, de a köztulajdonú vállalatnál foglalkoztatott személyeket sem lehet besorolni, pedig ők is közszükséglet kielégítését biztosítják. A közszolgálatnak nem csak a köznyelvi, de sokszor a politika és a tudomány általi használata is ebben az értelemben történik. Ebből a megközelítésből a civil közszolgálat a közalkalmazotti és a tisztviselői jogviszonyokat tartalmazza.

Az eddig leírtakból is látszik, hogy a közszolgálat fogalmának meghatározásakor az a meghatározó, hogy mely szolgálati jogviszonyokat akarja a jogalkotó a definícióba belefoglalni. Ez talán még inkább érzékelhető, ha az alábbi táblázatban található egyes külföldi megoldásokat párhuzamba állítjuk a magyar meghatározással⁷:

⁷ Demmke -Mollianen: Civil Services in the EU of 27 - Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2010 57. old.

3. táblázat: A közszolgálat értelmezése egyes országokban

Finnország:	Németország:	Lengyelország:	Nagy-Britannia:	Magyarország:
A közszolgálati jogviszonyt egy olyan közjogi alapú foglalkoztatási jogviszonyként definiálja, melyben a munkáltató az állam, a munkavállaló pedig a köztisztviselő	30 különböző jogszabály foglalkozik a területtel. Minden tartománynak külön jogszabálya van. De egységesek a tekintetben, hogy a köztisztviselők egy közjogi értelemben vett különleges szolgálati jogviszonyt látnak el	A köztisztviselő (civil servants) és a közszolgálati munkavállaló (civil service employee). Együttesen őket közszolgálati szervezetek tagjainak (civil service corps members) nevezi a jogszabály	A korona szolgálói kivételével munkavállalói státuszú személyek töltik be a funkciókat munkaszerződés alapján	A közalkalmazotti és tisztviselői jogviszonyok képezik a szűkebb értelmű közszolgálatot.

A fenti táblázatokból is látható, hogy a közszolgálat fogalmának az értelmezése a vizsgált ország társadalmi, politikai és jogi sajátosságaitól függ, de mindenhol azokról a személyekről van szó, akik az állam működtetéséhez munkájuk révén tevékenyen hozzájárulnak. Általánosságban alkalmazható a Világbank meghatározása, amely a közszolgálatot egy, a jogszabályok által meghatározott foglalkoztatási jogviszonynak tekinti, amely jelentős mértékben eltér a gazdasági jogviszonyoktól.⁸

A Világbank meghatározása szerint a közszolgálat összetevői:

- A közszférában, illetve annak egyes szegmenseiben dolgozók (személyek csoportja),
- A személyzet sajátos alkalmazási módja, a közszféra személyzeti politikája,
- A közszolgáltatások biztosításának rendszere.

A Világbank azonban sokkal konkrétabb kritériumokat is meghatároz. Ezek már az egyes jogintézmények szintjén fogalmazódnak meg⁹:

- A közszolgák az állami akaratban gyökerező döntések útján nyerik el a kinevezésüket. A döntések az állami szuverenitásából fakadnak, amelyekhez a tisztviselőknek alkalmazkodniuk szükséges.
- A közszolgálati alkalmazottak – akár a nemzeti, akár a nemzetközi szervezetek tisztviselőiről legyen szó – jogviszonyának megszüntetése korlátozott. Ez a fajta korlátozottság az alkotmányos szerepükben gyökerezik. Az állásbiztonság az, amely védelmet nyújt a rövid időtartamú politikai nyomásgyakorlással szemben.

⁸Civil Service Law & Employment Regimes, in: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1345485407865/CSLaw&EmploymentRegimes.pdf>, 1. old. (2017. 03. 09.)

⁹ GAJDUSCHEK György: Szakértelem és/vagy politika - A magyar közszolgálat jogi és empirikus elemzése, in: Politikatudományi Szemle, 2005/2, 111. old.

- A korlátok azonban nem csak védik a közszolgálati alkalmazottakat, hanem a szolgálatvállalók kollektív munkajogi cselekvési szabadságát is erősen meghatározzák.
- A fentiekből is adódóan sokkal több a megszorítóan értelmezhető jogszabályi rendelkezés. A közszolgálati jogviszony bizalmi jellegű viszony, melyben sokszor az állami akarat végrehajtása tükröződik, ezért ezen szolgálatvállalói réteg jogai korlátozhatóak. Ennek a korlátozásnak alapjai nem csak a nemzeti jogban, hanem az ILO 151. sz. egyezményben is megtalálhatóak.

2. A zárt és nyílt közszolgálat általános jellemzői

A Világbank idézett felsorolásai alapján vitathatatlan, hogy a közszolgálati jogviszonyoknak általában van valamilyen mértékű közjogi karaktere. A professzionális közszolgálat megjelenését követően az egyes társadalmakban az a nézet alakult ki, hogy a közszolgálat, azáltal, hogy az állami akarat érvényesítéséhez kapcsolódik, egyáltalán nem hasonlítható össze más foglalkoztatási jogviszonyokkal. Ez a közösség *szolgálatát* jelentette és több helyen jelenti ma is¹⁰, amely magasabb értékű, mint a szerződésen alapuló munkavállalás. A közszolgálatban dolgozókat kiemelt réteggént kezelte a társadalom és sok esetben a jog maga is. Ennek megfelelően az állami szolgálatvállalás tradicionális gyökerekkel rendelkező szolgálati forma. Egyes országokban a munka- és foglalkoztatási jogviszonyoktól elkülönülten szabályozzák. A német jogban például szinte soha nem használnák a munkaviszony kifejezést egy tisztviselő közszolgálati viszonyára, sőt a munkavállaló (Arbeitsnehmer) fogalmát sem, ők a szolgálatvállaló (Dienstleister) fogalmat használják. Mindez abból fakad, hogy a közszolgálatot magasabb szintű jogviszonynak gondolják a munkaviszonyhoz képest. A különbségek szemléltetésére az ottani szakirodalomban elég sok összehasonlító táblázat található, ebből idézünk egyet az alábbiakban.

4. táblázat: A német közszolgálati- és munkajogviszony összehasonlítása

Köztisztviselő	Magántisztviselő (munkavállaló)
közjogi jogág: közigazgatási jog, különös rész	magánjog: munkajog
a kinevezés, mint közigazgatási aktus alapján	munkaszerződés alapján
a jogviszonyok törvény általi szabályozottsága, nincs egyéni- vagy kollektív szerződéses mozgástér	egyéni vagy kollektív szerződés által szabályozott jogviszony
előmeneteli rendszer	feladat meghatározás
csak a törvényben meghatározott okból szüntethető meg a jogviszony	a jogviszony rendes vagy rendkívüli felmondással ér véget
allimentációs (megélhetést biztosító ellátmány) kötelezettsége a hivatal részéről	szerződéses alapon a munka ellenszolgáltatása
a hivatal egyéni gondoskodása	állami nyugdíj
sztrájktilalom	sztrájkjog
közigazgatási bíróság	munkajogi bíróság

¹⁰ Renhard MUßGNUG: Der Zugang zum öffentlichem Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, in: Dohering et al.: Verfassungstreue im öffentlichen Dienst europäischer Staaten, Humblot and Decker, Berlin 1980, 417

Az idézett német jogi megoldás a zárt közszolgálati rendszert valósítja meg. Vannak azonban olyan országok is, ahol a közfeladatok ellátása és a közszolgáltatások nyújtása nem feltételezi speciális státusz meglétét, hanem biztosítja a magán munkajogi szabályok alkalmazásának a lehetőségét. Ezekben az államokban a közszolgálatnak nincs olyan (részben feltételezett) nimbusza, mely miatt külön jogviszony-típust kellene kialakítani. Elsősorban az angolszász „common law” államokban alkalmazzák ezt a közszolgálati modellt, ahol korán jelentkeztek az ipari forradalom hatásai és sokkal hatékonyabban épültek ki a magánigazgatási rendszerek. Ezekben az országokban a közszolgálat kialakítására a magánigazgatási rendszerek voltak hatással. Az ilyen módon megszervezett közszolgálatot szokás nyílt közszolgálatnak nevezni.

A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek között nem tehető különbség aszerint, hogy melyik a jobb. Mindkét megoldásnak a célja, hogy egy állam közfadatait ellássa, annak akaratát végrehajtsa, és a közszolgáltatásokat biztosítsa. Az alapvető különbség a társadalomban gyökerező eltérő felfogás, mely a közszektorról, a magánsektorról és az államról eltérően vélekedik. A két felfogás közötti különbséget a közszolgálati jognak az egyes társadalmi alrendszerekhez való kapcsolódásán keresztül lehet bemutatni.¹¹

5. táblázat: A nyílt és zárt rendszerek egyes társadalmi alrendszerekhez való kapcsolódása

	Zárt rendszer	Nyílt rendszer
Gazdaság/Üzleti szféra	A politikus nem tulajdonos, nincs beleszólása konkrét személyzeti döntésekbe. A közmenedzser döntési jogai korlátozottak, minimális lehetőség a „vezetői önkényre”	A politikus az üzleti szféra tulajdonosával azonosított, ilyenként személyzeti döntéseket hozhat. A közmenedzser pozíciója és jogosítványai megegyeznek a magánszféra menedzserével.
Jog	Közjogi (nem magánjogi) szabályok. A munkaviszony minden elemének részletes jogi szabályozása.	Magánjogi, munkajogi szabályok. A munkaviszony legtöbb elemét a felek megállapodása, szerződés szabályozza
Politika	Függetlenség a politikától, politikusoktól a HRM döntésekben. Bármely politikai irányt kiszolgáló semleges személyzet	A politikus szerepe a meghatározó a HRM döntésekben. Az adott politikai irányzathoz lojális, azt szolgáló köztisztviselői kar

A fentiekből következően a zárt rendszerű országokban a közszolgálatban egy, a magánjogi megoldásoktól elkülönülten kezelt személyzetről beszélünk, amelynek foglalkoztatása sajátos, közjogi alapú jogviszonnyal és karrier rendszerrel, életpályával jellemezhető. A nyílt rendszerek nem tesznek jelentős különbséget a közszolgálati és a munkajogi szabályok között. Sokszor előfordul, hogy a közszolgálati alkalmazottak szerződéses jogviszonyban állnak a munkáltatóval, és fontos szerepe van a kollektív szerződéses szabályoknak is.

¹¹ Mélypataki Gábor: A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása, Miskolci Jogi Szemle, 2010/2

3. A közszolgálati jog jellemzői a magyar jogban

A kiindulópontunk az, hogy a magyar rendszer zárt közszolgálati rendszer,¹² karrier-alapú, egy bizonyos szintig a munkajogtól elkülönült szabályokkal. A szabályozás struktúráját vizsgálva egy eléggé széttöredezett szabályanyagot láthatunk. Ezt a széttöredezettséget jól szemlélteti az 1. táblázat, amelyben a legszélesebb értelemben vett közszolgálat jogforrásait tüntettük fel.

A magyar közszolgálat szabályozásának történetében többször felmerült az egységes vagy egységesebb közszolgálati szabályozás igénye. Kérdés, hogy a jogalkotónak manapság van-e ilyen szándéka, a zárt karrier rendszerű közszolgálati felfogásába belefér-e egy ilyen nézőpont? A választ szerintünk egyértelműen mutatja, hogy a jogalkotó a tavalyi év folyamán az egyszerűsítés helyett egy új állami tisztviselői jogviszonyt vezetett be. Úgy is értékelhetjük a jogalkotó lépését, hogy igyekszik a szektoriális, vagy szub-sektoriális szabályozást bevezetni. Ezt támasztja alá az is, hogy a közalkalmazotti törvény kivételével az összes jelentősebb, a közszolgálat területén felsorolt jogállási törvény 2010 utáni. A jogalkotónak lett volna lehetősége megteremteni az egységesség valamilyen fokát az új jogszabályok összehangolásával, ehelyett egy differenciálódási folyamatot látunk.

A közszolgálati jog tényleges tartalma azonban nem csak a jogállási törvényektől függ, hanem az eljárási szabályok jövőbeni változásától is. A magyar közszolgálati jog fogalmának egyik központi kérdése a közalkalmazottak helyének meghatározása. A kérdés vizsgálatának az ad aktualitást, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. tv. 4. § a közszolgálati jogvitákat a közigazgatási per fogalmi körében kezeli, melyeket a közigazgatási bíróságok fognak megítélni, miközben a közalkalmazotti jogviszonyokból eredő jogviták a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. tv. 508. § szerint a munkaügyi perek között kapnak helyet. A közalkalmazottak vonatkozásában tehát egy elég éles dogmatikai ellentmondás érvényesül a rendszerbeli meghatározásukat illetően: inkább kötődnek ma már az Mt.-hez, mintsem a Kttv.-hez. Ez magában hordozza azt a lehetőséget, hogy a közalkalmazotti jogviszonyokat a jogalkotó munkaviszonyra transzformálja.

Visszatekintve a kezdetekre, a közalkalmazotti jogviszonyt értékelhetjük egy magánjogiasodó középértéknek, amely a gazdasági munkaviszonyok és a hivatali jogviszonyok között helyezkedik el. Kiss György szavaival élve ez a kettősség abból adódik, hogy a rendszerváltáskor a jogalkotó nem tudta eldönteni, hogy tulajdonos vagy közhatalom gyakorló akar-e lenni.¹³ Az eldöntetlen dilemma mögött természetesen a finanszírozási kérdéseket kell okként megjelölni. Az eredeti elképzelés a rendszerváltozáskor a német modell valamilyen módon történő áttemelése lett volna.¹⁴ Ez annyit jelentett volna, hogy mindenki, aki az adott állami intézmény profiljába vágó fő tevékenységet folytat, az köztisztviselő (Beamter) lesz, aki nem, az munkajogi szabályok alapján dolgozó alkalmazott (Angestellte) vagy munkavállaló (Arbeitsnehmer). Ennek a rendszernek a bevezetése hatalmas költséggel járt volna, és járna egyébként ma is. Az egységesítési törekvések egyik legfontosabb gátja éppen ez, közelebbről a bérkérdés.

¹² 8/2011. AB. h.

¹³ KISS György: A piac és az emberi tényező, Balassi Kiadó, Budapest, 1995, 202. old

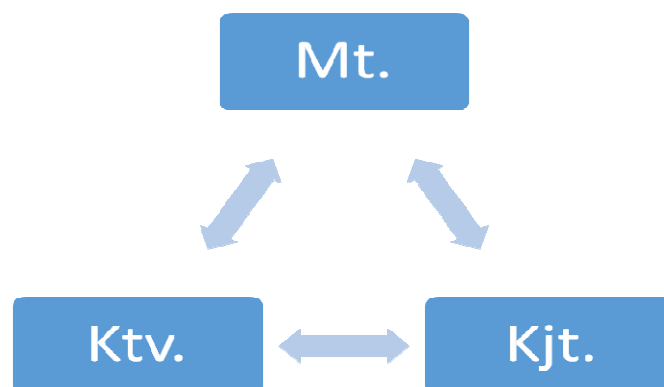
¹⁴ Horváth István: A közszolgálati munkajogviszony ma és holnap, in.: Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tomus XXXI, 1989, 178. old.

Ennek lett az eredménye egy sajátos rendszer, melyben 1992-ben a közalkalmazottak kaptak egy külön státuszt a köztisztviselőkéhez képest alacsonyabb illetménnyel¹⁵, de a munkavállalókéhoz hasonló kollektív jogokkal, de inkább a köztisztviselőkéhez hasonló egyéni jogokkal és kötelezettségekkel. Az új rendszer a problémákat nem oldotta meg, de mégis, a kialakult szabályozás mára erős beágyazottsággal bír, amelynek bármely irányban történő változtatása a szerzett jogok sérelmével járna. Ez igaz abban az esetben is, ha a – német mintára – közalkalmazotti jogviszonyok legalább egy részét átminősítenénk hivatali jogviszonnyá.

4. A közszolgálat karakterével és az életpálya-modellek bevezetésével összefüggő gyakorlati jogi problémák

A magyar közszolgálati szabályozás sajátos abból a szempontból, hogy a korábbi rendszer munkajogi megközelítéséből táplálkozik. Ezt támasztotta alá 1992-ben a munkajogi és közszolgálati jogviszonyok kialakítása is, mely egy trichotóm rendszert alakított ki, amelyben a Munka törvénykönyve, mint mögöttes joganyag érvényesült.

2.1. ábra: A munkajogi és közszolgálati jogszabályok kapcsolatrendszere 1992-2010



A fenti ábrán megrajzolt kapcsolatrendszer 2010-ben változott meg, amikor a jogalkotó a tisztviselői jogviszonyok átalakítását elkezdte a 2010. év LVIII. tv.-vel (Ktjv.), majd folytatta a 2011. évi CXCV. tv.-vel (Kttv.) és a 2016. évi LII. tv.-vel (Áttv.).

A tisztviselői jogviszonyok változása során a direkt kapcsolati láncot az Mt. és az új, elsősorban Kttv.-n alapuló szabályok között a jogalkotó eltörölte. De ha a két jogszabályt párhuzamba állítjuk, látható, hogy a Kttv. követi az Mt. logikáját, sokszor terminológiáját is. A közszolgálatra vonatkozó irodalom egyik alaptétele, hogy a közszolgálati jogviszonyok a munkajog részét képezik: mind a közszolgálati jogviszonyok, mind az Mt. által szabályozott munkaviszony foglalkoztatási jogviszonyok. A jogalkotó azonban azzal, hogy a Kttv.-t leválasztotta az Mt.-ről, ezeket a munkajogi gyökereket kívánta elszakítani. Ennek az egyik legjobb módszere lehet az, ha közjogi alapon életpálya-modelleket határoz meg, és ezzel

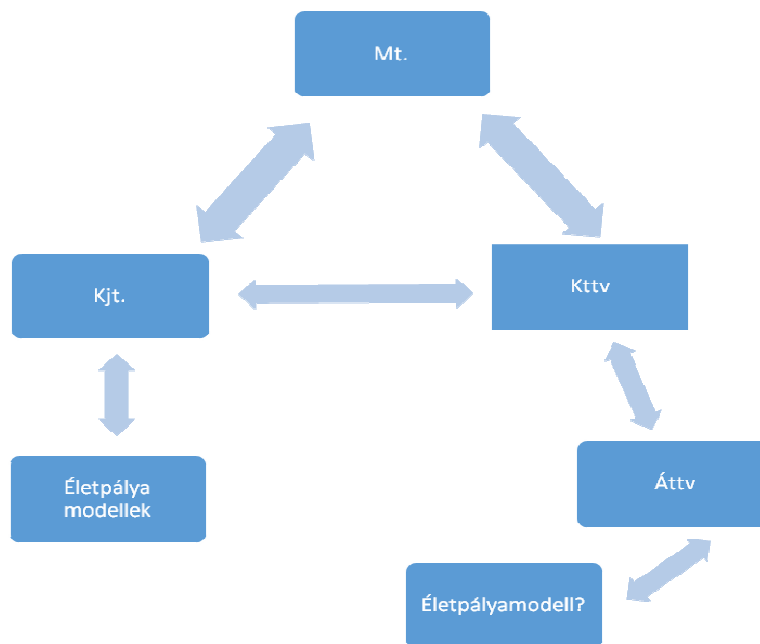
¹⁵ Megjegyezzük, hogy az első bértáblák között nem volt akkora különbség, mint ami később kialakult és az illetmények „karbantartása” is megvalósult volna, ha sikerül fenntartani azt az eredeti szándékot, hogy az A1 kategória bértétele megegyezik a minimálbérrel. Ezt azonban nem sikerült megvalósítani és a jelenség megismétlődött a jelenleg alkalmazott pedagógus bértábla esetében.

igazolni tudja, hogy milyen fontos közérdek fűződik a sajátos szabályozáshoz. A „fontos közérdekre” való hivatkozással a jogalkotó számára sokkal egyszerűbb a munkajogi garanciák csorbítása is, mindamellett, hogy a speciális foglalkoztatási szabályok meghatározására valóban szükség van.

Fontos kiemelni, hogy a munkajogi és közszolgálati jogviszonyok esetében hasonló élethelyzetekről beszélünk, ha – helyesen – foglalkoztatási jogviszonyként definiáljuk a közszolgálatot is. Hasonló élethelyzeteket hasonló szabályok útján kell szabályozni. Ebből kifolyólag nem feltétlenül tekinthetőek igazoltnak a Kormány azon lépései, amellyel a tisztviselői jogviszonyokat megpróbálja kiemelni a munkajogi környezetből. Az elképzelés nem új, hiszen, ahogy arról korábban volt szó, vannak olyan államok, ahol a munkajogi és hivatali jogviszonyok két különböző jogi területet jelentenek, de ez nem jelenti azt, hogy alapelvekben és egyes jogintézményekben nincsenek átfedések. Ezekben az államokban mindkét szektorban minimum ugyanolyan mértékben érvényesülnek garanciák.

A hazai jogviszonyokban a közszolgálat karakterét az 1992-ben kialakított, és azóta többször módosított struktúra adja. Ebben a struktúrában két ellentétes irányba ható erő egyszerre jelenik meg. A jogalkotó ugyanis a tisztviselői jogviszonyokat nem csak a munkaviszonyoktól, hanem a sokáig párhuzamosan szabályozott közalkalmazotti jogviszonytól is elkülönítette. A korábbi duplikált közszolgálat mára felbomlani látszik, de egy dolgot ki kell emelni: mindkettő továbbra is foglalkoztatási jogviszonyként értelmezendő.

2.2. ábra: A munkajogi és közszolgálati jogviszonyok kapcsolatrendszere napjainkban



4.1. Az állami tisztviselői jogviszony, mint életpálya

Vajon az új állami tisztviselői jogviszony értelmezhető-e életpályaként? Ennek megállapításához érdemes kiindulnunk a jogalkotó szándékából. Az állami tisztviselői jogviszony bevezetésének egyik indokát a jogalkotó az Áttv általános indoklásában a szakmai, közigazgatás-politikai és tudományos szempontból is megalapozott módon látja

igazoltnak, azzal, hogy az állami tisztviselők jogviszonyainak kiemelt és modellszerű kezelését életpályaszerűen határozza meg.¹⁶

Önmagában az életpálya törekvésekkel nem lenne probléma, de a megvalósítás több nyitott kérdést hagy. Az első legfontosabb kérdés, hogy szükséges-e egy újabb szolgálatvállalói réteg? Mi célt szolgál?

Az állami tisztviselő minőség a korábbi tisztviselői kategóriákhoz képest nem hoz újat, hiszen a korábbi kormánytisztviselők egy részét csupán átneveztük állami tisztviselőnek. Feladatuk is ugyanaz, mint a köztisztviselőknek és a kormánytisztviselőknek, ennek megfelelően a három réteg közé egyenlőségjelek helyezhetőek el. Az eltérést az jelenti az egyes rétegek között, hogy a közigazgatás melyik szintjén dolgoznak, illetve lassan már ez sem, ugyanis 2017. január 1.-től kiterjesztésre kerültek a szabályok a Kormányhivatal dolgozóira, 2018-tól pedig további kiterjesztés várható, megteremtve az esélyét annak, hogy csak ez a pozíció maradjon meg. Dogmatikailag nem volt indokolt az új réteg beemelése, még akkor sem, ha új életpályát kötünk hozzá. A gyors dogmatikai kurzusváltások magukkal hoznak egy másik következményt is, a köztisztviselői jogviszony/réteg kiüresítését. Az Áttv.-ből adódó változások ugyanis rájuk nézve nem érvényesülnek, így a béremelés sem. Ez pedig megnöveli az önkormányzati tisztviselők fluktuációját a közigazgatás más rétegeibe.

A fentiekben említettük, hogy az új státusz új illetményrendszerrel párosul. Azonban nem csak az összegeket emelték meg, hanem az illetményrendszerbe történő besorolás módja is változott. A megváltozott metóduson túl pedig felvetődik az a kérdés, hogy az új rendszer mennyire szolgálja az egyenlőséget? A változás segíti azoknak a különbségeknek a felszámolását, melyet a jog megteremtett az egyes hivatalnoki rétegek között, vagy új egyenlőtlenségeket generál? Az egyenlőség kérdése mindig fontos eleme a változásoknak, hiszen alapelveként kellene minden ilyen esetben érvényesülnie. A jog feladata lenne az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének kérvényesítése – legalább a közszolgáltatón belül. Sajnos a feltételes mód nem véletlen, hiszen ebben az esetben éppen a jog eszköze az, amivel ha talán csak időlegesen is, de felrúgja a jogalkotó az előbbi alapelvet. Ez igaz lehet akkor is, ha esetlegesen pénzügyi okokból történik az új illetményrendszer bevezetése.

Ahhoz, hogy a teljes képet lássunk az új illetményrendszer jellemzőiből szükséges kiindulnunk. Az Áttv. mellékletét képező táblázatból is jól látható, hogy nem csak az összegek változnak, hanem a besorolási fokozatok is. Nem szimpla átnevezésekről van szó, hanem több esetben besorolási kategóriák összevonásáról. A második szembevetendő jellemző, ami az említett táblázatból kiolvasható, hogy a Kttv. rendszerében a megjelölt alsó és felső összegek között számos fokozat és lépcsőfok létezik. A meghatározott szolgálati idő, a tapasztalat, az érdemek alapján történő előre lépéssel lehetett ezeket az összegeket elérni. Az új illetményrendszer csak az alsó és a felső összegeket határozza meg kategóriánként. Ez a megoldás széles mozgásteret biztosít a munkáltatónak, hogy egyenlősítse a béreket. Az egyenlősítés eszköze a teljesítményértékelés rendszere, mely jelentős mértékben befolyásolja, hogy melyik tisztviselő mekkora illetményt vihet haza. A rendszer vélt előnye egyben a legjelentősebb kritikájának a forrása. Indokolt-e ekkora szabadságot adni a munkáltatónak a bér meghatározása vonatkozásában? Meglátásunk szerint nem. Már csak azért sem, mert ennek a lehetősége túlzott mértékű szubjektivitásnak ad teret, amely magában hordozza a diszkrimináció lehetőségét - a jelenlegi helyzetben a politikai diszkrimináció lehetőségét is. De ha a rendszert diszkriminációmentesen alkalmazzák is, akkor sem indokolható, hogy az ugyanazt a munkakört betöltő, ugyanolyan munkát végző állami alkalmazottak illetménye között jelentős különbség legyen annak függvényében, hogy hol dolgoznak (például, ha az

¹⁶ Áttv. általános indoklás

egyik és a másik járási hivatal vezetője eltérő bérpolitikát alkalmaz). A bérmeghatározás mellett a szubjektivitásra rásegítő jogintézmény a bizalmatlanság és a méltatlanság is. Az illetményrendszer változásai és a szubjektív megítélésen alapuló fogalmak használata a hazai közszolgálati rendszert elmozdítja az Új Közmenedzsment¹⁷ irányába.

Nem csak az összeghatárok alkalmazása alapozza meg a bérek egyenlőtlenségeit, hanem az a tény is, hogy az egyes bérkategóriák ölelkező határokkal rendelkeznek. A Kttv.-ben meghatározott illetménytáblában az összegek lineárisan nőnek, az Áttv.-ben azonban átfedés van az egyes beosztási fokozatok között. Így előfordulhat, hogy az állami tanácsos kategóriában dolgozó tisztviselő többet keres, mint az állami főtanácsos kategóriában dolgozó munkatársa.

A kép árnyalása érdekében azt is el kell mondani, hogy a Kttv. jelenleg hatályban lévő megoldása is alkalmas az egyes alkalmazottak diszkriminálására az illetményeltérítés eszközével, de sokkal szűkebb a munkáltató mozgásterét és a szubjektív értékelés lehetősége. A munkaköri feladatok a hivatali beosztás fokától függetlenül közel azonosak. Főszabály szerint nem speciális egy magasabb beosztású hivatalnok munkája egy alacsonyabb beosztású hivatalnokéhoz képest. A beosztási fokozatok elsősorban az idő függvényében változnak. A bevezetett rendszer éppen az egyenlő munkáért egyenlő bér alapelvével szembemenő trendet alakíthat ki.

A jelenlegi szabályozás nem felel meg sem a jogbiztonság, sem a státuszbiztonság követelményének, sem annak az alapelvnek, mely szerint a jog a kiszolgáltatottabb felet védi. A jogbiztonság követelménye megkívánna legalább azt a kiszámíthatóságot, mely a Kttv.-t jellemzi. Véleményünk szerint úgy nem lehet életpályát építeni, hogy a tisztviselő nem látja előre azt a pályát, amit be kell futnia – jelen esetben a bérek új tábla szerinti meghatározása pont az életpálya legfontosabb elemét anulálja, a kiszámíthatóságot. Ez még akkor is igaz, ha kijelenthetjük, hogy egy életpálya nem csak előmeneteli és illetmény szabályok összesége, hanem ennél minőségileg többnek kell lennie.

A fentiek ellensúlyozására a jogalkotónak el kellene ismernie a kollektív tárgyalások és kollektív szerződések jogintézményét. Több külföldi országban jól megfér egymás mellett a közszolgálati ethosz és a munkaügyi kapcsolatok ezen intézményének alkalmazása, például Németországban is.

A kérdés felvetését indokolja az is, hogy az Áttv. maga nem szabályozza a kollektív munkajog jogintézményeit, így ha a jogalkotó hirtelen kiüresítené a Kttv.-t – amely szándékot csak gyaníthatjuk - és ezt a hiányt nem pótolja, a szakszervezetek eddig is korlátozott lehetőségei nullára csökkennének ebben a szektorban, így még a jelenlegi eszközökkel sem rendelkeznenek a tisztviselői bérek kialakításában. A megfelelő életpályamodellek kialakítása egyébként is igényelné az érintettek megkérdezését. Ennek az egyik legkézenfekvőbb eszköze a kollektív munkajogi intézmények alkalmazása lenne.

Röviden összefoglalva, a tisztviselői életpálya egyes elemei könnyebben megvalósíthatóak lennének, mint a következőkben vizsgálandó közalkalmazotti szektorokban. Az életpálya

¹⁷ Az Új Közmenedzsment vagy angol nevén New Public Management (NPM) az az irányzat, mely a magánigazgatási rendszerek megoldásainak a közigazgatásba történő átültetésében látta a közszolgálat reformját. Ennek megfelelően a zárt rendszerek felpuhításával, a versenyszférára jellemző megoldásokkal kívánta a közigazgatást és így a közszolgálatot is hatékonyabbá tenni. Sok olyan intézkedés született ennek nyomán, melyek komoly kritikákat kaptak a társadalom és tudomány oldaláról is, mindamellett, hogy nem teljesítették a hozzájuk fűzött reményeket. Magyarországon az egyik komolyabb vitát kiváltó, az NPM koncepcióba beillő jogszabályi rendelkezés volt a közszolgálati jogviszony indoklás nélküli megszüntetésének a lehetősége.

kialakításához azonban a megfelelő munkajogi garanciák és alapelvek alkalmazására lenne szükség.

4.2. A közalkalmazotti jogviszony jellemzői és szerepe a közzolgálatban

A közalkalmazotti státusz különleges szerepet tölt be a közzolgálat rendszerében, helyénél és karakterénél fogva is. A jelenlegi megoldás nem a legmegfelelőbb, és valószínűleg nem is tartható sokáig. Ha lesz reform ebben a szegmensben, az hogyan és miként fogja érinteni a közzolgálat terjedelmét és tartalmát? Ha pedig kialakításra kerülnek a közalkalmazotti rétegekre irányadó életpályaszabályok, azok milyen irányban mozdítják el a meglévő szabályokat?

A közalkalmazotti jogviszony változásai kétirányúak lehetnek. Az egyik irány a munkajogi szabályok felé való eltolódást jelentené. A másik, talán kevesebb egyéni jogvesztéssel járó irány a közalkalmazottak legalább egy részének integrálása a tisztviselői jogviszonyok közé. Ez utóbbi megvalósítása jelentené a visszatérést a közzolgálat átalakításának eredeti, 1989-es koncepciójához, amely a német mintát követte volna.

A kérdés két okból sem egyszerű. Az egyik fő ok, hogy a Közalkalmazottak jogállásáról szóló törvénynek (Kjt.) nincs igazán gazdája. A másik fő ok, hogy a közalkalmazott, mint kifejezés egy gyűjtőfogalom, ami olyan foglalkozásokat gyűjt össze, amelyekben keresztül közzszolgáltatás nyújtása történik. Ennek megfelelően az első kérdés, hogy az esetleges reformok vagy törvénymódosítások fényében hogyan határozzuk meg a közalkalmazottak körét.

1. **Ha a jogalkotó a közalkalmazottak egy részét köztisztviselővé teszi**, akkor az egyik sarkalatos kérdés a kollektív munkajogi normák érvényesülésének a kérdése. A közalkalmazottak szerzett jogai közé tartoznak azok a megoldások, melyek a kollektív szerződések megkötéséhez kapcsolódnak. Mi lesz vajon ezeknek a meglévő kollektív jogoknak/szerződéseknek a sorsa? Lesz-e lehetőség ezeket alkalmazni a későbbiekben a szigorúbb Kttv. szabályozási környezetében. A kérdés jelentőségét adja, hogy annak ellenére beszélhetünk a kollektív szerződések által biztosított kedvezőbb munkafeltételekről, hogy a Kjt. jogviszonyai kinevezéssel jönnek létre. Itt a jogalkotónak a saját maga által felállított dogmatikai és definíciós ellentétre érdemes fókuszálni. A jogalkotó felfogásában (egyébként vitathatóan) a kinevezés egyoldalú állami aktus.¹⁸ A kinevezés tehát nem egy munkaszerződéshez hasonló kétoldalú magánjogi aktus, de kollektív szerződés útján mégis el lehet tőle térni egy magánjogi szabályokon nyugvó szerződéssel. Ez a reláció eleve felborítja az állam érvelését¹⁹ a kinevezéses jogviszonyok

¹⁸ Hazafi Zoltán (Szerk.): A közzszolgálati tisztviselői törvény magyarázata, Budapest, 2012, in: http://magyarprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazata_AROP225_online.pdf, 15. old (letöltés: 2017. 04. 08.); Vö. Prugberger Tamás: A közzszolgálat jogdogmatikai és rendszerelvszerű egységes szabályozásának problematikája, in: Új Magyar Közigazgatás, 2014/4; Vö. Horváth Árpád: A közzszolgálati viszony: Tanulmány a magyar közigazgatási jog köréből, Goldstein, Dédes, 1902, 16. old, Lásd még: Fábán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 130-132. old.

¹⁹ A jogalkotó érvelése abból adódik, hogy egyoldalú jogviszonyt keletkeztető aktusnak tekinti a kinevezést és annak elfogadását, és elsősorban közjogi jellegűnek. Ez az érvelés véleményem szerint a közalkalmazotti jogviszonyokban semmiféleképpen sem védhető a kollektív munkajogi szabályok szempontjából. Egy egyoldalú közjogi aktust, hogyan is írhatna felül egy félig kötelmi és félig normatív jellegű szabályozás? Főleg úgy, hogy először a kötelmi jellegű részben állapodnak meg a felek a normatív rész védelme érdekében?

kizárólagos közjogi jellegét illetően. Fontos momentum lenne a kollektív jogok szűkülése, noha a Kjt. hatálya alatti kollektív szerződéses jogviszonyok sem rendelkeznek akkora szabadsággal, mint az Mt. esetében. Az eltérés lehetőségei jóval korlátozottabbak, a jogviszony jellegéből adódóan.²⁰

Ebben az esetben a közalkalmazotti szakszervezetek elvesztenék a maradék jelentőségüket és érdekérvényesítési erejüket a kedvezőtlen munkafeltételekkel szembeni harcokban, hasonlóan a tisztviselőket képviselő szakszervezetekhez. Valószínűleg a közalkalmazottakat is beléptetnék az MKK-ba, s ezzel megfosztanák az alkalmazottakat a választás szabadságától, hogy hogy megválasszák, melyik szervezet képviseli az érdekeiket (ha az MKK egyáltalán felfogható érdekképviselőnek). A kamarai tagság vonatkozásában nem érvényesülnek azok az alapjogok, melyeket Magyarország az Európai Szociális Chartában vállalt a szervezkedés szabadságával kapcsolatosan, ugyanis a tagság minden esetben kötelező.

A kollektív munkajogi elemeken túl egy másik sarkalatos kérdés a jogviszonyok megszüntetéséhez kapcsolódó jogkövetkezmények alkalmazása. Ez a kérdés akkor is felmerül, ha a Kttv. hatálya alá, és akkor is, ha az Mt. hatálya alá kerülnének a közalkalmazottak. A Kjt. esetében a legkedvezőbbek a munkavállalóra nézve a felmondási időre vonatkozó szabályok. Ezeknek a szabályoknak a változása jelentős mértékben negatívan érintené a már évek, sőt évtizedek óta szolgáló alkalmazottakat. Nem lenne méltányos velük szemben az új szabályok alkalmazása. Itt is az a kérdés, hogy a jogalkotó és az érintett szakszervezetek képesek-e megállapodni átmeneti szabályokban.²¹ A változások „kármentő” átmeneti szabályok nélküli alkalmazása jelentős egyenlőtlenséghez, esetleg alkotmányellenességhez vezetne.²²

A fentiekben túl meg kell vizsgálni, hogy milyen pozitív hatásai lennének a változásnak. Az egyik előnyként kiemelhető az illetmények emelkedésének lehetősége²³. Bár felmerül a kérdés, hogy az egyes közalkalmazotti bértáblák milyen módon integrálhatóak a tisztviselői előmeneteli- és illetményrendszerbe? Van-e egyáltalán erre reális esély? Ezzel párhuzamosan persze felmerül az a kérdés is, hogy a meglévő Kttv. és Áttv. szabályok egy az egyben alkalmazhatóak-e, vagy szükséges-e egy újabb személyzeti kategória bevezetése.

A Kttv.-be történő integrálódással az eddigi magánjogi jellegét elveszítené a szabályozás. Korábban említettük, hogy a közalkalmazotti jogviszony, mint szabályozási közeg kettős kötöttségben van. Egyik oldalról az Mt. jelentős hatása, másik oldalról pedig a közjoghoz kötöttség érvényesül. Ebből fakad az probléma, hogy bármelyik irányba történik a

²⁰ Kjt. 13§, Lásd: Nacsá: Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában, in BWP 2013/9., 14. old.;

Rácz Zoltán: A munkaügyi kapcsolatok régi és új dimenziói a közalkalmazotti szférában, Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, 2016/ XXXIV. sz. 278. old.

²¹ Itt olyan jellegű átmeneti szabályok lennének elképzelhetőek például, hogy vagy felmenő rendszerben alkalmazni az új kedvezőtlenebb szabályokat, vagy bizonyos szolgálati idők alapulvételével.

²² A közelmúlt jogforrásai közül az 1/2016 AB határozat lehet példa, mely szerint a folyamatban lévő ügyben az is megalapozhatja az Alaptörvény ellenességét és a szerzett jogok sérelmét, ha a bírói mérlegelési jogkört korlátozzák. Az AB határozat abban a tárgyban született, hogy a Kttv. a jogellenes jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályát alkalmazni rendelte a jogalkotó azokra a folyamatban lévő ügyekre is, amelyek anno a Ktv. vagy a Ktjv. hatálya alatt indultak meg. Az új alkalmazandó szabályban lecsökkentették a kártérítés mértékét. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó megszegte a visszaható hatály tilalmát. Ez a veszély pedig fennáll ismét, ha arról beszélünk, hogy a közalkalmazottakat hová is helyezzük el.

²³ Megjegyezzük, hogy az illetményeket persze a közalkalmazotti jogviszony generális változtatása nélkül is fel lehet emelni, ha van erre forrás és politikai akarat.

változás, az mindenféleképpen veszteséggel jár. A munkajog irányába presztízsveszteséggel, a tisztviselői jog irányába pedig a szabadság fokának a csökkenésével.

A fent vázolt kettősségből adódóan nem hagyhatjuk figyelmen kívül a fegyelmi felelősség kérdését sem. A Kjt. szabályai közül az Mt.-t hatályba léptető rendelkezések kivették a fegyelmi felelősség szabályait. Ha viszont egységesítésről beszélünk, akkor az esetlegesen tisztviselőként új szabályok alá kerülő korábbi közalkalmazottra ismételten érvényesek lesznek a fegyelmi felelősség szabályai. Ebben az esetben is felmerül kérdésként, hogy mennyire jelenti ez a szerzett jogok sérelmét. Ugyanis, ha valamilyen többlet kötelezettség eltörlésre kerül, az indirekt jogadományozásnak tűnhet, majd a kötelezettség ismételt alkalmazása ennek a jognak a visszavételét jelenti. Itt azonban tekintetbe kell venni azt is, hogy az állami szolgálat joggal vár el egy magasabb felelősségi szintet a tisztviselőitől, akár fegyelmi alapú személyi felelősséget is, hiszen ebben a jogviszonyban általában közhatalom gyakorlása történik (ami egyébként a jelenleg közalkalmazotti jogviszonyban végezhető tevékenységeket nem, illetve csak sporadikusan jellemzi). A fegyelmi felelősség újbóli alkalmazása – véleményünk szerint – nem jelentené a szerzett jogok sérelmét, hiszen az korábban a közalkalmazotti szabályozásnak is a része volt.

- 2. A közalkalmazotti jogállás munkajog felé történő eltolódása esetén** nem csak a jogintézmények tartalma, de maga a terminológia is változna. A jelenlegi terminológia kifejezi azt, hogy az alkalmazotti jogviszony alapja közjogi tisztségvállalás. Az esetleges transzformációt követően ez a megkülönböztetés eltűnik. Ennek elsősorban lélektani hatása lehet az érintett rétegekre. Ez még akkor is igaz, ha jelentős részük ezt a gondolatsort nem is vezeti végig, de magában a kollektív tudatban benne rejlik ezeknek a relációknak az alapja. A munkajog felé történő eltolódás lehet, hogy nagyobb fokú szabadsággal járna, de eredményezné a státuszbiztonság elvesztését, aminek illúziója a közalkalmazotti rétegben mai is erősen él.²⁴ További jelentős kérdés a bértáblák sorsának az alakulása. A közalkalmazotti bértáblák jól/rosszul, de biztosítanak egy viszonylagos stabilitást és kiszámíthatóságot az előmeneteli rendszer érvényesítésével. A munkajogviszonyban nincs ilyen rendszer, a minimálbér és a garantált bérminimum szabályai az irányadóak, ezeken túl más korlátja nincs a felek bérmegállapodásának. Ha az általános bértáblát nézzük, akkor az „E” és a magasabb fizetési osztályba besorolt közalkalmazottak bérhelyzete bizonytalanná válhat. Két megoldás közül lehetne választani ebben az esetben. Az egyik, hogy ezeknek az alkalmazottaknak a béreit speciálisan, de egységesen szabályoznák az Mt-ben, vagy - ami járhatóbb útnak tűnik - egy utaló szabályt alkalmazva az egyes szektorokra vonatkozó életpálya törvényekben található bértáblák alkalmazását írná elő az Mt, Ebben a helyzetben, bármelyik megoldásról is beszélünk, fokozott szerepet kellene kapni a szakszervezeteknek és a kollektív szerződéses viszonyoknak. A rendszer kialakítható úgy is, hogy a törvény minimum-szabályainak betartása mellett kap nagyobb teret a kollektív alku, de úgy is, hogy a törvényi szabályok kialakításába a szociális partnerek is részt vesznek.

²⁴ A közszolgálati alkalmazás – ugyan alacsony szinten –, de még ma is egyfajta stabilitást ad a háztartások jelentős részének. Ld. erről: Molnár György és Kapitány Zsuzsa (2013) Miért választják munkahelynek a közszférát? A szubjektív szempontok szerepe. Megjelent: Munkaerőpiaci tükrök 2013. MTA KRKI – OFA, Budapest. http://www.mtaki.hu/file/download/mt_2013_hun/kozelkep_25.pdf

4.3.A közalkalmazotti jogviszonyok szektorialitása és az esetleges koncepcióváltások kapcsolata

A fentiekből is látszik, hogy a közalkalmazotti jogviszony helyzetének megoldása nem egyszerű kérdés. Az sem teljesen világos, hogy mit akarnak a szakszervezetek, mit akar az állam és mit akarnak maguk közalkalmazottak. Nem világos, hogy a szereplők oldaláról mire van igény: egységesebb szabályozásra vagy ellenkezőleg, minden jelentősebb szektor számára életpályára? A fenti bizonytalanságok fakadnak abból a korábban említett tényből, hogy a közalkalmazotti jogviszony köztes jogviszony és a Kjt.-nek nincs olyan gazdája, aki egy látható koncepció alapján terelné a szabályok módosításait. Ugyanakkor néhány olyan gyakorlati problémát is kezelni kell ezeken a területeken, mint a bérkérdés és a szakemberek kivándorlása. Ezekre a kérdésekre nem feltétlenül lehet egységes válaszokat adni, amely adódik abból a már korábban említett tényből, hogy a közalkalmazotti jogállás gyűjtőfogalom.

A Kjt., mint jogállást meghatározó törvény csak egy jelentős részben kiüresített kiindulási alap, amelyhez foglalkozásonként tartoznak végrehajtási rendeletek, valamint a munkavégzés feltételeinek jelentős részét szaktörvények szabályozzák. A végrehajtási rendeletek, illetve szaktörvények nem egyszer az általánostól eltérő bértáblát is tartalmaznak (ezeket ld. a mellékletben). A jelenlegi jogalkotói koncepció az egyes foglalkozások helyzetét életpálya modellek formájában látja megvalósíthatónak. A kérdés az, hogy az eltérő ágazatokba tartozó szolgáltatóvállalók esetében lehet-e egységes elveket alkalmazni? A másik kérdés, hogy amennyiben a jogalkotó ténylegesen meg akarja változtatni a közalkalmazottak jogi helyzetét, ez hogyan valósítható meg az egyes bevezetendő életpályák esetében?

Konkréten úgy tehetjük fel a kérdést, hogy például a pedagógus életpályamodellt hogyan lehet integrálni a Kttv. hatálya vagy az Mt. hatálya alá? Már ma is szembetűnő, hogy az egyes szektorok számára adott, vagy adni tervezett életpályamodellek még jobban kiüresítik a Kjt. szabályozását a „lex specialis derogat legi generali” alapelv alapján. Ez - meglátásunk szerint - két dolgot jelent, azon túl, hogy az egyes speciális munkafeltételek meghatározásának helye lehet.

- A Kjt. hatálya alól részletekben „kiszedett” szakmacsoportok szaporodásával a Kjt. könnyebben kivezethetővé, vagy átalakíthatóvá válik;
- A a foglalkozásonként/szektoronként megvalósított életpályamodellek a Kormány és a jogalkotó oldaláról könnyebben kezelhető egységekbe szabdalják a nagyobb közalkalmazotti csoportokat. Ennek megfelelően az egyes szektorokban folytatott különtárgyalások során kisebb az a tömeg, akinek a reakciójával számolni kell.

Várhatóan a jogalkotó a közalkalmazotti jogviszonyt valamiképpen megpróbálja majd megreformálni. A kérdés, hogy milyen döntéseket hoz ennek során. Bármerre is indul el, a szerzett jogok védelmének a kérdése megkerülhetetlen. Ha a koncepcióváltáson is gondolkodik, nem mindegy, hogy a közalkalmazottak helyzetét a közszolgáltatáson belül vagy azon kívül képzele-e el. További kérdés, hogy az életpályamodellekkel a közszolgálathoz való tartozást akarja-e erősíteni, vagy egy speciális munkajogi munkavállalói réteget létrehozni?

De azt az eddig nem vizsgált lehetőséget sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Kjt. szabályait nem mozdítja el a jogalkotó egyik irányban sem, hanem olyan számban alkalmaz életpályamodelleket, amelyek képesek kiüresíteni a Kjt, így annak gyakorlati hatása marginális munkaerőpiaci csoportokra korlátozódik. Egy ilyen lehetőség vizsgálatára alkalmas ad a továbbiakban a Kjt. és a pedagógus életpályamodellre alkalmazandó jogszabályok alább található összevetése.

4.4. Az egységesebb közszolgálat kérdése és az életpályák sokszínűsége

A közszolgálati jogviszonyok tartalmi sokszínűsége felveti, hogy szükséges-e közelíteni a szabályokat. A válaszadás előtt le kell szögezni, hogy teljesen egységes közszolgálat létrejötte a mai viszonyok között elképzelhetetlen, de ez nem jelenti azt, hogy ne kellene törekedni az egységesebb szabályozásra. Felmerül a kérdés, hogy egy ilyen széttörédezett rendszerben, ahol a szektoronkénti életpályák bevezetése a cél, hogyan lehet jogilag egységesebb rendszert létrehozni?

Ennek az egyik kulcsát a 3021/2017. (II. 17.) AB határozat egyik gondolatának a cáfolatában látjuk. A döntés ugyanis azon az alapon utasította vissza a Kjt. alatt az Mt. kollektív szerződésre vonatkozó szabályainak alkalmazását, hogy véleménye szerint a munkajogi és a közszolgálati jogi szabályok alkotmányossági szempontból nem összehasonlíthatóak.²⁵ Ennek megfelelően idézi azt a korábbi – szerintünk téves – megállapítást, hogy a köztisztviselők, a közalkalmazottak, és a Munka Törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállalók olyan egymástól elkülönült csoportokba sorolhatók, amelyekre az eltérő foglalkoztatási szabályok alkalmazása alkotmányosan indokolt.²⁶ Ezzel nem azt mondjuk, hogy nem indokolt eltérő szabályok alkalmazása az egyes szolgáltatóvállalók vonatkozásában, de különbségtételnek nem az AB döntésben idézettek kell alapulnia.²⁷ Horváth István gondolata is alátámasztja ezt: A magyar jogi terminológiában megvan a lehetőség arra, hogy a fogalmi összevetés alapján a köztisztviselőt munkavállalónak tekintsük, hiszen igaz, hogy a köztisztviselők és kormánytisztviselők közhatalom birtokában vannak, és emiatt speciális a jogviszonyuk. A közhatalom vitathatatlanul kimutatható ezekben a jogviszonyokban, de ez nem befolyásolja azt, hogy az állami impérium gyakorlása a munkajog keretei között történik.²⁸

Egységesebb közszolgálati szabályozást kialakítani a személyi hatály revíziójával lehet. A revízió magában foglalja az egyes fogalmak újradefiniálását és az ezekhez kapcsolódó dogmatikai kérdések újraértékelését. Mindez azért szükséges, mert a jelenlegi reformtörekvések felemásra sikeredtek. Az új szabályozási környezetben a régi fogalmi rendszert kell alkalmaznunk. Ez nem feltétlenül hiba, azonban úgy gondolom, hogy addig nem beszélhetünk egységesülő közszolgálatról, amíg nem változik meg a személyi hatály fogalmi készlete.

Az egységesebb közszolgálat esetében egyik megoldás lehetne a német modell valamilyen módon történő áttemelése, az eredeti elképzelés szerint.²⁹ Tudjuk, hogy a német rendszer sem tökéletes, hiszen az egyik legnagyobb gyengesége az, amit ő az erősségének hisz, a merev ragaszkodás a közjogi elemekhez. Ez a ragaszkodás teszi nehézkesé és nehezen formálhatóvá. De azt mindenféleképpen elmondhatjuk, ha az egységesség szempontjából vizsgáljuk a kérdést, hogy a szűken vett közszolgálat egy egységes profilt mutat. Ha tágítjuk a közszolgálat körét, akkor ez az egységesség némileg megbomlik, ami a szolgáltató

²⁵ Az eset részletes ismertetésére visszatérünk a kollektív szerződések kapcsán.

²⁶ 3021/2017. (II. 17.) AB határozat [71]

²⁷ A jogalkotó, ha akarja, természetesen mondhatja azt, hogy a Kjt. hatálya alatt szigorúbban értelmezi a kollektív szerződés kötésére vonatkozó szabályokat, de véleményünk szerint ezt nem a munkajogi alapelvek és a munkajogviszonnyal való hasonlóság tagadásából kellene levezetnie. A korábbiakban láthattuk, hogy a közszolgálati jogviszonyok és a munkaviszonyok hasonló élethelyzeteket szabályoznak. Ennek a tagadása értelmetlen lenne.

²⁸ Horváth István: Rendszerváltozás és változó körülmények, in: Magyar Közigazgatás 1990/8 703-709. old.

²⁹ Horváth István: A közszolgálati munkajogviszony ma és holnap, in.: Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae Tomus XXXI, 1989, 178. old.

státuszából és abból adódik, hogy sokszor nehezen elhatárolhatók a köztisztviselők és a közszolgálati magánjogi alkalmazottak.³⁰ A magyar jog számára annyiban lehetne minta a német jogi megoldás (rendszerint), hogy ott legalább a szűken értelmezett hivatalnoki réteg egységes, annak ellenére, hogy szövetségi és tartományi szinten elkülönülnek, ami egy ekkora kétszintű közigazgatási rendszert működtető államnál indokolt.

Az idézett német modell az életpályák kialakítási elveinél annyiban mutathat példát, hogy jelentős mértékben elismeri a szigorú értelemben vett közszolgálatból (hivatalnoki réteg) kimaradt állami alkalmazottaknak a kollektív szerződéshez való jogát. Ez olyannyira érvényesül, hogy TVöD-hez (közsférabeli kollektív szerződések) külön kommentár és szakirodalom is tartozik. Továbbá a német minta az életpályák alapjának a kialakításában is példa lehet. A német rendszerben, aki egy adott közhatalmi/közszolgáltatást nyújtó szervnél érdemi (annak fő profiljába vágó) munkát végez az hivatalnok, aki nem, az alkalmazott vagy munkavállaló, akikre a munka törvénykönyve és a kollektív szerződések alkalmazhatóak. Ez annyiban analóg a magyar jogi helyzetre, hogy például a már bevezetett pedagógus életpályamodell sem fedik le a közoktatásban dolgozók összességét. Ennek megfelelően, ezen munkavállalók helyzete kollektív szerződéses úton kezelhető lenne akkor is, ha a pedagógusokat egészében kivennénk a közalkalmazotti jogviszonyból. Ez persze nem zárja ki, hogy az életpálya szabályait is kollektív tárgyalások útján alakítsák ki.

4.5. Kjt. és az egyes életpályák kapcsolata

A Kjt. szabályai a közalkalmazottakra vonatkozóan általános foglalkoztatási szabályokat határoznak meg, személyi hatálya egységesen kezeli az összes közalkalmazotti réteget. Az egyes szakmák sajátosságainak a figyelembe vétele nélkül azonban ez a szabályozás nem alkalmazható, nem lehet ugyanúgy szabályozni egy pedagógus vagy egy mentőtiszt foglalkoztatási jogviszonyait, mert a tevékenységük eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. Az uniformizált szabályozás csak bizonyos korlátokkal tartható. Ezeket a speciális viszonyokat az életpályamodell bevezetése előtt a kormányrendeletek kezelték, amelyekkel kapcsolatban szintén számos kifogás merült fel.

Ha konkrétan a pedagógus életpályamodell vizsgálgjuk, látható, hogy az több kulcskérdés szabályozását kivette a Kjt. hatálya alól. Az életpálya olyan kérdésekkel foglalkozik, mint az előmeneteli- és illetményrendszer, illetve a minősítési rendszerek. A Kjt. alkalmazása ezeken a területeken csak annyiban engedélyezett, amennyiben a külön jogszabályba nem ütközik. A szabályanyag másik része pedig nem zárja ki ugyan, de korlátozza a Kjt. alkalmazását a „lex specialis derogat legi generali” elv alapján.³¹ A Kjt. ugyan általános jellegénél fogva egészen jól kezeli a munkaidő és a szabadidő szabályozását, de az egyes szolgáltatásokhoz kapcsolódóan mindig kiegészítésre szorul.

Anélkül, hogy a szabályozás kérdéseibe mélyebben belemennénk, kiolvasható az a tendencia, hogy a tervezett többi életpályamodellnél is hasonló jellegű szabályozás várható. Nagy valószínűséggel még inkább ki fognak üresedni az előmeneteli és illetmény szabályok, illetve az értékelés követelményei. A szabályozás sikeressége persze függ a szakszervezetek eredményességétől is. Kérdés, hogy az adott szakmához tartozó érdekképviselő mennyire kíván elszakadni a Kjt. szabályaitól.

³⁰ Lásd. Hans Peter Bull: Die Zukunft des Beamtentums: Zwischen Recht und Politik, Staats- und Verwaltungslehre, in: Die Verwaltung 2009/1

³¹ A különleges jogszabály lerontja az általánost

Be kell látnunk, hogy a Kjt. már így is egy kiüresített jogszabály, amely az életpályák megjelenésével még inkább elveszíti jelentőségét. Az egységesebb szabályozás érdekében talán az lehetne működőképes megoldás, ha egy új alapokon nyugvó Kjt.-t hangolnánk össze az életpályamodellekkel. Kérdés, hogy a Kjt. valamilyen revíziója útján alkalmassá tehető-e arra, hogy egységes alapként szolgáljon. Egy ilyen kísérlet esetén dönteni kellene a személyi hatályáról: milyen körben kívánja a jogalkotó alkalmazni, illetve a szociális partnerek mit látnának helyesnek, csak az ún. érdemi tevékenységeket végzők maradnának közalkalmazotti jogviszonyban, akikre életpálya-szabályok is vonatkoznak, vagy azok is, akik az ő munkájukat segítik a munkahelyeken.

Annyi bizonyos, hogy a jogalkotó a hivatalnoki jogviszonyokat külön akarja kezelni a közalkalmazotti jogviszonyoktól. Ebből kiindulva talán reálisabb cél lehet az egységesebb közszolgálat követelményét kizárólag a közalkalmazotti jogviszonyokban érvényesíteni. A jelen jogalkotási tendenciát figyelve kevésbé tűnik reális célnak a német típusú közszolgálat bevezetése. (Hacsak nem számolunk azzal a változattal, hogy az életpálya-szabályok és a Kttv. szabályainak összehangolását tartja kívánatosnak a jogalkotó, a többiek pedig az Mt. hatálya alá sorolja. Ebben az esetben a szakszervezeti jogok további csorbítása is szóba jön, hiszen a karok készen állnak a szakszervezeti funkciók formális átvételére.) Bármelyik verzió megvalósításáról is legyen szó, egy közös van bennük, ez pedig a jogi garanciák érvényesítésének a követelménye. Ezek egy része az alaptörvényből származik, a munkavállaláshoz, a foglalkoztatás szabad megválasztásához, és a szociális biztonsághoz fűződő garanciákat jelenti. A jogi garanciák másik része pedig a foglalkoztatás tényéből vezethető le. Ezeknek a garanciáknak még akkor is érvényesülniük kell, ha a jogalkotó nem ismeri el, vagy meghaladottnak tekinti – amúgy helytelenül – a közszolgálatban a munkajogi kötődést.³² Itt Horváth István fent idézett gondolatát kell megismételni, kicsit kiegészítve, mely szerint a közhatalom-gyakorlás és a közszolgáltatás nyújtása lényeges elem, de ez nem írja felül a munkajogi és foglalkoztatási jogok nyújtotta kereteket. A közhatalom gyakorlása és a közszolgáltatás nyújtása esetében az alkalmazott közvetítő, aki az állam funkcióját testesíti meg az állampolgárok irányában, de ennek nem kell érdemben kihatnia a foglalkoztatási jogviszonyra. A kérdés, hogy milyen jogszabályi alapokon lehet ezt elképzelni. A némileg egységesített közszolgálati életpályamodellekhez kell egy általános jogszabály, mely lefekteti az egységes alapokat. Mint említettük, ez lehetne éppenséggel a Kjt. is, vagy akár ennek egy mai szabályozási környezetbe illő változata is. Az eltéréseket pedig az egyes életpályamodellekre vonatkozó szabályanyag határozná meg.

Az egységesítés szempontjából az azonos alkotmányos és munkajogi elveken túl a jogszabályok által meghatározott automatizmusok is segíthetnek az egységesebb arculat irányába történő elmozdulásban. Olyan beépített automatizmusokról van szó, mint például a szabályozás lényegi pontjainak meghatározott időközönkénti revíziója, akár ágazati kollektív tárgyalások keretében is. Az életpályamodellek akkor lennének a leginkább működőképesek, ha az egyoldalú bérpolitika felől a kollektív, kétoldalú megállapodások felé lehetne eltolni az illetmények alakítását. De azt is figyelembe kell venni, hogy hiába az elvek alkalmazása és az automatizmus, ha egyes szakszervezetek aktívabbak és eredményesebbek, akkor az egységesség is megbomlik. Ebből következően a tárgyalások szintjét olyan magasra kellene helyezni, ahol a szakszervezetek közötti erőkülönbségek már kiegyenlítődnek és a szakszervezetek a kollektív alkuban legitim módon támogathatják egymást. Az egységesség követelménye ebben a struktúrában akkor értelmezhető, ha azonosak az elvek, amelyek az

³² Szélesebb értelemben fogalmaz meg követelményeket: Kyle Edwards - Sarah Robinson: Labor and Employment Law: A Career Guide, Bernard Koteen Office of Public Interest Advising Harvard Law School, 2012 in: <http://hls.harvard.edu/content/uploads/2008/06/laboremployment2012.pdf>, (2017. 03. 31.)

egyres szektorokban érvényesülnek, és a felek rendelkeznek - a rugalmasítás érdekében - a megfelelő jogosultságokkal a munkaügyi kapcsolatok rendszerében.

III.) Érdekegyeztetés a közszolgálatban

1. Előzmények

A közszolgálati érdekegyeztetési rendszerben időről időre igen jelentős változások következnek be, amelyeket nehéz értelmezni az érdekegyeztetés tartalmának vizsgálata nélkül. Ez a sajátos magyar terminus nem egyszerűen konzultációs mechanizmusokat takar, amelyek segítségével a döntéshozók és érintettek tájékoztatják egymást a tervezett lépésekről, illetve igyekeznek konszenzusos álláspontot kialakítani a közszolgálat egyes területeinek, vagy egészének átalakításával kapcsolatban, az érdekegyeztetés funkciója ennél tágabb.

A mai rendszerben az érdekegyeztetés fenntartását elsősorban legitimációs célok motiválják, amelyek mind a kormány, mind pedig a szakszervezetek számára fontos aspektust jelentenek. Miután az érdekegyeztetés a közszolgálatban a hiányzó kollektív tárgyalásokat lenne hivatott pótolni (sőt, formálisan meg is felel az ILO kollektív tárgyalás definíciójának), a kormány számára ezeknek a fórumoknak és mechanizmusoknak a fenntartása egyenértékű azzal, hogy betartja a vonatkozó nemzetközi szabályokat, megfelel az ILO egyezményeiben foglaltaknak, illetve a Szociális Karta rendelkezéseinek, párbeszédet folytat a szakszervezetekkel és egyes fórumokon az önkormányzatok érdekképviselői szervezeteivel is. Ezzel egyúttal módot és helyet ad az érdekképviselők számára, hogy kifejtsék véleményüket, problémákat jelezzenek a kormánynak, követeléseket fogalmazzanak meg, megállapodásokra tegyenek javaslatot. A konzultációs lehetőség mellett nem elhanyagolható az az állami támogatás sem, amelyet a szakszervezetek a makroszintű érdekegyeztetésben való részvétel támogatására kapnak.

Szépen mutatja ennek a funkciónak a súlyát az is, hogy az önkormányzati érdekképviselői szövetségek a közszféra érdekegyeztető fórumain való részvétel iránt egyre kevésbé érdeklődnek. Jelen vannak ugyan a fórumokon, de miután azoktól különösebb eredményeket nem várnak – miután annak az intézményrendszernek a jelentős része, amelynek korábban fenntartói voltak, ma már nem tartozik a hatáskörükbe –, őket pedig nem ezek a fórumok legitimálják, a részvételt igyekeznek a lehető legkisebb ráfordítással megoldani.

A közszolgálati kollektív tárgyalási mechanizmusok elégtelen volta miatt a közszolgálati érdekegyeztetés lehetőséget nyújt a közszolgálatban a béralku lefolytatására is, ugyan az érdekegyeztetésben létrejött megállapodásoknak nincs kollektívszerződés-erejük, betartásukra csak akkor keletkezik garancia, ha a megállapodások tartalmát jogszabályban, vagy a fenntartó valamely rendelkezésében rögzítik. Ennek következtében az itt folyó alkukat a szerzők egy része quasi(bér)alkunak nevezi. Egyes korszakokban rendszeresen születtek makroszintű, szektorális, illetve ágazati bérmegállapodások, míg ma, a közszolgálati bérrendszerek átalakítása alapvetően kormányzati szándékok és nem érdekegyeztetésben létrejött megállapodások alapján történik. Ezek a szándékok pedig alapvetően szétzilálták a korábban működő bérezési struktúrákat és ennek megfelelően átalakult az érdekegyeztetési struktúra is, pontosabban a struktúra részleges átalakítása mellett megváltozott az egyes fórumok súlya és szerepe a bérfolyamatok és az egyes közszolgálati csoportok más munkafeltételeinek alakításában.

A fórumrendszer rendszerváltás utáni történetét foglalja össze az 1. sz. táblázat. A 2000-es évig az illetményekről folyó alkuk legfontosabb terepe a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT) volt, de később a Közalkalmazottak Munkaügyi Tanácsa

(KOMT) munkájában is az illetmények kérdése állt a középpontban.³³ A párbeszéd alapvetően a kormány és a szakszervezetek között folyt, a helyi önkormányzatok szövetségeinek álláspontját a költségvetési források alakulása határozta meg. A közszolgálat érdekegyeztető fórumainak teljes rendszere vertikálisan és horizontálisan is 2002-re épült ki, a kormányzati hatalmi ágban létező minden közszolgálati jogviszonyban szerveződő szakszervezeti szövetség, konföderáció részt vehetett az egyeztetésben, országos, szektorális, ágazati, települési és munkahelyi szinten is.

1. sz. táblázat: A közszolgálat felsőszintű érdekegyeztető fórumai

Működés ideje	Fórum
1991. szeptember–2001. október	Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanács (KIÉT)
1993. július–2001. július	Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum (KÉF)
2001. októbertől	Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT)
2001. július–2012. március	Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT), Országos Önkormányzati Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (OÖKÉT)
2002. november–2006. október	Rendvédelmi Szervek Tárcaközi Érdekegyeztető Fóruma (RSZTÉF)
2002. decembertől	Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT)
2006. október–2012. július	Szolgálati Jogviszonyban Állók Érdekegyeztető Fóruma (SZÉF)
2012. márciustól	Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács (KÉT)

Forrás: Berki Erzsébet: A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában. In: Fazekas Károly, Neumann László (szerk.): Munkaerőpiaci Tükör 2013. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet, OFA, Budapest, 2014. http://www.mtaki.hu/file/download/mt_2013_hun/kozelkep_32.pdf

Az 1990-es évek végén már egyszer „lejátzottuk” a kollektív alku alágazati szintig történő decentralizálásának forgatókönyvét, így jött létre az egyes közalkalmazotti csoportok úgynevezett bérszorzóinak a rendszere³⁴, miközben a köztisztviselők és a szolgálati jogviszonyban lévők bérezésének kérdései mindig is makroszinten dőltek el. A szakmai/ágazati bérszorzó a közalkalmazotti körben arra volt jó, hogy egyes ágazatokban úgy lehetett illetményemelést adni, hogy azzal nem változott meg a bértábla, vagyis más közalkalmazottakat foglalkoztató ágazatok nem részesültek az emelésből. Ebből a korszakból maradt fenn az azóta némileg módosított felsőoktatási és kutatási bértábla, amely a szakmai előmeneteli rendszerhez igazította az oktatók és a kutatók kötelező (garantált) illetményeit.

³³ A kormányok általában ügyeltek arra, hogy a központi közigazgatásban kielégítő legyen az illetmények színvonala, és ezt a lehetőséget a szabályozás a helyi önkormányzatok számára is biztosította.

³⁴ Így például 2001-ben a közoktatásban szeptembertől a szakmai szorzó 1,43, januártól az egészségügyben és a szociális ágazatban 1,2, a szociális ágazatban a felsőfokú végzettségüké szeptembertől 1,26, a közművelődési intézmények és a közgyűjtemények esetében szeptembertől 1,2 volt. Részletesen lásd Berki Erzsébet: A közalkalmazotti jogviszonyban alkalmazott bérezési rendszerek és a keresetek alakulása 1999-től napjainkig. Kézirat, Munkaügyi Kutatóintézet, Budapest, 2000.

Ebben az időszakban a KIÉT ugyan formálisan még fennállt, de már alig működött – a decentralizált alkumechanizmus miatt úgy tűnhetett, hogy nincs is rá szükség.³⁵

Hamarosan kiderült azonban, hogy a decentralizált alknak számos hátránya van: a kormány egyes közalkalmazotti csoportok követeléseinek enged, ugyanakkor más csoportok (ágazatok, szakmák) illetményei leszakadnak, miközben a munkaerőpiaci hatások felett senki sem gyakorol valódi kontrollt. A decentralizált alku ellen szólt az is, hogy a szakszervezetek hamarosan rájöttek, hogy az egyes ágazatokon belül fellépve nem tudják befolyásolni a költségvetési források tárcák/ágazatok közötti elosztását, illetve hogy könnyen kijátszhatók egymás ellen, így a belső ellentétek megelőzése érdekében is igyekeztek ismét a KIÉT keretei között tárgyalni. Ez a megoldás az ágazatokat felügyelő, végrehajtói szerepben megjelenő tárcákat is mentesítette a béralku (és a kormánynál való „lobbizás”) nehéz feladata alól, átadva a tárgyalásokat a mindenkori munkaügyekért felelős miniszternek és a pénzügyminiszternek.³⁶

A 2002-ben hivatalba lépő kormány a konzisztens érdekegyeztetési rendszer működtetése és a közalkalmazottak bérhátrányának csökkentése mellett tette le a voksát, így két fontos lépésre került sor, az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT) létrehozására és a közalkalmazottak „50%-os” béremelésére.³⁷

2002 és 2006 között az érdekegyeztető fórumok munkáját és a közszféra bérfolyamatait is viszonylagos nyugalom jellemezte. Az érdekegyeztetés középpontjába a 2003-tól megkezdett létszámleépítések, illetve azok a humánpolitikai intézkedések kerültek, amelyeket a kormány a közszolgálat modernizálásaként hirdetett meg (például a köztisztviselők esetében bevezette, a többiek számára pedig kilátásba helyezte a teljesítményértékelési rendszert, kialakította a céljutalmak rendszerét, átalakította a közalkalmazottakra vonatkozó kollektívszerződés-kötési szabályokat stb.). Ezek kiváltották a szakszervezetek tiltakozását, de a közszolgálat hatékonyságára nézve különösebb eredménnyel nem jártak. 2006 őszén a Gyurcsány-kormány – megszorító csomagja részeként – bejelentette, hogy bizonyos kereseti elemeket el kíván vonni, ezért 2007-re nem született bérmegállapodás az OKÉT-en. Az ennek hatására létrejött egységes közszolgálati sztrájkbizottsággal a tárgyalások megállapodással végződtek ugyan, de a kormány 2008 őszén közölte, hogy nincs módja a megállapodás végrehajtására. Ennek hatására a sztrájkbizottság ismét aktívvá vált, és a tárgyalások 2009. október 15-éig folytatódtak. Az ekkor aláírt megállapodás a bruttó 340 ezer forintos kereset alatti 98 ezer forintos éves bruttó kereset-kiegészítésen kívül pozitívumot a szakszervezetek számára nem tartalmazott. Maga a tárgyalássorozat azt mutatta, hogy ha kollektív vitára kerül sor, azt az érdekegyeztetési rendszer nem képes kezelni, a felek kényszerűen kilépnek a szokásos keretek közül.

³⁵ 1998-ban hét plenáris ülést tartottak, 1999-ben egyáltalán nem hívták össze, 2000-ben három plenáris ülés volt, de 1998-tól kezdve nem született egyetlen megállapodás sem. Ld.: Berki Erzsébet - Dura Márta: Munkaügyi kapcsolatok közszolgálatban. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012.

³⁶ Az ilyenformán egybeeső napi érdekek mögött az a probléma húzódik meg, hogy senki sem vállalhatta azt a feladatot, hogy az egyes közalkalmazotti szakmák között direkt módon kereseti rangsort állítson fel, miután semmi elvi alap nem kínálkozik ahhoz, hogy egy orvos munkáját értékesebbnek – és ezzel drágábbnak – ítéljük egy tanárénál vagy fordítva.

³⁷ Ez utóbbi következtében a közszolgálaton belül a különbségek jelentősen csökkentek, 2003-ban a közalkalmazottak a közszféra átlagkeresetének 92,97 százalékát, a köztisztviselők 133,93 százalékát kapták, míg 2002-ben a különbség még közel kétszeres volt. A KSH adatain alapuló saját számítás (http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli019.html).

2. Érdekegyeztetés 2010 után

„Az érdekegyeztetés helyzete alapvetően változott meg a 2010-es kormány hatalomra kerülése után, miután a kormánynak az volt az álláspontja, hogy a munkaadókat és a munkavállalókat egyként kormányozza, és valamennyiük érdekeit szem előtt tartja a kormányzás során.”³⁸ Ennek az elvnek a gyakorlati következménye volt, hogy néhány ülés után megszűnt az Országos Érdekegyeztető Tanács, helyét a versenyszférában - némi késéssel - egy, a nyilvánosság kizárásával működő, törvényileg biztosított jogosítványok nélküli tripartit fórum vette át.³⁹ A közszolgálati érdekegyeztetéssel kapcsolatosan a kormány úgy látta, hogy a meglévő fórumrendszer nyílt, deklarált megszüntetése túl nagy vihart kavarhatna, valamint hasznos a közszolgálat átalakításáról tájékoztatni az érintetteket, így a kommunikációnak ezt a módját részben fenntartotta, részben átalakította.

2.1. OKÉT

Továbbra is működik az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács, amelynek munkavállalói oldalán két alkalommal történt jelentősebb változás 2010 óta, jelenleg minden szakszervezeti konföderációnak van helye a munkavállalói oldalon. Az OKÉT-et egyébként minden jogállási törvény úgy jelöli meg, mint a közszolgálat legmagasabb szintű érdekegyeztető fórumát, amelyben minden, a közszolgálatban jelentős szakszervezetnek helye van. Ugyanakkor meglehetősen kétes, hogy a kormánynak miről kell tájékoztatni itt a tárgyalópartnereket, mivel a törvények csak általános megfogalmazással élnek, az eljárási kérdéseket nem törvény, hanem az alapszabály rendezzi.

Az OKÉT működését az utóbbi években a formalitás jellemzi, a szakszervezetek által felvetett problémákat a kormány meghallgatja, de érdemi javaslatokat csak elvétve fogad be, megállapodásokat nem köt. Ennek következtében az OKÉT elvesztette azt a funkcióját, hogy az egész közszolgálatra nézve közös megállapodásokat kössön, amely megállapodások kialakítása lehetővé tenné a szakszervezetek számára, hogy áttekintsék a közzféra bérezési és foglalkoztatási viszonyait. Az OKÉT funkcióvesztése nyilván természetes folyománya a jogviszonyok szaporításának, a bérezési (illetmény-előmeneteli) rendszerek differenciálásának, az alku decentralizálásának és a szakmai életpályarendszerekre való áttérés kormányzati szándékának. Ugyanakkor az OKÉT változatlanul alkalmas arra, hogy a nagyon égető problémákat a szakszervezetek a kormány elé tárják (mint például az indoklás nélküli felmentés lehetősége a kormánytisztviselői jogviszony létrehozásakor, vagy az utóbbi időben a közalkalmazottak, köztisztviselők bérelmaradása, a leszakadó csoportok helyzete), ha a megoldások nem is itt születnek meg (ha egyáltalán megszületnek).

³⁸ Berki Erzsébet-Dura Márta: Munkaügyi kapcsolatok közszolgálatban. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 89. oldal. A megállapítás alapja a 2010-es kormányváltás után tartott OÉT plenáris ülésen (2010. szeptember 20.) elhangzott miniszterelnöki felszólalás. Ld. pl.:

http://vdsz2.eagent.hu/archivum/elso_orzasgos_erdekegyezteteto_tanacs_ules_a_ii_orban_kormany_idejeben/

³⁹ A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma egy 2012 februárjában aláírt tripartit megállapodás alapján működő fórum, amelyben a volt OÉT tagszervezetei közül három munkaadói és három munkavállalói szervezet vesz részt, megalakulását annak köszönhetjük, hogy az új Munka törvénykönyvét a kormány legitimálni akarta a szociális partnerekkel.

2.2. Közalkalmazottak

Létezik a Közalkalmazottak Országos Munkaügyi Tanácsa (KOMT) is, amely azonban periférikus kérdéseket tárgyal, sem az egyes ágazatokban zajló átalakítási folyamatokat, sem a közalkalmazottak illetményrendszereinek (egészségügy, oktatás, szociális ágazat) átalakítását a fórum érdemben nem tárgyalta meg. Az utóbbi években a KOMT tevékenysége a közalkalmazotti szakszervezeti taglétszám megállapításával kapcsolatos kérdésekre szorítkozott, amely 2017-ben ismét aktuális.

Ez a működési mód ellentmond az átalakított törvényi szabályozásnak: a Kjt. 6. paragrafusa 1. bekezdésének *a)* pontja szerint a munkaügyi kapcsolatokat és a közalkalmazotti jogviszonyt érintő *ágazati jelentőségű* kérdésekben az ágazati miniszter az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek bevonásával az érintett ágazatban reprezentatív szakszervezetekkel a KOMT-ban vagy az ágazati érdekegyeztető fórumban egyeztetet. Ez a szabály felülírta azt az elvet, hogy ágazati kérdésekben az ágazati fórumon, szektorális – minden közalkalmazottat érintő – kérdésben a KOMT-ban kell egyeztetni: lehetne egyeztetni ágazati kérdéseket a KOMT-ban is, de ilyesmi nem történik.

A közalkalmazotti érdekegyeztetés szabályainak módosítása a tiszta munkaügyi érdekegyeztető fórum felállításának kötelezettségét is megszüntette a miniszter szintjén azzal, hogy a törvény megengedi ún. *egyéb* ágazati érdekegyeztető fórum létrehozását is.⁴⁰ Emellett külön szabályokat kellett alkotni (majd módosítani azokat) a KLIK-ben folyó érdekegyeztetésről.⁴¹ Ezen szabályok alapján, anélkül, hogy formálisan megszűntek volna a régi tárcaszintű érdekegyeztető fórumok, az EMMI létrehozott néhány érdekegyeztető fórumot, illetve működtet fórumokat régi elnevezés alatt is (ezekről az ágazati kérdések tárgyalásánál lesz szó).

2.3. Közigazgatás

Köztisztviselői körben a KÉT és az OÖKÉT helyében ismét létrejött a Köztisztviselői Érdekegyeztető Tanács, majd ebből a Közszolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF),

⁴⁰ Kjt. 6. § „(6) A miniszter az ágazaton (alágazaton, szakágazaton) belül az ágazati sajátosságoknak megfelelően, a tárcaszintű ágazati társadalmi párbeszéd (1) bekezdés *a)* pontjában foglaltaktól különböző egyéb fórumát is kialakíthatja (ágazati érdekegyeztető fórum). Ekkor a munkaügyi kapcsolatokat és a közalkalmazotti jogviszonyt érintő ágazati kérdésekben az ágazati érdekegyeztető fórumban egyeztet. Az ágazati érdekegyeztető fórumban – az (5) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel – az önkormányzati érdekképviseleti szervezetek, az érintett költségvetési szervek, ágazati szakmai érdekképviseletek, valamint a megfelelő szintű és reprezentativitással rendelkező szakszervezetek részvételét, továbbá véleményezési és konzultációs joguk érvényesülését e törvénynek megfelelően biztosítani kell.”

⁴¹ A hatályos szöveg szerint:

„7. § A 6–6/A. §-ban foglaltakat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény szerinti tankerületi központ, tankerület tekintetében a következő eltéréssel kell alkalmazni:

a) a tankerületi központ vezetője járási továbbá a megyei jelentőségű, közalkalmazottak jogviszonyát érintő kérdésekben az érintett, járási, illetve megyei szinten reprezentatív szakszervezetekkel a járási, illetve a megyei szintű érdekegyeztető fórum keretei között egyeztet,

b) járási, megyei szinten azt a szakszervezetet kell reprezentatívnak tekinteni, amelynek közalkalmazotti jogviszonyban álló tagjainak száma eléri a tankerületi központ illetékességi területén az ágazatban foglalkoztatott közalkalmazottak létszámának 10%-át,

c) az oktatási központ elnöke a közalkalmazottak jogviszonyát érintő – az ágazati érdekegyeztető fórum hatáskörébe tartozó kérdések kivételével – országos jelentőségű kérdésekben a reprezentatív szakszervezetek elnökeivel kialakított országos egyeztető fórum keretei között egyeztet.”

ugyanakkor első lépésben kettészakította a jogalkotás a köztisztviselői kart a kormánytisztviselők és a köztisztviselők csoportjára. Ezt a két jogviszonyt 2011. óta a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Kttv.) szolgálati jogviszonyként szabályozza – igaz, civil szolgálati jogviszonyként.

A 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (a továbbiakban Áttv.) elfogadásával a kormánytisztviselők és a köztisztviselők mellett megjelent az állami tisztviselői jogviszony, amely sok vonásában rokon az előzőekkel, az érdekegyeztetés szabályai is ugyanazok, mivel a törvény a nem szabályozott kérdésekben a jogalkalmazókat a 2011. évi CXCV. törvény alkalmazására utalja.

Már az azóta hatályát veszített 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról sem alkalmazta az érdekegyeztetésben való részvétel reprezentativitási kritériumát, a 2011. évi CXCV. tv. is úgy fogalmaz, hogy a KÉF résztvevői az *országos* munkavállalói érdekképviseleti szervezetek (198. §.), tekintet nélkül arra, hogy mekkora a taglétszámuk.

A KÉF-en minden olyan kérdés napirendre kerülhet, amely a közszolgálati jogviszonyokat érinti, így a kormánytisztviselői jogviszony bevezetésekor az indoklás nélküli felmondás és a 98 százalékos, végkielégítésre kiszabható különadó feletti vita is a fórum tárgyalásainak tárgya volt, de a szakszervezetek ebben nem értek el eredményt, ezért különböző jogorvoslati megoldásokat választottak, illetve javasoltak a tagságnak. Hasonló volt a helyzet a véleménynyilvánítás korlátozásával, a bizalomvesztés törvényi tényállásával és más jogi kérdésekkel is. Évek óta a legjelentősebb probléma a köztisztviselőket és kormánytisztviselőket illetően a bérek, azaz az illetményrendszer és az illetmények színvonalának kérdése, amely egészen a legutóbbi időkig nem oldódott meg, amelyből következően az érintett csoportok 8 éven keresztül nem részesültek rendszerszerű béremelésben. Hogy a keresetek színvonala emelkedett, az részben a bérezési szabályok fellazításának, részben pedig az állomány lecserélődésének a következménye.

2.4. Szolgálati jogviszonyok

2015-ben új rendvédelmi szolgálati törvény lépett életbe, a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Időközben megszűnt a Szolgálati Jogviszonyban Állók Érdekegyeztető Fóruma (SZÉF), helyét részben a Belügyi Érdekegyeztető Tanács (BÉT) vette át, mivel a kormányzati munkamegosztás átalakításával az összes rendvédelmi szerv – a vám- és adórendészet kivételével – a Belügyminisztérium felügyelete alá került. Ugyanakkor az a sajátos helyzet állt elő, hogy a BÉT-et nem legitimálja törvény, működését kizárólag a miniszter ezirányú elkötelezettségének köszönheti.

Az új Hszt. létrehozta az ágazati érdekvédelmi tanácsot (RÁÉT), amelyben azonban a szakszervezetek nem vehetnek részt, helyüket a Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) foglalta el, amely ennek a funkciónak az ellátására konzultatív tanácsot működtet, amelynek hatásköre minden, a BM intézményeiben létező jogviszonyra kiterjed (e tanács mibenlétéről egyébként a törvény mást nem is tartalmaz).⁴² A 2011-ben létrejött MRK⁴³ más érdekvédelmi és a

⁴² 308. § (1) A rendvédelmi szervvel fennálló szolgálati viszonyt vagy közalkalmazotti jogviszonyt érintő ágazati jelentőségű szakmai kérdésekben a miniszter az ágazati érdekvédelmi tanáccsal egyeztet.

(2) Az ágazati érdekvédelmi tanács a miniszter, az országos parancsnok, valamint az MRK képviselőjében eljáró konzultatív tanács részvételével működik. ...

munkafeltételekkel, illetve a jogviszonyokkal összefüggő funkciókat is kapott a törvényben, így jelentős részben elfoglalta az érdekegyeztetésben a szakszervezetek helyét a jog szerint, de a gyakorlatban a BÉT működtetése miatt nem szorította ki őket az ágazati szintről. A szakszervezeteket egyébként már a régi Hszt.⁴⁴ 2010. utáni módosítása és az új Mt. is jelentősen gyengítette, elsősorban azzal, hogy a Hszt. alapján megszűnt a munkáltatói tagdíjlevonás, és az ingyenes elhelyezés, illetve az Mt. azzal, hogy megszűnt a munkaidő-kedvezmény megváltása. Analóg a két jogszabály a védett tisztségviselők számának csökkentésében.

Az Hszt. is megszüntette a reprezentativitás követelményét, ezért az érdekegyeztetésben minden szakszervezet részt vehet, illetve nem alakította át jelentősen a rendvédelmi szerveken belüli érdekegyeztetési rendszert, aminek következtében egy-egy testületen belül továbbra is a szakszervezetek részvételével folyik az egyeztetés – azon gyenge szakszervezeti jogosítványok mellett, amelyeket a Hszt. mindig is tartalmazott.⁴⁵

A NAV állományában lévő, szolgálati jogviszonyban dolgozókat tömörítő szakszervezetek számára formálisan létezik a PM-ből „örökölt” Közpénzügyi Tanács, amely azonban nem működik, más érdekegyeztető fórum sem áll rendelkezésre, ugyanakkor van párbeszéd a szakszervezetek és a munkáltató között. A szakszervezetek és a munkáltató alkalmoszerű konzultációi arra elegendőek, hogy a belső folyamatokat, változásokat a szakszervezetek véleményezzék, de arra már például nem, hogy a munkáltató a jogsértő gyakorlatokat megszüntesse – ezek ellen a bíróságon tudnak csak fellépni. A Hszt. miatt, amely a jogviszonyukat a NAV tv. mellett szabályozza, a szakszervezetek részt vesznek a BÉT ülésein.

A rendvédelemben működő szakszervezeteknek az MRK-val kapcsolatos stratégiája egyébként is az volt, hogy ha az MRK az érdekegyeztetés szereplője, akkor annak munkájában részt kell venni, így a vezető testületben igyekeznek jelen lenni a területen működő szakszervezetek vezető tisztségviselői is⁴⁶.

A jogalkotó 2010. után újraszabályozta a honvédségi szolgálati jogviszonyt is a „2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról” elfogadásával. A törvény 30. §-a igen szűkszavúan rendezi az ágazati érdekegyeztetés kérdését, alapvetően a miniszter és a szakszervezetek megállapodására bízva a fórum szabályainak alakítását. A törvény nem tartalmaz reprezentativitási kritériumot, így az érdekegyeztetésben itt is minden szakszervezet részt

(5) Az ágazati érdekvédelmi tanács hatáskörébe az adott ágazatban foglalkoztatott hivatásos és közalkalmazotti állomány tagjainak élet- és munkakörülményeire, foglalkoztatási feltételeire vonatkozó tárgykörök tartoznak, továbbá mindazok a tárgykörök, amelyek e törvény alapján az MRK feladatkörébe tartoznak.

⁴³ A Magyar Közigazgatási Kar, amelynek a tagjai a kormánytisztviselők, nem kapott ilyen egyértelmű szakszervezeti jogokat.

⁴⁴ A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. Törvény. Már ebben Hszt.-ben módosították a szakszervezeti tagdíjlevonásra vonatkozó rendelkezést, és meg is szüntették a tagdíjlevonást – anélkül, hogy erre a szakszervezeteknek felkészülési időt hagytak volna. Ennek következtében a szakszervezetek jelentős tagságot veszíthetnek. Gyengítette a szakszervezeti pozíciókat az MRK létrehozása is, amellyel kapcsolatosan az állomány egy részében az az illúzió él, hogy az érdekvédelmi szervezet, viszont nincs tagdíj.

⁴⁵ Két új korlátozás jelent meg a Hszt.-ben a korábbiakhoz képest, az egyik az, hogy a titkosszolgálatok tagjaitól megvonták az egyesülési jogot, ami példátlan a rendszerváltás utáni jogalkotásban, a másik pedig a tüntetéseken való részvétel korlátozása akként, hogy egyenruhát ott engedély nélkül nem lehet viselni. (Ld. Hszt. 333. §. és 23. §.)

⁴⁶ A dolgozat írásának idején épp választási időszak van. Ld. <http://www.rendvedelmikar.hu/index.php?pageid=hirek>

vehet, ha a fórum tagjai ezt elfogadják. A Honvédségi Érdekegyeztető Tanácsban a szakszervezetek a rendvédelemben dolgozókhöz hasonló problémákkal néztek szembe az elmúlt években. Ezeken a fórumokon azonban nem tudták lényegileg befolyásolni a szolgálati nyugdíjrendszer átalakítását, illetve megakadályozni a saját működési feltételeik lerontását sem. Ugyanakkor a Honvédség az elsők között alakította át az illetményrendszert, amelynek következtében a törvény – különösen a magasabb rendfokozatok, illetve beosztások esetében – relatíve jó kereseti pozíciókat biztosít a hivatásos állomány számára.

A Honvédszakszervezet és a HM képviselője megfigyelőként részt vesz a RÁÉT és a BÉT ülésein, amit a jogszabályok ugyan feleslegessé tesznek, ugyanakkor az információcsere szempontjából van jelentősége annak, hogy a partnerek követik a változásokat.

2.5. Ágazati érdekegyeztetés a közalkalmazottak körében

A kormányzati struktúra átalakítása leginkább a közalkalmazottakat foglalkoztató ágazatok érdekegyeztetési rendszerét kuszálta össze. Az EMMI (nevezzük így a 2010. óta működő emberminisztériumot a korábbi elnevezésekre tekintet nélkül) az első években egyáltalán nem működtetett ágazati érdekegyeztetési fórumokat, ugyanakkor megkezdte az egyes ágazatok átalakítását.

a.) Közoktatás

Az átalakítási folyamatok első nagy lépése a KLIK létrehozása volt, amely az önkormányzati iskolák állami tulajdonba vételét jelentette (nem térhetünk itt ki a fenntartó, a tulajdonos, az állam, az önkormányzatok, a tankerületek és a KLIK központ közötti bonyolult viszonyrendszerre), amely végül arra az eredményre vezetett, hogy a KLIK, mint egy munkáltató igyekezett működtetni az iskolák döntő többségét. Ennek következtében megerősödött az igény az érdekegyeztetésre⁴⁷, amelynek szabályozását a Kjt.-ben külön szabályokkal oldották meg ahelyett, hogy a munkáltatót illető, egyébként is rögzített kötelezettségeinek a KLIK eleget tett volna. Ez a felállás – és a közoktatás átalakításának szakmai tartalma - egyenesen vezetett a pedagógus sztrájkbizottságok létrejöttéhez, illetve egy hosszas konfliktus-sorozathoz, amelyben csak átmeneti nyugvást jelentett a KLIK kollektív szerződésének megszűlése, illetve az ún. pedagógus életpálya bevezetése, amely egyes csoportoknak jelentős – bár fokozatos – béremelést jelent, míg más csoportokat teljes egészében kihagy a bérrendezésből. Az ágazati érdekegyeztetés szempontjából azonban változatlanul problémát jelent, hogy nem minden iskola tartozik a KLIK-hez, jelentős számban kerültek közoktatási intézmények egyházi kezelésbe, illetve vannak alapítványi intézmények is, valamint létrejött egy sor olyan civil szervezet, amely részben munkavállalói, részben szakmai érdekvédelemmel foglalkozik és nincs ott a tárgyalóasztalnál.

A közoktatási érdekegyeztetés hiányosságait jól jelzik az utóbbi évek nagy tüntetései, illetve a három sztrájk is, amelyek szervezése során a szakszervezetek és a civil szervezetek együttműködését is detektálhattuk: a rendszerváltás óta soha nem volt ilyen konfliktusos terület a közoktatás.

Külön problémát jelentett az, hogy a 2013. évi CXXIX. törvény az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról létrehozta a Nemzeti Pedagógus Kart, ami miatt a

⁴⁷ A Közoktatási Érdekegyeztető Tanácsra vonatkozó utolsó anyagok a kormány.hu-n 2008-asok, a tagok névsora 2009-es dátummal szerepelnek, de semmilyen lényeges tartalom nem érhető el. Ld.. <http://www.nefmi.gov.hu/kozoktatasi-tarsadalmi-kapcsolatok/kozoktatasi>.

szakszervezetek joggal tartottak attól, hogy a Hszt. analógiájára idővel kiszorítják őket az ágazati érdekegyeztetésből. A kar funkcióit, az érdekegyeztetésben betöltött szerepét bárhogyan lehet alakítani, egyelőre nem állíthatjuk, hogy a kormánynak vagy a testület vezetésének lennének olyan ambíciói, hogy átvegye a szakszervezetek szerepét, de bármikor elmozdulhat ebbe az irányba.

A közoktatásban folyó érdekegyeztetés problémáit a következőkben lehet összefoglalni: miután a szakmai és a munkaügyi szabályozás a közoktatás tartalmi átalakítása, a KLIK(ek) létrehozása és a pedagógus életpálya bevezetése során összekeveredett, az érdekegyeztetésben is vegyesen folyik munkaügyi és szakmai párbeszéd/vita. Ennek következtében a különböző dialógusokban, vitákban behatárolhatatlan az „illetékes” szereplők köre: szakszervezetek, civil szervezetek, diák- és szülői szervezetek, egyházak mind mind szereplők lehetnek. A létrehozott Köznevelési Kerekasztal⁴⁸ olyan intézmény, amelynek szereplői és feladatai is átláthatatlanok, ráadásul ha ott kialakul valamilyen, a kormányzatétól eltérő álláspont, annak érvényesítésére nincs garancia.⁴⁹

b.) Egészségügy

Az egészségügy átalakítása némileg hasonlít a közoktatás átalakításához: az önkormányzati intézmények jelentős részét az állam a saját fennhatósága alá vonta és ezek működését jelenleg – több szervezeti változás után - az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) felügyeli. Honlapjának tanúsága szerint „Az ágazati stratégiában meghatározott feladatok hatékony és professzionális végrehajtása érdekében jött létre 2015. március 1-én szervezetünk, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ, amely a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet jogutód szervezete. Középirányítói hatás- és feladatkörünkben kiemelt fontosságú az állami fenntartású egészségügyi intézményekhez kapcsolódó egyes tulajdonosi jogok gyakorlása.... Az ÁEEK-hoz tartozik továbbra is a legtöbb, az ágazatot érintő európai uniós projekt menedzselése, amelyek révén magas színvonalú egészségügyi infrastruktúra szolgálja ki a betegeket és a gyógyítókat, egyaránt.”⁵⁰ Emellett azonban az ágazatban jelen van a társas és magánvállalkozások széles köre a magánkórházaktól kezdve a házi orvosokig. Így ágazati érdekegyeztetésről aligha beszélhetünk. A szakszervezetek egy részével a kormány a tárgyalásokat az érdekegyeztetésen kívül folytatja, az MSZ EDDSZ ugyanis a 2004-ben megfogalmazott sztrájkköveteléseivel kapcsolatosan mintegy tíz év elteltével kijelentette, hogy azok aktuálisak, illetve hogy a sztrájkbizottság nem oszlott fel. A 2014-2016. év során ennek a tárgyalásnak a keretében – amelyhez a Mentődolgozók Önálló Szakszervezete is csatlakozott, illetve amelyben a MOK is részt vett -, 2016-ban bérmegállapodást kötöttek, megkezdték az egészségügyi életpályák bevezetését, valamint az azóta eltelt időben is különböző béremelésekre került sor.

A tárgyalások különös vonása, hogy ágazati kollektív szerződés kötéséről adtak hírt a felek, amelyet első körben „az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatója az intézmények által adott felhatalmazása alapján köti meg az MSZ EDDSZ-szel. A Kollektív Szerződés ágazati szintű kiterjesztése kezdeményezésére a tavaly decemberben elfogadott törvény

⁴⁸ A létrehozásának bemutatásáról szóló diát ld. itt: <http://www.kormany.hu/hu/dok#!DocumentSearch>

⁴⁹ A Kerekasztal működését jól jellemzi a Tanítanék Mozgalom álláspontja: A Köznevelési Kerekasztal és ami mögötte van (ld. <http://www.tanitanek.com/2016/11/22/a-koznevelesi-kerekasztal-es-ami-mogotte-van/>), még akkor is, ha a résztvevők bizonyára némileg másképp látják a helyzetet.

⁵⁰ <https://www.aEEK.hu/koszonto>

alapján ezt követően kerülhet sor.”⁵¹ A fenti törvénymódosítást a 2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről a „Kollektív szerződés kiterjesztése az egészségügyi ágazatban” címszó alatt tartalmazza.⁵² A kiterjesztés eljárási szabályának érdekessége, hogy nemcsak a közalkalmazottakat, hanem a munkaviszonyban dolgozókat is beszámítani rendeli, ami azt jelenti, hogy jogviszonyokon átnyúló kollektív szerződés kötéséről van szó. A kollektív szerződés eddig elkészült fejezetei azonban nem publikusak, így nem tudhatjuk, hogy tartalmilag valóban jogviszony-semleges-e a megállapodás szövege.

Az egészségügyben működik még a Rezidensek és Szakorvosok Szakszervezete (RESZASZ) és a Független Egészségügyi Szakszervezet, néhány független kisebb munkahelyi szervezet mellett, de ezek nem reprezentatív (10%-os tagsággal rendelkező) szakszervezetek, csak az MSZ EDDSZ és a MÖSZ reprezentatív. Egyelőre nem látszanak nyomai annak, hogy a tárgyalásokat az érdekegyeztetés szokásos keretei közé kívánnák terelni a felek, láthatóan a sztrájk tárgyalások műfaja teszi lehetővé, hogy a terepet az MSZ EDDSZ uralja, annak ellenére, hogy az elmúlt évek során szervezeti életét konfliktusok sorozata jellemezte.

Megjegyezzük, hogy az MSZ EDDSZ 2009 óta nem szervezett semmilyen akciót, az egészségügyi ágazatban szervezett megmozdulások a FESZ-hez, illetve túlnyomórészt civil szervezetekhez, elsősorban Sándor Mária mozgalmához köthetők.

c.) Szociális ágazat

A szociális ágazatban az EMMI szintén nem működtetett érdekegyeztető fórumot egészen 2016-ig, amikor a Szociális Ágazati Demonstrációs és Sztrájkbizottság három éves működésének eredményeként végül létrejött az Szociális Ágazati Érdekegyeztető Fórum. A 2015. december 9-én megalakult fórum szakszervezeti oldalán a szociális ágazat reprezentatív szakszervezetei, a Pedagógusok Szakszervezete (PSZ), a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete (MKKSZ) valamint a Bölcsődei Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (BDDSZ) foglal helyet.⁵³ Mivel a fórum létrejöttének idején az MKKSZ és az MSZ EDDSZ együttműködési megállapodást kötött, az MSZ EDDSZ közvetetten képviselteti magát itt, miközben a reprezentativitás fogalmának értelmezése az MKKSZ esetében is kétséges lehet, miután nem ágazati-szakágazati szintű reprezentativitásról van szó. Ugyanakkor kimaradtak a fórumból azok a szakszervezetek, amelyek szintén nem reprezentatívak, de az ágazat fontos intézményeiben vannak jelen, mint a már említett FESZ, a Szociális Munkások Demokratikus Szakszervezete (SZMDSZ) és a Szociális Területen Dolgozók Szakszervezete (SZTDSZ).

⁵¹ <http://eddsz.hu/index.php> 2017. február 24-ei hír. Jelezzük, hogy az eddig elkészült részeket a MÖSZ is aláírta.

⁵² A kiterjesztés feltételeit a törvény a következőképpen határozza meg:

19/B. § (2) A kollektív szerződés egészségügyi ágazatra történő kiterjesztésének feltétele, hogy a kollektív szerződést kötő munkáltató, munkáltatók vagy munkáltatói érdekképviselői szervezet munkáltató tagjai az egészségügyi ágazatban közalkalmazotti jogviszonyban és munkajogviszonyban állók többségét foglalkoztassák, valamint a kollektív szerződést kötő szakszervezet, szakszervezetek között legyen legalább egy olyan szakszervezet, amelynek az egészségügyi ágazatban közalkalmazotti jogviszonyban és munkajogviszonyban álló tagjainak száma eléri az egészségügyi ágazatban foglalkoztatott közalkalmazotti jogviszonyban és munkajogviszonyban állók létszámának 10%-át.

⁵³ Ld. az ügyrendben: <http://docplayer.hu/32129799-A-szocialis-agazati-erdekegyezteteto-forum-ugyrendje-tervezet.html>

A sztrájtárgyalások, illetve később az érdekegyeztetés keretei között tartott tárgyalások állandó napirendi pontja az illetmények rendezése, illetve az életpályamodell kidolgozása és bevezetése. Az eddig elért eredmények azt mutatják, hogy ez a folyamat rendkívül lassan halad előre, az illetmények kérdésében két területen sikerült előbbre lépni, egyrészt az ágazatban pedagógus munkakörben dolgozók, illetve az ennek megfelelő végzettséggel rendelkezők körében alkalmazni kell a pedagógus életpálya szabályait, így a bértáblákat is, másrészt a kormány két ízben kiegészítette, illetve némileg átrendezte a pótlékokat (bevezette a szociális ágazati pótlékot, a kiegészítő pótlékot, majd 2016. december 1-től összevont pótlékot, amit nem kap az, aki a bölcsődékben bölcsődei pótlékot kap⁵⁴).

Az érdekegyeztető fórum tevékenységének elégtelenségére utal, hogy a bérek kérdésében ismét csak sztrájkfenyegetéssel sikerült előbbre lépni 2016. második félévében. Az MKKSZ 2016. december 5-ére hirdetett 2 órás sztrájkot, amelyet nem tartott meg, miután a tárgyalások megállapodással végződtek (a kormány elfogadta a szociális munka napjának munkaszüneti nappá nyilvánítására vonatkozó követelést, illetve a 2017. január 1-től 9 md Ft-ot fordít az ágazatban azok béremelésére, akiket a minimálbér és a garantált bérminimum hatása nem érint.⁵⁵) Ezeknek az intézkedéseknek a hatása összességében megközelíti 2016 és 2018. között a követelt 30%-os béremelést, de nem hoz átütő változást az ágazat kereseti pozíciójában.

*

A fenti ágazatokon kívül a felsőoktatás és a kultúra ágazatban foglalkoztatnak nagy létszámú közalkalmazotti csoportokat, ezekben azonban érdekegyeztetés a szó hagyományos értelmében nem folyik. A felsőoktatásban átalakult a bértábla, napjainkban kezdenek a szakszervezetek arról beszélni, hogy alacsonyok a bértételek és a felsőoktatási illetmények aránytalanul elmaradtak a többi, hasonló képzettséget követelő ágazathoz képest. A közgyűjteményi és közművelődési területen dolgozók egyelőre osztják azoknak a közalkalmazottnak a sorsát, akik olyan ágazatokban dolgoznak, ahol a centrális szakmákban már van új illetmény-előmeneteli rendszer, de ők nem tartoznak ide. Ilyenek például a közoktatásban nem pedagógus besorolású alkalmazottak, az egészségügyben a védőnők, a gazdasági és informatikai területen dolgozók, a rendvédelmi szerveknél közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottak. Külön kérdés a közszolgálatban tartozó szervezetek, intézmények Mt. hatálya alatt, illetve közmunkában foglalkoztatott munkatársainak helyzete.

3. Összegzés

Az érdekegyeztető fórumok szervezetrendszerének átalakulásából és a tárgyalt témákból világosan kitűnnek a következők:

- Az érdekegyeztetés centruma a közszolgálatban ott van, ahol a bérezés kérdéseit tárgyalják, akkor is, ha ehhez nem kapcsolódik ún. életpálya, akkor is, ha van törekvés ilyen jellegű szabályok kialakítására.
- A kormány életpályamodell bevezetéséhez kötötte a bérek rendezését egy-egy szakterület (esetleg szakma) esetében, ezeket az intézkedéseket részben a munkaerőpiaci folyamatok, részben a szakszervezetek erőteljes fellépése, esetleg

⁵⁴ Bővebben ld.: <http://www.bdds.hu/jogszabalyok-utvesztojeben>

⁵⁵ Ld.: <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/szocialis-ugyekert-es-tarsadalmi-felzarkozasert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megallapodas-szuletett-nem-lesz-sztrajk-a-szocialis-agazatban>

felajánlott alkujja is befolyásolta. A béremelés mindig a viszonylagos nyugalom fenntartásának az eszköze volt, miközben a kormány más foglalkoztatási feltételek alakításában nem vette figyelembe a szakszervezetek álláspontját.

- Az életpályamodellek szakmákhoz kötöttsége azzal a következménnyel jár, hogy egy munkáltatón belül is megosztja az alkalmazottak csoportjait, a szakszervezetek pedig a domináns szakmacsoport érdekeit vállalják fel.
- Azok a területek, ahol ilyen kormányzati intézkedés – vagy annak szándéka – nem született, az érdekegyeztetésben is perifériára szorultak, az innen való kimozdulás sokkal erőteljesebb szakszervezeti fellépés esetén következhetne be.
- A jogviszonyok és az alku decentralizálása megfosztotta a szakszervezeteket attól a lehetőségtől, hogy áttekintsék a közszolgálat bérhelyzetét, így egyes csoportokat a kormány könnyen kiemelt, egyfelől szigorította az alkalmazási szabályokat, másfelől viszont magasabb illetményeket, esetleg egészen új filozófián alapuló bérrendszereket alkalmazott, átmenetileg vagy tartósan pacifikálva ezzel egyes munkavállalói csoportokat.
- Az érdekegyeztetési fórumok nem, vagy csak formálisan működnek, ahol ezt a formális működést a szakszervezetek elégtelennek ítélik, ott sztrájkbizottságok alakulnak, a sztrájk tárgyalásokat a kormány is igyekszik megállapodással lezárni, de nem mond le a saját szakmapolitikai céljairól.

A közalkalmazottak két szempontból vannak a többieknél is hátrányosabb helyzetben ebben a struktúrában. Az egyik, hogy a Kjt. megtartotta a reprezentativitás fogalmát, így miközben az összes többi jogviszonyban minden szakszervezet részt vehet az érdekegyeztetésben, amely országosan szervezi a tagjait, anélkül, hogy különösebb igazolásokat kellene felmutatnia, a közalkalmazottakat tömörítő szakszervezetek egy része ki van zárva az egyeztetésből. A másik, hogy azon intézményi, illetve szakmacsoportok esetében, ahol nem alakult ki súlyos munkaerőhiány, szó sincs életpályamodellről, illetve béremelésről, így ezek a csoportok végletesen lemaradtak a közszolgálat más csoportjaitól. Az őket képviselő szakszervezetek pedig sokszor éppen azok, amelyek az érdekegyeztetésben sem kaptak helyet. Így a szakszervezetek közötti ellentmondásos, néha ellenséges viszony ebben a körben különösen komoly hátrányt okoz.

Várhatóan a kormány a választásokhoz közeledvén az érdekegyeztető fórumokon készségesebb magatartást tanúsít majd, illetve bevon az egyeztetésbe olyan rétegeket is, akikkel eddig nem tárgyalt, illetve várhatóan hoz még bérintézkedéseket is, ettől azonban a helyzet tartós javulását nem lehet várni.

Az érdekegyeztetési struktúra átalakításával sem lehet jelentősen növelni az érdekérvényesítés esélyeit, de lehetne pótolni az érdekegyeztetést ott, ahol hiányzik, tisztább profilú, munkaügyi fórumok kialakítására lehet törekedni. A lemaradók felzárkóztatását és a feszültségek feloldását, általában a közszolgálat előmeneteli rendszereinek és bérhelyzetének a rendezését azonban csak akkor érdemes megkísérelni, ha rá lehet venni a kormányt, hogy a szakszervezetekkel közösen tekintse át a mostanra kialakult, kis túlzással kaotikusnak nevezhető helyzetet. Egy ilyen átfogó vizsgálat eredményét meg lehetne tárgyalni az OKÉTBan, ahol a szakszervezetek megfelelő együttműködésével lehet esélyt teremteni a változásra.

A szakszervezeteknek maguknak is szükségük lehet egy ilyen nagyobb lélegzetű közös munkára, illetve közös fellépésre, nemcsak a tag- és ezzel pozícióvesztés megállítása, hanem a közszolgálatban elfoglalt helyük miatt is. Minden nagyobb szakmacsoportban léteznek ma már a kamarai típusú karok, amelyekre nemcsak szolgálati jogviszonyban lehet lecserélni a szakszervezeteket. (Intő jel a polgári titkosszolgálatok esetében a szakszervezetek betiltása

is.) A közalkalmazotti jogviszony esetleges megszüntetése, a közjogi jelleg erősítése magával hozhatja a kollektív tárgyalási és participációs jog megszűnését is, aminek következtében a tagvesztés megállíthatatlanul folytatódik, az érdekegyeztetésben való jelenlét már nem lesz elegendő ahhoz, hogy a szakszervezetek fennmaradjanak, ha mégis, az érdekegyeztetésben lehet őket cserélni a karokra. Hogy ez nem európai megoldás, az láthatóan nem tényező ebben a folyamatban.

IV.) Kollektív szerződések a közszférában

1. Nemzetközi trendek

A szociális párbeszéd intézményei meglehetősen különböznek az egyes országokban, akár a csúcshintű tripartit fórumokat, akár a munkahelyi konzultációra (participációra) lehetőséget teremtő intézményeket, akár a kollektív szerződések szerepét vizsgáljuk. Az utóbbit tekintve általában bizonyos ország-csoportokat szoktak elkülöníteni. A legfontosabb tudnivalókat pl. így: „A skandináv országok kiterjedt kollektív partnerségi- és alku-rendszerrel rendelkeznek. Ezekben az államokban nagyon magas a szakszervezeti lefedettség, és jobbra decentralizált, kétszintű érdekvédelmi rendszer működik. A közszolgálati szabályozás zömében munkajogias jellegű, így e tekintetben is folyamatos a közeledés a köz- és a magánszektor munkavállalói között. A kontinentális Európa olyan országai, mint például Ausztria, Belgium, Franciaország és Németország, ahol a kinevezéssel rendelkező köztisztviselői státuszok hagyománya töretlen, gyengébb a kollektív béralkura, illetve a sztrájkra való jog.”⁵⁶ Ebben az írásban nem kívánjuk részletesen bemutatni az egyes országok kollektív alku-rendszereit⁵⁷, csak a főbb vonásokra, illetve az utóbbi egy-két évtized trendjeire kívánunk rámutatni. A külföldi tanulságok összegzése után a hazai közszféra kollektív szerződéses tapasztalatait tekintjük át, majd a külföldi minták adaptációjának lehetőségeit, feltételeit és veszélyeit vázoljuk fel.

Mindenekelőtt a kollektív alku fogalmával kapcsolatos definíciós problémákra hívnánk fel a figyelmet. Egyrészt, mint az érdekegyeztetés elemzésénél hangsúlyoztuk, az ILO egyezmények és ajánlások meghatározásai lényegében egyenlőségelet tesznek a tágran értelmezett szociális párbeszéd és a kollektív alku közé.⁵⁸ Ezek értelmében tulajdonképpen bármilyen, a szociális partnerek részvételével működő fórum – például a tripartit konzultációk – elfogadhatóak kollektív alkuként, függetlenül attól, hogy azokat a tényleges megállapodás céljával folytatják-e, és a kormányzati ígéretek betartásához, illetve a szociális partnerekkel közösen kialakított szabályozás végrehajtásához kapcsolódnak-e garanciális elemek. Ugyanakkor tény, hogy a szakirodalom is számos ország bipartit vagy tripartit országos megállapodását kollektív szerződésként kezeli, különösen a közszféra átalakítására vonatkozó egyezményeket. Ld. pl. az írországi válság-megállapodásokat – amelyek ugyan nem hasonlíthatók a nyolcvanas-kilencvenes évek híres szociális paktumaihoz –, mégis kompromisszumos megoldást találtak a közszféra méretének csökkentéséről, béreinek visszafogásáról.⁵⁹ Hasonlóképpen értékelhetők a horvátországi országos megállapodások a közszféra béreiről.⁶⁰ Lényeges szempont, hogy ezeknél a megállapodás betartásának

⁵⁶ Lindner Viktória (2014): Nemzetközi trendek a közszolgálatban. Jogi szabályozás és emberi erőforrásgazdálkodási megoldások. Nemzeti Közszolgálati Egyetem

⁵⁷ A 2008-10-es válság előtti állapotokról bővebb ország-információk találhatóak a szerzők korábbi művében: Berki Erzsébet, Fodor T. Gábor, Nacsa Beáta és Neumann László (2007): Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban. Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan. Nemzeti ILO Tanács, Budapest.

⁵⁸ Collective bargaining in the public service. The way forward. Genf, ILO, 2015. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205518.pdf

⁵⁹ Edelenyi Márk és Neumann László (2013): A bér meghatározási rendszerek változása a válság hatására az Európai Unióban. Megjelent: Fazekas Károly és Neumann László (szerk.): Munkaerőpiaci tükör 2013. MTA KRTK-OFA, Budapest. http://www.mtakti.hu/file/download/mt_2013_hun/kozelkep_34.pdf

⁶⁰ Bagić, Dragan (2017): Collective Bargaining in Croatia. ETUI. Kézirat.

megvannak a törvényi garanciái, pl. a szakszervezet bírósághoz fordulhat, ami meg is történt Horvátországban. A kollektív alku értelmezésének másik véglete az a felfogás, amely csak azokat a megállapodásokat sorolja a kollektív szerződések körébe, amelyek a bérek/illetmények meghatározásában is alapvető jelentőségűek. (Ez részben az amerikai hagyományon alapul, mely szerint a kollektív szerződéseknek kötelező tartalmi elemei vannak: „a bérek, a munkaidő, továbbá a foglalkoztatási és munkafeltételek”, részben pedig a németországi tarifaszervezetek megközelítésén, illetve az itt alkotmányos jogként definiált tarifa-autonómián.) A magunk részéről hajlunk az utóbbi megközelítésre, amelynek értelmében sajnos a magyar kollektív szerződések nagy részét, illetve az összes közalkalmazotti körben megkötött szerződést tulajdonképpen nem lenne jogos kollektív szerződésként tárgyalni. (Ebben a megközelítésben egyébként a kimutatott kollektív szerződéses lefedettség is lényegesen alacsonyabbnak bizonyulna.)

Az egyes nyugati országokban alapvetően eltérő a kollektív alku jelentősége attól függően, hogy a közszolgálati rendszer jogi, politikai, társadalmi hagyományok szerint zárt vagy nyitott rendszerű. Noha a közelmúlt évtizedeiben szinte mindenhol reformkísérletek terepe volt a közszféra, annak politikai, gazdasági és társadalmi beágyazottsága miatt az alapvető különbségek fennmaradtak. A zárt, karrier elvű rendszerek közjogias szabályozása fenntartotta az egyoldalú bérmeghatározást, állami kontrollt a közszolgálati foglalkoztatási viszonyokban, itt a jogi szabályozás szerepe meghatározó, míg a kollektív alku és ezzel együtt a sztrájkjog korlátozott vagy teljesen hiányzik, miközben ennek ellentételezéseként az állam garanciát nyújt a hivatalnokok számára a felvételi kritériumok, előmenetel, fizetés, állásbiztonság és nyugdíj vonatkozásában. A bér/illetmény ilyen modellszerű centralizált megállapítása leginkább német közhivatalnokok esetében érvényesül, de ugyanakkor a nem-hivatalnok státusú alkalmazottak munkafeltételeire szövetségi államonként kötnek kollektív szerződéseket. Franciaország, Olaszország és Hollandia korábbi zárt rendszerei az 1980-as, 90-es évektől kezdődő reformok során elmozdultak a kollektív szerződéses bérmeghatározás felé, amelyek esetében az átmenet jellegzetességeire a későbbiekben visszatérünk.

A karrier alapú rendszerekkel szemben a nyílt rendszerekben a közszférát nem különítik el a magánszféra 'common law' szabályozta munkaügyi viszonyaitól, az állam legfeljebb egyfajta iránymutató (modellt adó) szerepben jelenik meg, mintegy követendő sztenderdként a többi munkáltató számára. Ennek a rendszernek tipikus példái a skandináv országok, s persze hagyományosan az Egyesült Királyság. A rendszer lényegéhez tartozik a munkavállalói érdekek kifejezése, illetve a kollektív alku, ami nem sokban különbözik a magánszféra kollektív tárgyalásaitól. Ez a hasonlóság különösen szembetűnő lett az Új Közmenedzsment irányzat belépésével, amely a bér/illetmény meghatározását is igyekszik áttéríteni a közszféra alacsonyabb szintjeire, és az ösztönzést erősíteni különböző bónuszok és teljesítmény alapú bérezés bevezetésével. Ennek megfelelően a kollektív alku rendszerében is bekövetkezett a decentralizáció, az ágazati, sőt munkahelyi megállapodások szerepe erősödött például az Egyesült Királyságban, Hollandiában és a skandináv országokban.

Az Új Közmenedzsment, illetve a kompromisszumos neo-weberi felfogások mellett a 2008-10-es válság számos országban alapvetően megváltoztatta a közszféra viszonyait, különösen az eladósodott államokban (Görögország, Portugália és Írország). Ezekben az országokban a fiskális megszorító csomagok nem csak a közszféra bérezését és/vagy foglalkoztatási szintjét érintették drasztikusan, hanem sok esetben a foglalkoztatás minőségét és munkaügyi kapcsolatokat is. Ez egyrészt a foglalkoztatási jogviszonyok és a munkavégzés feltételeinek rugalmasítását jelentette, másrészt pedig visszatérést az egyoldalú állami bérmeghatározás

felé és az egész munkaügyi kapcsolatrendszer átalakítását, leginkább további decentralizációját.⁶¹

A közszféra szigorúbb meghatározás szerinti kollektív alkujának vannak jogi és intézményi előfeltételei, biztosítékai, amelyek évtizedek alatt alakultak ki a nyugat-európai országokban. Ebben a részben csak az intézményi oldallal foglalkozunk. Szinte közhely, hogy a közszféra kollektív alkujában az állam kettős szerepben jelenik meg: egyrészt munkáltató, másrészt az alkut meghatározó jogszabályok, eljárásrendek meghatározója is. Ahol sikeres az autonóm kollektív béralku megvalósítása, ott a két szerep elhatárolására intézményes biztosítékokat is kiépítettek. Több országban a végrehajtó hatalomtól többé-kevésbé független ügynökségek vesznek részt a kollektív alkuban a munkáltatói oldalon. Ezek, például Svédországban, biztosítják, hogy a munkaadói szervezetekhez tartozó munkáltatók a tágan értelmezett public sector összes munkavállalóját „lefedjék”, beleértve az állami/önkormányzati vállalatokat is, vagyis szervezetségük 100-os.⁶² Ez a függetlenség bizonyos országokban azonban csak a tárgyalások közvetlen állami beavatkozástól való mentességét jelenti, az ügynökség vagy a költségvetési keretek közötti felhatalmazással bír, vagy az általa megkötött egyezséghez utólagos parlamenti ratifikáció is társul.

A munkaadói oldal intézményi elhatárolása mellett fontos a munkaadói oldal gazdasági autonómiája, különösen alsóbb, tartományi, régiós vagy települési szinten. Ez a kritérium nyilvánvalóan teljesül a német szövetségi államok esetében, vagy éppenséggel nagyjából működött Magyarországon is 2010 előtt, a helyi önkormányzati fenntartású intézményekben. A helyi gazdasági autonómia többszintű kollektív tárgyalásoknál érvényesülő szerepét jól mutatja egyes tartományok, városi önkormányzatok esete a gazdasági válság idején. Egy több országra kiterjedő összehasonlító kutatás szerint jól kiépült helyi alkurendszerekben előfordult, hogy a központi megszorító intézkedések, országos szintű megállapodás ellenében jöttek létre olyan alacsonyabb szintű szerződések, amelyek – bár nagyon különböző mértékben – hatástalanítani tudták a központi kormányzat megszorító politikáját.⁶³

Természetesen szakszervezeti oldalon is vannak előfeltételei az eredményes kollektív alkunak. A szakszervezet erejét sokszor reprezentativitási kritériumokkal mérik. Erre láthatunk példát Olaszországban, ahol 1998 óta lehetőség van arra is, hogy a korábbi országos megállapodásokat kiegészítendő, ágazati, vagy helyi szintű kollektív szerződések is szülessenek a közszférában. Az 1998 óta hatályos szabályok értelmében a kollektív

⁶¹ Ld. Edelényi és Neumann i. m. Az állam mint munkáltató képviseletét a kollektív alku során Svédországban egy erre a célra létrehozott külön ügynökség, a SAV (National Agency for Public Employers) látja el. A skandináv országokban a kollektív alku rendszere és annak jogi szabályozása a XX. század első évtizedeiben alakult ki, s azóta szinte változatlan formában meghatározója a béreknek és foglalkoztatási feltételeknek. A csúcshintű érdekképviseletek által kötött ún. keret megállapodások (Basic Agreement, dán változata a Hovedaftaler) – szemben az ágazati béregyezségekkel – több évre szólóan szabályozzák az ágazati kollektív alku keretfeltételeit: a tárgyalási eljárásokat, a szervezkedési szabadság és a sztrájkjog gyakorlásának szabályait, a jogtalan elbocsátások kezelését, stb. Ezek a közszférára is kiterjednek, a direkt akciók szabályozásában is fontos szerepük van. Olaszországban is munkáltatói oldalon a kormány által létrehozott speciális ügynökség, az ARAN (Agency for Bargaining Representation of Public Administrations) fokozatosan átvette a munkaadói szerepet a 90-es évek elejétől kezdve. Az ARAN nyolc albizottságban folytat tárgyalásokat, pontosabban az egyes hatóságok kérésére képviselheti a kormányt a közszoigálat különböző szegmenseiben képviselettel rendelkező mintegy 50 szakszervezettel szemben. Külön tárgyalásokat folytat a közszoigálati menedzsmenttel és az alkalmazottak képviseleteivel. A tárgyalások koordináltan, több szinten folynak. (Berki és mtsai i. m.)

⁶²

⁶³ Leisink, Peter - Stephen Bach - Lorenzo Bordogna - Ian Kessler - Eva Knies – Stefano Neri - Alexandra Stroleny - Ulrike Weske (2013): Are there possibilities to influence austerity policy outcomes? A comparative study of social dialogue in local government in Italy, the Netherlands and the UK. ILERA Conference paper, Amsterdam.

tárgyalásokban való részvételhez a szakszervezeteknek minimum 5%-os reprezentativitással kell rendelkezni a közsférának abban a szegmensében, amelyre a tárgyalások vonatkoznak. Persze van olyan ország, ahol nincs szükség a reprezentativitás mérésére, Svédországban például a szakszervezeti szervezettség a közsférában 81%-os, míg a magánszférában „csak” 64%, 2015-ös adatok szerint. Persze a szabályozástól, mérés technikájától függetlenül a kollektív alku fenntartásához és eredményességéhez erős szakszervezetre, akcióképes tagságra, illetve szimpatizánsokra van szükség.

További intézményi előfeltételnek tekinthető a kollektív vita elismerése és hatékony konfliktus-feloldó eljárások működtetése. Megfigyelhető, hogy a kollektív vitákat megoldani hivatott rendszerek valamennyien támaszkodnak a partnerek közvetlen egyeztetésére, ugyanakkor széles körben alkalmaznak előírásokat a közvetítés és a döntőbíráskodás igénybevételére, az alkalmazandó eljárási kérdések szabályozására. Általában elmondható, hogy ahol liberálisabb a kollektív tárgyalás és a sztrájk szabályozása, ott ezek az eljárási szabályok részletesebbek, sok közöttük a megengedő szabály, de vannak olyan kemény korlátozást lehetővé tevő szabályok is, amelyeket kivételesen veszélyes, vagy nagy kárt okozó esetekben lehet alkalmazni. Emellett a bíróságok is tevékenyen vesznek részt a kollektív viták megoldására vonatkozó eljárási szabályok betartása feletti őrködésben és több esetben módjuk van arra is, hogy a döntőbíró eljárását tartalmilag felülvizsgálják.

2. Kollektív alku a magyar közsférában

Mint közismert, a magyar szabályozás a közsférában egyedül a közalkalmazottaknál engedi meg a kollektív szerződéses szabályozást, illetve elvi lehetőségként felmerül a közszolgálatban az Mt. szerint foglalkoztatottak esetében,⁶⁴ a többi jogviszonyban még formálisan sincs lehetőség kollektív szerződés kötésére. A közalkalmazottaknál az egy intézményre érvényes kollektív szerződések számossága első pillantásra megnyugtatónak tűnik: a kollektív szerződések regisztrációs rendszere (Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszere, <http://www.mkir.gov.hu/index.php#>) összesen 1,630 db szerződésről tud, melyek összesen 258,988 fő foglalkoztatási viszonyait szabályozzák. Sajnos a KSZ megkötésének, esetleg utolsó módosításának éve szerinti internetes lekérdezés megbízhatatlan eredményt ad, de a munkáltatók felsorolásából így is látható, hogy ezen szerződések jelentős része a 2010. évet megelőzően született. Mivel a megszűnt szerződések kivezetése a rendszerből nem mindig történik meg (erre utal, hogy az ún. Nyilvántartókönyv nagy számban tartalmaz általános iskolákat), joggal feltételezhető, hogy a szerződések jelentős része jogilag is érvénytelenné vált, illetve a formálisan életben maradt szerződések – a még nem központosított területi intézmények, illetve a korábban is központi fenntartás alá tartozó intézmények – sok esetben több mint 10 éve változatlan tartalmú szerződései a közben bekövetkezett jogszabályi és gazdasági változások miatt a gyakorlatban nem sokat érhetnek. Ámde tudható, hogy az MKIR rendszer bejelentési oldala is megkérdőjelezhetően működik, a bejelentés elmulasztásának nincsenek következményei.

Ezért is érdemes egy másik statisztikai megközelítést idézni, a KSH Munkaerőfelvételének 2015. II. negyedévi adatait. Arra a kérdésre, hogy van-e érvényben a megkérdőjelezett munkahelyére érvényes kollektív szerződés, országosan a munkavállalók 21%-a adott igenlő választ. A jellegzetesen közsférába tartozó ágazatok adatai ennél rendre magasabbak:

⁶⁴ Ilyen kollektív szerződésre felkészítették az MKIR rendszert (D típus: közszolgálati intézménynél kötött KSZ), de az internetes keresés nem talált ebben a kategóriában egyetlen valaha megkötött KSZ-t sem.

oktatás: 39%, egészségügyi és szociális ellátás 34%, művészet, szórakoztatás, szabadidő 22% és a közigazgatás-társadalombiztosítás 27% (!). (Mellesleg a legmagasabb arányt a „villamosenergia, gáz, gőzellátás, légkondicionálás” ágazat érte el: 45%-ot.) Ez a lakossági felvétel olyan kérdéseket is tartalmaz, amely a kollektív szerződés hatásának szubjektív értékelését kéri a válaszolóktól. Eszerint országosan az érvényben lévő kollektív szerződések alig több mint felét (57%) találták a megkérdezettek olyannak, ami ténylegesen befolyásolja a bérüket. A közszféra ágazati adatai itt már lényegében nem magasabbak az átlagnál: oktatás: 58%, egészségügyi és szociális ellátás 57%, művészet, szórakoztatás, szabadidő 55% és a közigazgatás-társadalombiztosítás ágazatban 55%. (Egyébként itt is a „villamosenergia, gáz, gőzellátás, légkondicionálás” ágazat érte el a legmagasabb arányt: 69%-ot.)

Többszempálytatós, vagy ágazati szerződés gyakorlatilag nincs a közalkalmazottaknál. (Az MKIR szerint van egyetlen szerződés, 3 munkáltatóra, 320 munkavállalóra kiterjedően, amely egyébként úgy keletkezett, hogy a munkáltató átszervezése során három utódintézmény jött létre.). A valódi ágazati szerződések, sőt az ágazati párbeszéd bizottságok hiánya is magyarázható azzal, hogy nincs képviselője a munkáltatónak. Csakhogy a 2010 előtti rendszerben az azonos önkormányzathoz tartozó munkáltatók (az önkormányzat támogatásával) helyi szinten köthettek volna az önkormányzat által fenntartott intézményekre többszempálytatós szerződéseket, mégsem tették. Ennek a jelenségnek a magyarázatával azonban adós a munkaügyi kapcsolatok irodalma.

A közalkalmazotti körben a legfőbb probléma a kollektív szerződések tartalmának jogi korlátozottsága. Ha a kollektív szerződés fő funkciójának a bérek (itt illetmények) szabályozását tekintjük, akkor szinte nem is beszélhetünk kollektív alkuról, hiszen „bérmegállapodás” címen csak a rendeletekben kollektív szerződésre utalt pótlékok mértékét és az illetménykiegészítést lehet szabályozni. Ez utóbbi az intézmény saját (piaci) bevételeinek a terhére fizethető, így csak ritkán fordul elő a kollektív szerződéses szabályozás.⁶⁵ Az egyéb lehetséges kollektív szerződéses tárgyakat a mindenkori Mt és Kjt összevetésével állapíthatjuk meg. Egy 2012-es értékelés szerint a Kjt.-ben felsorolt tárgykörök: a 8 hónapnál nem hosszabb felmentési idő, az előzőleg már említett illetménykiegészítés, az idegennyelv-tudási pótléokra jogosító idegen nyelvek, munkakörök, és azok jogszabályban megállapított mértéknél magasabb pótlékai, a kereset-kiegészítés feltételei, munka- és formaruha juttatásnál az arra jogosító munkakörök, illetve a visszaszolgáltatás.⁶⁶ Tehát viszonylag marginális, és kevés közalkalmazottat érintő kérdéseket utal a Kjt. kollektív szerződéses hatáskörbe. Ezeknél is alternatívaként (KSZ hiányában) felmerül a jogszabály alkalmazása, vagy ha olyan nincs, akkor a munkáltató is készíthet az adott tárgyban szabályzatot – amellyel kapcsolatban egyébként csak a Közalkalmazotti Tanácsnak – ha van ilyen – lenne véleményezési jogköre. Bármely más törvényre, így az Mt szabályaira is vonatkozik, hogy a kollektív szerződés más jogszabálytól csak törvény vagy jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján térhet el, és állapíthat meg eltérő szabályokat.⁶⁷ Azonban a fent idézett elemzés szerint ellentmondás van a Kjt. és az Mt. közötti szabályozásban, aminek következtében munkáltatók és szakszervezetek nem tudhatják,

⁶⁵ Berki Erzsébet (2013): A bérmeghatározás és érdekegyeztetés sajátosságai a közszférában. Megjelent: Fazekas Károly – Neumann László (szerk.) Munkaerőpiaci Tükör 2013. OFA-KRTK, Budapest. http://www.mtakti.hu/file/download/mt_2013_hun/kozelkep_32.pdf

⁶⁶ KOMT Munkavállalói Oldala (2012): A kollektív szerződés lehetséges szabályozási tárgykörei. <http://www.szef.hu/lapok/1045/csatolmany>

⁶⁷ „Kjt. 13. § A közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. 277. § (1) és (2) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kollektív szerződés az e törvény, illetve az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak.” A szövegben szereplő „ezek a jogszabályok” alatt a Kjt.-t és a végrehajtására kiadott rendeleteket kell érteni.

pontosan mit szabályozhatnak a kollektív szerződésben. Véleményünk szerint azonban egyértelműen a szűkítő értelmezés a helyes és az Mt.-ben adott tág eltérési lehetőség nem áll a közalkalmazottak rendelkezésére. A jogbizonytalanság azonban az intézményi centralizációval fokozódott. Az átmenet szabályai értelmében ugyanis az állami fenntartásba vont gazdálkodó szervezetek esetében megszűntek a kollektív szerződések,⁶⁸ ami a munkavállalók itt rögzített juttatásainak elvesztésével jár.⁶⁹ Ebben az esetben tehát a törvény felülírta, pontosabban eltörölte a kollektív szerződést, amelyet egyébként a munkáltató személyében bekövetkező változás (jogutódlás) törvényi szabályai szerint további egy évig, vagy a határozott időre kötött szerződések lejártáig fenn kellett volna tartani.⁷⁰ Noha a centralizációnak deklarált célja volt a munkafeltételek egységesítése, a „gazdagabb” és „szegényebb” önkormányzatok közötti különbségek kiegyenlítése, végül a kiegyenlítés helyett a „senkinek semmit” elvének azonnali érvényesítése következett be. Gyakorlati következményként a pedagógusok elvesztették korábbi kafetéria juttatásaikat (az életpálya bevezetésével pedig pótlékaik egy részét is), elvi tanulságként pedig a szakszervezetek megtapasztalhatták, hogy a szerződéses kötelek az államra (pontosabban a központi kormányzatra) nem érvényesek, hisz azok törvényekkel bármikor felülírhatja. Ezt az értelmezést erősítette meg, illetve az ilyen gyakorlatot szentesítette az Alkotmánybíróság egy közelmúltban (2017. február 17.) hozott határozata, melyet az alábbi keretes írásban elemzünk.

Az Alkotmánybíróság 3021/2017 (II.17.) határozatról

Az alkotmánybírósági normakontrollt kérő beadvány több kérdésben is kifogásolta a Szegedi Törvényszék és a Kúria ítéletét, ezért normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól. Az alapügyben az eljárás alapját a Kjt 66§ (7)-(8) bekezdései adták mely a közalkalmazottaknak járó illetmény mértékét határozza meg. Az idézett rendelkezések szerint a közalkalmazott csak akkor kaphat a garantált illetménynél magasabb összeget, ha kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítést kapott. A fenti szabálytól eltérően ugyan a közalkalmazotti jogviszony létesítésekor a garantált illetménynél magasabb összegű illetmény is megállapítható, de egy évet követően minősíteni szükséges. Ha ekkor a közalkalmazott alkalmatlan vagy kevéssé alkalmas minősítést kap, illetményét a besorolása szerinti törvényi (garantált) mértékre kell csökkenteni.

A bírósági ítéletek a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság közalkalmazottai részére kötött kollektív szerződéssel foglalkoznak, melynek 15.1. pontja kimondta, hogy a közalkalmazott háromévenkénti kötelező magasabb fizetési fokozatba történő előresorolásakor az illetménytábla szerint garantált illetményre ráállást követően a munkáltatói döntésen alapuló illetményrészt bruttó 5,000 forinttal meg kell emelni. Az alapeljárásban a II. fokú bíróság a Kjt. szabályaira hivatkozással megsemmisítette a kollektív szerződés említett szakaszát. A döntést a Kúria jóváhagyta. Ezt követően fordultak a kérelmezők az Alkotmánybírósághoz.

⁶⁸ A költségvetési szervvé váló gazdasági társaságok esetén a 2013. évi CIII. törvény módosította az államháztartási törvényt: „A társaságnál hatályos kollektív szerződés az állami feladat átvételének időpontjában hatályát veszti.” (11/F. paragrafus 12. bekezdése.) „A társaságnál működő üzemi tanács az állami feladat átvételének időpontjában megszűnik.” (11/F. paragrafus 13. bekezdése.)

⁶⁹ Berki i. m.

⁷⁰ Mt.: 282. § (1) A munkáltató személyében bekövetkező változás esetén az átvevő munkáltató az átvétel időpontjában a munkaviszonyra kiterjedő hatályú kollektív szerződésben meghatározott munkafeltételeket az átvétel időpontját követő egy évig köteles fenntartani.

(2) Nem terheli az (1) bekezdésben foglalt kötelezettség a munkáltatót, ha a kollektív szerződés hatálya az átvétel időpontját követő egy évnél korábbi időpontban megszűnik, vagy a munkaviszonyra az átvételt követő időpontban kollektív szerződés hatálya terjed ki

A kérelmező több alapjogra hivatkozással kérte megállapítani a bírói döntések alaptörvényellenességét. Ezen alapjogok közül az egyik az Alaptörvény XVII. cikke (1.) és (2.)⁷¹ cikkeire való hivatkozás volt, amely többek között a kollektív szerződés kötéséhez való jogot is tartalmazza. Az indítvány szerint a bíróság döntése sérti a szerződéses szabadság elvét, mely a munkáltató és a munkavállalók szervezeteinek lehetőséget biztosít a kollektív szerződés megkötésére. Ezen jogok csorbításával összefüggésben hivatkozik a kérelmező a Kjt. 13§ alaptörvény-ellenességére is, mely szerint indokolatlan korlátozás az Mt. szabályaihoz képest és csorbítja a közalkalmazottak alkotmányos jogait. Ehhez kapcsolódóan kiemeli továbbá, hogy a Kjt. két hivatkozott bekezdése indokolatlanul korlátozza a kollektív szerződéskötés jogát, a szerződés tartalmának tekintetében indokolatlan megkötéseket rögzít, amikor csak a teljesítményértékeléshez kapcsolódóan ad lehetőséget a magasabb illetmény meghatározására, s tulajdonképpen semmibe veszi a munkáltató és a munkavállalók érdekeit képviselő szakszervezet megállapodását a magasabb illetmény tekintetében.

Az Alkotmánybíróság határozata kiemeli, hogy: „A támadott rendelkezések kifejezetten azt a célt szolgálják, hogy a közalkalmazottak megfelelő minősítését követően kerülhessen csak sor a magasabb illetmény megállapítására. A minősítés a közalkalmazotti jogviszony alanyai számára korlátot, de egyúttal garanciát is jelent egyben. Ennek megfelelően az ezt szabályozó rendelkezések biztosítják az előmeneteli rendszer kiszámíthatóságát. Az e rendelkezések megkerülésével kötött, ezekkel ellentétes tartalmú kollektív szerződési rendelkezés semmissé nyilvánítása így nem ütközik az Alaptörvénybe.” Egyebekben utal az Alkotmánybíróság a fentebb kifejtettekre: az indítványozó által előadott indoklás és az Alaptörvény megjelölt rendelkezései nem hozhatók egymással alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe, így az Alkotmánybíróság az indítványt e tekintetben is elutasította.

A szerződési szabadság értelemszerűen a kollektív szerződés esetében sem korlátlan, a konkrét esetben maga a Kjt. 2. § (2) bekezdése mondja ki, hogy kollektív szerződés nem lehet jogszabállyal ellentétes; az a rendelkezés, amely e tilalomba ütközik, semmis. Ezt egészíti ki a Kjt. 13. §-a, mely szerint a közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. – kollektív szerződés tartalmára vonatkozó – 277. § (1) és (2) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy kollektív szerződés a Kjt., illetve a Kjt. felhatalmazása alapján kiadott rendeletek előírásaitól akkor térhet el, ha az eltérésre ezek a jogszabályok felhatalmazást adnak. Az adott esetben ilyen eltérést engedő rendelkezés nem volt, sőt, a Kjt. 66. §-a a magasabb összegű illetmény megállapítását csak szűk körben – két esetben – teszi lehetővé. Ennek megfelelően a Kúria nem állapíthatott meg mást, mint az adott rendelkezés semmisségét. A fentiekre tekintettel is az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvénnyel ellentétes kollektív szerződési rendelkezésen alapuló illetményrészre az alkotmányos tulajdonvédelem nem terjed ki, így az alkotmányjogi panaszt e tekintetben is elutasította.

Kiemelte továbbiakban, hogy a Kjt. esetében a kollektív szerződés megkötésének korlátozása azért sem lehet alaptörvény-ellenes, mivel itt nem hasonló jogviszonyokról van szó, tehát ezeket alkotmányossági szempontból összehasonlítani nem lehet.

A centralizáció eredményeként az oktatásban, a Klebelsberg Kúnó Intézményfenntartó Központ (KLIK) különös problémát jelent a kollektív szerződések szempontjából is. Nevével ellentétben - nem fenntartó a szó államháztartási értelmében, hanem egy országos, megyei és járási intézménycsoportokra tagolt nagy munkáltató, amely közalkalmazottakat és kormánytisztviselőket foglalkoztat, és amely nem foglalkoztatja az összes olyan személyt, aki az intézményeiben dolgozik, miután egy részük a települési önkormányzat alkalmazásában maradt.⁷² A KLIK és a PSZ által kötött kollektív szerződés hatálya „a KLIK fenntartása alá tartozó köznevelési intézményekben közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatottakra, továbbá a KLIK-ben a közalkalmazottak tekintetében munkáltatói jogkört gyakorlóakra terjed ki. A kollektív szerződésben foglaltakat a vezetői és magasabb vezetői megbízással

⁷² Berki Erzsébet – Neumann László (2014): A Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszer szakmai követelményrendszere. Európai Munkaügyi Tanulmányok Központja Kft. Budapest.

rendelkező közalkalmazottak tekintetében is alkalmazni kell.” (www.pedagogusok.hu) Nyilvánvalóan nem ágazati szerződésről van szó, hiszen a közoktatásban jelen vannak nem kis részben az egyházak és az alapítványok is. Ámde ugyanakkor egymunkáltatós szerződésként sem tudja szerepét betölteni, a helyi sajátosságokat kezelni, hiszen egy országos, újabb átszervezése után pedig sok-sok kistérségi szervről van szó – feltéve, hogy ott is átveszik, vagy újrakötik a kollektív szerződést. Ráadásul a KLIK illetve utódai alá tartozó intézményeknél már helyi szerződéseket sem lehet kötni, hiszen itt is érvényes az a szabály, mely szerint egy munkáltatónál csak egy helyi kollektív szerződés lehet érvényben. Elvileg a versenyszféra gyakorlatához hasonlóan lehetne települési-telephelyi függelékekkel kezelni az eltérő helyi sajátosságokat, de az erre irányuló politikai szándék hiányzik.⁷³ Jelen helyzetben a szakszervezet arra számít, hogy a KLIK utódszerveire vonatkozóan átmeneti időszakra fenntartandó kollektív szerződés hatálya az egy év elmúltával megszűnik, új kollektív szerződések kötésére pedig az Mt. 10%-os szabálya miatt nem lesz lehetőség.

Ha lehet, még inkább „állatorvosi lónak” tűnik az egészségügyben megkötött „ágazati kollektív szerződés”. Sajnos a szerződés szövege nem publikus, így csak a tárgyalásokon résztvevők, illetve abból kihagyott szervezetek nyilatkozataira tudunk hagyatkozni. Míg az EDDSZ elnök-asszonya szerint „ilyenre nem volt még példa Európában, ... a rendszerváltozást követő 26 évben nem volt példa arra, hogy egy ágazatnak több évre kiszámíthatóvá és tervezhetővé váljon a benne dolgozók bére.”⁷⁴ Ugyanakkor a tárgyalásokból kimaradt Független Egészségügyi Szakszervezet nyilatkozataiban és az illetékes államtitkárnak küldött levelében sürgette az egészségügyben a megállapodással nem érintett területek (műszaki, gazdasági terület dolgozói) bérrendezését.⁷⁵ Ámde az eredmények értékelésén túl problematikus a sztrájtárgyalás során létrejött szerződés jogi státusa is. Az ILO kritériumai szerint aligha elfogadható, hogy kötelező tagságú kamarák (orvosi, szakdolgozói, gyógyszerész) vesznek részt aláíróként a munkavállalói oldalon. (A hivatalos közlemények szerint „stratégiai partnerként” – de ilyet sem ismer a Kjt.) Ugyancsak kérdéses a munkaadói oldal képviselője: a minisztérium, illetve az Állami Egészségügyi Ellátó Központ nem tekinthető munkaadói szervezetnek, hiszen itt se beszélhetünk a munkaadók önkéntes tagságáról.⁷⁶ Kétségtelen, hogy ezek az intézmények bizonyos körben fenntartóként jelen vannak, de – legalábbis eddig – a közszférában a fenntartók nem vettek részt közvetlenül a kollektív alkuban, az is kérdés, hogy egy önálló munkáltató megbízhatja-e a fenntartót azzal, hogy a kollektív tárgyalásokon őt képviselje, nevében kollektív szerződést írjon alá. A 2017. áprilisi aláírás nyomán felmerült a kiterjesztés lehetősége, „az ágazat valamennyi – egészen vagy részben – közfinanszírozott munkáltatónál foglalkoztatott közalkalmazottjára, munkavállalójára.”⁷⁷ Ezzel kapcsolatban egyrészt kérdéses, hogy az állami/önkormányzati szektorban az aláíró „munkáltatók” milyen arányt képviselnek. Másrészt az így kiterjesztett „ágazati kollektív szerződés” se vonatkozna az egész ágazatra, hiszen abban magánmunkáltatók is jelen vannak. Persze kérdés, mit értünk „egészen vagy részben – közfinanszírozott” ellátáson, hiszen a kiszervezett területek az Mt. hatálya alá kerültek, noha a

⁷³ Kártyás Gábor (2017): Kollektív alku többes munkáltatói helyzetekben. Miskolci Munkajogi Szemle. 2. Különszám.

⁷⁴ <http://www.hirado.hu/2016/09/09/cser-agnes-ilyenre-nem-volt-meg-pelda-europaban/>

⁷⁵ <http://fesz.eu/public/download/download.php?type=document&w=website&i=1474965252>

⁷⁶ A Kórházszövetség elvileg alkalmas partner lehetne, de úgy tűnik, nem érdekelt a kollektív tárgyalásokban.

⁷⁷ <http://eddsz.hu/35-hirek/eddsz-hirei>

Kjt. garantált bérminimumait ott is alkalmazni kell. A jogviszonyokon átnyúló kiterjesztés problémái a mai szabályozás mellett beláthatatlanok.⁷⁸

3. Következtetések

A nyugati mintákból elvileg lehetne meríteni, meghatározni azokat a jogszabályokat és intézményeket (az állami munkáltató tárgyalási felhatalmazással bíró képvisellete, reprezentatívítási szabályok, vitakezelő eljárások, sztrájkjog, stb.) amelyek kiépítése szükséges lenne a kollektív alkurendszer kiépítéséhez. Azonban nem lenne elegendő csak a szigorúan vett munkajogi, munkaügyi kapcsolati elemek átvétele. Egy többszintű alku-rendszerben legalább ennyire fontos a tárgyalásokban érintett települési fenntartó, intézményi munkáltató gazdasági autonómiája, ami a mai hatalmi centralizáció tendenciája mellett egyszerűen illúziósnak tűnik, akár csak az autonóm kollektív tárgyalások kialakításához fűződő politikai akarat. De ha ezek meglennének is, erős, akciókra kész szakszervezetek nélkül aligha lehet a mainál jobb béreket, munkaidőt, foglalkoztatási- és munkafeltételeket elérni. S ha gyengék a munkavállalók képviselői, akkor könnyen a mai kiszervezésekhez hasonló helyzet állna elő. A kollektív alkuban ugyanis – a 2012 óta diszpozitív Mt mellett – előfordulhat, hogy a ma még törvényekben garantált szintek alatti „eredményhez” jutnánk.

⁷⁸ Kétségtelen, hogy ez a törekvés követi a nyugat-európai trendeket, ott is különféle eszközökkel próbálják az államok, illetve a szakszervezetek a kiszervezett dolgozókra is érvényesíteni a közszféra munkaügyi szabályait. (Ld.: Neumann László és Edelenyi Márk: Önkormányzati privatizációs, kiszervezési–visszaszervezési törekvések és foglalkoztatási hatásaik az Európai Unió országaiban és Magyarországon. Megjelent Fazekas-Neumann szerk.) i. m., http://www.mtaki.hu/file/download/mt_2013_hun/kozelkep_35.pdf) Csak hogy azokban az országokban a közszféra munkavállalói jobb helyzetben vannak, különösen a bér tekintetében, mint a magánszférában dolgozók, ami aligha igaz Magyarországon.

V.) A sztrájk szabályozási kérdései és gyakorlata a közszolgálatban

A sztrájk szabályozása a közszolgálat különböző szegmenseiben⁷⁹ nem kevésbé differenciált, mint a munkajogi szabályozás egyéb elemei, ugyanakkor a szabályozásban alkalmazott korlátozások és tiltások szorosan kapcsolódnak a munkaügyi kapcsolatok intézményeinek más korlátozásaihoz.

A sztrájk szabályozásának és a sztrájkjog gyakorolhatóságának három alapvető differenciáló tényezője a munkáltató szervezet, a jogviszony és a még elégséges szolgáltatási kötelezettség.

1. A munkáltató szervezet és a jogviszony szerinti szabályozás keveredése és ennek hatása

A szolgálati jogviszonnyal érintett szervezetek esetében az 1989. évi VII. tv. a sztrájkokról szervi tiltással él, míg a két szolgálati jogviszonyt szabályozó törvény (rendvédelmi és katonai) jogviszony szerinti tiltással. A szervi tiltás miatt azokban a szervezetekben, amelyek a rendvédelemhez, illetve a honvédelemhez tartoznak, a más jogviszonyokban lévő alkalmazottak számára is tilos a sztrájk.

A közigazgatásban a törvény szövege szerint megállapodásban kell rendezni a sztrájkjog gyakorlásának kérdéseit: „3. § (2) ...Az államigazgatási⁸⁰ szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál a hivatásos állományúak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.” A fent említett megállapodás 1994-ben született, címe szerint „Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról” (a továbbiakban Megállapodás), a törvényhez képest is lényeges – és a nemzetközi joggyakorlatnak ellentmondó - további korlátozásokat tartalmaz, terminológiájában elavult szabály, amely nem követte a közigazgatásban fellelhető jogviszonyok (kormánytisztviselő, köztisztviselő, állami tisztviselő) differenciálódását sem (a további problémákat ld. alább).

Mint ismeretes, a közszolgálati jogviszonyok közül leginkább a közalkalmazotti jogviszony áll közel a versenyszférához, ebben a körben a sztrájk eszközeinek alkalmazását a még elégséges szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó 2010. év végén elfogadott törvénymódosítás akadályozza (a még elégséges szolgáltatás szabályozásáról külön is szólunk), de egyes csoportjaik a közigazgatásban, illetve a fegyveres és rendvédelmi szerveknél alkalmazandó szabályok miatt kerülnek korlátozás alá.

⁷⁹ A fejezet megírásában alapvetően a következő munkákra támaszkodtunk: Berki Erzsébet – Fodor T. Gábor – Nacsá Beáta – Neumann László: Kollektív jogok és érvényesülésük közszolgálatban Összehasonlító elemzés a köztisztviselői, a szolgálati és a hivatásos katonai jogviszonyra vonatkozóan. 160. old. 2008. <http://www.nilo.hu/main.php?folderID=21028&articleID=40545&ctag=articlelist&iid=1> és Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0. A munkaharc eszközeinek alkalmazása Magyarországon. Dura Kiadó, Budapest, 2016. 328 o.

⁸⁰ Az Alkotmánybíróság szerint nem okoz jogbizonytalanságot az a probléma, hogy a közigazgatás és az államigazgatás nem ugyanaz ld. a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatot, 2012. június 26. <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE89762D28B66C83C1257ADA00525618?OpenDocument>.

A szolgálati és civil jogviszonyban is foglalkoztató munkáltatóknál alkalmazott munkavállalói csoportok tekintetében ez a szabályozás azért okoz problémát, mert a jogkorlátozás ellentételezése nem valósul meg. Ha fel is tételezzük, hogy szolgálati jogviszonyban a sztrájktilalmat – így a kollektív érdekvégyesítés lehetőségének korlátozását – ellentételezik a szolgálati törvény által nyújtott garanciális szabályok, ugyanezt nem tételezhetjük fel a civilek foglalkoztatását szabályozó törvényekről, azaz az ő jogfosztásukat ebben a körben nem ellensúlyozza semmi.

Tovább bonyolítja a helyzetet és megalapozatlan jogegyenlőtlenséget okoz, ha a munkáltatónál kettőnél is több különböző jogviszony van jelen. Például a Belügyminisztériumban foglalkoztatnak rendvédelmi szolgálati jogviszonyban, kormánytisztviselői jogviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban és közmunkás jogviszonyban is. A minisztérium államigazgatási szerv, így alapvetően a Megállapodás alapján lehetne egy sztrájkot megszervezni, illetve a vitát rendezni, amelyben a tilalom folytán nyilván nem vennének részt a hivatásos állomány tagjai. Kérdés, hogy az ott dolgozó kormánytisztviselőkre, közalkalmazottakra és közmunkásokra is alkalmazni kellene a Megállapodás szabályait? Ha nem, akkor milyen, a Megállapodástól eltérő magatartások lehetnek jogszerűek az ő esetükben? Hasonlóan bonyolult a kérdés a helyi önkormányzatoknál, ahol köztisztviselők, közalkalmazottak és közmunkások a foglalkoztatottak. Hogyan lehet/kell itt alkalmazni a szabályokat? Az a tény, hogy ezekre a kérdésekre nincsenek maguktól értetődő válaszok, önmagában is akadályozza, hogy ebben az alkalmazotti körben éljenek a sztrájkjoggal, és miután a civil jogállási törvények a jog hiányát, illetve korlátozását nem ellensúlyozzák, a szabályozás megalapozatlan hátrányt okoz.

2. A kollektív tárgyalások és vitarendezési mechanizmusok hiánya

A közalkalmazotti jogviszony kivételével – ahol bizonyos eltérésekkel az Mt. szabályait kell alkalmazni a helyi kollektív tárgyalásokra és szerződésekre – a jogállási törvények nem teszik lehetővé kollektív szerződések kötését. A kollektív tárgyalásokat és szerződéseket bizonyos tekintetben pótolják az érdekegyeztető fórumokon folytatott konzultációk és az itt létrejövő – az utóbbi években jellemzően hiányzó – megállapodások.

Ennek - a sztrájk szempontjából fontos - következménye, hogy azokban a jogviszonyokban, ahol nincs kollektív tárgyalási jog, ott a jogszabály nem tartalmaz kollektív vita rendezésére vonatkozó szabályokat sem. Miután ezekben a jogviszonyokban az Mt. szabályait nem lehet alkalmazni, a szabályozás hiánya azzal a következménnyel jár, hogy azokban az esetekben, ha a gyakorlatban mégis kialakul vita, a vitában álló feleket nem segítik a szabályok a vita rendezésében, illetve nincsenek olyan szabályozott kompenzációs mechanizmusok, amelyek a sztrájk tilalmát vagy a sztrájkjog erőteljes korlátozását ellensúlyoznák.

A (gyakorlatban mégis létező, de nem szabályozott) kollektív viták kialakulása és rendezése szempontjából ez oda vezet, hogy a viták kialakulásának színhelye valamely érdekegyeztető fórum, az érdekvégyesítés általánosan alkalmazott eszköze a gyülekezési jog alapján szervezett, munkabeszüntetéssel nem járó akció, és csak kivételesen, a közigazgatásban a Megállapodás szabályai alapján végrehajtott sztrájk, miközben a vita rendezésére egyébként létező közvetítői vagy döntőbírói eljárások alkalmazása nem kötelező, és ezeket - leginkább a szabályozás hiánya miatt - a gyakorlatban sem alkalmazzák.

3. Megállapodással korlátozott sztrájk a közigazgatásban

Többször kifejtettük már, hogy a „Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról” több tekintetben is korlátozó, elavult, a megkötése óta végmenet változások miatt hovatovább értelmezhetetlen dokumentum, amely megérett a felmondásra. Az alábbiakban csak a legfontosabb, ezzel kapcsolatos problémákat foglaljuk össze.

Ismeretlen a Megállapodás jogi természete, így a belőle következő jogok és kötelezettségek alkalmazhatósága is. A Megállapodás olyan tárgyat rendez, amelyet szokásosan kollektív szerződésben rendeznek, de aláírói között csak a szakszervezetek olyan szervezetek, amelyek *általában* jogosultak kollektív szerződést kötni, de a köztisztviselők (és a közszolgálati jogviszonyból kinőtt kormánytisztviselői és állami tisztviselői jogviszonyban lévők) 1992 után soha nem voltak ebben a helyzetben. Ha a megállapodás a felek közötti érdekegyeztetésben kötött megállapodások sorába tartozik, azaz nem kollektív szerződés, akkor nem bír jogi kötő erővel, a bíróságoknak azt nem kell alkalmazni. Ha ez egy polgári jogi szerződés, úgy hiányoznak bizonyos alaki kellékek, például a jogorvoslati fórum megjelölése, de az is kérdés, hogy a kormány köthet-e ilyent. Biztosan állíthatjuk azt is, hogy a Megállapodás nem jogszabály.

Tisztázatlan a megállapodás személyi hatálya. Egy szakszervezet azért fordult az Európai Bírósághoz, mert a szervi hatály kérdésében sem született releváns állásfoglalás, de azért is fennáll a tisztázatlanság, mert időközben létrejött a kormánytisztviselői és az állami tisztviselői jogviszony, illetve az államigazgatás mellett létezik az önkormányzati igazgatás. Miután a megállapodás címe szerint a *köztisztviselők* sztrájkjogának gyakorlásáról van szó, nyilván nem vonatkozik a Megállapodás a kormánytisztviselőkre és az állami tisztviselőkre, viszont a Megállapodás saját hatálya alá vonja a munkáltatójukat. Ez legalábbis bizonytalaná teszi a megállapodás személyi hatályának értelmezését.

A Megállapodás szerint a közigazgatásban csak az a szakszervezet kezdeményezhet sztrájkot, amelyik aláírta azt. Ez kettős korlátozást jelent, egyrészt kizárja a sztrájkjog gyakorlásából a tisztviselők csoportját, mint alkalmi koalíciót, akik számára a törvény lehetővé teszi a sztrájkot, másrészt azokat a szervezett alkalmazottakat is, akik szakszervezetei nem írták alá a Megállapodást. (Ezt a korlátozást a Szociális Karta 31. cikkére hivatkozva nem lehet védeni.) Nem megoldás a csatlakozás lehetőségének nyitva hagyása sem, főként, hogy arra a köztisztviselőknek személyesen nincs módjuk.

Az a feltétel, miszerint a sztrájk kezdeményezéséhez a köztisztviselők több mint felének egyet kell értenie ebben, részben ellentétes a Szociális Karta 6. cikk (4) bekezdésével, emellett a szakszervezet jogának csorbításához vezet, hogy nem szakszervezeti tag tisztviselők (is) döntsenek arról, mit tegyen a szakszervezet.

Az a rendelkezés, amely kétlépcsős egyeztetést ír elő ebben a körben a sztrájk megkezdése előtt, alapjában véve helyeselhető, a lehülési idő 9 napra való megnövelése azonban szintén olyan korlátozás, amelyet törvénnyel kellene szabályozni.

Szolidaritási sztrájk kezdeményezésére a Megállapodás szerint csak másik köztisztviselői sztrájk esetében van mód. Ez alapvetően sérti az alkalmazottaknak azt a jogát, hogy kifejezzék a véleményüket egy bárhol másutt szervezett sztrájjal kapcsolatban, közvetetten megkérdőjelezi a szolidaritás eszméjét magát.

A jogorvoslatihoz való jog sérelmét jelenti az a megoldás, amely szerint a sztrájk jogszerűségének megállapítása iránt csak a Megállapodás aláírói folyamodhatnak a

bírósághoz: nevezetesen az aláíró szakszervezetek és a kormány. Másfelől ellentmond annak a rendelkezésnek, ami a sztrájk törvényben van, ahhoz képest tágabbra szabva azoknak a körét, akik bírósághoz fordulhatnak. (Ennek alapján például egy önkormányzati hivatalban szervezett sztrájjal kapcsolatban a kormány is bírósághoz fordulhatna.) Nem érhető az a fordulat, amely szerint bírósági eljárás esetén a bíróság döntésének meghozataláig a köztisztviselők eleget tesznek munkaköri kötelezettségeiknek.

A Megállapodás alapján mindössze négy köztisztviselői sztrájk történt, egy esetben a Megállapodásban nem részes, köztisztviselőket tömörítő szakszervezet szervezett sztrájkot. Ez az eset (2009. november 9.) több szempontból is rávilágított a Megállapodás és alkalmazásának problémáira, ahogy az Alapvető Jogok Biztosának Alkotmánybírósági beadványa is, amelyben a Biztos a sztrájk törvény egyes szakaszainak korrekcióját, közöttük annak a mondatnak a megsemmisítését kérte, amely az államigazgatásban Megállapodásra bízta a sztrájk jog gyakorlásának rendezését.⁸¹ A Biztos szerint „...az állami szférában, az államigazgatási szervek vonatkozásában nem lehet Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásának tárgya a munkabeszüntetés gyakorolhatósága, mivel a sztrájkhoz való jog lényeges tartalmát kizárólag törvényben lehet korlátozni.”

Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában⁸² 2012. június 26-án hozott döntést az ügyben, és a Biztos indítványát elutasította, ugyan az AB egyáltalán nem egységesen ítélte meg a kérelmet. Az indoklás a következő okfejtést tartalmazza: Az államigazgatás zavartalan működéséhez komoly társadalmi érdek fűződik, így itt a sztrájk jog korlátozható. Ugyanakkor „Nem találta az Alaptörvény szempontjából aggályosnak az Alkotmánybíróság önmagában azt a törvényi megoldást, amely a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodására utalta a feltételek meghatározását.... a sztrájk gyakorlása valamennyi részletszabályának a megállapítása nem csak törvényi szinten lehetséges. Különösen nem kifogásolható a feltételek kialakításában az érintettek részvétele.” Az AB tehát nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a megállapodás mennyiben minősül jogszabálynak, illetve jogi kötő erővel bíró dokumentumnak.

Hasonlóképpen nem találta a jogbiztonságot sértőnek az „államigazgatási szervek” megfogalmazást, tekintettel arra, hogy a törvény előbb született, mint az önkormányzati igazgatás létrejött volna, viszont a később meghozott törvények ezeket a fogalmakat az AB szerint megfelelően definiálják.

A döntésnek ellentmondó alkotmánybírák a törvényi szabály illetve a megállapodás fenntartása ellen a következő indokokat hozták fel:

i.) A Szociális Karta 6. cikk 4. pont megvalósításával kapcsolatban a kormánynak jelentéstételi kötelezettsége van. A kérdéssel kapcsolatosan a Szociális Jogok Európai Bizottsága összefoglalva a következőket kifogásolta:

a) csak azok a szakszervezetek jogosultak sztrájkra hívni, akik részesei a Megállapodásnak;

⁸¹ A Biztos 2009. október 12-én AJB-4620/2009. számú indítványban fordult az AB-hoz, indítványát az AJB-1874/2012 AB indítvány szerint (2012. február) fenntartotta. A kiegészítésre az AB felhívására került sor, mert időközben mind a Sztrájk törvény, mind az Alkotmány módosult (miközben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az alapvető jogok biztosa lett) Ld.: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee89762d28b66c83c1257ada00525618/\\$FILE/ATTJKF3X.pdf/2012_3_55.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/ee89762d28b66c83c1257ada00525618/$FILE/ATTJKF3X.pdf/2012_3_55.pdf).

⁸² Ld.: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EE89762D28B66C83C1257ADA00525618?OpenDocument>. Az alább található idézetek forrása az AB határozata.

b) csak akkor lehet sztrájkot kezdeményezni, ha azt az érintett dolgozók többsége támogatja;

c) a sztrájkjoggal nem rendelkező köztisztviselők meghatározásának kritériumai túlmennek a Karta 31. cikkében foglaltakon (ti., hogy azok a megszorítások fogadhatók el, amelyek egy demokratikus társadalomban mások jogainak és szabadságjogainak vagy a közérdek, a nemzetbiztonság, a közegészségügy vagy a közkereskedelmi védelmében szükségesek).

ii.) A Demir és Baykara kontra Törökország ügyben (2008. november 12.) az Európai Bíróság ítéletében kimondta, hogy a tisztviselőknek is, igen egyedi eseteket kivéve, élvezniük kell a sztrájkjogot⁸³, az Enerji Yapi-Yol Sen kontra Törökország ügyben hozott (2009. április 21.) ítéletében pedig hangsúlyozta, hogy „... a sztrájkjog törvényi korlátai olyan világosan és szűkkörűen kell, hogy megfogalmazzák az érintett tisztviselők kategóriáit, ahogyan az csak lehetséges.” Ebből következően Magyarországon nem teljesül a vállalt nemzetközi kötelezettségekkel való összhang követelménye.

iii.) „Maga a megállapodás nem tartozik azon normák közé, amelynek alaptörvény-ellenesség címén történő megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak az Abtv. szerint hatásköre lenne. A kiutaló törvényi rendelkezés megsemmisítése sem lenne indokolt, hiszen – ha a megállapodás tartalma adekvát volna a Karta 6. cikk 4. bekezdésének követelményével – úgy a kiutaló szabály önmagában nem okozna problémát.” Ennek az állításnak az első részéből az következik, hogy a Megállapodás nem része a jognak, ugyanakkor a megállapodás formájának megváltoztatása nem oldaná meg a Kartának való ellentmondás tartalmi kérdését. Ezért a törvény szövegét kellene kiegészíteni a Kartával összhangban álló, a közigazgatásra vonatkozó szabályozással.

iv.) A „törvényben meghatározott korlátozás” követelménye megkívánja, hogy a sztrájkjog gyakorlásának minden feltételét törvény tartalmazza, tehát nem engedi meg a szabályozási szint leszállítását.

v.) Az „államigazgatási szerv” mai tételes jogi fogalma szerint a Sztrájk tv. hatálya nem terjed ki az önkormányzatoknál foglalkoztatottakra, míg a törvény elfogadásakor, 1989 áprilisában, a helyi tanácsok dolgozói is „államigazgatási szervnél” foglalkoztatottak voltak.” „A „dolgozók” fogalma a tételes jogban mára azonban messze nem egyértelmű. Feltehető, hogy magában foglal minden, az állami igazgatási szerveknél foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban munkát végző személyt, de csak azokat, akik e szerveknél rendelkeznek jogviszonnyal, kizárva ebből az önkormányzatoknál ugyanilyen jogviszonnyal foglalkoztatottakat.” Így a jogbizonytalanság mindenképp megállapítható, a jogalkotónak módosítania kellene a szabályt.

vi.) Miután az AB gyakorlata ellentmondásos a személyi hatály, illetve a sztrájkjog korlátozásának kérdésében, ez az ügy „jó alkalmat teremtett volna arra, hogy az Alkotmánybíróság, figyelembe véve a sztrájkjognak a magyar alkotmányos intézményrendszerben betöltött szerepét (értékelve például az egyesülési joghoz való viszonyát), állást foglalva abban a kérdésben is, hogy kik a sztrájkjog alanyai (csak a munkavállalók vagy érdekvédelmi szervezeteik is), eldöntse, mi a sztrájkjog alkotmányjogi megítélése: milyen (speciális) jogkorlátozási tesztnek kell megfelelnie a jogalkotónak és a

⁸³ Dr. Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye szerint „A sztrájkjog tehát immár nemcsak önmagában értelmezhető, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában a fent említettek tanúsága szerint újabban már úgy jelent meg, hogy az az egyesülési és szervezkedési szabadság integráns részét képezi.” Ld. uott.

rendesbíróságoknak a sztrájkjog szabályozásakor, illetve a sztrájkjoggal összefüggő ügyek elbírálásakor.”⁸⁴

vii.) A joggyakorlás garanciáinak hiányára utal, hogy a támadott szabály és a hozzáférhető rendesbírósági gyakorlat alapján nem egyértelmű, kikényszeríthető-e ezen „megállapodás” rendesbíróságok előtt. Nyitott kérdés az is: ha a szakszervezetek betartják a „megállapodást”, amelynek a Sztrájk tv.-vel való viszonya nem tisztázott, akkor eo ipso jogszerűnek minősül-e a sztrájk.

viii.) Az állam szerepét illetően: „a Sztrájk tv. szerinti „megállapodás” megkötésére a Kormánynak nincs hatásköre, nincs alaptörvényi legitimációja. Álláspontom szerint nincs olyan alaptörvényi szabály, amely felhatalmazná a Kormányt arra, hogy a közszférában foglalkoztatottak érdekvédelmi szervezeteivel együtt „kiszereződjön” a sztrájkjog gyakorlásának alkotmányos garanciarendszeréből.”⁸⁵

4. Még elégséges szolgáltatás a közszférában

Mint említettük, a sztrájkjog szabályozásának a közszolgálatra nézve is lényegi sajátossága a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályozás, amely a 2010. december 22-éről 23-ára virradó éjjel elfogadott törvénymódosítás nyomán a sztrájkjog gyakorlását igen jelentősen megnehezíti. Ennek lényege, hogy a még elégséges szolgáltatás megállapításának, illetve magának a szolgáltatásnak a hiánya, valamint az együttműködési kötelezettség megszegése a sztrájkot jogellenessé teszi. Ha a még elégséges szolgáltatást törvény nem szabályozza, a felek kötelesek megkísérelni a még elégséges szolgáltatásban való megállapodást, ha ez nem vezet eredményre, úgy a bíróságtól kérhetik annak megállapítását, amely nem peres eljárásban 5 munkanapon belül dönt.

A szabályozás elsődlegesen azt a problémát veti fel, hogy a magyar jog nem kógens módon rendelkezik arról, mely tevékenységek esetében kell biztosítani a még elégséges szolgáltatást. Ennek az a következménye, hogy e kérdésben is csak a bíróság tud dönteni, ha vita alakul ki, amely egyúttal azt is jelenti, hogy a bíróság jogalkotói helyzetbe kényszerül. A gyakorlatban a kérdést a szokásjog rendezi, amely addig nem is okozott gondot, ameddig a még elégséges szolgáltatás hiánya nem szolgált jogalapként a sztrájk jogellenességének megállapításához. Jelen helyzetben viszont a további következmények miatt a sztrájkot szervezők kénytelenek a bírósághoz fordulni ebben a kérdésben, amely eleve meghosszabbítja a vita rendezéséhez szükséges időt.

Korábban is probléma volt és ma is az, hogy kinek kell a még elégséges szolgáltatásról megállapodni. Ez a kérdés minden olyan esetben felmerül, amikor a sztrájkhoz vezető vita nem kollektív tárgyalás során alakul ki, hanem valamely érdekegyeztető fórumon, legyen az bármely közszolgálati jogviszonnyal jellemezhető fórum (így az ágazati érdekegyeztető tanácsok vagy a szektorális érdekegyeztető tanácsok valamelyike). A korábbi joggyakorlat szerint az ágazati sztrájkot szervező közalkalmazottak a még elégséges szolgáltatásokról szóló tárgyalást a helyi munkáltatókkal folytatták le, azon logika alapján, hogy a még elégséges szolgáltatásról szóló tárgyalás a kollektív tárgyalás egy sajátos válfaja, amelynek lefolytatásában a kormány vagy annak valamely szerve nem kompetens, ezzel szemben a munkáltatók rendelkeznek kollektív szerződéskötési joggal. Annak érdekében, hogy a sztrájk

⁸⁴ Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, ld. uott.

⁸⁵ Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, ld. uott.

feltételei közelítőleg azonosak legyenek, nyilván az ágazati munkáltatói érdekképviselőkkel folyó tárgyalás lett volna a leginkább megfelelő megoldás, ilyen érdekképviselők azonban nincsenek, így a problémát azzal hidalták át, hogy a kormánnyal folytatott tárgyalások eredményeként kialakított feltételeket a munkáltatók és a helyi szakszervezetek számára ajánlás formájában közzétették, így segítve a helyi megállapodások megkötését. Speciálisan az egészségügyben a helyi megállapodásokat az ÁNTSZ is jóváhagyta, szükség esetén határozatával pótolta, illetve korrigálta.

A 2010-es törvénymódosítás óta kialakult joggyakorlat szerint a sztrájkot szervezők a kormánnyal tárgyalnak a még elégséges szolgáltatásról, annak mérlegelése nélkül, hogy ez kollektív tárgyalás-e, ha kollektív tárgyalás, akkor ott hogyan lehet partner a kormány, ha nem kollektív tárgyalás, akkor a megszülető megállapodást jogilag hogyan értékelhetjük.⁸⁶ Ha ez egy, a két fél között létrejött szerződés, akkor hogyan írhat elő bármit a szerződésben nem részes más önálló jogi személyek – nevezetesen a munkáltatók – számára? De a magasröptű jogi kérdések megoldatlansága mellett arra sincs garancia, hogy a megállapodásról az érintett munkáltató tudomást szerezzon és megkapja azokat az eszközöket, amelyek annak betartásához szükségesek.

Egyébként ezeket a kérdéseket maguk a bíróságok sem teszik fel, amikor befogadják azokat a kereseteket, amelyek egy ágazati sztrájk esetére kérik a még elégséges szolgáltatás megállapítását és kérelmezettként elfogadják a kormány személyét. A bíróságnak ehhez a sztrájktörvény szövege (2. § (2) Amennyiben a sztrájkkövetelésben érintett munkáltató nem határozható meg, a Kormány öt napon belül kijelöli az egyeztető eljárásban résztvevő képviselőjét.) és az 1/2013. (IV. 8.) KMK vélemény a sztrájkjog gyakorlásának egyes kérdéseiről szolgálhat alapul. Eszerint „Egyes jogszabályok, illetve a bírói gyakorlat olyan szervezeteket is felruháznak perbeli jogalanyisággal, amelyek nem jogi személyek (ilyen rendelkezés pl. a Pp. 351. §). A Sztrájkvt. ugyan nem mondja ki a Kormány jogképességét a Sztrájkvt. szerinti nemperes eljárásokban, de mivel anyagi jogszabályként konkrétan megjelöli a Kormányt, ami kijelöli az egyeztető eljárásban résztvevő képviselőjét, a Sztrájkvt. alapján indított nemperes eljárás kérelmezője, illetve kérelmezettje e törvényben meghatározott speciális esetben a Kormány lehet, amit a kijelölt képviselője képviselhet.” Vagyis ebben az esetben a kormány félként jelenhet meg egy bírósági eljárásban, de ez nem változtat azon a tényen, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkező munkáltatók helyett dönt. Részletkérdésnek tűnik, de valójában nem az, hogy a törvény idézett része nem a még elégséges szolgáltatásra, hanem a vita érdemére vonatkozó tárgyalás/megállapodás létrehozására vonatkozóan hívja fel a kormányt, mint a munkáltatók helyett tárgyaló felet. Az érdemi vita rendezésére irányuló tárgyaló delegáció összeállítása vezérelte a kormányt a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet megalkotásában is, amikor a következő rendelkezést meghozta:

„126/A. § (1) A Kormány a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvény 2. § (2) bekezdése szerinti képviselőjeként azt a tagját jelöli ki, akinek

a) a sztrájkkövetelés tartalma a feladat- és hatáskörébe tartozik, illetve

⁸⁶ Ez a változás két oknak köszönhető, egyrészt a kormány nem tiltakozott ez ellen, hanem belement a tárgyalásokba, másrészt pedig az ágazati szinten sztrájkot szervező szakszervezetek számára ez a tárgyalás csak a bírósági beadvány szükséges feltétele, egyszerűbb így a bírósági szakaszba való eljutás. Ellenkező esetben előfordulhatott volna, hogy egyes intézményekben megállapodás alapján nyújtanak még elégséges szolgáltatást, míg más intézményekben bírósági döntés alapján, a kettő közötti eltérések beláthatatlan jogi és gyakorlati következményeivel együtt. A hallgatóságos megegyezés abban, hogy tegyünk úgy, mintha a kormány lenne az illetékes tárgyaló fél, a bíróságot is mentesítette attól, hogy intézményenként foglalkozzon a kérdéssel, illetve legalább attól, hogy számos kérelmezettet kezeljen az eljárásban.

b) a sztrájkkövetelés alapvető tartalma a feladat- és hatáskörét érinti.

(2) Ha a sztrájkkövetelés tartalma a Kormány más tagjának feladat- és hatáskörét is érinti, a Kormány (1) bekezdés szerinti tagja a Kormány nevében képviselendő álláspontot a Kormány érintett tagjával egyeztetí, szükség esetén a sztrájkkal kapcsolatos egyeztető eljárásba bevonja.

(3) Ha az (1) bekezdés alapján a Kormány képviselőre jogosult tagja nem állapítható meg, a Kormányt a sztrájkkal kapcsolatos egyeztető eljárásban a társadalmi párbeszédért felelős miniszter képviseli.”

Ugyanakkor a kormány jogképessége erősen korlátozott, egy ügyben a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság 49. Mfv. 25.465/1999/3. számú határozatában megerősítette azt az első fokú döntést, miszerint az együttműködési kötelezettség megsértésének megállapítását nem lehet a bíróságtól kérni, amit a kérelmező a kormány terhére kért volna megállapítani, miközben az együttműködési kötelezettség megszegése a szervezők oldaláról jogellenessé teszi a sztrájkot. Vagyis itt azzal a problémával állunk szembe, hogy a vitában álló két felet azonos kötelezettségek terhelik, de nem teljesítés esetén csak az egyiket, nevezetesen a sztrájkolókat sújtják szankciók.

További, hasonló szabályozási probléma, hogy akár törvény állapítja meg a még elégséges szolgáltatást, akár a bíróság, annak nem teljesítéséhez a jogellenes sztrájk jogkövetkezménye fűződik (a szabály úgy szól, hogy jogszerű sztrájk akkor tartható meg, ha a bíróság döntött, vagyis nem is kezdhető meg addig, amíg a bírósági döntés meg nem születik). Az a helyzet azonban, hogy a még elégséges szolgáltatás nemcsak a sztrájkot szervezők hibájából, hanem a munkáltató hibájából is csorbulhat, a még elégséges szolgáltatás teljesítése közös felelősségük, szankció azonban csak a sztrájkot szervezőket/sztrájkolókat sújtja. Ilyen esetekben a sztrájkot szervezőnek nincs más választása, mint rendes perben érvényesíteni az igazát, amelyben a bíróság megállapíthatja, hogy a munkáltató nem tett eleget az együttműködési kötelezettségnek. Ez azonban nem „rehabilitálja” a sztrájkot, azaz nem teszi visszamenőlegesen jogszerűvé, azaz a szervezőknek/sztrájkolóknak el kell szenvedniük a jogellenesség következményeit (például a munkavállalókat elbocsájtják). Ha a sztrájk a munkáltató hibájából volt jogellenes, attól még jogellenes marad, jogellenes sztrájk esetén pedig mind a munkajogi, mind a polgári jogi felelősség megfelelő szabályai alkalmazhatók.

Az egyik, 2016-ban szervezett közszolgálati sztrájk egy további kérdést is felvetett. A sztrájktörvény szerint „6. § (1) A sztrájk kezdeményezése, illetve a jogszerű sztrájkban való részvétel nem minősül a munkaviszonyból eredő kötelezettség megsértésének, amiatt a dolgozóval szemben hátrányos intézkedés nem tehető. ... (4) A munkaviszonyhoz kapcsolódó társadalombiztosítási jogokra és kötelezettségekre a társadalombiztosítási jogszabályok az irányadók azzal, hogy a jogszerű sztrájk időtartamát szolgálati időként kell figyelembe venni.”

Ehhez képest a Magyar Államkincstár (MÁK) 2016. májusában azzal a kéréssel fordult a munkáltatókhoz, hogy jelentsék be, kik sztrájkoltak április 20-án egész nap, mert arra a napra a biztosításuk szünetel. A MÁK ezt a kérést arra alapozta, hogy aki aznapra nem kapott fizetést, az nem is biztosított. Az 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről 8. § c) pont szerint szünetel a biztosítás „c) a munkavégzési (szolgálatelljesítési) kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt, kivéve, ha a munkavégzés alóli mentesítés idejére a munkaviszonyra vonatkozó szabály szerint átlagkereset jár, vagy munkabér (illetmény), átlagkereset (távolléti díj), táppénzfizetés történt.”

A MÁK a jogszabályok összevetéséből arra a következtetésre jutott, hogy „a dolgozónak szünetel a biztosítása, amennyiben a jogszerű sztrájk időtartama alatt a munkavégzési kötelezettség alól mentesül, és díjazás sem illeti meg erre az időszakra. Természetesen sem társadalombiztosítási, sem egészségbiztosítási, sem nyugdíjjárulék fizetési kötelezettség nem áll fenn a biztosítás szünetelése alatt. A jogszerűen sztrájkolók esetében a sztrájk időtartamát – nyugdíjjárulék fizetése nélkül – szolgálati időként kell figyelembe venni.” Feltéve, de meg nem engedve, hogy a MÁK eljárása helyes, azaz a sztrájk egyenlő a munkavégzési kötelezettség alóli mentesüléssel, a fent idézett jogszabály alkotmányellenes, mivel a jogszerűen sztrájkoló munkavállalónak hátrányt okoz, amit az Alaptörvény nem tesz lehetővé, illetve a Sztv. 6. § a fentiek szerint tilt.

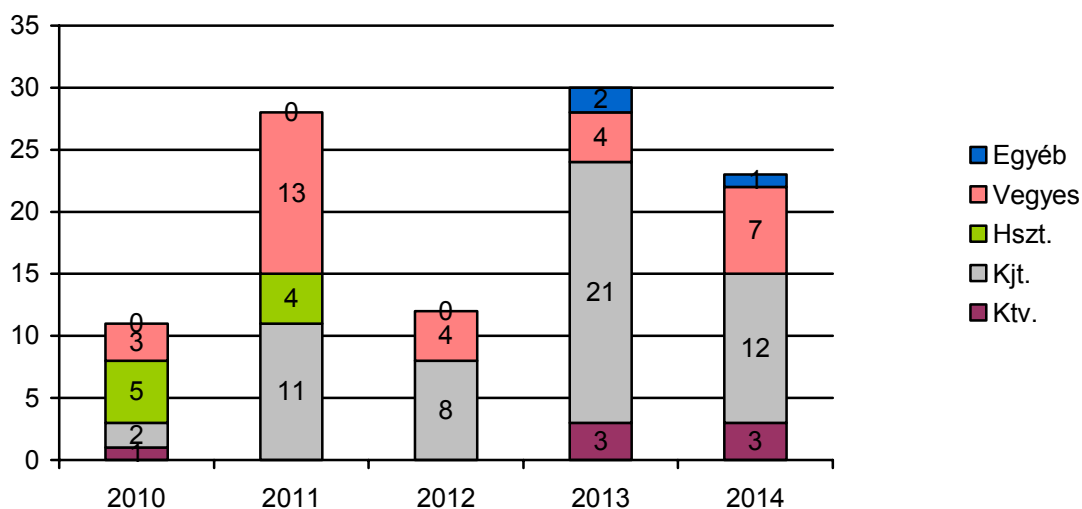
A szabályozás kérdései mellett a bírósági jogalkalmazás is számtalan kívánni valót hagy maga után, de a legnagyobb problémát az okozza, hogy a bírósági döntés ideje beláthatatlanul hosszú is lehet, miközben a bíróság csak sztrájkhoz kötötten hajlandó dönteni a még elégséges szolgáltatásról. Ez utóbbi kitétel alatt a bíróság általában azt érti, hogy a sztrájk megkezdését egy konkrét napra ki kell tűzni ahhoz, hogy a bíróság befogadja a kérelmet. (Megjegyezzük, hogy a bíróság a szociális ágazat esetében nem tartotta magát ehhez a követelményhez, más bíróságok azonban több kérelmet is elutasítottak ezzel az érveléssel.) Mivel azonban a sztrájkot nem lehet megkezdeni addig, amíg a döntés meg nem születik, a sztrájkot szervezőnek valójában nincs elegendő információja ahhoz, hogy a sztrájk megkezdésének időpontjáról döntsön. Ilyen és ehhez hasonló eljárási kérdések miatt 2010. óta több sztrájk meghiúsult.

Ilyen körülmények között a közszolgálatban a 2011. és 2017. között szervezett sztrájkok (összesen 5 eset) esetében kétszer is előfordult, hogy a még elégséges szolgáltatásról a felek megegyeztek, pontosabban két szakszervezet is elfogadta az EMMI ajánlatát, amely jelentősen gyengítette a sztrájkok nyomásgyakorló erejét.

5. A munkaharc gyakorlata a közszolgálatban 2010. után

A fent felsorolt szabályozási és jogalkalmazási problémák következtében a közszolgálatban működő szakszervezetek esetében a munkaügyi akciók szervezésének eszköztárából a szolgálati jogviszonyokban teljes mértékben hiányzik a sztrájk, a közigazgatásban is csak korlátozottan alkalmazzák, a közalkalmazotti körben pedig a még elégséges szolgáltatásra vonatkozó szabályozás vetette vissza ennek alkalmazását. Pontos adatok a jogviszony szerinti megoszlásról 2014. végéig állnak rendelkezésünkre.

5.1. ábra: Közszolgálati akciók száma 2010-2014.



Forrás: Berki Erzsébet: Sztrájk 2.0. Dura Kiadó 2016. 40. oldal

A fenti akciók közül a 2011-2014. években 12 volt sztrájk, amelyek közül egyet szerveztek a közszolgálatban. Ezzel szemben ebben az időszakban rekordokat döntött a tüntetések és más demonstrációk szervezése. 2014. után megváltozott a helyzet, az utolsó 3 évben a következő sztrájkokra került sor:

- 3 sztrájk a közoktatásban (Kjt.)
- 1 sztrájk a szociális ágazatban (Kjt.)
- 2 sztrájk a közigazgatásban (Ktv.)

A fenti esetek közül egy esetben a közoktatásban nem biztosították a még elégséges szolgáltatást (az akciót polgári engedetlenségi akciónak minősítették), de ennek a gyakorlatban nem voltak jogi következményei, két esetben a szakszervezetek elfogadták az EMMI ajánlatát, így megnyílt a jogszerű sztrájk lehetősége. A szociális ágazatban a bíróság megállapította a még elégséges szolgáltatás mértékét csaknem teljes egészében az ágazati sztrájkbizottság kérelmének megfelelően. Az önkormányzati igazgatásban lefolytatott sztrájkok esetében a Megállapodás szerinti halaszthatatlan ügyek mibenlétéről a szakszervezet is kiadott segédanyagot, illetve helyben tisztázták a kérdést. Ezzel párhuzamosan a közoktatásban két sztrájk hiúsult meg a még elégséges szolgáltatás megállapításának hiánya, illetve késése miatt. Az egészségügyi szakszervezetek 2010. óta sztrájkot nem kezdeményeztek, az egészségügyi dolgozók problémáit centrumba helyező tüntetések jellegzetesen civil szervezetek támogatásával megvalósuló akciók voltak.

Ami az akciók eredményességét illeti, általában az a jellemző, hogy a tüntetések általában eredménytelenek maradtak, kisebb eredményeket a sztrájkokkal a szakszervezetek értek ugyan, de a megállapodások, illetve kormányzati ígéretek végrehajtása rendre késik.

5. Tovább lépési javaslatok

A közszolgálati jogrendszer egészét tekintve mindenek előtt rendezni kellene a kollektív vita kérdését azokban a jogviszonyokban is, ahol nincs kollektív tárgyalás és szerződés, hanem ennek mintegy a pótlására érdekegyeztető fórumok működnek. Különösen szorgalmazni

kellene olyan alternatív vitarendezési eljárások lehetővé tételét és szabályozását, amelyek kiegyensúlyozzák a felek közötti hatalmi eltéréseket, ez arra is alkalmat adhatna, hogy az érdekegyeztetés hatékonyságát, súlyát növeljük.

Ha el is fogadjuk, hogy a Magyar Honvédség hivatásos állományát nem illeti meg a sztrájkjog, a rendvédelmi szerveket differenciáltabban kellene kezelni. Valójában nincs indoka annak, hogy ezeknél a szerveknél totális sztrájktilalom van, különösen annak tükrében, hogy a sztrájk a jelenlegi törvény szerint nem veszélyeztethet egészséget, testi épséget. E rendelkezés fenntartása és betartása mellett a vámosok vagy a tűzoltók sztrájkját felesleges totálisan tiltani. Ha ez a tiltás mégis fennmarad, olyan vitarendezési eljárásokat kell előírni, amely valamelyest legalább pótolják ezt a jogot és a tárgyalóasztalhoz kényszerítik az ellenérdekű felet.

Az Alkotmánybíróság szerint alkotmányosan fenntartható az a helyzet, hogy a rendvédelmi szervek nem szolgálati jogviszonyban lévő állománya számára is tilos a sztrájk. Meglátásunk szerint az AB érvelése⁸⁷ ebben a kérdésben logikailag is hibás, ugyanakkor úgy véljük, hogy a vegyes jogviszonyban foglalkoztató rendvédelmi szerveknek mindig rendelkezésre állhat a kellő számú szolgálati jogviszonyban foglalkoztatott alkalmazott, akik sztrájk idején helyettesíthetik a civil alkalmazottakat, így a tilalom felesleges is.

A még elégséges szolgáltatásról szóló tárgyalást tegyük nyíltan a munkáltatók kötelezettségévé. Amennyiben a munkahelyek feletti szinteken szervezett közszolgálati sztrájkok esetében mégis a kormány tárgyalna a kérdés érdeme mellett a még elégséges szolgáltatásról is, teremtsünk olyan jogi eszközt, amellyel a kormány a munkáltatókat kötelezheti a megállapodás betartására és ne terheljük ezt a feladatot a sztrájkot szervezőkre.

A még elégséges szolgáltatással kapcsolatos módosítást töröljük a törvényből, a még elégséges szolgáltatás hiánya és az együttműködési kötelezettség megszegése ne szolgáljon alapul a sztrájk jogellenességének megállapításához, illetve a bíróságtól lehessen kérni annak megállapítását, hogy kinek a hibájából állt elő az adott helyzet akkor is, ha az ellenérdekű fél a kormány. A megállapításnak a vétkes félre nézve legyenek szankciói.

Arra az esetre, ha a még elégséges szolgáltatásról szóló megállapodás nem születik meg, a bíróság helyett írjunk elő döntőbíráskodási eljárást. Ennek részleteit komoly előkészítő munkával kellene kidolgozni, amelyekre itt nem térhetünk ki, annyi bizonyos, hogy a szabályozást úgy kell megalkotni, hogy a döntőbíró eljárási okokra hivatkozva ne utasíthassa el az ügyet.

A törvényből ki kellene húzni a közigazgatásra vonatkozó szabályt, amely megállapodásra utalja a sztrájkjog gyakorlása feltételeinek megállapítását. A köztisztviselők sztrájkjogáról szóló megállapodást a szakszervezetek és a kormány közösen szüntessék meg, ha közösen nem lehet, akkor a szakszervezetek mondják fel. (A Kormány számára a törvény megállapodási kényszert jelent, így attól nem kellene tartani, hogy nem hajlandó tárgyalni a kérdésről, ami nem jelenti azt, hogy könnyű lenne megállapodni is. Ugyanakkor bizonyára lehet amellet érvelni, hogy a sztrájkjog a közigazgatásban dolgozókat akkor is megilleti, ha ilyen megállapodás nincs, mint ahogy 1989. és 1994. között sem volt tilos.) Ha a törvényből a megállapodásra vonatkozó szöveget nem lehet kihúzni, akkor a megállapodást olyan grémiumban kell újratárgyalni, szövegét átírni, amelyben minden köztisztviselőket, kormánytisztviselőket és állami tisztségviselőket tömörítő szakszervezet részt vehet. A megállapodásból ki kell venni minden olyan korlátozást, amely a törvényhez képest szűkebb joggyakorlást tesz lehetővé.

⁸⁷ Ld. 88/B/1999. AB határozat

VI.) A garantált illetmények összehasonlítása

1. Az illetményrendszerek összehasonlíthatósága

Tekintettel arra, hogy a közszolgálat egészében alkalmazott illetmény-előmeneteli rendszerek ma már eltérő elveken alapulnak, ezért csak korlátozottan összehasonlíthatóak, a számszerű elemzésnek erős korlátai vannak. A főbb különbségek a következők:

- megszűnt a képzettség és a jogviszonyban töltött idő általánosan használt alapelvként, állami tisztviselői jogviszonyban az eltöltött idő (munkatapasztalat?) nem számít;
- megszűnt az automatikus előrelépés egységessége (több jogviszony, illetve csoport esetében is);
- megszűnt az idő előrehaladtával az előrelépés egyenletessége (az adott szinten letöltendő várakozási idő sokszor nem 3 év, hanem változó időtartam);
- különböző fix illetményelemek érvényesülnek (az alapilletmény mellett létezhet illetménykiegészítés, és különböző elnevezésű pótlékok, amik azonban nem függnék az adott munka speciális feltételeitől - így nem is szerencsés pótléknak nevezni őket -, adott állománycsoport minden tagjának járnak). Ezekkel kapcsolatosan igyekeztünk áthidalni a különbségeket, de ez sem mindenütt lehetséges;
- a jogviszonyok egy részében van teljesítménytől függő illetményelem, míg másutt nincs;
- eltérőek a bértábla alapján kiszámított illetménytől való eltérési lehetőségek;
- eltérőek a személyi illetmény megállapításának lehetőségei;
- természetesen eltérőek a „valódi” pótlékok, amelyek a ténylegesen végzett munka speciális vonásainak ellentételezésére szolgálnak;
- egyes illetményelemeket törvény, másokat kormányrendelet, vagy miniszteri rendelet, esetleg belső utasítás szabályoz.

Mindenek következtében jelen összehasonlítás a következőkre korlátozódik: a bértáblák segítségével meghatároztuk a főbb illetményelemeket egy pályakezdő, egy pályáját a tábla legfelső rovatában befejező és egy 20 éves jogviszonnyal rendelkező alkalmazott esetében. Ezeket az adatokat részben egy pályán belül, részben pályák között hasonlítottuk össze, illetve megnéztük azt is, hogy az így kapott illetmények hogy viszonyulnak a garantált bérminimumhoz. (A számításokat tartalmazó táblát ld. mellékletben) A számításokból kihagytunk néhány kisebb csoportot érintő bérrendszert, mint például a gyógyszerészeket és a fogorvosokat, valamint értelemszerűen nem számoltunk a teljesítménytől függő illetményrészrel és a nem mindenkinek egységesen adható pótlékokkal. Miután az előmeneteli rendszerek egy részében a jogviszony hossza nem számít, illetve nem, vagy csak áttételesen függ tőle a tarifális bér nagysága (főként szolgálati jogviszonyok), egyes jogviszonyokban a 20 éves gyakorlattal rendelkező alkalmazott garantált illetményét sem tudtuk megállapítani.

2. Az illetmények nagysága és arányai

Az illetmények abszolút nagyságának összehasonlítása szempontjából két tényezőt kellene figyelembe venni, az iskolai végzettséget és a gyakorlati időt. Mivel ez a fentiek szerint nem mindenütt lehetséges, vizsgáljunk meg néhány rész kérdést az alábbi táblázat alapján.

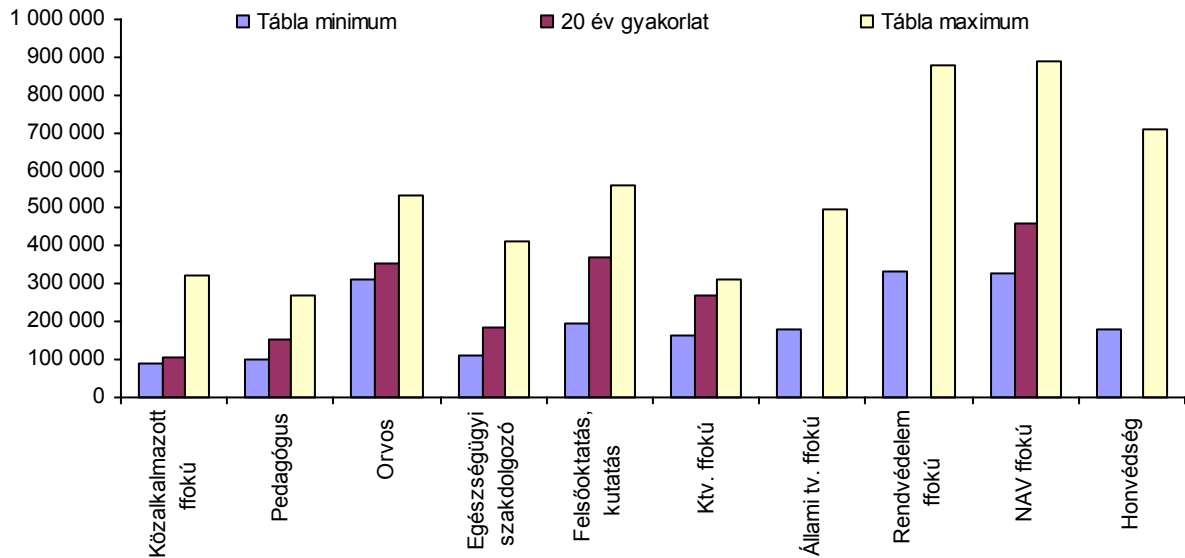
1. sz. tábla: Egyes alkalmazotti csoportok kötelező illetménye a tarifatábla szerint, Ft

Jogviszony, állománycsoport	Tábla minimum	20 év gyakorlat	Tábla maximum
Közalkalmazott ffokú	89 000	106578	321746
Közalkalmazott kfokú	69000	88725	120475
Pedagógus	101500	152250	268975
Orvos	312320	355720	534566
Egészségügyi szakdolgozó *	109660	187334	411311
Felsőoktatás, kutatás	195360	369600	559680
Ktv. ffokú	161750	271323	313065
Ktv. kfokú	83020	125226	204072
Állami tv. ffokú	180000		500000
Állami tv. kfokú	160000		400000
Rendvédelem ffokú	334323		877355
Rendvédelem kfokú	229968		718890
NAV ffokú	326593	461868	888950
NAV kfokú	210643	299538	711160
Honvédség**	179382		708789

*20 évnél felsőfokú végzettséggel

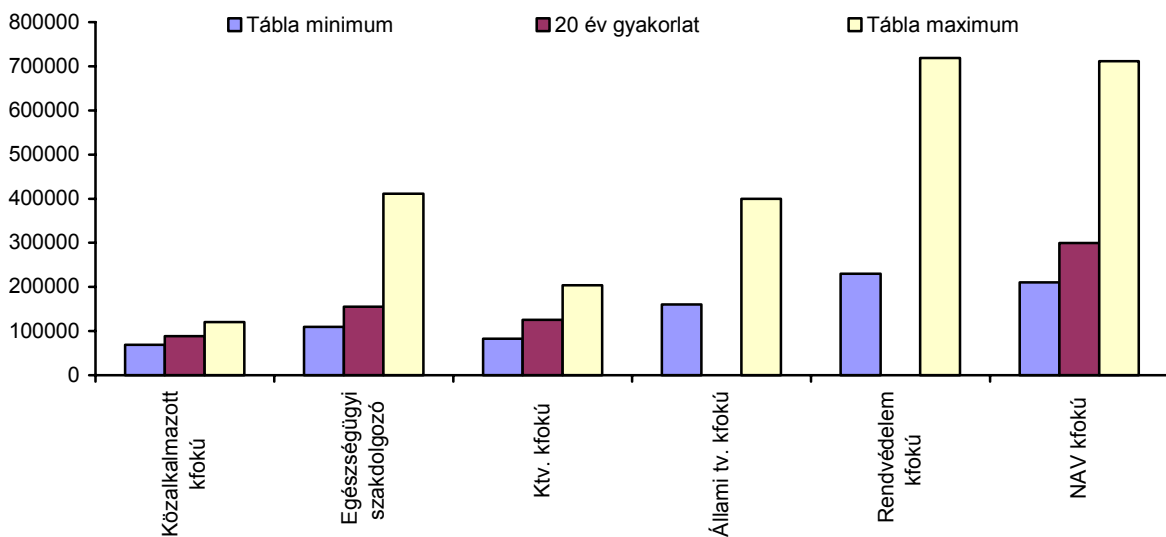
** belépéskor alacsonyabb végzettséggel

6.1. ábra: A felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkező alkalmazottak kötelező illetménye a tarifatáblák alapján



Az ábrából láthatóan, a felsőfokú végzettségűeket tekintve a legelőnyösebb előmeneteli rendszerrel a szolgálati jogviszonyban lévők, azon belül a NAV hivatásos állománya rendelkezik, a legelőnytelenebb rendszer pedig – az érintetlenül hagyott közalkalmazotti bértábla mellett, az eddigi erőfeszítések ellenére is – a pedagógusok besorolása. A felsőoktatás és a kutatás, illetve az orvosok illetménye jelenti a középmezőnyt. A 20 év jogviszonnyal rendelkezők között különösen nagy a közalkalmazotti bértábla szerint fizetettek (ennek a garantált bérminimumhoz való viszonyára később kitérünk) hátránya, de ebbe az elmaradókat tartalmazó csoportba tartoznak a pedagógusok és az egészségügyi szakalkalmazottak is.

6.2. ábra: A középfokú végzettségű alkalmazottak kötelező illetménye a tarifatáblák alapján



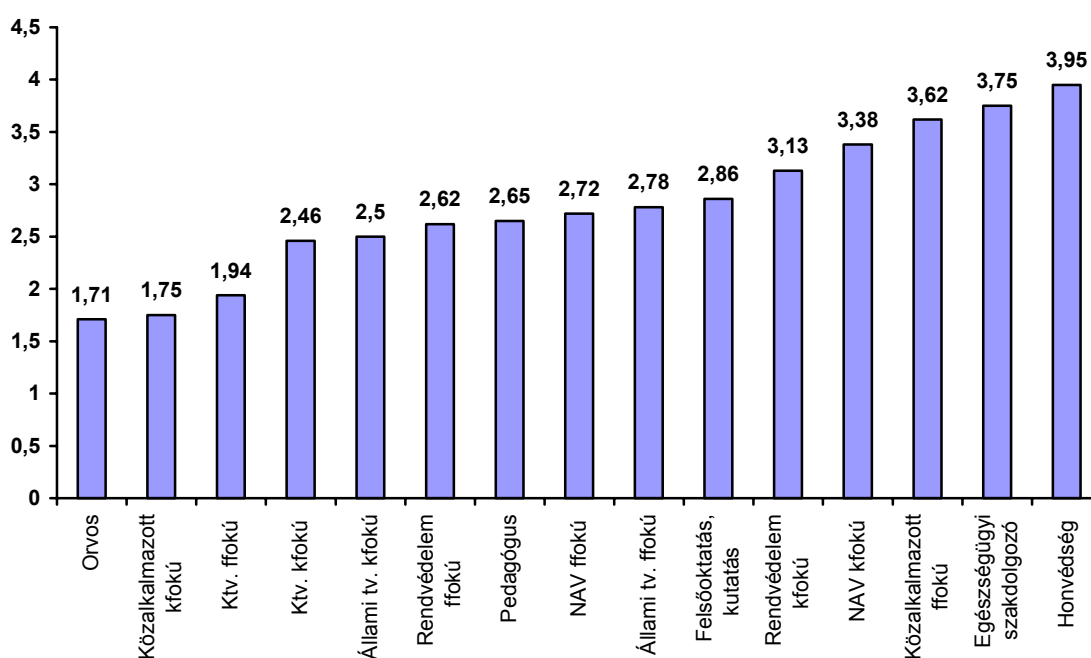
A középfokú végzettségűeket tekintve látható, hogy előmenetelük sokkal nyomottabb, mint a felsőfokú végzettségűeké, a maximum – a rendvédelmi szervezeteket kivéve – 400ezer Ft körül mozog, amelyet 60 éves koruk körül érhetnek el. A korábbiaktól eltérő jelenség, hogy a középfokú végzettségű egészségügyi szakalkalmazottak a tábla szerint is többet kereshetnek 20 év gyakorlattal, mint a köz- és kormánytisztviselők.

Három olyan állománycsoport van, ahol összevethetjük a felsőfokú végzettségűek tábla szerinti bérét a középfokú végzettségűek helyzetével. A közalkalmazotti bértábla esetében a középfokú végzettségűekhez képest a felsőfokú végzettségűek induló illetménye 1,29-szeres, a pálya végén a különbség 2,67-szeres, azaz a felsőfokú végzettségű közalkalmazottak keresete az idő előrehaladtával, illetve a plusz végzettségek megszerzésével gyorsabban nőhet, mint a középfokú végzettségűeké. A köztisztviselők és kormánytisztviselők esetén a helyzet fordított: az induló tétel 1,94-szeres a felsőfokú végzettségűek javára, míg a utolsó bértétel csak 1,53-szoros, az életpálya során a felsőfokú végzettségűek veszítenek a bérelőnyükből. A harmadik ilyen csoport a NAV hivatásos állomány, ahol az induló különbség 1,55-szoros, a pálya végén pedig 1,53-szoros, szintén csökken a különbség.

Az előmenetelnek egyébként is fontos jellemzője, hogy a karrierpálya indulásától annak befejezéséig – ha sok esetben nem is életszerű feltételezni, hogy mindenki ugyanabban a jogviszonyban, illetve intézményrendszerben futja be az egész pályát, de itt vannak ilyen szakmák – milyen anyagi előmenetelre lehet számítani. Erről tájékoztat a következő ábra.

Mint látható, e tekintetben az orvosok látszanak a leghátrányosabb helyzetű csoportnak, akik a béremelés ellenére sem keresnek kétszer annyit a pálya végén, mint az elején, a középfokú végzettségű közalkalmazottakhoz és köztisztviselőkhöz hasonlóan. Ugyanakkor több mint háromszorosára növelhetik a tábla szerinti illetményüket a szolgálati jogviszonyban lévők mellett a felsőfokú végzettségű közalkalmazottak és az egészségügyi szakdolgozók is.

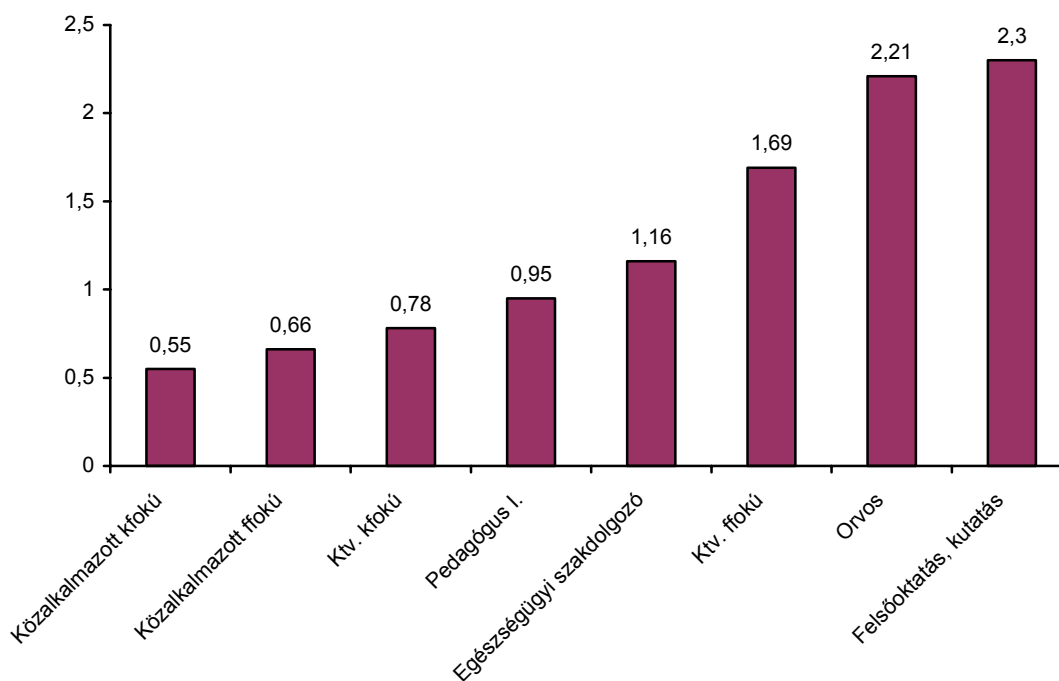
6.3. ábra: A tarifa szerinti kötelező illetmény maximumának és minimumának hányadosa az egyes állománycsoportokban



Végül nézzük meg, hogy 20 év közszolgálatban eltöltött munkával milyen kereseti pozíciót lehet elérni a garantált bérminimumhoz képest. Jelen esetben nem a tényleges illetmények, hanem a tarifátáblák megfelelő tételeit hasonlítjuk össze. Mint ismeretes, a közszolgálatban csak elvétve fordul elő, hogy a garantált bérminimumnál kevesebb a tényleges kereset, miután középfokú végzettséget, szakképzettséget nem igénylő munkaposzt kevés van. Régóta hangoztatott probléma, hogy a Kjt. bértáblájának ma már több, mint fele üres halmaz, mert a tarifa szerinti tételek alacsonyabbak, mint a garantált bérminimum.

Mint az alábbi ábrából is kitűnik, máshol is előfordul ez a jelenség. A pedagógus illetmény-előmeneteli rendszerben például éppen 20 évnél van a fordulópont, a pedagógus I. kategóriába sorolt, 20 évnél rövidebb szolgálati idővel rendelkezők garantált illetménye a garantált bérminimumnak felel meg, miután a tábla szerinti garantált illetményük ennél kevesebb lenne, de így vannak a középfokú végzettségű köztisztviselők és az E kategóriába besorolt felsőfokú végzettségű közalkalmazottak is.

6.4. ábra: 20 év jogviszonnyal elérhető illetmény a garantált bérminimumhoz képest a tarifátáblák szerint



Ezúttal inkább arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a közszolgálat leginkább kiemelt csoportjaiban – kihagyva ezúttal a szolgálati jogviszonyokat - a garantált illetmény 20 év munka után alig haladja meg annak a bérnek a kétszeresét, amelyet egy középfokú szakképzettséggel rendelkező munkavállaló kötelezően megkeres.

3. Összegzés

Mind a bérrendszereket bemutató mellékletből, mind a fenti számszerű elemzésből kitűnhet, hogy a közszolgálati illetmény-előmeneteli rendszerek esetlegesen alakulnak. Az alakulásban

szerepet játszó tényezők között megemlíthetjük a munkaerőpiacot, az egyes csoportok lobbieréjét, a nyomásgyakorlás lehetőségét, az állami akarat megnyilvánulásait, ideértve olyan akciókat is, mint az állami szolgálati jogviszonyban dolgozók illetményrendszerének a bevezetése.

Miután ezek a hatások vegyesen érvényesülnek és az átalakulásban nem fedezhető fel rendező elv, a ténylegesen garantált illetményekben, illetve az ettől jelentősen eltérő valós keresetekben kialakuló mértékek és arányok nem tükröznek semmilyen látható szándékot, de nem tükrözik a munkaerőpiac hatását sem, mivel az egyes tényezők hatása hol kioltja, hol felerősíti egymást. Egy tendencia rajzolódik ki egészen világosan, ti. az, hogy a rendvédelemre és a honvédelemre különös figyelem irányul, a többi közszerelési jogviszonyban azonban prózai rendetlenség uralkodik.

Melléklet: Az egyes közszolgálati jogviszonyok illetményeinek összehasonlítása, számítások

Jogviszony, állománycsoport	Tábla minimum	20 év gyakorlat középiskolai végzettség	20 év gyakorlat felsőfokú végzettség	Tábla maximum	Illetményalap/vetítési alap
Közalkalmazott	69 000	88725	106577,5	321746,25	Fejlécben
Pedagógus*	1	-	1,5	2,65	101500
Pedagógus*	101500		152250	268975	
Orvos alapilletmény	205320	-	248720	427566	-
Orvos illetménykiegészítés	107000	-	107000	107000	-
Orvos összesen, Ft	312320		355720	534566	
Egészségügyi szakdolgozó alapilletmény Ft	103000	128 044	138 952	363125	-
Egészségügyi szakdolgozó, illetménykiegészítés Ft	6660	26 884	48 382	48 186	-
Egészségügyi szakdolgozó összesen Ft	109660	154928	187334	411311	
Felsőoktatás, kutatás**	0,37	-	0,7	1,06	528000
Felsőoktatás, kutatás** Ft	195360		369600	559680	
Ktv. alapilletmény ffokú	3,1	-	5,2	6	38650
Ktv. Alapilletmény ffokú Ft	119815		200980	231900	
Ktv. illetménykieg. (minisztérium, kiemelt szerv) %	0,35	0,35	0,35	0,35	Alapilletmény
Ktv. illetménykieg. (minisztérium, kiemelt szerv) Ft	41935,25	0	70343	81165	
Ktv. ffokú összesen Ft	161750,25	0	271323	313065	
Ktv. kfokú	1,79	2,7	-	4,4	38650
Ktv. kfokú alapilletmény Ft	69183,5	104355		170060	
Ktv. Illetménykieg. kfokú (önkormányzat) %	0,2	0,2	0,2	0,2	Alapilletmény

Jogviszony, állománycsoport	Tábla minimum	20 év gyakorlat középfokú végzettség	20 év gyakorlat felsőfokú végzettség	Tábla maximum	Illetményalap/ vetítési alap
Ktv. Illetménykieg. kfokú (önkormányzat) Ft	13836,7	20871	0	34012	
Ktv. Kfokú illetmény összesen Ft	83020,2	125226	0	204072	
Állami tv. ffokú	180000			500000	-
Állami tv. kfokú	160000			400000	-
Rendvédelem (rendőrség. BV, katasztrófavédelem) ffokú	7,4			13	38650
Rendvédelem ffokú alapilletmény, Ft	286010	0	0	502450	
RV szolgálati időpótlék***	0,75	1,25	1,25	3,2	38650
RV szolgálati időpótlék, Ft	28987,5	48312,5	48312,5	123680	
RV hivatásos pótlék	0,5			6,5	38650
RV hivatásos pótlék Ft	19325	0	0	251225	
Rendvédelem ffokú összesen, Ft	334322,5			877355	
Rendvédelem kfokú	4,7			8,9	38650
RV kfokú alapilletmény, Ft	181655			343985	
RV szolgálati időpótlék	0,75	1,25	1,25	3,2	38650
RV kfokú szolgálati időpótlék Ft	28987,5	48312,5	48312,5	123680	
RV hivatásos pótlék	0,5			6,5	38650
Rv hivatásos pótlék Ft	19325			251225	
Rendvédelem kfokú összesen Ft	229967,5			718890	
NAV ffokú****	7,7		10,7	13,3	38650
NAV ffokú alapill. Ft	297605		413555	514045	
NAV szolgálati időpótlék	0,75		1,25	3,2	38650
NAV közszolgálati pótlék	0			6,5	38650
NAV közszolg pótlék Ft	0			251225	

Jogviszony, állománycsoport	Tábla minimum	20 év gyakorlat középiskolai végzettség	20 év gyakorlat felsőfokú végzettség	Tábla maximum	Illetményalap/ vetítési alap
NAV ffokú összesen Ft	326592,5		461867,5	888950	
NAV kfokú****	4,7	6,5		8,7	38650
NAV kfokú alapill. Ft	181655	251225		336255	
NAV szolgálati időpótlék	0,75		1,25	3,2	38650
NAV szolg. Időpótlék Ft	28987,5	48312,5		123680	
NAV közszolgálati pótlék	0			6,5	38650
NAV közszolgálati pótlék Ft	0			251225	
Nav kfokú összesen Ft	210642,5	299537,5	-	711160	
Honvédség	3,15			14,35	41620
Alapilletmény Ft	131103			597247	
Honvédelmi szolgálati díj	1,16			2,68	41620
Honvédelmi szolgálati díj Ft	48279,2	0	0	111541,6	
Honvédség összesen Ft	179382,2	0	0	708788,6	

* 20 év gyakorlattal pedagógus I.-ben számítva

** 20 év gyakorlattal docens I.-ben számítva

*** 10 évtől kezdődik

**** csak hivatásos állomány, „C” osztályra számítva

ÖSSZEFOGLALÓ – életpályák és szakszervezeti pályák? ⁸⁸

Mik az életpálya kritériumai? Egzakt megfogalmazással nem találkozunk, de a kormányzati anyagok szóhasználatában valami olyasmi, amiben van illetmény-előmeneteli rendszer, képzési és továbbképzési szisztéma, elérhető magasabb rang. Az életpálya kifejezést azonban az egyén szempontjából szokás használni, mint ami az aktív élet során bejárt utat jelenti, változó munka- és szabadidős tevékenységeket is ideértve. (Az elnevezés nem túl szerencsés módon az élethosszig tartó foglalkoztatásra hajaz, pedig a zárt közigazgatási rendszerekben alapvetően csak a szervezeten belüli karrier-útról van szó.) Vagyis a felkínált szisztémák lehetőséget biztosíthatnának arra, hogy az egyén az adott kereteket elfogadva alsó szinten belépjen a rendszerbe és munkás életének végeztével egy jóval magasabb szinten lépjen ki. Ezzel szemben ezekbe a rendszerekbe kevés kivétellel bárhol be lehet lépni, illetve semmilyen garancia nincs arra, hogy hosszabb ideig változatlanul marad a rendszer, ezért folyamatosan lehet a magasabb lépcsőfokok elérésére számítani, illetve a pályát végigjárni, s ami ennél is fontosabb lenne, gyakorlatilag állásbiztonság sincs.

Önmagában az nem feltétlenül lenne baj, hogy a belépési kritériumokat teljesítve később is be lehet lépni, illetve, hogy az egyén bármikor dönthet úgy, hogy nem kívánja végigjárni a hivatalnoki életpályát. Egy modern gazdaságban a közszféra és a magánszféra közötti váltásoknak természetesnek kellene lenni, ami mindkét szektor javát szolgálná. (Mellesleg ezért is tűnik anakronisztikusnak az életpályákhoz való ragaszkodás, akár szakszervezeti, akár kormányzati oldalról.) Csakhogy a magyar rendszerben a váltásokat vagy a foglalkoztatási biztonság hiánya – akár a jogállási törvények szerint megkönnyített elbocsátás, akár a munkaadó szervezet megszűnése, átalakulása okozza –, vagy a közszféra és magánszféra közötti kereseti olló motiválja.

A fentiek ellenére azokban a szakmákban, ahol történtek nagyobb léptékű bérintézkedések, az érintettek nagy meglepéssel fogadták azokat, ugyanakkor fontos, az életpálya-modell tartalmi elemeit jelentő momentumok hiányát, vagy megvalósulásának módját kifogásolták. Így pl. a pedagógusok a portfólió tartalmát és értékelési módját, a vámosok a munkakörök besorolását, a kormánytisztviselők a kreditgyűjtési kötelezettséget, a rendőrök a pályáról való tisztas visszavonulás lehetőségét. Más sérelmek is járultak az életpálya bevezetéséhez: növekvő munkaidő (pedagógusoknál), fizetetlen túlmunka (állami tisztviselők és pedagógusok), az átmenetek miatti esetleges keresetcsökkenés, a régi pótlékok és általában a teljesítmény díjazó elemek eltűnése stb.

Az eddig megtett intézkedések zöme nem ágazatokra, hanem szakmákra koncentrált, szakmai szabályokat vezetett be és vitt keresztül, sokszor az érintettek kifejezett tiltakozása ellenére is, ami nemcsak a szakmák és ágazatok között, hanem egy-egy munkahelyen belül is átláthatatlan viszonyokat eredményezett. Olyan hétköznapi kérdésekben is zavarok alakultak ki, hogy kinek milyen alapilletmény, emelés, pótlék, illetménykiegészítés, egyéb kifizetés jár, mennyi a különböző esetekben figyelembe veendő jogviszony-időtartam, milyen munkaköröket milyen képesítéssel lehet/nem lehet ellátni, adott munkakörben melyik bérezési rendszert kell alkalmazni stb. A bérbesorolás-bérelszámolás technikai nehézségein túl alapvetően méltánytalan helyzeteket hoz létre az, hogy közel azonos tartalmú, vagy összehasonlítható munkakörökben jelentős bérkülönbségek jönnek létre, attól függően, hogy

⁸⁸ A tanulmányhoz felhasználtuk azokat az interjúkat, amelyeket kifejezetten olyan ágazatokban készítettünk szakszervezeti vezetőkkel, ahol életpályát vezettek be vagy jelentős bérintézkedés történt az elmúlt években (oktatás, rendvédelem, szociális ágazat, közigazgatás, egészségügy.) Emellett felhasználtuk a SZEK két életpálya konferenciáján (2016 november és 2017 május) elhangzottakat is.

az egyéneket milyen jogviszonyban és szakmában foglalkoztatják. Mindez nemcsak nem teszi lehetővé, hogy a különböző szakmák megválasztásában az „életpálya” orientálja a munkaerőpiac leendő szereplőit, hanem az érintettek számára sem teszi lehetővé, hogy a saját várományaikra rálássanak. Ráadásul – és joggal – nem bíznak abban, hogy e rendszerekben a későbbiekben a bevezetésekor meghirdetett kondíciók fennmaradnak, illetve azokat a bevezetés – sokszor több évre elnyújtott – időtartama alatt nem változtatják meg.

Az életpályamodellek fontos sajátossága kellene, hogy legyen a biztos előmenetel és az állásbiztonság. Az állami tisztviselői jogviszonyban alkalmazott bértáblák, illetve a kormánynak az a szándéka – amelyről néha hallani lehet, de koncepcionális kifejtéssel még nem találkozhattunk - , hogy áttér a munkaköralapú bérezésre a közigazgatásban az előmenetel tekintetében okoz bizonytalanságot. Az állásbiztonság hiánya már a korábbi években is azzal járt, hogy a magyar közszolgálatot csak nagy toleranciával lehetett a zárt közszolgálati rendszerekhez sorolni, míg azonban korábban a kormányok csoportos létszámleépítéssel és némi utógondoskodással operáltak, az utóbbi években a bizonytalanság mindenkit egyénileg érint és ez a törvények szintjén is megjelenik azokban a szabályokban, amelyek homályos magatartási kritériumokat írnak elő az itt foglalkoztatottaknak. Az állami tisztviselői jogviszonyban alkalmazott tág illetményhatárok, illetve az azon belül vezetői döntéssel megállapított illetmény egyértelműen az Új Közmenedzsment filozófiájának megjelenése.

Miközben a fent említett bizonytalanság mindenkit érint, a bérintézkedések és az életpályamodellek bevezetése elkerült mintegy százötvenezer embert, akik ilyenformán mindenféle kompenzáció nélkül viselik el a közszolgálatban egyébként romló munkafeltételeket – ők azok, akiket legfeljebb a minimálbér és a garantált bérminimum emelkedése érintett az elmúlt években. A bevezetett életpályák mindenhol az ágazat legjellemzőbb egy vagy két szakmájára vonatkoznak, s mindenhol vannak olyan – kisebb nagyobb – csoportok, akik megmaradtak az eljelentéktelenedett közalkalmazotti bértábla alatt (NOKS-osok a közoktatásban, takarítók a bölcsődékben, mentősök az egészségügyben, stb., stb.) Emellett egész alágazatok is kimaradtak (pl. közművelődés), nem véletlenül azok, amelyek teljesítményét a politika, s talán a közvélemény sem tartja fontosnak. Ebből a szempontból is érdemes a Kjt. esetleges „kivezetéséről” gondolkodni: ha eddig is a gyenge alkupozíciójúak maradtak benne, akkor az Mt. alatt kollektív szerződéssel se valószínű, hogy jobb pozícióba kerüljenek...

Mindennek következtében erőteljes állománycsere valósult meg az elmúlt években, amelyben nem nehéz kontraszelektív vonásokat felfedezni. A hagyományos szakértelem-lojalitás-teljesítmény hármából a lojalitás maradt a közszolgálatban dolgozókkal szembeni legfőbb követelmény, ami önmagában is ellentmond az életpályamodellek alkalmazásának.

A lojalitás követelményének erősítésére szolgálnak a hivatásrendeket tömörítő karok, amelyek általában egy-egy szakma képviselőit tömörítik közalkalmazotti jogviszonyban, minden állományban lévő kormánytisztviselői és rendvédelmi szolgálati jogviszonyban (a rendvédelmi szerveknél a közalkalmazottak is az MRK tagjai). Utóbbi esetben a MRK egyszerűen elfoglalta az ágazati érdekegyeztetésben a szakszervezeti szövetségek helyét. Máshol a karok ugyanúgy nem kapnak helyet a döntéshozásban, mint a szakszervezetek. Az életpályákra vonatkozó szabályok és a kötelező kari tagság egyes szakmák tekintetében egybeesik, pl. a pedagógusoknál, másutt a kötelező tagság tágabb körre terjed ki, mint az életpálya. Ennek következtében általánosságban nem lehet kijelenteni, hogy a Kar az adott életpálya-szabályok hatálya alatt dolgozók szervezete, tartalmi összefüggést egyébként is csak képzési kérdésekben lelhetünk fel az életpálya-szabályok és a karok között. Azt viszont az elmúlt néhány év megmutatta, hogy a karokról szóló ideológia alkalmas arra, hogy a kart a szakszervezetek gyengítésére, esetleg kiváltására használják fel.

2010 után alapvetően nem a szakszervezetek akartak életpályát (azok megelégedtek volna az alapilletmények tisztességes szintre emelésével és indexálásával), hanem a kormányzat. Megvolt ennek a fiskális logikája (nem kellett mindenkinek egyszerre emelni), meg a kormányzati tárgyalási logikája is (érdemben csak azokkal a területekkel tárgyaltak, ahol nagyobb volt az ellenállás vagy az elvándorlás.) Mind az „életpályák” bevezetése, mind a kötelező kari tagság, illetve a karoknak az érdekegyeztetésben betöltött mesterséges szerepe gyengíti a szakszervezeteket. Az életpályák bevezetésével elsősorban a korábban többé-kevésbé homogén közszolgálati rétegek kisebb csoportokra való szegmentálása valósult meg, amely természetesen ugyanúgy megnehezíti az ágazati alapon szerveződő szakszervezetek helyzetét, ahogy az intézményi munkáltatókét a szétszabdalt szabályrendszer kezelése. A szakszervezetek egy része ennek következtében maga is feladta a marginális rétegek érdekeinek érvényesítését, azon igyekezvén, hogy a „derékhadat” alkotó szakmákban a tagságot megtartsa. Ez a fajta visszatérés a szakmai szakszervezetekhez lenne a jövő? Más szakszervezetek igyekeznek felkarolni az ágazatot átfogó törekvéseket, de átütő sikerhez ez a stratégia sem vezetett. A szakszervezeti szövetségek és a konföderációk közötti együttműködés ma is inkább kivétel, mint szabály, holott a dolgozatban bemutatott folyamatokat csak akkor lehet megállítani, esetleg megfordítani, ha ezek a szervezetek egységesen lépnek fel. Hasonló a helyzet az ágazatokon belül is: a különböző szakszervezetek (még alkalmasint az egy konföderációhoz tartozók is) inkább egymás versenytársaiként viselkednek, mintsem szövetségesként, még akkor is, ha korábban tagságuk az ágazat egymástól elváló szegmenseiből került ki.

Ami a közszolgálat különböző alrendszerében dolgozó alkalmazottak helyzetét illeti, a kiszolgáltatottság minden korábbinál erősebben érvényesül, ugyanakkor csak kevesen hihetik azt, hogy ez ellen szakszervezeti szövetkezéssel sikeresen léphetnek fel. A közszolgálat politika általi megbecsülése persze alapvetően attól függ, hogy az outputja bír-e politikai jelentőséggel. Ha a jó minőségű oktatás, egészségügy, szociális ellátás fontos, mert a versenyképes humán erőforrást azok biztosítják, vagy számít az, hogy a közigazgatás milyen színvonalú szolgáltatást nyújt az állampolgárok vagy a vállalkozások számára, akkor nagyobb eséllyel rendeződik az ott dolgozók helyzete is. Ha a közzsféra szakszervezetei ezt tekintik távlati céljuknak, akkor ki kell lépni a hagyományos, szűken vett munkaügyi keretektől, és az ágazat(ok) értékét kell elismertetni. Körülbelül úgy, ahogy az oktatásban – a szakszervezetek, szakértők és a civil mozgalmak hatására – már elkezdődött valamiféle közbeszéd a közoktatás gazdasági és társadalmi szerepéről.

MELLÉKLET: A közszolgálati illetmény-előmeneteli rendszerek főbb jellemzői

Besorolás, előrelépés

Közalkalmazottak

Tényező	Kjt. szerint	Pedagógus	Orvos*	Egészségügyi szakalkalmazott*	Felsőoktatás, kutatás
Jogszabály	1992. XXXIII.tv.	2011. évi CXC. tv.	2003. évi LXXXIV. Törvény 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet	2003. évi LXXXIV. törvény 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet	1992. évi XXXIII. tv. 395/2015. (XII. 12.) Korm. rendelet
Besorolás alapja	Iskolai végzettség Szolgálati idő	Minősítés (lehet gyakornok, pedagógus I., pedagógus II., mesterpedagógus, kutatótanár)	Iskolai végzettség Tudományos tevékenység Szolgálati idő	Iskolai végzettség Szakképesítés Szolgálati idő	Iskolai végzettség Szolgálati idő Minősítés Tudományos teljesítmény
Előrelépés feltétele	Automatikus (3 év)	3 év Minősítő vizsga	Automatikus (3 év)	Automatikus (3 év)	Változó, a Kjt. 79/D § alapján

*Mt. hatálya alatt, közszolgáltatási szerződést kötött intézmény alkalmazottaira is alkalmazni kell az illetményrendszert

Közigazgatás

	Köztisztviselő	Kormánytisztviselő	Állami tisztviselő
Jogszabály	2011. évi CXCIX. törvény	2011. évi CXCIX. törvény	2016. évi LII. törvény
Besorolás alapja	Iskolai végzettség Jogviszony hossza Intézmény típusa	Iskolai végzettség Jogviszony hossza Intézmény típusa	Intézmény típusa Iskolai végzettség Jogviszony hossza (kiemelt ügyintézői besorolás: vezetői értékelés alapján)
Előrelépés feltétele	Változó időtartam Minősítés Alap-, ill. szakvizsga	Változó időtartam Minősítés Alap-, ill. szakvizsga	3,11,25 év, képzési feltételek teljesítése

Szolgálati jogviszonyok

Tényező	Rendévelmi	NAV hivatásos (pénzügyőr)	Katonai
Jogszabály	2015. évi XLII. törvény	2010. évi CXXII. törvény	2012. évi CCV. törvény
Besorolás alapja	Iskolai végzettség Szolgálati idő Rendfokozat Beosztás Alkalmasság	Szaktanfolyami végzettség Iskolai végzettség Szolgálati idő Rendfokozat Alkalmasság	Iskolai végzettség Beosztás Szolgálati idő Alkalmasság
Előrelépés feltétele	<ul style="list-style-type: none"> - az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség teljesítése, - a jogszabályban meghatározott, elvárt teljesítményszint, - az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság, - az előírt fizetési várakozási idő kitöltése, - a magasabb szolgálati beosztás ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, valamint készségek és kompetenciák, - pályázat útján betölthető szolgálati beosztás esetén pályázat benyújtása (Nem vezető beosztásban 4 év várakozási idő a soros előrelépés feltétele) 	<ul style="list-style-type: none"> - az előírt képzési és továbbképzési kötelezettség teljesítése, - az egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság, ha az adott munkakörben az előírásra kerül, - a fizetési fokozatra előírt várakozási idő kitöltése, - a magasabb besorolású munkakör ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, valamint készségek és kompetenciák. (A várakozási idő változó) 	<ul style="list-style-type: none"> - a megfelelő betölthető magasabb beosztás, - a viselt rendfokozathoz előírt kötelező várakozási idő letöltése, - a magasabb beosztáshoz, rendfokozathoz meghatározott képesítési és egyéb munkaköri követelménynek való megfelelés, - az egészségi, a pszichikai és a fizikai, valamint a nemzetbiztonsági alkalmasság, - az elméleti és a gyakorlati teljesítmények alapján magasabb beosztás betöltésére való alkalmasság, - az állomány tagjának előmeneteli rangsorolása és - teljesítményértékelés, - esetleg minősítő vizsga - kötelező fokozati vizsga (Várakozási idő változó)

Illetményalapok

Illetményalapok a 2016. évi XC. Törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szerint (59-62. §§.)

A **közszolgálati tisztviselőkről** szóló 2011. évi CXCV. törvény 132. §-a szerinti illetményalap a 2017. évben **38 650 forint**. A helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben az önkormányzat saját forrásai terhére **magasabb összegben is megállapíthatja az illetményalapot**.

A **rendvédelmi feladatokat** ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 159. §-a szerinti rendvédelmi illetményalap 2017. évben **38 650 forint**.

A **honvédek jogállásáról** szóló 2012. évi CCV. törvény 2. § 12a. pontja szerinti honvédelmi illetményalap 2017. január 1-jétől **41 620 forint**.

A **közalkalmazottak** jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) fokozatonként a tábla szerint, a **pótlékalap** 20.000Ft.

Az **Nkt.** 65. § (1) bekezdése szerinti illetményalap számításának vetítési alapja **101 500 forint**.

A Kjt. 79/E. §-a alapján az **egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye 2017. január 1-jétől 528 000 forint**.

Egyéb kifizetések:

- A költségvetési szervek által foglalkoztatottak éves cafetéria-juttatásának kerete 2017. évben nem haladhatja meg a bruttó 200 000 forintot.
- A fizetési számlához kapcsolódóan törvény alapján az egy foglalkoztatottnak havonta adható bankszámla-hozzájárulás mértéke a 2017. évben legfeljebb 1000 forint.

Illetménytáblák és a bérezés egyéb fontos szabályai

Közalkalmazottak, Kjt. 6. melléklet a 2016. évi XC. törvényhez

A közalkalmazotti fizetési osztályok első fizetési fokozata szerinti garantált illetmények havi összege forintban, valamint a fizetési fokozatokhoz tartozó legkisebb szorzószámok 2017. évben

Fizetési fokozatok	Fizetési osztályok									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1.	69 000	77 000	78 000	79 000	89 000	122 000	127 000	129 500	142 000	154 500
2.	1,0175	1,0175	1,0200	1,0250	1,0275	1,0350	1,0350	1,0500	1,0450	1,0600
3.	1,0350	1,0350	1,0400	1,0500	1,0550	1,0725	1,0725	1,1000	1,1025	1,1350
4.	1,0525	1,0525	1,0650	1,0750	1,0900	1,1100	1,1100	1,1500	1,1675	1,2100
5.	1,0700	1,0700	1,0900	1,1000	1,1250	1,1475	1,1475	1,2000	1,2425	1,2850
6.	1,0875	1,0875	1,1125	1,1250	1,1600	1,1850	1,1850	1,2600	1,3175	1,3600
7.	1,1075	1,1075	1,1375	1,1525	1,1975	1,2225	1,2225	1,3350	1,3925	1,4200
8.	1,1275	1,1400	1,1625	1,1875	1,2350	1,2650	1,2725	1,4100	1,4675	1,4825
9.	1,1500	1,1725	1,1950	1,2250	1,2725	1,3075	1,3325	1,4850	1,5275	1,5450
10.	1,1725	1,2075	1,2300	1,2625	1,3100	1,3675	1,3950	1,5600	1,5875	1,6075
11.	1,1950	1,2425	1,2675	1,3000	1,3475	1,4275	1,4575	1,6250	1,6475	1,6700
12.	1,2175	1,2775	1,3050	1,3375	1,3775	1,4875	1,5200	1,6900	1,7075	1,7325
13.	1,2400	1,3125	1,3425	1,3750	1,4075	1,5475	1,5825	1,7550	1,7775	1,8025
14.	1,2625	1,3500	1,3800	1,4125	1,4425	1,6075	1,6450	1,8200	1,8475	1,8725
15.	1,2850	1,3875	1,4175	1,4500	1,4775	1,6675	1,7075	1,8850	1,9175	1,9425
16.	1,3075	1,4250	1,4550	1,4875	1,5125	1,7275	1,7700	1,9500	1,9875	2,0125
17.	1,3300	1,4625	1,4925	1,5250	1,5475	1,7875	1,8325	2,0150	2,0575	2,0825

Pedagógusok 7. melléklet a 2011. évi CXC. törvényhez

A pedagógus fokozatokhoz tartozó garantált illetmény az illetményalap (101.500Ft) százalékában

A		B	C	D	E	F
Kategória/év		Gyakornok	Pedagógus I.	Pedagógus II.	Mesterpedagógus	Kutatótanár
1.	0–2/4	100				
2.	3–5		120			
3.	6–8		130			
4.	9–11		135	150		
5.	12–14		140	155		
6.	15–17		145	160	200	220
7.	18–20		150	165	205	225
8.	21–23		155	170	210	230
9.	24–26		160	175	215	235
10.	27–29		165	180	220	240
11.	30–32		170	185	225	245
12.	33–35		175	190	230	250
13.	36–38		180	195	235	255
14.	39–41		185	200	240	260
15.	42–44		190	205	245	265

A köznevelési intézményekben alkalmazottak számára járó pótlékok és azok mértéke az illetményalap százalékában, 8. melléklet a 2011. évi CXC. törvényhez

	A	B	C
1	Pótlék megnevezése	Pótlék alsó határa	Pótlék felső határa
2	intézményvezetői	40	80
3	osztályfőnöki/kollégiumban csoportvezetői	10	30
4	munkaközösség-vezetői	5	10
5	intézményvezető-helyettesi	20	40
6	nemzetiségi	10	10
7	gyógypedagógiai	5	10
8	nehéz körülmények között végzett munkáért járó	10	30
9	gyakorlati oktatás-vezetői	20	40

Egészségügy 1. melléklet a 2003. évi LXXXIV. törvényhez

Orvosok illetmény-, illetve bértáblája (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	ORVOSI BÉRTÁBLA FIZETÉSI OSZTÁLYOK		
		H	I	J
1.	0–3	205 320	247 820	260 320
2.	4–6	211 820	254 220	269 620
3.	7–9	218 320	262 420	281 220
4.	10–12	224 720	271 620	292 720
5.	13–15	231 220	282 220	304 320
6.	16–18	239 020	292 920	315 920
7.	19–21	248 720	303 520	325 220
8.	22–24	258 420	314 220	334 820
9.	25–27	268 120	322 720	344 520
10.	28–30	277 820	331 220	354 220
11.	31–33	286 220	339 720	363 820
12.	34–36	294 720	348 320	373 520
13.	37–39	303 120	358 220	384 320
14.	40–42	311 520	368 120	395 120
15.	43–45	319 928	378 105	405 936
16.	46–48	328 345	388 045	416 751
17.	49–51	336 763	397 985	427 566

Egészségügyi szakdolgozók, egyes egészségügyben dolgozók illetmény-, illetve bértáblája, (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	SZAKDOLGOZÓI BÉRTÁBLA FIZETÉSI OSZTÁLYOK									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1.	0–3	103 000	103 000	118 000	118 000	118 000	163 425	168 425	170 925	183 425	195 925
2.	4–6	104 023	104 488	119 512	120 484	121 456	167 725	172 825	177 425	189 825	205 225
3.	7–9	105 046	105 976	121 024	122 968	125 020	172 225	177 625	183 925	198 025	216 825
4.	10–12	105 976	107 464	122 536	125 452	128 476	176 825	182 425	190 325	207 225	228 325
5.	13–15	106 999	109 045	124 048	128 044	132 040	181 425	187 125	196 825	217 825	239 925
6.	16–18	109 045	111 463	126 532	131 500	135 496	186 025	191 925	204 625	228 525	251 525
7.	19–21	109 975	113 044	128 044	133 984	138 952	190 525	196 725	214 325	239 125	260 825
8.	22–24	110 998	114 532	129 448	135 496	142 516	195 725	203 025	224 025	249 825	270 425
9.	25–27	112 021	116 020	130 960	137 008	145 972	200 925	210 625	233 725	258 325	280 125
10.	28–30	113 044	117 508	132 472	138 520	149 536	208 225	218 625	243 425	266 825	289 825
11.	31–33	113 974	118 996	133 984	140 032	152 992	215 625	226 525	251 825	275 325	299 425
12.	34–36	114 997	120 484	135 496	141 544	156 448	222 925	234 425	260 325	283 925	309 125
13.	37–39	116 020	121 972	137 008	142 948	160 012	230 225	242 425	268 725	293 825	319 925
14.	40–42	117 043	123 460	138 520	144 460	163 468	237 525	250 325	277 125	303 725	330 725
15.	43–45	118 066	124 948	140 032	145 972	166 924	244 825	258 225	285 525	313 625	341 525
16.	46–48	119 089	126 436	141 544	147 484	170 380	252 125	266 125	293 925	323 525	352 325
17.	49–51	120 112	127 924	143 056	148 996	173 836	259 425	274 025	302 325	333 425	363 125

11/A §. (6) A Kormány által rendeletben meghatározott munkakörben foglalkoztatott, felsőfokú végzettséggel rendelkező egészségügyi dolgozó havi alapbére (illetménye) nem lehet kevesebb, mint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) szerinti besorolási illetmény és havi 41 435 Ft összegű illetmény- vagy bérnövelés együttes összege.

(6a) A gyógyszerész, szakgyógyszerész munkakörben (a továbbiakban együtt: gyógyszerész munkakörben) foglalkoztatott egészségügyi dolgozó havi alapbére (illetménye) nem lehet kevesebb, mint a Kjt. szerinti besorolási illetmény és havi 75 820 Ft összegű illetmény- vagy bérnövelés együttes összege.

Bérmegszítés: a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet 3. melléklet szerint fizetett megszítés, hatályos **2017. jan. 1-től**

Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó egészségügyi dolgozót vagy egészségügyben dolgozót megillető bérmegszítés mértéke

1. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó **szakorvost** megillető bérmegszítés mértéke, (Ft/hó):

SZINT	ÉVEK	FIZETÉSI OSZTÁLYOK	
		I	J
1	0–3	107 000	107 000
2	4–6	107 000	107 000
3	7–9	107 000	107 000
4	10–12	107 000	107 000
5	13–15	107 000	107 000
6	16–18	107 000	107 000
7	19–21	107 000	107 000
8	22–24	107 000	107 000
9	25–27	107 000	107 000
10	28–30	107 000	107 000
11	31–33	107 000	107 000
12	34–36	107 000	107 000
13	37–39	107 000	107 000
14	40–42	107 000	107 000
15	43–45	107 000	107 000
16	46–48	107 000	107 000
17	49–51	107 000	107 000

2. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó **szakdolgozót** megillető bérkiegészítés mértéke (Ft/hó):

SZINT	ÉVEK	FIZETÉSI OSZTÁLYOK									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	0–3	6 660	16 073	14 577	18 679	29 618	32 797	33 950	34 185	26 129	28 329
2	4–6	8 072	18 191	16 628	21 414	34 404	35 334	37 071	37 257	29 985	30 652
3	7–9	9 484	20 309	18 679	24 149	39 190	37 671	39 792	40 329	32 040	30 674
4	10–12	10 896	22 426	20 730	26 884	43 976	39 908	42 512	43 500	33 096	30 797
5	13–15	12 308	24 544	22 781	29 618	45 722	42 145	45 333	46 572	32 751	30 820
6	16–18	13 720	26 199	24 833	29 853	47 052	44 382	48 054	48 344	32 307	30 843
7	19–21	15 132	26 736	26 884	30 104	48 382	46 719	50 774	48 216	31 962	33 166
8	22–24	16 543	27 366	28 487	31 327	49 604	48 356	51 995	48 088	31 518	35 189
9	25–27	16 934	27 996	29 026	32 550	50 934	49 993	51 916	47 959	33 273	37 112
10	28–30	17 323	28 626	29 565	33 772	52 156	49 530	51 437	47 831	35 029	39 035
11	31–33	17 805	29 256	30 104	34 995	53 485	48 967	51 057	49 003	36 784	41 058
12	34–36	18 194	29 885	30 643	36 218	54 815	48 504	50 678	50 075	38 440	42 981
13	37–39	18 583	30 515	31 182	37 549	56 037	48 041	50 199	51 247	38 795	43 803
14	40–42	18 972	31 145	31 721	38 772	57 367	47 578	49 819	52 418	39 151	44 626
15	43–45	19 361	31 775	32 260	39 994	58 697	47 115	49 440	53 590	39 506	45 449
16	46–48	19 764	32 434	32 824	41 258	60 131	46 816	49 249	55 040	40 168	46 632
17	49–51	20 183	33 122	33 413	42 563	61 670	46 685	49 251	56 776	41 146	48 186

3. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó **szakgyógyszerészt** megillető bérkiegészítés mértéke (Ft/hó):

Fizetési fokozatok	ÉVEK	FIZETÉSI OSZTÁLYOK	
		I	J
1	0–3	137 000	137 000
2	4–6	137 010	137 030
3	7–9	137 045	137 043
4	10–12	137 015	136 955
5	13–15	136 965	136 968
6	16–18	137 015	136 980
7	19–21	136 965	137 010
8	22–24	137 015	136 954
9	25–27	136 995	136 998
10	28–30	136 975	137 041
11	31–33	136 955	136 985
12	34–36	137 035	137 029
13	37–39	136 995	137 014
14	40–42	136 955	136 999
15	43–45	137 000	137 000
16	46–48	137 000	137 000
17	49–51	137 000	137 000

4. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó, egyéb, **nem egészségügyi egyetemi végzettséggel, valamint nem egészségügyi egyetemi végzettséggel és egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítéssel** rendelkező egészségügyi dolgozót megillető bérkiegészítés mértéke (Ft/hó):

Fizetési fokozatok	ÉVEK	FIZETÉSI OSZTÁLYOK		
		H	I	J
1	0–3	34 385	171 385	171 385
2	4–6	34 410	171 395	171 415
3	7–9	34 435	171 430	171 428
4	10–12	34 360	171 400	171 340
5	13–15	34 385	171 350	171 353
6	16–18	34 415	171 400	171 365
7	19–21	34 403	171 350	171 395
8	22–24	34 390	171 400	171 339
9	25–27	34 378	171 380	171 383
10	28–30	34 365	171 360	171 426
11	31–33	34 348	171 340	171 370
12	34–36	34 430	171 420	171 414
13	37–39	34 413	171 380	171 399
14	40–42	34 395	171 340	171 384
15	43–45	34 386	171 385	171 385
16	46–48	34 385	171 385	171 385
17	49–51	34 386	171 385	171 385

5. Az egészségügyi ágazati előmeneteli szabályok hatálya alá tartozó, egyéb, **nem egészségügyi főiskolai végzettséggel** rendelkező egészségügyi dolgozót megillető bérkiegészítés mértéke (Ft/hó):

Fizetési fokozatok	ÉVEK	FIZETÉSI OSZTÁLYOK		
		F	G	H
1	0–3	32 787	33 940	34 175
2	4–6	35 354	37 016	37 272
3	7–9	37 616	39 775	40 369
4	10–12	39 878	42 532	43 465
5	13–15	42 140	45 291	46 562
6	16–18	44 402	48 049	48 364
7	19–21	46 664	50 807	48 224
8	22–24	48 316	51 978	48 083
9	25–27	49 968	51 879	47 942
10	28–30	49 485	51 462	47 801
11	31–33	49 002	51 045	48 956
12	34–36	48 519	50 628	50 110
13	37–39	48 036	50 212	51 265
14	40–42	47 553	49 794	52 418
15	43–45	47 070	49 378	53 573
16	46–48	46 751	49 149	55 005
17	49–51	46 600	49 114	56 724

4. melléklet a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelethez hatályos **2017. jan. 1-től**

Orvosok, szakorvosok, fogorvosok, szakfogorvosok illetmény-, illetve bértáblája, (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	Orvosok, szakorvosok, fogorvosok, szakfogorvosok bértábla	
		Fizetési osztályok	
		I	J
1	0–3	354 820	367 320
2	4–6	361 220	376 620
3	7–9	369 420	388 220
4	10–12	378 620	399 720
5	13–15	389 220	411 320
6	16–18	399 920	422 920
7	19–21	410 520	432 220
8	22–24	421 220	441 820
9	25–27	429 720	451 520
10	28–30	438 220	461 220
11	31–33	446 720	470 820
12	34–36	455 320	480 520
13	37–39	465 220	491 320
14	40–42	475 120	502 120
15	43–45	485 105	512 936
16	46–48	495 045	523 751
17	49–51	504 985	534 566

5. melléklet a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelethez, hatályos **2017. jan. 1-től**

Gyógyszerészek, szakgyógyszerészek illetmény-, illetve bérnövelése (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	Gyógyszerészek, szakgyógyszerészek illetmény- vagy bérnövelés Fizetési osztályok	
		I	J
1	0-3	137 000	137 000
2	4-6	137 010	137 030
3	7-9	137 045	137 043
4	10-12	137 015	136 955
5	13-15	136 965	136 968
6	16-18	137 015	136 980
7	19-21	136 965	137 010
8	22-24	137 015	136 954
9	25-27	136 995	136 998
10	28-30	136 975	137 041
11	31-33	136 955	136 985
12	34-36	137 035	137 029
13	37-39	136 995	137 014
14	40-42	136 955	136 999
15	43-45	137 000	137 000
16	46-48	137 000	137 000
17	49-51	137 000	137 000

6. melléklet a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelethez, hatályos **2017. jan. 1-től**

Egyéb, nem egészségügyi egyetemi végzettséggel, valamint nem egészségügyi egyetemi végzettséggel és egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítéssel rendelkező egészségügyi dolgozók illetmény-, illetve bérnövelése, (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	Egyéb, nem egészségügyi egyetemi végzettséggel, valamint nem egészségügyi egyetemi végzettséggel és egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképesítéssel rendelkező egészségügyi dolgozók illetmény- vagy bérnövelés Fizetési osztályok		
		H	I	J
1	0–3	34 385	171 385	171 385
2	4–6	34 410	171 395	171 415
3	7–9	34 435	171 430	171 428
4	10–12	34 360	171 400	171 340
5	13–15	34 385	171 350	171 353
6	16–18	34 415	171 400	171 365
7	19–21	34 403	171 350	171 395
8	22–24	34 390	171 400	171 339
9	25–27	34 378	171 380	171 383
10	28–30	34 365	171 360	171 426
11	31–33	34 348	171 340	171 370
12	34–36	34 430	171 420	171 414
13	37–39	34 413	171 380	171 399
14	40–42	34 395	171 340	171 384
15	43–45	34 386	171 385	171 385
16	46–48	34 385	171 385	171 385
17	49–51	34 386	171 385	171 385

7. melléklet a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelethez, hatályos **2017. november 1-től**

Egészségügyi szakdolgozók, egyes egészségügyben dolgozók illetmény-, illetve bértáblája (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	EGÉSZSÉGÜGYI SZAKDOLGOZÓK, EGYES EGÉSZSÉGÜGYBEN DOLGOZÓK BÉRTÁBLA									
		FIZETÉSI OSZTÁLYOK									
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	0–3	117 660	127 073	143 577	147 679	158 618	196 222	202 375	205 110	209 554	224 254
2	4–6	119 072	129 191	145 628	150 414	163 404	203 059	209 896	214 682	219 810	235 877
3	7–9	120 484	131 309	147 679	153 149	168 190	209 896	217 417	224 254	230 065	247 499
4	10–12	121 896	133 426	149 730	155 884	172 976	216 733	224 937	233 825	240 321	259 122
5	13–15	123 308	135 544	151 781	158 618	177 762	223 570	232 458	243 397	250 576	270 745
6	16–18	124 720	137 662	153 833	161 353	182 548	230 407	239 979	252 969	260 832	282 368
7	19–21	126 132	139 780	155 884	164 088	187 334	237 244	247 499	262 541	271 087	293 991
8	22–24	127 543	141 898	157 935	166 823	192 120	244 081	255 020	272 113	281 343	305 614
9	25–27	128 955	144 016	159 986	169 558	196 906	250 918	262 541	281 684	291 598	317 237
10	28–30	130 367	146 134	162 037	172 292	201 692	257 755	270 062	291 256	301 854	328 860
11	31–33	131 779	148 252	164 088	175 027	206 477	264 592	277 582	300 828	312 109	340 483
12	34–36	133 191	150 369	166 139	177 762	211 263	271 429	285 103	310 400	322 365	352 106
13	37–39	134 603	152 487	168 190	180 497	216 049	278 266	292 624	319 972	332 620	363 728
14	40–42	136 015	154 605	170 241	183 232	220 835	285 103	300 144	329 543	342 876	375 351
15	43–45	137 427	156 723	172 292	185 966	225 621	291 940	307 665	339 115	353 131	386 974
16	46–48	138 853	158 870	174 368	188 742	230 511	298 941	315 374	348 965	363 693	398 957
17	49–51	140 295	161 046	176 469	191 559	235 506	306 110	323 276	359 101	374 571	411 311

8. melléklet a 256/2013. (VII. 5.) Korm. rendelethez, hatályos 2017. november 1-től

Egyéb, nem egészségügyi főiskolai végzettséggel rendelkező egészségügyi dolgozók illetmény-, illetve bérnövelése, (Ft/hó, bruttó)

SZINT	ÉVEK	EGYÉB, NEM EGÉSZSÉGÜGYI FŐISKOLAI VÉGZETTSÉGGEL RENDELKEZŐ EGÉSZSÉGÜGYI DOLGOZÓK ILLETMÉNY- VAGY BÉRNÖVELÉS FIZETÉSI OSZTÁLYOK		
		F	G	H
1	0–3	32 787	33 940	34 175
2	4–6	35 354	37 016	37 272
3	7–9	37 616	39 775	40 369
4	10–12	39 878	42 532	43 465
5	13–15	42 140	45 291	46 562
6	16–18	44 402	48 049	48 364
7	19–21	46 664	50 807	48 224
8	22–24	48 316	51 978	48 083
9	25–27	49 968	51 879	47 942
10	28–30	49 485	51 462	47 801
11	31–33	49 002	51 045	48 956
12	34–36	48 519	50 628	50 110
13	37–39	48 036	50 212	51 265
14	40–42	47 553	49 794	52 418
15	43–45	47 070	49 378	53 573
16	46–48	46 751	49 149	55 005
17	49–51	46 600	49 114	56 724

Felsőoktatás 2. számú melléklet a 1992. évi XXXIII. törvényhez

A felsőoktatási intézményben oktatói, tanári munkakört, valamint a tudományos kutatói munkakört betöltő közalkalmazottak garantált illetményét meghatározó, az egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának a költségvetési törvényben megállapított garantált illetményére vetülő arányszámok

Az egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye 2017. január 1-jétől 528 000Ft

	A	B	C
1.	Munkakör	Fizetési fokozat	Arányszám (%)
2.	Oktatói munkakörök		
3.	Egyetemi tanár	3.	106
4.	Egyetemi tanár	2.	103
5.	Egyetemi tanár	1.	100
6.	Egyetemi docens (ha rendelkezik habilitációval)	4.	85
7.	Egyetemi docens	3.	76
8.	Egyetemi docens	2.	73
9.	Egyetemi docens	1.	70
10.	Egyetemi adjunktus	3.	54
11.	Egyetemi adjunktus	2.	52
12.	Egyetemi adjunktus	1.	50
13.	Egyetemi tanársegéd	2.	40
14.	Egyetemi tanársegéd (gyakornok)	1.	37
15.	Főiskolai tanár (ha rendelkezik habilitációval)	4.	90
16.	Főiskolai tanár	3.	81
17.	Főiskolai tanár	2.	78
18.	Főiskolai tanár	1.	75
19.	Főiskolai docens	3.	61
20.	Főiskolai docens	2.	58
21.	Főiskolai docens	1.	55
22.	Főiskolai adjunktus	3.	49
23.	Főiskolai adjunktus	2.	47
24.	Főiskolai adjunktus	1.	45
25.	Főiskolai tanársegéd	-	40

26.	Mesteroktató	2.	54
27.	Mesteroktató	1.	51
28.	Kutatói munkakörök		
29.	Kutatóprofesszor, tudományos tanácsadó	3.	106
30.	Kutatóprofesszor, tudományos tanácsadó	2.	103
31.	Kutatóprofesszor, tudományos tanácsadó	1.	100
32.	Tudományos főmunkatárs	3.	76
33.	Tudományos főmunkatárs	2.	73
34.	Tudományos főmunkatárs	1.	70
35.	Tudományos munkatárs	-	50
36.	Tudományos segédmunkatárs	-	40
37.	Tanári munkakörök		
38.	Mérnökstanár	3.	47
39.	Mérnökstanár	2.	42
40.	Mérnökstanár	1.	37
41.	Nyelvtanár	3.	47
42.	Nyelvtanár	2.	42
43.	Nyelvtanár	1.	37
44.	Testnevelő tanár	3.	47
45.	Testnevelő tanár	2.	42
46.	Testnevelő tanár	1.	37
47.	Művésztanár	3.	47
48.	Művésztanár	2.	42
49.	Művésztanár	1.	37
50.	Mestertanár	3.	47
51.	Mestertanár	2.	42
52.	Mestertanár	1.	37
53.	Kollégiumi nevelőtanár	3.	47
54.	Kollégiumi nevelőtanár	2.	42
55.	Kollégiumi nevelőtanár	1.	37

A 395/2015(XII. 12.) Korm. Rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményben való foglalkoztatás egyes kérdéseiről:

9. § (1) A 2016. január 1-jétől 2016. december 31-ig terjedő időszakra a felsőoktatási intézményben oktatói, tanári, tudományos kutatói munkakörben foglalkoztatott közalkalmazott, ha a fizetési fokozata alapján számított, illetve a munkáltató által megállapított magasabb összegű – illetménypótlék és kereset-, illetve illetménykiegészítés nélkül számított – illetménye nem éri el a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott egyetemi tanári munkakör 1. fizetési fokozatának garantált illetménye alapján a **Kjt. 2. számú melléklete alkalmazásával az adott munkakör fizetési fokozatára meghatározott garantált illetmény összegének 115%-át**, a (2) bekezdés szerinti, havi rendszerességgel fizetett, illetménytöbbletre jogosult.

(2) Az illetménytöbblet havi összege a **garantált illetmény 115%-ának** és a közalkalmazott – illetménypótlék és kereset-, illetve illetménykiegészítés nélkül számított – **illetményének a különbözete**, illetve annak az a része, amely folyósítása esetén a közalkalmazott havi rendszeres járandósága az Nftv. 36. § (2) bekezdése szerinti mértéket nem haladja meg. Az illetménytöbblet havi összegét a kerekítés általános szabályai szerint száz forintra kerekítve kell megállapítani.

Nftv. 36. § (2) Költségvetési szervként működő felsőoktatási intézmény alkalmazottjának tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó, a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény szerinti havi rendszeres járandósága nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó **nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét**.

Eltérítés: a Kjt. 66. § alapján, ha a kinevezésében feltüntetett további szakképesítésre, szakképzettségre vagy azzal jogszabályban egyenértékűnek elismert képesítésre is szükség van, és azzal a közalkalmazott rendelkezik, a garantált illetmény

- a) egy további szakképesítés esetén legalább 5%-kal,
 - b) kettő vagy több további szakképesítés esetén legalább 8%-kal növekszik.
- „H”, „I” vagy „J” fizetési osztályba besorolt közalkalmazott által megszerzett
- a) egy további szakképesítés esetén legalább 7%,
 - b) kettő vagy több további szakképesítés esetén legalább 10%.

A garantált illetménynél magasabb összegű illetmény akkor állapítható meg, ha a közalkalmazott kiválóan alkalmas vagy alkalmas minősítést kapott, ettől eltérően, a közalkalmazotti jogviszony létesítésekor a garantált illetménynél magasabb összegű illetmény megállapítható, azzal, hogy – az egy évet meg nem haladó időtartamú határozott idejű közalkalmazotti jogviszony kivételével – egy év elteltével a közalkalmazottat minősíteni kell. Ha ekkor a közalkalmazott alkalmatlan vagy kevéssé alkalmas minősítést kapott, illetményét – e törvény erejénél fogva a besorolása szerinti – garantált mértékre kell csökkenteni.

Illetménykiegészítés a Kjt. 67. § alapján: Kollektív szerződés, ennek rendelkezése hiányában a munkáltató határozza meg, hogy a munkáltató a gazdálkodás eredményének mely hányadát és milyen feltételek szerint fordítja illetménykiegészítésre. A munkáltató, ha az elért teljesítménytől

függően térítésben részesül, annak meghatározott hányadát illetménykiegészítésre fordíthatja jogszabályban, vagy ennek hiányában kollektív szerződésben foglaltak szerint. Ebben az esetben a közalkalmazottal külön megállapodásban kell meghatározni a részére járó illetménykiegészítés feltételeit és mértékét.

Közigazgatás

Köztisztviselők (A bértáblát ld. a kormánytisztviselőknél)

Illetménykiegészítés

234. § alapján: a Gazdasági Versenyhivatalnál, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságánál, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságánál, a Közbeszerzési Hatóságnál és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltáránál a felsőfokú iskolai végzettség esetében az alapilletményének 50%-a, középiskolai végzettség esetében az alapilletményének 15%-a. Az Országgyűlés Hivatalánál, a Köztársasági Elnöki Hivatalnál, az Alkotmánybíróság Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, az Állami Számvevőszéknél, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságnál az felsőfokú iskolai végzettség esetében az alapilletményének 80%-a, középiskolai végzettség esetében az alapilletményének 35%-a.

Helyi önkormányzatok: rendeletben egységesen valamennyi felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselőnek a tárgyévre illetménykiegészítést állapíthat meg, amelynek mértéke a köztisztviselő alapilletményének *a)* a megyei önkormányzatnál, a megyei jogú városnál, illetve a körzetközponti feladatot ellátó önkormányzatnál legfeljebb 40%-a, *b)* községi önkormányzatnál legfeljebb 20%-a, *c)* az *a)* és *b)* pontban nem szereplő önkormányzatnál legfeljebb 30%-a. A helyi önkormányzat rendeletben illetménykiegészítést állapíthat meg egységesen valamennyi középiskolai végzettségű köztisztviselőnek, amelynek mértéke legfeljebb 20%. Az illetménykiegészítések egymástól függetlenül is megállapíthatóak.

Személyi illetmény

235. § (1) A képviselő-testület hivatalánál minősítéssel, ennek hiányában teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő személyi illetményt állapíthat meg – a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke jóváhagyásával – a jegyző, illetve a főjegyző. A tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét. (2) Személyi illetmény megállapítása esetén pótlék nem fizethető.

Kormánytisztviselők 1. melléklet a 2011. évi CXCV. törvényhez

I. BESOROLÁSI OSZTÁLY (felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–1	3,1
Fogalmazó	2	1–2	3,2
	3	2–3	3,3
Tanácsos	4	3–4	3,5
	5	4–6	3,7
	6	6–8	3,9
Vezető-tanácsos	7	8–10	4,2
	8	10–12	4,4
	9	12–14	4,6
	10	14–16	4,8
Főtanácsos	11	16–19	5,1
	12	19–22	5,2
	13	22–25	5,3
Vezető-főtanácsos	14	25–29	5,6
	15	29–33	5,7
	16	33–37	5,8
	17	37 év felett	6,0

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY (középfiskolai végzettségű kormánytisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Kormányzati szolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–2	1,79
Előadó	2	2–4	1,9
	3	4–6	2,0
	4	6–8	2,2
	5	8–10	2,25
	6	10–12	2,3
Főelőadó	7	12–15	2,5
	8	15–18	2,6
	9	18–21	2,65
	10	21–24	2,7
	11	24–27	2,8
	12	27–29	2,85
	13	29–31	2,9
Főmunkatárs	14	31–33	3,3
	15	33–35	4,0
	16	35–37	4,2
	17	37 év felett	4,4

Eltérítés: A 133. § (3)-(5) alapján a hivatali szerv vezetője minősítés, illetve teljesítményértékelés alapján az alapilletményt az év december 31-ig terjedő időszakra legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentheti. (Hat hónapot követően a teljesítményértékelés alapján módosítható, azzal a feltétellel, hogy a kormánytisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20%-kal csökkenthető). A főosztályvezető alapilletményét legfeljebb 50%-kal lehet megemelni, illetve 20%-kal csökkenteni, minisztériumok, Miniszterelnökség esetében az eltérítés maximuma 30%. (Köztisztviselőkre is)

Iletménykiegészítés: A 134. §-ban felsorolt konkrét szervek mellett a Kormány közvetlen felügyelete alatt álló, illetve a Kormány által irányított központi költségvetési szerveknél felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 50%-a, középfiskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

Ide nem tartozó központi államigazgatási szervnél, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a katasztrófavédelem szervezeteinél, valamint a megyei, fővárosi kormányhivatalnál, továbbá az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság központi igazgatási szerveinél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 35%-a, középfiskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 15%-a.

Központi államigazgatási szerv legalább megyei illetékességű területi szervénél, valamint a rendőrség, a katasztrófavédelem és a büntetés-végrehajtás, a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv megyei illetékességű belső igazgatási szerveinél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 30%-a, a középiskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 10%-a.

Államigazgatási szerv, megyei, fővárosi kormányhivatalok helyi és körzeti (nem megyei) illetékességű szerveinél az illetménykiegészítés mértéke a felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselő esetében az alapilletményének 10%-a, középfokú végzettség esetén nincs.

Kormányzati és közszerzésati ügykezelők

208. § és 242. §.: Az ügykezelők 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 az ügykezelő szerzésati jogviszonyban töltött idejét. Az illetmény megállapításakor figyelembe veendő egyéb szempontokat a közszerzésati szabályzatban kell rögzíteni. Az ügykezelő osztályvezető illetményét az (1) bekezdés szerinti kell megállapítani azzal, hogy illetményének a vezetése alá tartozó kormányzati ügykezelők illetményét meg kell haladnia.

Közszerzésati munkavállalók

258. § (6) A munkavállaló a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi munkabére nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági átlagos havi bruttó munkabér tízszeresét.

Állami tisztviselők 1. melléklet a 2016. évi LII. törvényhez

Az állami tisztviselők és az állami ügykezelők előmeneteli fokozatai és az azokhoz tartozó illetmények alsó és felső határai

1. Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai (felsőfokú végzettséggel)

	A	B	C
	Előmeneteli fokozat megnevezése	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határa (Ft)	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa (Ft)
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

2. Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai (érettségi végzettséggel)

	A	B	C
	Előmeneteli fokozat megnevezése	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határa (Ft)	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa (Ft)
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

3. A kiemelt ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai

	A	B	C
	Előmeneteli fokozat megnevezése	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határa (Ft)	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa (Ft)
1.	Állami szakértő	300 000	400 000
2.	Állami szakértő tanácsos	340 000	500 000
3.	Állami szakértő főtanácsos	360 000	600 000

4. A vezetői munkakörökhöz tartozó illetmények alsó és felső határai

	A	B	C
	A vezetői szint megnevezése	A vezetői szint szerinti illetmény alsó határa (Ft)	A vezetői szint szerinti illetmény felső határa (Ft)
1.	Főosztályvezető	530 000	800 000
2.	Főosztályvezető-helyettes	470 000	750 000
3.	Osztályvezető	420 000	700 000

5. Az állami ügykezelő előmeneteli fokozatai

	A	B	C
	Előmeneteli fokozat megnevezése	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény alsó határa (Ft)	Előmeneteli fokozat szerinti illetmény felső határa (Ft)
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

Rendvédelem, 2015. évi XLII. törvény

5. melléklet Tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztások besorolása az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél, a büntetés-végrehajtási szervezetnél, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervnél

	A	B	C	D	E	F
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák				
2.		A	B	C	D	E
3.		a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok				
4.	1.	4,7	5,2	X	X	X
5.		örm.	örm.	X	X	X
6.	2.	4,9	5,4	5,9	X	X
7.		örm.	örm.	tórm.	X	X
8.	3.	5,1	5,6	6,1	7,1	X
9.		örm.	örm.	tórm.	ftórm.	X
10.	4.	5,3	5,8	6,3	7,3	7,7
11.		örm.	tórm.	tórm.	ftórm.	tzls.
12.	5.	5,5	6,0	6,5	7,5	7,9
13.		tórm.	tórm.	ftórm.	zls.	tzls.
14.	6.	5,7	6,2	6,7	7,7	8,1
15.		tórm.	tórm.	ftórm.	zls.	tzls.
16.	7.	5,9	6,4	6,9	7,9	8,3
17.		tórm.	tórm.	ftórm.	tzls.	ftzls.
18.	8.	6,1	6,6	7,1	8,1	8,5
19.		tórm.	ftórm.	zls.	tzls.	ftzls.
20.	9.	6,3	6,8	7,3	8,3	8,7
21.		ftórm.	ftórm.	zls.	ftzls.	ftzls.
22.	10.	6,5	7,0	7,5	8,5	8,9
23.		ftórm.	ftórm.	zls.	ftzls.	ftzls.

6. melléklet **Tiszti beosztási osztályba tartozó szolgálati beosztások besorolása az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél, a büntetés-végrehajtási szervezetnél, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervnél**

	A	B	C	D	E	F
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák				
2.		A	B	C	D	E
3.		a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok				
4.	1.	7,4	8,7	X	X	X
5.		hdgy.	hdgy.	X	X	X
6.	2.	7,7	9	9,8	X	X
7.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	X	X
8.	3.	8	9,3	10,1	10,5	X
9.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	szds.	X
10.	4.	8,3	9,6	10,4	10,8	11,2
11.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	szds.	örgy.
12.	5.	8,6	9,9	10,7	11,1	11,5
13.		hdgy.	fhdgy.	szds.	szds.	örgy.
14.	6.	8,9	10,2	11	11,4	11,8
15.		fhdgy.	fhdgy.	szds.	örgy.	örgy.
16.	7.	9,2	10,5	11,3	11,7	12,1
17.		fhdgy.	fhdgy.	szds.	örgy.	alez.
18.	8.	9,5	10,8	11,6	12	12,4
19.		fhdgy.	szds.	örgy.	alez.	alez.
20.	9.	9,8	11,1	11,9	12,3	12,7
21.		fhdgy.	szds.	örgy.	alez.	alez.
22.	10.	10,1	11,4	12,2	12,6	13
23.		szds.	szds.	örgy.	alez.	alez.

7. melléklet Tiszthelyettesi besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztások besorolása a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervnél, a terrorizmust elhárító szervnél, az Országgyűlési Őrségnél, valamint a polgári nemzetbiztonság szolgálatoknál

	A	B	C	D	E
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák			
2.		A	B	C	D
3.		a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok			
4.	1.	5,4	5,9	X	X
5.		őrm.	őrm.	X	X
6.	2.	5,6	6,1	7,1	X
7.		őrm.	tőrm.	tőrm.	X
8.	3.	5,8	6,2	7,3	7,7
9.		őrm.	tőrm.	tőrm.	tzls.
10.	4.	6	6,3	7,4	7,9
11.		őrm.	tőrm.	tőrm.	tzls.
12.	5.	6,2	6,5	7,5	8
13.		tőrm.	tőrm.	ftőrm.	tzls.
14.	6.	6,3	6,7	7,7	8,1
15.		tőrm.	ftőrm.	ftőrm.	tzls.
16.	7.	6,5	6,9	7,9	8,3
17.		tőrm.	ftőrm.	zls.	tzls.
18.	8.	6,7	7,1	8,1	8,5
19.		ftőrm.	ftőrm.	zls.	ftzls.
20.	9.	6,8	7,3	8,3	8,7
21.		ftőrm.	zls.	tzls.	ftzls.
22.	10.	7	7,5	8,5	8,9
23.		ftőrm.	zls.	tzls.	ftzls.

8. melléklet **Tiszti besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztások besorolása a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szervnél, a terrorizmust elhárító szervnél, az Országgyűlési Őrségnél, valamint a polgári nemzetbiztonság szolgálatoknál**

	A	B	C	D	E
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák			
2.		A	B	C	D
3.		a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok			
4.	1.	9	9,9	X	X
5.		hdgy.	hdgy.	X	X
6.	2.	9,2	10,1	10,6	X
7.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	X
8.	3.	9,4	10,3	10,8	11,3
9.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	szds.
10.	4.	9,6	10,5	11	11,5
11.		hdgy.	hdgy.	fhdgy.	szds.
12.	5.	9,9	10,7	11,2	11,7
13.		fhdgy.	fhdgy.	fhdgy.	szds.
14.	6.	10,2	11	11,4	11,9
15.		fhdgy.	szds.	szds.	szds.
16.	7.	10,5	11,3	11,7	12,1
17.		fhdgy.	szds.	örgy.	örgy.
18.	8.	10,8	11,6	12	12,4
19.		szds.	szds.	örgy.	alez.
20.	9.	11,1	11,9	12,3	12,7
21.		szds.	örgy.	alez.	alez.
22.	10.	11,4	12,2	12,6	13
23.		szds.	örgy.	alez.	alez.

9. melléklet **Vezetői besorolási osztályba tartozó szolgálati beosztások besorolása**

I. Kiemelt vezetői szolgálati beosztások

	A	B	C
1.	besorolási kategória	a beosztási illetményt meghatározó szorzószám	rendfokozat
2.	központi szerv vezetője	26-28	tábornok
3.	központi szerv vezetőjének helyettese	24-26	tábornok
4.	területi szerv vezetője	20-22	tábornok vagy ezredes

II. Középvezetői szolgálati beosztások

	A	B	C	D	E
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák, valamint a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok			
2.		főosztályvezető 2	főosztályvezető 1	szakirányító 2	szakirányító 1
3.	1.	15	16	18	19
4.		alezredes	alezredes	alezredes/ezredes	alezredes/ezredes
5.	2.	15,75	16,75	18,75	19,75
6.		alezredes/ezredes	alezredes/ezredes	alezredes/ezredes	alezredes/ezredes
7.	3.	16,5	17,5	19,5	20,5
8.		alezredes/ezredes	alezredes/ezredes	alezredes/ezredes	ezredes/tábornok

III. Beosztott vezetői szolgálati beosztások

	A	B	C	D	E
1.	fizetési fokozat	besorolási kategóriák, valamint a besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok és a beosztási illetményt meghatározó szorzószámok			
2.		osztályvezető 2	osztályvezető 1	főosztályvezető- helyettes 2	főosztályvezető- helyettes 1
3.	1.	12	13	14	15
4.		őrnagy	őrnagy	alezredes	alezredes
5.	2.	12,5	13,5	14,5	15,25
6.		alezredes	alezredes	alezredes	alezredes
7.	3.	13	14	15	15,5
8.		alezredes	alezredes	alezredes/ezredes	alezredes/ezredes

10. melléklet

A szolgálati időpótlék mértéke

	A	B
	szolgálati viszonyban töltött idő	szolgálati időpótlék mértéke (a rendvédelmi illetményalap százalékában)
1.	10-14 év	75%
2.	15-19 év	100%
3.	20-24 év	125%
4.	25-29 év	150%
5.	30-34 év	180%
6.	35-39 év	210%
7.	40-44 év	250%
8.	45 év vagy afelett	320%

Illetményelemek

154. § (1) A hivatásos állomány tagja szolgálati viszonya alapján **alapilletményből, az egyéb pótlékokból és teljesítményjuttatásból** álló illetményre jogosult. Az illetményt száz forintra kerekítve kell megállapítani.

(2) A hivatásos állomány tagja havonta alapilletményre és az egyéb pótlékokra jogosult. Az **alapilletmény beosztási illetményből, szolgálati időpótlékból és hivatásos pótlékból tevődik össze**. Az ellátott feladattól és körülményektől függően a hivatásos állomány tagja az e törvényben megállapított egyéb pótlékokra jogosult.

156. § (1) A **szolgálati időpótlék** a hivatásos állomány tagját a szolgálati viszonyban eltöltött **tizedik évtől** kezdődően megillető, a szolgálatban eltöltött további **ötévenként növekvő** mértékű, a rendvédelmi illetményalap meghatározott százalékában megállapított illetményelem. A szolgálati időpótlék mértékét a 10. melléklet tartalmazza. A szolgálati időpótléokra való jogosultságot a hivatásos szolgálati idő figyelembevételével kell megállapítani.

157. § (1) A **hivatásos pótlék** a hivatásos állomány esküjében vállalt többletkötelezettségek és a szolgálati beosztással járó többlet-igénybevétel és -terhelés ellentételezését szolgálja. **Mértékét** a miniszter a **rendvédelmi illetményalap 50–650%-a közötti** értékben állapítja meg. (2) A hivatásos pótlék mértékének megállapításánál

- a) a szolgálatellátás sajátosságaiból adódó valóságos és rendszeresen felmerülő – az életet, testi épséget, egészséget fenyegető – kockázatot,
 - b) a fegyverrel való szolgálatteljesítés, fegyverhasználattal vagy annak lehetőségével járó helyzetek gyakoriságát,
 - c) a szolgálatteljesítés külső körülményeit,
 - d) a szolgálat ellátásához kapcsolódó belső körülmények, rezsimszabályok szigorúságát, kötöttségét, valamint
 - e) a szakmai irányításból adódó többletfelelősséget, magasabb szakmai követelményeket
- kell figyelembe venni.

158. § (1) A hivatásos állomány tagja az előző évi **egyéni teljesítményértékelésének** eredményétől függően, a szervezeti egység számára a szervezeti teljesítményértékelés eredménye alapján a személyi juttatás előirányzatán belül biztosított költségvetési keret terhére **évente két alkalommal, április és szeptember hónapban, egyenlő mértékű teljesítményjuttatásban részesíthető**.

(2) A teljesítményjuttatás tárgyévire meghatározott mértéke nem haladhatja meg a hivatásos állomány tagja **alapilletményének háromszorosát**.

(3) Az előző évi egyéni teljesítményértékelésre tekintettel a (2) bekezdés szerint a tárgyévire megállapított teljesítményjuttatásra a hivatásos állomány tagja akkor is jogosult, ha szolgálati viszonya a kifizetési év közben megszűnik. Ebben az esetben a kifizetésre a szolgálati viszony megszűnésére irányadó szabályok szerint kell intézkedni.

Cafeteria

176. § (1) A hivatásos állomány tagja természetbeni juttatásként – választása szerint – a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. § (1) bekezdésében meghatározott juttatásokra, legfeljebb az ott meghatározott mértékig és feltételekkel jogosult. A juttatás éves összege biztosít fedezetet az egyes juttatásokhoz kapcsolódó, a juttatást teljesítő munkáltatót terhelő közterhek megfizetésére is.

(2) Nem jogosult természetbeni juttatásra a hivatásos állomány tartós külszolgálaton lévő vagy nemzeti szakértőként foglalkoztatott tagja, továbbá a hivatásos állomány tagja azon időtartamra, amely során illetményre vagy távolléti díjra nem jogosult, feltéve, hogy a távollét időtartama meghaladja a harminc napot.

(3) A hivatásos állomány tagja írásban vagy elektronikus úton a tárgyév január 31-éig, a szolgálati viszony létesítésekor vagy az áthelyezésekor nyilatkozik arról, hogy a természetbeni juttatás összegén belül milyen juttatásokra tart igényt.

(4) **A természetbeni juttatás éves összege – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – nem lehet alacsonyabb a rendvédelmi illetményalap háromszorosánál, és nem lehet magasabb a tárgyévi költségvetésben meghatározott összegnél.** A természetbeni juttatás éves összege biztosít fedezetet az egyes juttatásokhoz kapcsolódó, a juttatást teljesítő rendvédelmi szervet terhelő közterhek megfizetésére is.

Munkavállaló

290. § (6) A munkavállalónak a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó havi munkabére nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó **nemzetgazdasági átlagos havi bruttó munkabér tízszeresét.**

NAV hivatásos állomány 2010. évi CXXII. törvény

1. számú melléklet **I. BESOROLÁSI OSZTÁLY (felsőfokú iskolai végzettségű kormánytisztviselők és pénzügyőrök)**

1.	Fizetési fokozat	Jogviszony időtartama (év)	Várakozási idő a fizetési fokozatban (év)	Besorolási kategóriák és az illetményalapra vetített szorzószámuk				
				A	B	C	D	E
2.								
3.	1	0–1	1	7,40				
4.	2	1–3	2	7,50	8,80			
5.	3	3–5	2	7,60	8,90	9,70	10,10	
6.	4	5–9	4	7,70	9,00	9,80	10,20	10,60
7.	5	9–13	4	8,00	9,30	10,10	10,50	10,90
8.	6	13–17	4	8,30	9,60	10,40	10,80	11,20
9.	7	17–21	4	8,60	9,90	10,70	11,10	11,50
10.	8	21–25	4	8,90	10,20	11,00	11,40	11,80
11.	9	25–29	4	9,20	10,50	11,30	11,70	12,10
12.	10	29–33	4	9,50	10,80	11,60	12,00	12,40
13.	11	33–37	4	9,80	11,10	11,90	12,30	12,70
14.	12	37–40	3	10,10	11,40	12,20	12,60	13,00
15.	13	40 felett		10,40	11,70	12,50	12,90	13,30

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY (középiskolai végzettségű kormánytisztviselők és pénzügyőrök)

1.	Fizetési fokozat	Jogviszony időtartama (év)	Várakozási idő a fizetési fokozatban (év)	Besorolási kategóriák és az illetményalapra vetített szorzószámuk			
				A	B	C	D
2.							
3.	1	0–2	2	4,70			
4.	2	2–5	3	4,80	5,30	5,80	
5.	3	5–9	4	4,90	5,40	5,90	6,90
6.	4	9–13	4	5,10	5,60	6,10	7,10
7.	5	13–17	4	5,30	5,80	6,30	7,30
8.	6	17–21	4	5,50	6,00	6,50	7,50
9.	7	21–25	4	5,70	6,20	6,70	7,70
10.	8	25–29	4	5,90	6,40	6,90	7,90
11.	9	29–33	4	6,10	6,60	7,10	8,10
12.	10	33–37	4	6,30	6,80	7,30	8,30
13.	11	37–40	3	6,50	7,00	7,50	8,50
14.	12	40–43	3	6,60	7,10	7,60	8,60
15.	13	43 felett		6,70	7,20	7,70	8,70

2. számú melléklet **Vezetői munkakörök fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok**

1.	vezetői munkakör	fizetési fokozat	Várakozási idő a fizetési fokozatban (év)	területi szerv	központi szerv
2.	Főigazgató				tábornok
3.	Szakfőigazgató, főigazgató-helyettes				tábornok vagy ezredes
4.	Igazgató	1.	0–5	alezredes	
		2.	5–10	alezredes/ezredes	
		3.	10–	alezredes/ezredes	
5.	Igazgató-helyettes	1.	0–5	alezredes	
		2.	5–10	alezredes	
		3.	10–	alezredes/ezredes	
6.	Főosztályvezető	1.	0–5	alezredes	alezredes/ezredes
		2.	5–10	alezredes	alezredes/ezredes
		3.	10–	alezredes	ezredes/tábornok
7.	Főosztályvezető-helyettes	1.	0–5	őrnagy	alezredes
		2.	5–10	alezredes	alezredes/ezredes
		3.	10–	alezredes	alezredes/ezredes
8.	Osztályvezető	1.	0–5	őrnagy	őrnagy
		2.	5–10	őrnagy	alezredes
		3.	10–	alezredes	alezredes

Besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok (felsőfokú iskolai végzettségű pénzügyőrök)

1.	Fizetési fokozat	Besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokozatok				
2.		A	B	C	D	E
3.	1	hadnagy				
4.	2	hadnagy	hadnagy			
5.	3	hadnagy	hadnagy	főhadnagy	százados	
6.	4	hadnagy	hadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy
7.	5	hadnagy	hadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy
8.	6	hadnagy	főhadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy
9.	7	hadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy	őrnagy
10.	8	főhadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy	őrnagy
11.	9	főhadnagy	főhadnagy	százados	őrnagy	őrnagy
12.	10	főhadnagy	százados	százados	őrnagy	alezredes
13.	11	főhadnagy	százados	őrnagy	alezredes	alezredes
14.	12	főhadnagy	százados	őrnagy	alezredes	alezredes
15.	13	főhadnagy	százados	őrnagy	alezredes	alezredes

Besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokokozatok (középszintű iskolai végzettségű pénzügyőrök)

1.	Fizetési fokozat	Besorolási kategóriák fizetési fokozataihoz rendelt rendfokokozatok			
2.		A	B	C	D
3.	1.	őrmester			
4.	2.	őrmester	törzsőrmester	zászlós	
5.	3.	őrmester	törzsőrmester	zászlós	törzszászlós
6.	4.	őrmester	törzsőrmester	zászlós	törzszászlós
7.	5.	őrmester	törzsőrmester	zászlós	törzszászlós
8.	6.	őrmester	törzsőrmester	zászlós	törzszászlós
9.	7.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	törzszászlós
10.	8.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós
11.	9.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós
12.	10.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós
13.	11.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós
14.	12.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós
15.	13.	törzsőrmester	főtörzsőrmester	törzszászlós	főtörzszászlós

3. számú melléklet **Vezetői munkakörök illetménye**

1.	Vezetői munkakör	Fizetési fokozat	A munkakörben eltöltött idő (év)	Várakozási idő a fizetési fokozatban (év)	Területi szervnél illetményalapra vetített szorzószám	Központi szervnél az illetményalapra vetített szorzószám
2.	Főigazgató					29,50
3.	Szakfőigazgató, Főigazgató-helyettes					24,00
4.	Igazgató	1.	0–5	5	18,25	
5.		2.	5–10	5	18,75	
6.		3.	10–		19,25	
7.	Igazgató-helyettes	1.	0–5	5	17,00	
8.		2.	5–10	5	17,50	
9.		3.	10–		18,00	
10.	Főosztályvezető	1.	0–5	5	14,50	19,50
11.		2.	5–10	5	15,00	20,00
12.		3.	10–		15,50	20,50
13.	Főosztályvezető-helyettes	1.	0–5	5	13,25	17,75
14.		2.	5–10	5	13,75	18,25
15.		3.	10–		14,25	18,75
16.	Osztályvezető	1.	0–5	5	12,00	15,75
17.		2.	5–10	5	12,50	16,25
18.		3.	10–		13,00	16,75

4. számú melléklet **Az időpótlék mértéke**

1.	Szolgálati jogviszonyban eltöltött idő	Időpótlék mértéke
2.	10-14 év	75%
3.	15-19 év	100%
4.	20-24 év	125%
5.	25-29 év	150%
6.	30-34 év	180%
7.	35-39 év	210%
8.	40-44 év	250%
9.	45 év vagy afelett	320%

Besorolás

19/F. § (1) A kormánytisztviselők, illetve a pénzügyőrök által betölthető munkakörök

a) a vezetői munkakörök,

b) I. besorolási osztályba tartozó munkakörök,

c) II. besorolási osztályba tartozó munkakörök.

(2) A vezetői munkakörök besorolási kategóriáit az 5. számú melléklet tartalmazza.

(3) Az I. besorolási osztályba tartozó munkaköröket 5, „A”, „B”, „C”, „D” és „E” jelölésű, a II. besorolási osztályba tartozó munkaköröket 4, „A”, „B”, „C” és „D” jelölésű besorolási kategóriába lehet besorolni.

(4) **Az egyes munkakörök besorolását a NAV vezetője** – a munkakör tartalmának meghatározott módszertanon és eljárási rendben végrehajtott értékelése alapján – **a foglalkoztatási szabályzatban állapítja meg**. A munkakör értékelése során a munkakör szervezeti szintjét is figyelembe kell venni.

Illetményelemek

(17) A Hszt. 168. § (1) bekezdése alkalmazásában rendszeres illetménypótlék az időpótlék, a közszolgálati pótlék és az idegennyelv-tudási pótlék.

20/D. § (2) A kormánytisztviselő, **pénzügyőr** illetménye a 21. § (1) bekezdése szerint megállapított **alapilletményből, időpótlékból** és – az e törvényben meghatározott feltételek esetén – **közszolgálati pótlékból, valamint egyéb illetménypótlékból** áll. Az illetménypótlék mértékét az illetményalap százalékában kell meghatározni.

22. § (1) Az **időpótlék** a köz szolgálatában eltöltött, a (2) bekezdésben meghatározott jogviszonyban (e § alkalmazásában a továbbiakban: szolgálati jogviszony) eltöltött 10. évtől kezdődően a kormánytisztviselőt, illetve a pénzügyőrt megillető, a szolgálati jogviszonyban eltöltött további 5 évenként növekvő mértékű, az illetményalap meghatározott százalékában megállapított illetményelem. Az időpótlék mértékét a 4. számú melléklet tartalmazza.

23. § (1) A **közszolgálati pótlék** a kormánytisztviselőnek, illetve a pénzügyőrnek a munkakörével járó többletkötelezettségek vagy -terhelés, továbbá a kizárólag pénzügyőrrel betölthető munkakörben foglalkoztatott pénzügyőrök tekintetében a hivatásos munkakörrel járó többlet-igénybevétel és -terhelés ellentételezését szolgálja. Mértékét e törvény végrehajtási rendelete **az illetményalap 0–650%-a közötti mértékben** állapítja meg.

(2) A közszolgálati pótlék mértékének megállapításánál

a) a feladatellátás sajátosságaiból adódó valós és rendszeresen jelentkező kockázatot, ide értve akár az életet, testi épséget, egészséget érintő kockázatot is,

b) a munkavégzés külső körülményeit,

c) a feladat ellátásához kapcsolódó belső körülményeket, a belső eljárási szabályok szigorúságát, kötöttségét,

d) a szakmai irányításból adódó többletfelelősséget, magasabb szakmai követelményeket,

e) pénzügyőrök tekintetében az *a)–d)* pontokon túl a fegyverrel való szolgálatteljesítés, fegyverhasználattal vagy annak lehetőségével járó helyzetek gyakoriságát, továbbá a más kényszerítőeszközök alkalmazásának lehetőségével járó helyzetek gyakoriságát kell figyelembe venni.

Személyi illetmény

26. § (1) Az állami adó- és vámhatóság vezetőjének előzetes jóváhagyásával a munkáltatói jogkör gyakorlója át nem ruházható hatáskörében, illetve a Központi Irányításban az állami adó- és vámhatóság vezetője által átruházott hatáskörben munkáltatói jogkört gyakorló vezető a kimagasló teljesítményt nyújtó, és a szervezet működése szempontjából kiemelten fontos munkakört betöltő kormánytisztviselőnek, pénzügyőrnek az e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő, személyi illetményt állapíthat meg.

(2a) A személyi illetményben részesülők illetményét évente – január 31-ig – felül kell vizsgálni.

(3) A személyi illetmény **nem haladhatja meg** a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó **nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét**.

Cafeteria

32. § (1) A NAV teljes személyi állománya cafetéria-juttatásként – választása szerint – a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 71. § (1) bekezdésében felsorolt juttatásokra, legfeljebb az ott meghatározott mértékig és feltételekkel jogosult. A cafetéria-juttatás éves összege **nem lehet alacsonyabb az illetményalap ötszörösénél**. A cafetéria-juttatás éves összege biztosít fedezetet az egyes juttatásokhoz kapcsolódó, a juttatást teljesítő munkáltatót terhelő közterhek megfizetésére is.

1. melléklet Az állománycsoportok, a rendfokozati csoportok és a rendfokozatok

	A	B	C
1.	állománycsoport	rendfokozati csoport	viselt rendfokozat
2.	legénységi	közkatona	
3.		tiszt	őrvezető
4.			tizedes
5.			szakaszvezető
6.	altiszt	altiszt	őrmester
7.			törzsőrmester
8.			főtörzsőrmester
9.		zászlós	zászlós
10.			törzszászlós
11.			főtörzszászlós
12.	tiszt	tiszt	hadnagy
13.			főhadnagy
14.			százados
15.		főtiszt	őrnagy
16.			alezredes
17.			ezredes
18.		tábornok	dandártábornok
19.			vezérőrnagy
20.			altábornagy
21.			vezérezredes

5. melléklet Az alapilletmény szorzószámai

	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	Besorolási kategória	Rendszerezített rendfokozat	Besorolási osztály						
2			I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.
3	1.	közkatona	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	3,15	2,70
4	2.	őrvezető	3,35	3,35	3,35	3,35	3,35	3,35	2,85
5	3.	tizedes	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,05
6	4.	szakaszvezető	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75	3,20
7	5.	őrmester	4,95	4,95	4,95	5,15	5,15	5,15	4,30
8	6.	törzsőrmester	5,30	5,30	5,30	5,45	5,45	5,45	4,60
9	7.	főtörzsőrmester	5,55	5,55	5,55	5,80	5,80	5,80	4,80
10	8.	zászlós	5,85	6,00	6,15	6,10	6,25	6,40	5,05
11	9.	törzszászlós	6,10	6,35	6,60	6,35	6,60	6,85	5,20
12	10.	főtörzszászlós	6,35	6,60	6,85	6,60	6,85	7,10	5,35
13	11.	hadnagy	6,05	6,25	6,55	6,25	6,45	6,95	4,80
14	12.	főhadnagy	6,55	6,90	7,30	6,80	7,20	7,75	5,15
15	13.	százados	7,30	7,85	8,40	7,85	8,30	9,00	5,75
16	14.	őrnagy	8,00	8,85	9,50	8,80	9,45	10,10	6,30
17	15.	alezredes	9,35	9,95	10,60	9,95	10,60	11,30	7,40
18	16.	ezredes	10,30	12,15	12,70	12,15	12,70	12,90	9,95
19	17.	dandártábornok	12,65	13,30	13,80	13,30	13,80	14,40	11,05
20	18.	vezérőrnagy	13,80	14,40	15,30	14,40	15,30	16,00	12,05
21	19.	altábornagy	14,75	15,80	16,55	15,80	16,55	17,30	13,45
22	20.	vezérezredes	16,30	16,85	17,95	16,85	17,30	18,80	14,35

123. § (1) Az alapilletmény szempontjából az állomány tagja által betölthető **szolgálati beosztásokat** a beosztás szerinti felelősség, a szervezeti hovatartozás és a vezetői jelleg alapján **hét besorolási osztályba kell besorolni**. Minden besorolási osztály az egyes rendszerezített rendfokokok által meghatározott **20-20 besorolási kategóriából** áll. A besorolási osztályokat, a besorolási kategóriákat, a rendszerezített rendfokokokat, valamint az ezekhez tartozó alapilletmény-szorzószámokat az 5. melléklet tartalmazza.

6. melléklet **Az állomány felsővezetői szolgálati beosztást betöltő tagjának alapilletménye megállapításához alkalmazandó szorzószámok:**

Honvéd Vezérkar főnöke	26,00
KNBSZ főigazgató	25,15
Honvéd Vezérkar főnökének helyettese	24,40
KNBSZ főigazgató-helyettes	23,80
KNBSZ igazgató (főigazgató-helyettes)	22,40
Miniszteri rendeletben meghatározott, legalább vezérőrnagy rendszeresített rendfokozattal betölthető vezető beosztás	22,40
Középszintű vezető szerv parancsnoka	23,5

Illetményösszetevők

122. § (1) ... Az illetmény

a) alapilletményből,

b) honvédelmi szolgálati díjből,

c) illetménypótlékból, valamint

d) jogszabály alapján meghatározott esetekben kiegészítő illetményből áll.

125. § (1) Az állomány tagja a 92. § (5) bekezdése szerinti tényleges szolgálati viszonyban töltött ideje alapján – a (2) bekezdés szerinti időponttól – a 7. mellékletben foglalt táblázat **B oszlopa szerinti szorzószám és a honvédelmi illetményalap szorzataként megállapított honvédelmi szolgálati díjra jogosult.**

Teljesítményjuttatás

132/A. § Az állomány tagja a kimagasló teljesítményére, illetve az általa végrehajtott többletfeladatokra figyelemmel a miniszter által rendeletben meghatározottak szerint az erre a célra a személyi juttatások előirányzatán belül biztosított keret terhére **teljesítményjuttatásban** részesíthető.

7. melléklet A honvédelmi szolgálati díj szorzószámai

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
1	Tényleges szolgálati idő (év)	Honvédelmi szolgálati díj szorzószáma fokozati vizsga figyelembe-vétele nélkül	Honvédelmi szolgálati díj szorzószáma fokozati vizsga figyelembevételével										
2			legénységi állomány			altiszti állomány				tisztii állomány			
3			I.	II.	III.	I.	II.	III.	IV.	I.	II.	III.	IV.
4			fokozat			fokozat				fokozat			
5	0 -	1,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	2 -	1,06	1,16	1,21	1,26	1,16	1,21	1,26	1,31	1,21	1,26	1,31	1,36
7	4 -	1,12	1,22	1,27	1,32	1,22	1,27	1,32	1,37	1,27	1,32	1,37	1,42
8	6 -	1,18	1,28	1,33	1,38	1,28	1,33	1,38	1,43	1,33	1,38	1,43	1,48
9	8 -	1,24	1,34	1,39	1,44	1,34	1,39	1,44	1,49	1,39	1,44	1,49	1,54
10	10 -	1,30	1,40	1,45	1,50	1,40	1,45	1,50	1,55	1,45	1,50	1,55	1,60
11	12 -	1,36	1,46	1,51	1,56	1,46	1,51	1,56	1,61	1,51	1,56	1,61	1,66
12	14 -	1,42	1,52	1,57	1,62	1,52	1,57	1,62	1,67	1,57	1,62	1,67	1,72
13	16 -	1,48	1,58	1,63	1,68	1,58	1,63	1,68	1,73	1,63	1,68	1,73	1,78
14	18 -	1,54	1,64	1,69	1,74	1,64	1,69	1,74	1,79	1,69	1,74	1,79	1,84
15	20 -	1,60	1,70	1,75	1,80	1,70	1,75	1,80	1,85	1,75	1,80	1,85	1,90
16	22 -	1,66	1,76	1,81	1,86	1,76	1,81	1,86	1,91	1,81	1,86	1,91	1,96
17	24 -	1,72	1,82	1,87	1,92	1,82	1,87	1,92	1,97	1,87	1,92	1,97	2,02
18	26 -	1,78	1,88	1,93	1,98	1,88	1,93	1,98	2,03	1,93	1,98	2,03	2,08
19	28 -	1,84	1,94	1,99	2,04	1,94	1,99	2,04	2,09	1,99	2,04	2,09	2,14
20	30 -	1,90	2,00	2,05	2,10	2,00	2,05	2,10	2,15	2,05	2,10	2,15	2,20
21	32 -	1,96	2,06	2,11	2,16	2,06	2,11	2,16	2,21	2,11	2,16	2,21	2,26
22	34 -	2,02	2,12	2,17	2,22	2,12	2,17	2,22	2,27	2,17	2,22	2,27	2,32
23	36 -	2,08	2,18	2,23	2,28	2,18	2,23	2,28	2,33	2,23	2,28	2,33	2,38
24	38 -	2,14	2,24	2,29	2,34	2,24	2,29	2,34	2,39	2,29	2,34	2,39	2,44
25	40 -	2,20	2,30	2,35	2,40	2,30	2,35	2,40	2,45	2,35	2,40	2,45	2,50
26	42 -	2,26	2,36	2,41	2,46	2,36	2,41	2,46	2,51	2,41	2,46	2,51	2,56
27	44 -	2,32	2,42	2,47	2,52	2,42	2,47	2,52	2,57	2,47	2,52	2,57	2,62
28	46 -	2,38	2,48	2,53	2,58	2,48	2,53	2,58	2,63	2,53	2,58	2,63	2,68

4. melléklet Várakozási idők

	1. Általános előmeneteli rendbe tartozó beosztásoknál		2. Speciális előmeneteli rendbe tartozó beosztásoknál		3. Legénységi beosztásoknál	
	Kötelező	maximális				
Őrmester	4 év	–	Őrmester	6 év	Őrvezető	3 év
Törzsőrmester	4 év	8 év	Törzsőrmester	6 év	Tizedes	3 év
Főtörzsőrmester	6 év	12 év	Főtörzsőrmester	6 év	Szakaszvezető	–
Zászlós	5 év	12 év	Zászlós	6 év		
Törzszászlós	5 év	15 év	Törzszászlós	–		
Főtörzszászlós	–	–	Hadnagy	6 év		
Hadnagy	4 év	–	Főhadnagy	6 év		
Főhadnagy	4 év	8 év	Százados	6 év		
Százados	6 év	12 év	Őrnagy	6 év		
Őrnagy	5 év	12 év	Alezredes	6 év		
Alezredes	5 év	15 év	Ezredes	–		
Ezredes	3 év	10 év				
Dandártábornok	–	–				
Vezérőrnagy	–	–				
Altábornagy	–	–				
Vezérezredes	–	–				