



Ludányi Dávid

A közszolgálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése

Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése?

Legislative approach to the regulation of civil service careers

The paths or path-finding of promotion and salary systems?

Absztrakt

A tanulmány a közszolgálati jogalkotás utóbbi években tapasztalható „extrém” ütemét tekinti át, elsősorban a közszolgálati életpálya fogalmának jogalkotói értelmezésén, azaz az előmeneteli és illetményrendszerek szabályozásán keresztül. Kiindulópontja, hogy a közszolgálati törvények mögött meghúzódó jogpolitikai célok a közszolgálati életpálya fogalmát gyakran leegyszerűsítő módon értelmezik, és egy-egy új életpálya bevezetését elsősorban valamilyen bérpolitikai intézkedés eszközeként tekintik. Az életpálya fogalmát először tudományos szempontból vizsgálja meg, majd áttér ennek jogalkotói megközelítésére. A tanulmányban foglalkozik a díjazási rendszerekre jellemző nemzetközi személyzetpolitikai tendenciákkal, végül összehasonlítja a „civil” magyar közszolgálat előmeneteli és illetményrendszereit. A vizsgált kutatási kérdések a következőkben összegezhetők: vajon melyik alkalmazott rendszer megoldás illeszkedik „jobban” a közszolgálati jogalkotás nemzetközi trendjeihez? Milyen jogi és személyzetpolitikai megoldásokat alkalmaz egyik vagy másik szabályozási irányvonal? Végül, a differenciálódás hozzájárulhat-e a közszolgálati életpályák modernizálásához? Egyáltalán, beszélhetünk-e ebben az esetben „kijegecsedett” megoldási útvonalokról, vagy egyelőre sokkal inkább valamiféle „posztbürokratikus” útkeresés szemtanúi vagyunk?

Kulcsszavak: közszolgálati jog, közszolgálati életpálya, személyzetpolitikai tendenciák, illetményrendszerek, előmeneteli rendszerek

Abstract

This study reviews the „extreme” pace of civil service legislation in recent years primarily through the legislative interpretation of the concept of civil service career, that is the regulation of promotion and salary systems. This study’s starting point is that the legal policy goals behind the civil service laws often interpret the concept of a civil service career in a simplistic way and the introduction of a new career is considered primarily as a tool of some wage policy measure. Firstly, it examines the concept of career from a scientific point of view and then moves on to its legislative approach. The study deals with the international personnel policy tendencies and finally it compares the promotion and salary systems of the Hungarian civil service. The main research questions can be summarized as follows. Which system solution is “better” in line with international trends in civil service legislation? What solutions characterize one or another legal status? Finally, can differentiation contribute to the modernization of civil service careers? At all, can we talk about solutions in this case or are we currently witnessing some “post-bureaucratic” search in a way?

Keywords: civil service law, civil service career, personnel policy trends, salary systems, promotion systems

A tanulmány célja

2010 óta dinamikus változás jellemzi Magyarországon a közzolgálati jogalkotást a közigazgatásban. Ennek betetőzéseként 2019-ben a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) jelentősen átalakította a közigazgatás foglalkoztatási jogviszonyainak szabályozását. A Kit. hatálya a központi (például minisztériumok, központi hivatalok) és a területi (például fővárosi és területi kormányhivatalok) kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kormányzati szolgálati jogviszonyára terjed ki. A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) rendelkezései napjainkban elsősorban már inkább csak a helyi önkormányzatok igazgatási szervei (például polgármesteri hivatalok) köztisztviselőinek és közzolgálati ügykezelőinek közzolgálati jogviszonyára vonatkoznak. A Kit. hatálybalépésével azonban nem pusztán új szabályok jelentek meg, hanem koncepcionális változások is történtek, amelyek többek között érintették a kormánytisztviselők díjazását, teljesítményértékelését, vagy az előmenetelükre irányadó szabályokat. Lényeges vonása a Kit.-nek a Kttv.-vel szemben, hogy szakít a szenioritáson alapuló, kötött besorolású előmeneteli és illetményrendszerrel,

továbbá nagyobb teret enged a munkáltatói döntéseknek. Még ugyanebben az évben – néhány hónap eltéréssel – a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény, és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Riasztv.) átalakította a vegyes profilú államigazgatási szervek személyi állománya jogviszonyainak rendszerét is. A Kttv. hatályának kiüresedése 2020-ban tovább folytatódott. A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) hatálybalépésével különálló (keret)szabályozás alá kerültek az úgynevezett különleges jogállású szervek, mint például az autonóm államigazgatási (például Gazdasági Versenyhivatal) vagy az önálló szabályozó szervek (például Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság) köztisztviselői. A Küt. vegyesen tartalmazza a Kttv.-hez hasonló zártabb, és a Kit.-re jellemző nyitottabb közszolgálati rendszermegoldásokat. A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok differenciálódása mindazonáltal 2021-ben továbbfolytatódott, a Kttv. hatálya alól kikerültek ugyanis a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetrendszerében szolgálatot teljesítő tisztviselők is. Rájuk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény vonatkozik (a továbbiakban: NAV szjtv.), aminek a tartalma kevésbé távolodott el a Kttv. megoldásaitól. Így például továbbra is szerepe van a tisztviselők jogviszonyban eltöltött idejének az előmenetel és a díjazás alakulása során (Magasvári, 2021). Említést érdemel, hogy hasonló változások a tágabban vett közszolgálatot ugyancsak érintették. Az állami, illetőleg önkormányzati tulajdonban vagy fenntartás alatt működő közintézeti jogállású szervek (mint például az oktatási vagy az egészségügyi intézmények) foglalkoztatottjaira vonatkozó közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) is fokozatosan kiüresedik (akárcsak a közigazgatásban a Kttv.), és az itt dolgozók vagy önálló ágazati jogállás vagy pedig a magánmunkajog hatálya alá kerülnek (Horváth, 2020).

Egy évvel ezelőtt „*A közszolgálati jogviszony differenciálódása*” című tanulmányunkban a közszolgálati jogviszony differenciálódását, s annak a jogviszony szerkezetére, alanyaira való hatását vizsgáltuk (Ludányi, 2020). Ennek alapján arra jutottunk, hogy egyrészt a differenciálódás alapvetően a Kttv. hatályának „rovására” történik, végső soron pedig vélhetően annak kiüresedéséhez vezet majd. Másrészt az is kimutatható volt, hogy a differenciálódás nem minden esetben történt következetes módon (például voltak olyan autonóm közigazgatási szervek, amelyek nem a Küt. által kijelölt úton, hanem eltérő fejlődési pályán haladtak tovább, ami tovább bontotta az egyébként is „töredező” jogviszony szerkezetét). Harmadrészt a felgyorsult jogalkotási gyakorlatnak

köszönhetően szabályozási pontatlanságok, ellentmondások kerültek felszínre. A jogviszonyok hatályának elemzése többek között rámutatott arra, hogy több olyan kormányzati igazgatási szerv is található, amelyek esetében igencsak nehéz pusztán a jogi szabályozás alapján megállapítanunk, hogy ott pontosan milyen jogviszonyban is állnak a tisztviselők (példaként említhetjük az intézményfenntartásra kijelölt szerveket). Mindezek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a differenciálódás önmagában sem nem előny, sem nem hátrány. Ahhoz, hogy a differenciálódás előnyei kiaknázhatók legyenek, két feltétel együttes meglétére van szükség. Egyfelől nem sérülhet a jogszabályszerkesztés ökonómiájának az elve (György, 1998). Másfelől az egyes civil közszolgálati jogviszonyok tartalmának szabályozása egymásra tekintettel kell, hogy történjen. Ellenkező esetben a szabályozás módja értelmezési problémákhoz, végső soron pedig az egyes civil közszolgálati jogviszonyok között szakmailag nem indokolt tartalmi különbségekhez vezethet (Petrovics, 2018). Ahhoz ugyanakkor, hogy mélyebb összefüggéseket találjunk, mindenképpen szükséges a jogviszonyok tartalmi szempontból történő vizsgálata is.

Kiindulópontunk, hogy a közszolgálati törvények mögött meghúzódó jogpolitikai célok a közszolgálati életpálya fogalmát gyakran kissé leegyszerűsítő módon értelmezik. Ezekben az esetekben a jogalkotó legtöbbször ugyan egy „új életpálya bevezetéséről” rendelkezik, ám valójában sokszor inkább „csak” egy új díjazási rendszer bevezetéséről, vagy annak erős központi szerepéről beszélhetünk, mintsem egy új, minden jogviszonyelem/közszolgálati pragmatikaelem szempontjából sui generis jogviszony kialakításáról (persze sok esetben más elem is érintett, de a jogalkotó indokolása legtöbbször mégis az említett elemekre irányul). Ezzel összefüggésben arra keressük a választ, hogy a fentebb már röviden ismertetett jogalkotási folyamat eredményeként, és a szintén említett „felszíni” megállapítások tükrében az egyes közszolgálati törvények (és persze azok megalkotói) milyen módon képzelték el, és valósították meg saját személyi állományuk „új életpályáját”, pontosabban annak illetmény- és előmeneteli rendszerét. A vizsgált közszolgálati törvények a személyzetpolitikai rendszer megoldások széles skáláját alapul vették. Amíg egyik törvény a karrierrendszerekre jellemző, döntően „közjogias” és centralizált szabályozási módszereket részesíti előnyben, addig egy másik inkább a „munkajogias” és decentralizált megoldásokra helyezi a hangsúlyt, míg a harmadik ennek valamilyen szintű vegyítésére „esküszik”. Így bár alapvetően valamennyi esetben hasonló jogalkotói szándék azonosítható, mégis teljesen más megközelítés tükröződik egyik vagy másik jogviszony (újra) szabályozása mögött. Mindezek alapján számos kérdés megfogalmazható; vajon melyik rendszer megoldás illeszkedik „jobban” a közszolgálati jogalkotás nemzetközi trendjeihez?

Milyen jogi és személyzetpolitikai megoldásokat alkalmaz egyik vagy másik szabályozási irányvonal? Végül, feltehetjük azt a – személyzetpolitikai szempontból – meghatározó kérdést; vajon a differenciálódás hozzájárulhat a közszolgálati életpályák modernizálásához? Egyáltalán, beszélhetünk-e ebben az esetben „kijegecsedett” megoldási útvonalokról, vagy egyelőre sokkal inkább – Christoph Demmke szavaival élve (Demmke, 2019) – valamiféle „posztbürokratikus” útkeresés szemtanúi vagyunk? Tanulmányunkban ezekre a kérdésekre keressük a válaszokat a jogalkotó értelmezése alapján. Ennek érdekében döntően a jogszabályi környezet elemzésére, a közszolgálati törvények érintett jogintézményeinek összehasonlítására, és az ezekhez kapcsolódó szakirodalmi álláspontok ütköztetésére helyezzük a hangsúlyt.

A közszolgálati életpálya fogalmának „tudományos” megközelítése

A közszolgálati életpálya fogalma legalább kétféle nézőpontból értelmezhető; megközelíthető tudományos-szakirodalmi szempontból, illetve a közszolgálati jogalkotás (gyakorlati) oldaláról is. A „jogalkotói” megközelítéssel a következő fejezetben foglalkozunk részletesebben.

Az „életpálya” fogalma szorosan kapcsolódik a kiszámítható karrier biztosításához. Életpályáról beszélhetünk, ha a foglalkoztatás kiszámíthatóságon, stabilitáson alapszik. Ilyen értelemben nem állíthatjuk, hogy a kiszámítható karrier és stabilitás kizárólag a közszolgálat jellemzője volna, ugyanis a magánszférában a munkáltatók érdeke lényegében ugyanolyan módon a munkavállalók számára is vonzó karrierlehetőségek megteremtésére irányul. A kérdés sokkal inkább abban keresendő, hogy melyek azok a tényezők, amelyek „közszolgálati karakterrel” ruházzák fel az egyes jogállásokat, jogviszonyokat. (Hazafi, 2019). Hazafi Zoltán szerint a közszolgálati életpálya fő jellemzője a jogi szabályozás, a szabályozottság jellege, amit a közszolgálati jogi szabályozás biztosít. A közszolgálati életpálya tehát *„nemcsak a munkáltató szervezeti keretein belül, hanem a közigazgatás teljes szervezetrendszerében értelmezhető és hosszú távon tervezhető, professzionalizmusra épülő karrierperspektívát, kiszámíthatóságot és stabilitást nyújt, jogi szabályozása teljeskörűen átfogja a pragmatika valamennyi elemét”* (Hazafi, 2019a). Ezzel kapcsolatban Kiss György ugyancsak megállapítja, hogy a közszolgálati életpálya tradicionális értéke a kiszámíthatóság és a közjogi jellegű szabályozás. Szerinte a kiszámíthatóság „szükségyszerűsége” többek között az előre tervezett folyamatosságra, a minősítés objektivitására, és az előmenetel, díjazás tervezhetőségére vezethető

vissza. A közszolgálati életpálya elemeinek érvényesülését – meglátása alapján – különféle „törésvonalak” hátráltatják. Ilyennek tekinti például az ad hoc elemek beépítését a jogviszony tartalmába, az életpálya indokolatlan differenciálását és gyakori módosításait, valamint a jogviszony tartalma egyoldalú módosításának kibővítését (Kártyás, 2019a).¹ Az előbbi meghatározások Petrovics Zoltán álláspontjával egészíthetők ki, aki szerint a „(közszolgálati) életpályák egyik hagyományos komparatív előnye a kiszámítható, vonzó előmenetel mellett a pályabiztonság, az állás stabilitásának a magánmunkajoghoz képest magasabb szintje” (Petrovics, 2019a).

Az előbbieket alapján tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a közszolgálati életpálya nem jelent(het) egyet pusztán az előmenetel és díjazás reformjával vagy egy-egy igazgatási ágazatban bevezetett bérpolitikai intézkedéssel. A fogalomnak több összetevője van (így például a minősítés vagy a jogviszony megszűnése, megszüntetése), ami a kiszámítható karrier kialakítására irányuló közjogi jellegű szabályozáson keresztül értékelhető.

A közszolgálati életpálya fogalmának „jogalkotói” megközelítése

A fentiek alapján rögzíthetjük, hogy a közszolgálati jog esetében is helytálló az a megállapítás, miszerint a foglalkoztatási jogviszonyok szabályozását sok esetben aktuálpolitikai szándékok vezérlik, és ilyen értelemben nemcsak a munkajog, hanem a közszolgálati jog is egyfajta „politikus jogágnak” tekinthető (Kiss, 2019). Azonban ez nem minősíthető csak és kizárólag magyar sajátosságként. A nemzetközi tendenciák ugyancsak azt mutatják, hogy a differenciálódás hátterében igen sokszor pragmatikus okok húzódnak meg (például illetményemelés vagy különféle bérpolitikai intézkedések), amelyek felülírják a rendszerszemlélet érvényesítését, és a jogalkotás ezekben az esetekben nem feltétlenül a „státusz mikéntje, szimbolikája jegyében” zajlik (Kun, 2017). Így kijelenthetjük, hogy a jogalkotók nagy szabadsággal rendelkeznek annak meghatározása során, hogy pontosan milyen jogviszonyokban is történjék a közfunkciók ellátása (Petrovics, 2019b), s mint látható nincs ez másként hazánk közigazgatási foglalkoztatási struktúrájának kialakítása során sem.

Érdemes tehát sorra vennünk az egyes (közigazgatási) közszolgálati törvények megalkotása mögött meghúzódó jogpolitikai célokat. A Kttv. jogpolitikai

1 Kiss György 2018. március 22-én „A közszolgálat jogi szabályozása – közszolgálati jog, de lege lata et ferenda” konferencián „Az életpálya fogalmáról” tartott szekció-előadása alapján.

céljait a jogalkotó összességében az egységesítés elve mentén alakította ki. A törvény általános célkitűzése lényegében a Magyar Programban meghatározott elképzelések, így elsősorban az – akkori körülmények között – új, java-részt karrierrendszerre épülő², de a munkaköri rendszer előnyeit is integráló közszolgálati életpályamodell megvalósítása volt (Hazafi, 2012). A törvény újraszabályozta a közigazgatási dolgozók viszonyait, és lényegében az életpálya fogalmát is viszonylag széleskörben értelmezte, ha figyelembe vesszük, hogy kiküszöbölte az indokolás nélküli felmentés bevezetése miatti (Mélypataki, 2013), pályabiztonságot ért csorbákat. A törvény (és ezzel együtt a Magyar Program) „lendülete” azonban viszonylag hamar veszített intenzitásából. Egy-részről nem került sor a munkaköri elemek továbbfejlesztésére, a munkaköri rendszer valódi kiépítésére; másrészt már 2016-ban töredezni kezdett a Kttv. jogviszonyának – egyébként a kezdetektől fogva megosztott – szerkezete azzal, hogy a jogalkotó kiemelte a járási hivatalok, majd a megyei és fővárosi kormányhivatalok (állami) tisztviselőit a Kttv. hatálya alól. A fentebb jelzett pragmatikus okok térnyerésének iskolapéldája volt az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.). A jogpolitikai célok elérésére az indokolás szerint a jogszabály rugalmas, nagyobb munkáltatói felelősséggel és bértömeg-gazdálkodással együtt járó, nyitottabb jellegű, új illetményrendszert vezetett be (Jakab-Mélypataki, 2017; Kártyás, 2017; Böszörményi, 2016; Holicska, 2017). Az Áttv. már nem feltétlenül a közszolgálati életpálya fogalmából indult ki jogpolitikai céljainak meghatározásakor. Figyelembe véve azonban azt a tényt, hogy a törvény indokolása előrevetítette, hogy hosszabb távon e szabályokat a központi államigazgatási szervekre is szeretné kiterjeszteni, arra a következtetésre juthatunk, hogy igenis a „rég”i, Kttv. szabályai szerint felépülő közszolgálati foglalkoztatási struktúra fokozatos felváltása, egyfajta „torz egységesítése” volt a végső célja. Ennek jegyében kiemelést érdemel, hogy a jogalkotó elsőként a középső közigazgatási szint viszonyait rendezte (Mélypataki, 2017; Kiss-Hazafi, 2019). Más kérdés azonban, hogy ez végül már nem valósulhatott meg. Ehelyett érkezett 2019-ben a Kit. A Kit. terminológiájában nem használja a közszolgálati életpálya fogalmát, ami nem véletlen (abból kiindulva, hogy a törvény indokolása közvetlenül utal arra, hogy nyitottabb szabályozás megvalósítása a célkitűzése). A törvény már nemcsak részben – mint az Áttv. – szakít a szenioritással, hiszen a munkavégzés rendszerét eltérő alapokra helyezi. Túlságosan leegyszerűsítjük a helyzetet, ha azt mondjuk, hogy a Kit. kizárólag az illetmény- és előmeneteli rendszer reformját tűzte zászlójára,

2 Tehát számos kérdésben a Ktv. „szellemi örököséként” tekinthetünk a Kttv.-re. Így például az előmeneteli vagy az illetményszámítási szabályok tekintetében.

ám nem állunk távol a valóságtól abban az esetben, ha úgy fogalmazunk, hogy a törvény „gerincét” elsősorban mégis ezek a változások adják. A Kit. jogpolitikai céljai összességében a hatékony kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítására, a létszám racionalizálására, illetve ezzel együtt az illetmények versenyképesebbé tételére vezethetők vissza (Hazafi, 2019b). A Kit.-tel közel egy időben megjelenő Riasztv. elsődleges célkitűzése a rendvédelmi területen korábban közalkalmazottként és kormánytisztviselőként³ foglalkoztatottak életpályájának megteremtése volt. Bár itt is tágabban értelmezhető a közszolgálati életpályáról vallott jogalkotói felfogás, ám az indokolás is kiemeli, hogy a törvény a rendvédelmi igazgatási életpálya legfontosabb elemének a jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozott szabályozását, az érdemi illetményemelést, valamint a kiszámítható előmeneteli lehetőségek megteremtését tekinti (Bognár, 2021). A Riasztv. esetében is elmondható – hiszen arra az indokolás is utal –, hogy a „rendvédelmi szerv egységessége miatt” a szabályok rendezésére a Hszt.-n belül van szükség. A Küt. esetében már jobban felfedezhető a jogalkotó egységes, rendszerszemlélet iránti elköteleződése, hiszen itt a cél a – Kit.-tel bevezetett – létszámgazdálkodásra, és a foglalkoztatottak jogállására vonatkozó szabályozás harmonizálása volt. Ám, ha közelebbről megvizsgáljuk, akkor ez a harmonizálás már nem terjed ki valamennyi közszolgálati jogviszonyelemre. A Küt. valójában ugyanis nemcsak a Kit., hanem – szinte ugyanolyan mértékben – a Kttv. szabályozási megoldásait is alapul veszi, ezzel egyfajta vegyes jellegű rendszert létrehozva, részben zártabb, részben nyitottabb elemek alkalmazásával. Továbbá az is megtöri a rendszerszemléletet, hogy a Küt. szervei hatályának lehatárolása sem feltétlenül történt következetesen. Ezt mutatja, hogy az Állami Számvevőszék és az Országgyűlés Hivatala – a többi különleges jogállású szervhez képest – eltérő „fejlődési” pályára került. Az Ásztv. és Ogytv. elmúlt években történt módosításai kitűnően rávilágítanak ennek lehetséges okaira.⁴ Az Ásztv. módosításához kapcsolódó általános indokolás szerint *„az állami szervek között elsőként ajánlott fel az Állami Számvevőszék 60 fő tapasztalt, jó munkakultúrájú gazdasági szakembert (munkavállalót) a munkaerőpiacon jelentkező hiány csökkentése érdekében, az üzleti szféra számára. (...) Ezzel párhuzamosan indokolt az Állami Számvevőszék személyi állományának nagyobb anyagi elismerését biztosítani.”* Hasonló magyarázatot olvashatunk az Ogytv. módosítása esetében is. A módosító törvény általános indokolása szerint ugyanis az országgyűlési tisztviselők jogállásának módosítását az Országgyűlés

3 A kormánytisztviselők tekintetében fontos megjegyezni, hogy a Kit. előkészítésekor vált ismertté, hogy a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők nem kerülnek az új civil szabályozás hatálya alá, így e tekintetben a jogállás rendezése szükségessé vált.

4 Az Ásztv. Módtv. és az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

közjogi helyzetére, az Országgyűlés Hivatala független és hatékony működéséhez fűződő kiemelkedő közérdekre tekintettel, valamint a más rétegeknél már bevezetett „életpálya-modellek” mintájára felépített saját életpálya kialakítása indokolja. Kiemelhető, hogy a jogalkotó szerint a módosítással „*kialakított életpálya-modell, előmeneteli rendszer tükrözi az országgyűlési köztisztviselői jogviszony presztízsét, megteremti az egyensúlyt a befektetett szaktudás, a minőségi munka és díjazás, valamint a különböző hatalmi ágakban dolgozók elismertsége között.*”⁵ Végül, a jogalkotási folyamat jelenleg utolsó állomásaként nevezhető meg a NAV személyi állományára kiterjedő jogállási törvény. A törvény indokolása gyakorlatilag két szempontot helyez előtérbe; egyfelől a teljes személyi állományt „leválasztja” a közszolgálat egyéb szolgálati jogviszonyainak szabályozásáról, másfelől kifejezi álláspontját a szervezet államigazgatási szerepköre kapcsán. Az indokolás megfogalmazása szerint „*a szervezet magas szakmai színvonalú működőképességének fenntartásához elengedhetetlen egy olyan illetmény- és előmeneteli rendszer felépítése, amely egészséges átmenetet képez a szolgálatot élethivatásként definiáló, és ennek megfelelően ellentételező hivatásos életpályák és a piaci viszonyok között.*”⁶

A vizsgált törvények céljai tehát jól rávilágítanak arra, hogy bár esetenként a jogalkotó több – egyébként fontos és releváns – célkitűzést is meghatározott (mint például a rendszerszemlélet érvényesítését), de minden esetben közös pontot jelentett az illetmény- és előmeneteli (vagy munkavégzési) rendszer fejlesztésére való törekvés, és ennek szervezeti szempontok mentén történő fragmentációja. A közszolgálati jogalkotás az Áttv. hatálybalépésétől kezdve láthatóan eltávolodott a különféle stratégiai programokban megfogalmazott célkitűzésektől, és az egységesítési szándék sokkal inkább az egyes közigazgatási szervek, ágazatok köré szerveződött, ami egyúttal a közszolgálati jogi szabályok differenciálódását is magával hozta.

Közszolgálati illetményrendszerek nemzetközi perspektívában

Mielőtt közelebbről szemügyre vennénk a vizsgált jogviszonyok előmeneteli és illetményrendszereit – amelyek a fenti elemzések alapján jól látható módon központi, modernizációs szerepet játszanak –, érdemes e kérdések vonatkozásában röviden áttekinteni a közszolgálati jog és személyzetpolitika nemzetközi trendjeit.

5 Az Ogytv. Módtv. általános indokolása.

6 A NAV személyi állományára vonatkozó törvény általános indokolása.

A szlovák soros EU elnökség az EUPAN együttműködés⁷ keretében a tagállamok központi közigazgatásainak és az Európai Bizottságnak az illetményrendszerét hasonlította össze 2016–2017-ben (Mikkelsen, Kudmilla-Števo ve & Dlesková, 2017). Az összehasonlító tanulmány a módszertani és a kutatási kérdések meghatározása után az illetményrendszerek számos aspektusát górcső alá veszi, foglalkozik az illetményrendszerek karakterisztikájával, kiszámíthatóságával és rugalmasságával, valamint a teljesítmény szerepével (továbbá a különféle illetményen kívüli juttatásokkal is; tanulmányunk e kérdéskört azonban csak érinti).

Az összehasonlító tanulmány az illetményrendszerek karakterisztikájával kapcsolatban megállapítja, hogy az illetmény/alapilletmény számítására többféle gyakorlat található a vizsgált közszolgálatokban. Az EUPAN együttműködésben részt vevő országok közül a legkevesebben (három tagállam) kompetenciaalapú díjazást alkalmaznak a központi közigazgatásban. A kutatás alapján a sorban második a munkaköralapú díjazás (hat tagállam). Harmadik leggyakrabban alkalmazott megoldás a besorolásalapú díjazás (kilenc tagállam). Ez a megoldás azon az elgondoláson alapszik, hogy az egyes besorolásokon belül több fizetési fokozat található, ami további előmeneteli lehetőségeket rejt magában. Második leggyakrabban alkalmazott megoldás a kötött fizetési fokozatok szerinti díjazás (tíz tagállam). Ennek kiindulópontja az illetményalap, amelyet a költségvetési szabályok állapítanak meg. A legtöbb EUPAN-tagállam úgynevezett sávós díjazási rendszert alkalmaz (16 tagállam). Ennek lényege abban áll, hogy az illetmény pontos összegét a közszolgálati jogi szabályok keretei (alsó és felső illetménysáv között) a munkáltató állapítja meg. Természetesen az alkalmazott megoldások jellege attól is függ, hogy az EUPAN-tagállamok közszolgálati inkább munkajogi (például Olaszország vagy Nagy-Britannia) vagy döntően közszolgálati jogi (például Franciaország) szabályokra épülnek-e. Sőt, olyan közszolgálatokat is találhatunk, ahol egyszerre megtalálható a munkajogi és a közszolgálati jogi foglalkoztatás is (például Hollandia vagy Lengyelország). Összegzésként tehát megállapíthatjuk, napjainkban egyre gyakoribb az európai közszolgálati rendszerekben a rugalmas, munkajogi jogintézményekhez közelítő illetménymegállapítás, és nagy többségben vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a díjazás nem feltétlenül merev, kötött szabályokon nyugszik. Ugyanakkor azt a következtetést is egyértelműen megtehetjük, hogy nem beszélhetünk egyetlen – az összehasonlító tanulmányban alkalmazott csoportosításnak (György, 2019) megfelelő – illetményrendszer-típus „egyeduralmáról” sem.

7 Az EUPAN (European Public Administration Network) egy informális együttműködési hálózat az Európai Unió tagállamai és egyéb megfigyelő államok számára, amely gyakran foglalkozik a közszolgálati személyzetpolitika különféle nemzetközi kérdéseivel.

Az illetményrendszerek kiszámíthatóságával, rugalmasságával – tehát az illetmény megállapítása és növekedése során számításba vehető kritériumokkal, feltételekkel, tényezőkkel – kapcsolatban az összehasonlító tanulmány megállapításai a következők szerint foglalhatók össze. A vizsgált EUPAN-tagállamok közül a legtöbb közszolgálati személyzeti rendszer még napjainkban is a szenioritást alkalmazza az illetménynövekedés fő elveként (15 tagállam). Emellett vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a szenioritással szemben inkább a betöltött beosztáshoz/pozícióhoz/munkakörhöz kapcsolódó felelősségi körök és tényezők (nyolc tagállam) vagy a beosztás/pozíció/munkakör betöltéséhez, illetve a feladatok ellátásához szükséges kompetenciák jellemzői (kilenc tagállam) a meghatározók. Az összehasonlító tanulmány szerint találhatunk olyan EUPAN-tagállamokat is, amelyekre az előbbiektől eltérően, inkább valamilyen egyéb kritériumok, feltételek (például egyéni vagy szervezeti teljesítményértékelés, ügyfélelégedettség, különféle érdemek stb.) játsszák a döntő szerepet az illetményben való előmenetel során (nyolc tagállam). Bármelyik tényezőről is beszélünk ezek természetesen nem kizárólagosan határozzák meg egy-egy illetményrendszer működési mechanizmusát; vannak olyan tagállamok, ahol egyszerre, kisebb-nagyobb mértékben több ilyen kritérium is jelen lehet az illetmény megállapítása és növelése során. Így például a lengyel közszolgálatban⁸ a közszolgálat vezetőjének⁹ rendelete alapján a közigazgatási szervek főigazgatóinak (munkáltatói jogkör gyakorlóinak) az alapilletmény pontos összege megállapításakor figyelembe kell venniük a munkakörértékelés eredményeit a tisztviselő által betöltött munkakör vonatkozásában (Itrich-Drabarek, 2015)¹⁰, a teljesítményértékelés (munkateljesítmény és kompetenciák értékelése) eredményeit¹¹, valamint a munkaerő-piaci körülményeket. Az összehasonlító tanulmány rámutat arra, hogy bár a legtöbb vizsgált államban rögzített kritériumrendszer

8 Lásd a lengyel közszolgálati törvény szabályait. Act of 21 November 2008 on civil service.

9 E pozíció rámutat a posztoszocialista közszolgálati személyzeti rendszereket ért hibrid hatásokra. A pozíció nagy valószínűséggel ugyanis nem kontinentális, hanem angolszász mintára került a lengyel közszolgálati törvénybe. Lásd: „Head of the Civil Service”, vesd össze „Szef Służby Cywilnej”. Közös jellemzője a brit és a lengyel közszolgálatban is, hogy hatásköre – bár teljesen eltérő jogrendszerrel beszélhetünk a két állam esetében – a miniszterelnök közszolgálati feladatainak ellátásában való erőteljes közreműködésre terjed ki. A közreműködés formái természetesen eltérők; míg a brit közszolgálatban a közszolgálat vezetőjének alapvető feladata leginkább a miniszterelnök és a kabinet számára tanácsokat adni, valamint ellátni mindazt a hatáskört, amivel a miniszterelnök megbízza, addig a lengyel közszolgálati törvény szerint a közszolgálat vezetője felelős többek között a személyzeti igazgatás irányításáért, illetve a közszolgálati jogi jogszabályok tervezeteinek előkészítéséért.

10 Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service; Ordinance no 57 of the Prime Minister of 24 July 2015 amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service.

11 A teljesítményértékelés szabályozása során minden bizonnyal a Kttv. megoldásai is hatottak a lengyel jogalkotókra. Lásd: Regulation of the Prime Minister of 4 April 2016 on the terms and procedure of periodical evaluations of civil servants and civil service employees.

szerint történik a díjazás, ám számos tagállam esetében lehetőség van bizonyos mértékű eltérésekre – a Kttv. terminológiáját kölcsönözve „alapilletmény-eltérésekre” vagy „személyi illetményekre” (van, ahol csak a politikai váltógazdálkodás szereplőire; ugyanakkor olyan tagállam is akad, ahol a teljes tisztviselői karra vonatkoznak ezek az eltérési lehetőségek). Ennek diszfunkcionalitásai mutathatók ki Szlovákia korábbi példája alapján. A szlovák közszolgálatban az alapilletmény összege bár kötött volt¹², de a különféle illetménykiegészítések, juttatások és pótlékok köre és megállapítása idővel követhetetlenné vált. Csak egy plasztikus példát kiemelve: a diszkrecionális jogkörben meghatározott egyéni pótlék összege elérhette a törvényben meghatározott fizetési fokozat szerinti alapilletmény 100%-át (Staroňova, 2016)¹³, de akár meg is haladhatta azt egyes esetekben (Nemec, 2018).

Az egyéni teljesítmény, és annak értékelése¹⁴ vonatkozásában a tanulmány kiemeli, hogy a kutatásban megkérdezett 30 tagállamból mindössze 19 tagállam rendelkezik formálisan is meghatározott szabályokkal a teljesítményértékelésen alapuló illetményrészre nézve. Jelentős eltérések tapasztalhatók ugyanakkor azon tagállamok között, amelyek rendelkeznek ilyen illetményrészsel. Közülük van, ahol igencsak összetett módon, csoport- vagy projektszinten történik a tisztviselők teljesítményalapú illetményrészének megállapítása (például a német vagy a holland közszolgálatban). Ezekben a rendszerekben összességében kisebb a teljesítményalapú illetményrész szerepe a díjazásban. Ellenben találkozhatunk olyan személyzeti rendszerekkel is, ahol az illetménynek rendszeres eleme a teljesítményalapú díjazás (erre hozza a tanulmány példaként a svéd vagy a finn közszolgálatot).

A közszolgálati életpályák „jogalkotói” megközelítésének fő elemei a magyar közszolgálati jogban. Előmeneteli és illetményrendszerek a közszolgálati jogban

A nemzetközi tendenciák bemutatását követően elsősorban a korábban már felvázolt közszolgálati jogállások illetmény- és előmeneteli rendszereit hasonlítjuk össze, keresve a választ a bevezető gondolatok között feltett kérdéseinkre.

12 A jogalkalmazási gyakorlat a korábbi közszolgálati törvényen alapul. Lásd: Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service. Azóta ezt a törvényt 2017-ben felváltotta egy új (Act No. 55/2017 Coll. on Civil Service).

13 Alacsonyabb fizetési fokozatokat betöltő köztisztviselő esetében 40%-ban korlátozva volt ennek mértéke.

14 Szintén a szlovák soros EU elnökség alatt készült egy összehasonlító tanulmány a teljesítményértékelés témakörében (Staroňova, 2017).

Az összehasonlítás során a rendszerek rövid jellemzésére, ezen belül a tisztviselők illetményben való előrehaladását biztosító kritériumok, feltételek és tényezők szerepének vizsgálatára¹⁵ helyezzük a hangsúlyt.

Elsőként – már csak a történeti hűség és időbeli sorrendiség miatt is – a Kttv. illetmény- és előmeneteli rendszerét, főbb jogintézményeit és szabályait vizsgáljuk meg. A tanulmányban érintett közszolgálati törvények közül a Kttv. hordozza magán leginkább a zártabb közszolgálati rendszerekre jellemző karrierjegyeket. A törvény szerint az előmenetel történhet besorolásban, címekben, ugyanakkor értelmezhető vezetői pozícióban is. A besorolásban történő előmenetel részének tekintjük alapvetően az illetményben való előmenetelt. Az illetmény három összetevőből áll; alapilletményből, illetménykiegészítésből, és különféle illetménypótlékokból. Az alapilletmény az illetmény legnagyobb részösszegét teszi ki. Fontos, hogy ez az illetményelem teremti meg az összefüggést az illetmény és a besorolásban való előmenetel között, ugyanis az alapilletmény összegét a (besorolási fokozatokon belül található) fizetési fokozatokhoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata adja. A köztisztviselői illetményalap egy fix összeg, amelyet minden évben a költségvetési jog határoz meg, és amellyel kapcsolatban szükséges megemlíteni, hogy immár több, mint tíz éve változatlan mértékű (38 650 forint). A besorolásban (illetményben) való előmenetelt elsősorban két tényező befolyásolja; az egyik a tisztviselő iskolai végzettsége, a másik pedig a tisztviselő jogviszonyban eltöltött szolgálati ideje (vagyis a szenioritás). Az iskolai végzettség a tisztviselő besorolási osztályát, a szenioritás pedig a tisztviselő besorolási fokozatát (és azon belül is fizetési fokozatát) határozza meg (azzal, hogy a besorolási fokozatok közötti előrelépésnél a teljesítményértékelésnek, és a jogszabályi vagy a munkáltató által meghatározott feltételeknek egyaránt jelentőségük van). Az illetménykiegészítés mértéke fejezi ki a közigazgatási szerv hierarchiában betöltött szerepét, súlyát. E jogintézménnyel kapcsolatban ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy szerepe a Kttv. hatályának folyamatos „kiüresedése” nyomán lényegében jelentőségét veszítette. Itt utalunk arra, hogy a Kttv.-ből „kiváló” személyi rétegekre vonatkozó közszolgálati törvények átvették ugyan a jogintézményre vonatkozó rendelkezéseket (bár nem illetménykiegészítés néven, hanem az illetmény összegebe épülő módon), ám nem helyezték hatályon kívül azok Kttv.-ben „ragadt” szabályait.¹⁶ Az alapilletmény és az illetménykiegészítés együttes összegének

15 Itt Kártyás Gábor egy korábbi kutatás során már alkalmazott vizsgálati szempontjait vesszük alapul. Szempontjaink ennek mentén: az iskolai végzettség, a szolgálati idő, a munkáltató személye, a nyelvtudás, a betöltött munkakör/álláshely jellemzői, a munkáltató mérlegelése és a tisztviselő egyéni teljesítménye (Kártyás, 2019b).

16 Ez más jogintézmények kapcsán is fennálló jogalkotási probléma (Hegyesi & Juhász, 2021).

legalább a garantált bérminimum összegét kell elérnie. A Kttv. rendszerében a nyelvtudás és a betöltött munkakör értékének, nehézségének ellentételezése leginkább az illetménypótlékok körében fejeződik (pontosabban fejeződött) ki (ugyanis a munkaköri pótlék szabályait a Kit. hatályba lépése után – más „kiüresedett” szabályokkal ellentétben – hatályon kívül helyezte a jogalkotó). A törvény az úgynevezett kiemelt és nem kiemelt nyelvek ismeretét jutalmazza. Említést érdemel, hogy a kiemelt nyelvek ismerete esetén a pótlék alanyi jogon jár a tisztviselő részére. A munkáltató mérlegelése és a tisztviselő teljesítménye számos ponton visszaköszön annak ellenére, hogy mint említettük a Kttv. előmeneteli és illetményrendszere számít a vizsgált törvények körében a leginkább kötöttek. A munkáltató mérlegelése szerepet kap(hat) többek között az illetménykiegészítés, a pótlékok, az alapilletmény-eltérítés, a személyi illetmény megállapítása, valamint az előmenetel gyorsítása vagy lassítása során is. Lényeges, hogy a munkáltató mérlegelése besoroláskor még nem, hanem csak később jelenik meg (Kártyás, 2019b). A tisztviselő teljesítménye formálisan a teljesítményértékelés keretében mutatkozik meg. A teljesítményértékelés és az illetményrendszer leginkább az alapilletmény-eltérítésnél kapcsolódik össze, hiszen itt kifejezetten a teljesítményértékelés eredményét kell figyelembe venni a jogkövetkezmények megállapításához. (Az alapilletmény-eltérítésre ugyancsak találhatunk olyan szabályokat, amelyek valójában már nem alkalmazandók a Kttv. hatálya alól időközben kikerülő személyi rétegekre.)

Másodsorú érdekes az országgyűlési köztisztviselők illetményrendszerét görcső alá venni. A Kttv. úgy fogalmaz, hogy törvény eltérő rendelkezése hiányában az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének közszolgálati jogviszonyára is alkalmazni kell a rendelkezéseit. Elsősorban az Ogytv. tartalmazza a Kttv.-hez képest eltérő rendelkezéseket. Az országgyűlési köztisztviselők előmenetele szintén besorolásban (illetményben), címekben és vezetői pozícióban történhet. Mindazonáltal a Kttv. előmeneteli és illetmény szabályainak többsége nem alkalmazható az országgyűlési köztisztviselők jogállására nézve, amelyekre az Ogytv. javarészt saját szabályokat állapít meg (kivételek találhatók, példaként hozhatjuk erre a közigazgatási alapvizsgára vonatkozó rendelkezések nagy részét). Az Ogytv. szabályai alapján tehát az országgyűlési köztisztviselőt a betöltött munkaköréhez szükséges iskolai végzettsége és a közszolgálati jogviszonyban töltött ideje alapján a megfelelő besorolási osztály, megfelelő besorolási fokozatába kell sorolni. Akárcsak a Kttv. esetében, úgy itt is főleg az iskolai végzettség dönt a besorolási osztályba való bekerülésről. A törvény négy osztályt különít el egymástól. Ebből kettő igazodik az iskolai végzettséghez, a másik kettő a speciális (vezetői és cím-beli) előmeneteli formákhoz kötődik. Jelentős különbség azonban a Kttv.-hez

képest, hogy ez esetben a besorolási osztályokon belül csak besorolási fokozatokat találhatunk, fizetési fokozatokat pedig nem. Az előmeneteli feltételek és mechanizmusok egyebekben nagyon hasonlítanak a Kttv.-ben megismertekhez, tehát a besorolási fokozatok közötti előmenetel elsősorban a szolgálati időn alapszik, amit a teljesítményértékelés és a jogszabályi vagy a munkáltató által meghatározott feltételek teljesítése egészít ki. Az illetmény a Kttv.-től eltérően két illetményelemből, az alapilletményből és az idegennyelv-tudási pótlékból tevődik össze. Ez esetben – illetménykiegészítés hiányában – az alapilletmény összegének kell legalább a garantált bérminimum összegét elérnie. Az egyes besorolási osztályok besorolási fokozataihoz itt is növekvő szorzószámok tartoznak, és szintén a besorolási fokozathoz tartozó szorzószám és az illetményalap szorzata határozza meg a besorolási fokozathoz tartozó alapilletményt. Ezzel el is érkeztünk az Ogytv. leglényegesebb különbségéhez a Kttv.-vel való összehasonlításban. Az illetményalapot ugyanis a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeg adja¹⁷, és nem a költségvetési törvényben rögzített köztisztviselői illetményalap testesíti azt meg. A Kttv. teljesítményértékelési szabályait viszont alkalmazni kell (de lehetőség van ettől eltérő szabályokat alkotni az Országgyűlés Szervezeti és Működési Szabályzatában), s erre építve alapilletmény-eltérítésre is van lehetőség (az Ogytv. sajátos rendelkezései szerint). Az országgyűlési köztisztviselő a Kttv. szerinti kiemelt nyelvek (egy része)¹⁸ közül egy nyelv tekintetében, az igazolt nyelvvizsga fokozata szerinti mértékű pótlékra jogosult.

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) személyi állományára vonatkozó szabályokat, ezen belül az előmeneteli és illetményszabályokat az Ásztv. és a Kttv. tartalmazza. A Számvevőszék személyi állománya elnökből, egy alelnökből, vezetőkből, számvevőkből, és az Mt. hatálya alá tartozó munkavállalókból áll. Az imént felsorolt személyi kategóriák közül a számvevőkre vonatkozó szabályokat érdemes közelebbről szemrevételeznünk. Mindenekelőtt érdemes megnéznünk, hogy az Ásztv. hogyan határozza meg a Kttv.-vel való viszonyát. Egyrészt a Kttv. szerint a szabályai törvény eltérő rendelkezésének hiányában nem terjednek ki a Számvevőszéknél foglalkoztatottakra. Másrészt az Ásztv. felsorolja a Kttv. azon rendelkezéseit, amelyeket a Számvevőszék vezetőinek és számvevőinek jogviszonyára az Ásztv.-ben nem szabályozott kérdésekben megfelelően mégis alkalmazni kell. Ezek alapján a Kttv. besorolásban

17 2020. január–decemberben a bruttó átlagkereset 403 600 forint volt.

18 Amíg ugyanis a Kttv. szerint kiemelt nyelvek tekintendő az angol, német, francia, orosz, kínai, arab, addig az Ogytv. szerint csak az angol, német és francia nyelv értékelhető ekként.

(illetményben), címekben és vezetői pozícióban való előmeneteli szabályait sem lehet alkalmazni. Mindez tehát azt jelenti, hogy e jogintézmények tekintetében az Ásztv. speciális rendelkezései alkalmazandók. A díjazásra vonatkozó szabályok közül lényegében – az Ogytv.–Kttv. viszonyában tapasztalható módon – elsősorban munkajogi jellegű (például a kerekítésre, az illetmény kifizetésére vagy az illetmény védelmére irányadó) szabályokat kell alkalmazni. A számvevőt kinevezésében a számvevő kategóriák valamelyikébe kell besorolni. A számvevő besorolásának további szabályait a Számvevőszék szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Az előmenetel – nem automatikus, és nagyban a munkáltató mérlegelése alakítja – értelmezhető a számvevői besorolások között, vezetői és szakértői vonalon. A Kttv.-től és az Ogytv.-től eltérően lényeges különbség, hogy a (többek között illetményben való) előmenetel során sem érvényesül a szenioritás elve. A számvevő illetménye alapilletményből áll (vezetők esetében további különös szabályok érvényesülnek, így például alapilletményük vezetői illetménypótlékkal egészül ki). Az alapilletmény összegét a számvevői besorolási kategóriákhoz rendelt szorzószámok és a számvevői illetményalap szorzata teszi ki. Az Ásztv. az Ogytv.-vel egyező megoldást alkalmaz az illetményalap mértékének meghatározására nézve azzal, hogy a számvevői illetményalapnak a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset összegével megegyező összeget tekint. A számvevők teljesítményértékelése fogalmi szinten a Kttv. definícióját veszi alapul.¹⁹ Fontos különbséget jelent ugyanakkor a Kttv. és egyúttal az Ogytv. rendelkezéseihez képest is az, hogy a Számvevőszék elnöke a számvevő alapilletményét a munkája értékelésétől függően legfeljebb 60%-kal emelheti meg, vagy legfeljebb 10%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg. Az Ásztv. Módtv. bürokráciacsökkentési célokra hivatkozással kivezette mind az idegennyelv-tudási, mind a képzettségi pótlékokat (amelyek beépültek az alapilletmény összegébe).

Az előmenetel dinamikáját a Kit.-ben – a Kttv.-vel és Ogytv.-vel szemben – nem a kormánytisztviselő iskolai végzettsége és szolgálati ideje, hanem az álláshely jellemzői – így például az álláshely betöltésének szakmai feltételei – alakítják.²⁰ Ez egyben azt is jelenti, hogy az álláshelyen belül nincsenek horizontális előmeneteli lehetőségek (fokozatok), és a kormánytisztviselő előrelépése sem garantált. Így az előmenetel sokkal inkább csak az egyes – eltérő jellemzőkkel „felvértezett”, magasabb besorolási kategóriákba sorolt, s vélhetően

19 A Kttv. 130. § (1) bekezdése a következőképpen szól: „A kormánytisztviselő munkateljesítményét a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva írásban értékeli (teljesítményértékelés).”

20 Az alpont helyenként kiemeléseket tartalmaz a következő írásból: (Ludányi & S. Horváth, 2021).

összetettebb feladatok ellátását igénylő – álláshelyek között, lényegében vertikálisan értelmezhető (ehhez hasonló a számvevői besorolási rendszer). Az egyes álláshelyek közötti előmenetel azonban szintén nem automatikus. A Kit. ehhez igazodóan új illetményrendszert vezetett be, és szakít a szenioritáson alapuló, kötött besoroláshoz illeszkedő illetményelőmeneteli rendszerrel. A törvény szerint a besorolás úgynevezett álláshelyre történik, ami a kormányzati igazgatási létszámgazdálkodás alapegységét jelenti. Hatféle besorolási kategória (ügyintéző, szakmai vezető, szakmai felső vezető, biztosi jogviszonyban álló személy, tanácsadó, illetve politikai felső vezető) különböztethető meg az álláshelyek bázisán, amelyből az ügyintéző kategória további besorolási fokozatokra bontható. E kategóriák között az illetményelőmenetel nem automatikus (a munkáltatói jogkör gyakorlója dönt arról, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolási kategóriába tartozzék, azaz egészen pontosan, hogy milyen állás helyen dolgozzék). Az illetményt úgy kell megállapítani, hogy az az álláshely besorolási kategóriájához tartozó illetménysáv alsó és felső határa közzé essen. A Kit. két illetménytáblát tartalmaz: az első a minisztériumoknál foglalkoztatott kormánytisztviselőkre vonatkozik, míg a második a kormányzati főhivatalok, központi hivatalok, valamint fővárosi és megyei kormányhivatalok kormánytisztviselőire. Fontos az illetmény megállapításának módjával kapcsolatban megemlíteni, hogy az illetmény pontos összegének kialakításakor a feleknek lehetőségük van – még ha az illetménysávok ennek korlátot is szabnak – egyfajta béralkura (szemben valamennyi korábban említett, hellyel-közzel kötött illetménymegállapítás szabályaival). A munkáltató jogkörének egyetlen korlátja – a munkajogi jellegű garanciákon túl – a szakszerűség elve, amely meghatározza, hogy a kormánytisztviselő illetményét a munkáltatói jogkör gyakorlójának a szakmai képességek, a képzettség, a gyakorlat, valamint a teljesítmény alapján kell megállapítania. Lényeges tehát, hogy az illetmény nem különféle komponensekből tevődik össze, hanem egy összegből áll. Ez azzal is együtt jár, hogy az illetmény számítása sem függ az illetményalap összegétől és a fizetési fokozatokhoz kapcsolódó szorzószámoktól (tekintve, hogy a Kit.-ben nincsenek fizetési fokozatok és szorzószámok). Az illetményhez illetménykiegészítés és illetménypótlékok sem kapcsolódnak, tehát azt mondhatjuk, hogy egyedül az „alapilletmény” található meg. Annak ellenére ugyanakkor, hogy a Kit. nem használja az illetménykiegészítés jogintézményét – mint ahogy azt a már említett Kttv. teszi, és tette korábban a kormánytisztviselőkre vonatkozólag is –, különbségek kiolvashatók a kormányzati igazgatási szervek hierarchiája alapján. A sávokhoz kapcsolódó iskolai végzettség szintjének meghatározása azonban a kormányzati igazgatási szerv feladata, és nem az illetményrendszer kötelező tartalmi eleme. Ugyanez elmondható az illetménypótlékokról is.

A kormánytisztviselő személyes képességei vagy a szervezeti sajátosságok szintén munkáltatói mérlegelés eredményeként épülhetnek be a díjazásba. Az illetmény teljesítményértékelés alapján módosítható. Az alapilletmény-eltérítés jogintézménye *expressis verbis* azonban nem található meg a Kit.-ben (ugyanakkor ehhez nagyon hasonló szabályokat felfedezhetünk). Bár tanulmányunk nem terjed ki az illetményen felüli juttatások elemzésére, ugyanakkor az érdemelismerésekről röviden szólnunk kell, hiszen ezek bizonyos szempontból – ami az „egyéniesítési” szándékot illeti – a korábbi illetmény (elsősorban az illetménypótlékokra vonatkozó) szabályokat, a címadományozást, illetve a címekben való előmeneteli lehetőségeket hivatottak helyettesíteni.²¹

A jogalkotó a Küt. besorolási- és előmeneteli rendszerének alapelveit a Kit. alapján alakította ki. Ez azt jelenti, hogy a munkavégzés alapegysége itt is az álláshelyalapú létszámgazdálkodás (az önállóság és autonómia követelményeihez természetesen igazodik a Küt., és így nem találhatunk például központosított álláshelyállományba tartozó álláshelyeket e szervei körben). A Küt. illetmény-, érdemelismerési és teljesítményértékelési rendszere ugyancsak az előbbi alpontban bemutatott megoldásokat tükrözi. Az illetményrendszer itt a különleges jogállású szervek tipológiája alapján kétféle illetménytáblába rendeződik, és kiegészül egy további szervei körrel; azaz az illetménykiegészítés klasszikus differenciáló szerepét ez esetben is a sávós díjazási rendszer fejezi ki. Ennek megfelelően magasabb értékű sávok szerepelnek a Köztársasági Elnöki Hivatalnak és az Alkotmánybíróság Hivatalának álláshelyi besorolásai mellett. A Küt. ugyanakkor alacsonyabb értékű sávokat állapít meg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, a Nemzeti Választási Iroda, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság köztisztviselői számára. Ezen felül, harmadik kategóriaként jelenik meg a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, és a Közbeszerzési Hatóság. Ez utóbbi szervezetekben – minden bizonnyal piaci, versenyképességi okok miatt – a köztisztviselők közszolgálati jogviszonya közszolgálati munkaszerződéssel jön létre. A közszolgálati munkaszerződés jellegéből következik (és a Küt. rögzíti is), hogy a felek többek között a köztisztviselő illetményéről ennek keretében állapodnak meg (az Mt. mintájára, a két fentebb említett szervei körre irányadó sávós illetményrendszertől függetlenül).

21 Érdemelismerésekről ugyan nem rendelkeztek korábban a szűkebben vett közszolgálat jogállási törvényei, azonban a jogintézmény mégsem teljesen ismeretlen a tágabban vett közszolgálati jog területén (elég csak például a Hszt. érdemelismerési rendszerére, és annak terminológiai sajátosságaira gondolni).

A Riasztv. által módosított Hszt. – pontosabban annak XXVIII/A. fejezete – szerint a rendvédelmi alkalmazottak előmenetele többféleképpen történhet: általánosan egyrészt lehetőséget kell biztosítani a munkaköri kategórián belüli fizetési fokozatokban történő előmenetelre, másrészt a magasabb munkaköri osztályba vagy magasabb munkaköri kategóriába tartozó munkakörbe lépésre. A rendvédelmi alkalmazottak besorolása tehát a munkaköri osztály, munkaköri kategória és a munkakör fogalmak alapján történik. Az egyes munkaköri egységekbe történő besorolás és előmenetel különféle tényezőkön nyugszik. Amíg a munkaköri osztályban és kategóriák között történő előmenetel elsősorban az iskolai végzettségen, illetve a munkakör jellegén alapszik, addig a fizetési fokozatokban történő előmenetel alapja a szénioritás. Az egyes munkaköri kategóriákba tartozó, és a rendvédelmi alkalmazott által betölthető munkaköröket a rendvédelmi szerv vezetője határozza meg. Az előmenetel általános feltétele a következő fizetési fokozathoz meghatározott feltételek teljesítése (amiről a Kttv. vagy az Ogytv. kapcsán már szóltunk), a munkakör ellátásához szükséges gyakorlati tapasztalat, készségek és kompetenciák megléte, illetve a munkáltató által meghatározott szintű teljesítményértékelés (ehhez hasonló feltételről is tettünk már feljebb említést). A Riasztv. összességében tehát egy érdemalapú előmeneteli rendszert honosított meg (természetesen teljes egészébe nem nélkülözi az automatizmusokat és a munkáltató mérlegelését sem), amely vegyíti a Kttv., a Hszt., illetve – majd látni fogjuk, hogy a Kit. vagy a Küt. – egyes rendszerelemeit. A munkaköri előmenetel mellett beszélhetünk olyan speciális előmeneteli formákról is, mint a vezetői vagy a felsőfokú végzettségűek kiemelt munkaköri kategóriába történő, „szakértői” előrelépése. A rendvédelmi alkalmazott illetménye alapilletményből és illetménypótlékokból tevődik össze. A rendvédelmi alkalmazott alapilletményének pontos összegét – tekintetbe véve az előmeneteli szabályok ismertetésénél elmondottakat –, a besorolása szerinti munkaköri kategória megfelelő fizetési fokozatának alsó és felső határa között kell megállapítani. A Riasztv. – akárcsak a legtöbb fent is vizsgált jogállási törvény – elmozdul a nyitottabb rendszerekre jellemző javadalmazási gyakorlat irányába, az illetmény pontos összegének megállapítása ugyanis a munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelésére marad. A rendvédelmi alkalmazott illetményének – alsó és felső illetménysáv közötti – felülvizsgálatára évente lehetőség van, ami alapján magasabb, de akár alacsonyabb illetmény is megállapítható a tárgyévben számára. A rendvédelmi alkalmazottak esetében is érvényesül az a – fentebb már érintett – rendezőelv, amely a pótlékok számának csökkentését irányozza elő. Szükséges megemlítenünk, hogy az idegennyelv-tudási pótlék kizárólag a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában jöhet szóba.

A magyar közszolgálati jogalkotás legújabb „terméke” a NAV szjtv. Az NAV szjtv. elsődleges célja az volt, hogy a szervezeti integrációs folyamatokat követően a személyi állomány integrációja is megvalósuljon (Kiss & Hazafi, 2019). Ennek érdekében egy olyan új, adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony jött létre, ami a pénzügyőrökre és a kormánytisztviselőkre – figyelemmel azok sajátos követelményeire – egyaránt vonatkozik. A NAV szjtv. a Riasztv.-hez hasonlóan munkaköri besorolási és előmeneteli rendszert alkalmaz. Az egyes munkakörök besorolását – a Riasztv. elgondolásához hasonló módon – a NAV vezetője a foglalkoztatási szabályzatban állapítja meg. A foglalkoztatott által betölthető munkakörök a vezetői munkakörök, az I. besorolási osztályba tartozó munkakörök, valamint a II. besorolási osztályba tartozó munkakörök. A foglalkoztatottnak a szolgálati pályán tervszerű előmeneteli lehetőséget kell biztosítani a besorolási kategórián belüli fizetési fokozatban, a pénzügyőri státuszú foglalkoztatottak tekintetében rendfokozatban, továbbá a magasabb besorolású munkakör eléréséhez. Az előmenetel általános feltételei nagyon hasonlítanak a Kttv.-nél, az Ogytv.-nél és a Riasztv.-nél már említettekhez azzal a többlettel, hogy itt a különféle alkalmassági (például fizikai vagy pszichológiai) feltételek nagyobb szerephez jutnak. A foglalkoztatott illetménye alapilletményből áll, valamint időpótlékból, munkaköri pótlékból, és egyéb illetménypótlékokból állhat. Mindez arra utal, hogy a NAV szjtv. bizonyos mértékben visszakanyarodik a Kttv. (és ennek „szellemi előzményeként” a Ktv.) által „lefektetett” illetményrendszer alapjaihoz. Abban ugyanakkor már inkább a Kit. újító „vonalát” követi, hogy az alapilletmény pontos összegét nem valamiféle illetményalapból történő számítás adja, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg. Ennek során a munkáltatói jogkör gyakorlója a foglalkoztatott besorolása szerint megállapított fizetési fokozatához tartozó sávon belül a munkaköri feladatok szempontjából jelentős tapasztalat, végzettség, egyéb képzés, nyelvtudás, valamint a munkakör ellátásához kapcsolódó felelősség alapján hozza meg a döntését. A senioritás nemcsak a fizetési fokozatok közötti előrehaladásnál, hanem az időpótlék esetében is megjelenik. Ugyancsak – ha az alkalmazott terminológiát és jogtechnikai megoldásokat vesszük alapul – elsősorban a Kttv.-t „idézi”, hogy a NAV szjtv. szabályozza az illetményeltérítést, a személyi illetmény jogintézményét, de számos Kttv.-ben is ismeretes pótléktípus megtalálható a jogszabály rendelkezései között (ilyen például az éjszakai pótlék). Kiemelést érdemel, hogy az illetményen kívüli juttatások rendszere rendkívül széles körű. A törvény – a Kttv.-től eltérően – e helyütt kezeli a szakmai címeket és az elismeréseket. Ez utóbbiak alatt azonban csak részben értendők a Kit. és a Küt. érdemelismerési rendszerének egyes elemei (például az elismerő oklevél), és itt sokkal inkább a Kttv. egyes pályagyorsító eszközeire

kell gondolnunk (például a várakozási idő csökkentésére). Az új törvény – mindent egybevetve – a szabályozás „életpálya” jellegét (így például a szolgálati idő szerepét, a tervszerű előmenetelt) megtartja, ugyanakkor a korábbi kötöttségeket jelentősen oldja, és rugalmasabb megoldásokat vezet be (így például bár megtartja az előmenetel során a szenioritást, ám szakít az illetményalapból történő alapilletmény-számítással).

Következtetések

Tanulmányunkban a közszolgálati jogalkotás utóbbi években tapasztalható „extrém” ütemét tekintettük át, elsősorban a közszolgálati életpálya fogalmának jogalkotói értelmezésén, azaz az előmeneteli és illetményrendszerek szabályozásán keresztül. Kiindulópontunk volt, hogy a közszolgálati törvények mögött meghúzódó jogpolitikai célok a közszolgálati életpálya fogalmát gyakran leegyszerűsítő módon értelmezik, és egy-egy új életpálya bevezetését elsősorban valamilyen bérpolitikai intézkedés eszközének tekintik. Ez persze nem minden esetben jelenti azt, hogy csak az előmeneteli és illetményszabályokat érintik ténylegesen a változások (sőt, de ez már egy másik kutatás lapjaira tartozik). Ám a jogalkotó értelmezése sokszor ennek indokoltságát emeli ki. Ezzel összefüggésben a bevezető gondolatok között a következő főbb kutatási kérdéseket fogalmaztuk meg: vajon melyik alkalmazott rendszermegoldás illeszkedik „jobban” a közszolgálati jogalkotás nemzetközi trendjeihez? Milyen jogi és személyzetpolitikai megoldásokat alkalmaz egyik vagy másik szabályozási irányvonal? Végül, a differenciálódás hozzájárulhat-e a közszolgálati életpályák modernizálásához? Egyáltalán, beszélhetünk-e ebben az esetben „kijegecesegett” megoldási útvonalokról vagy egyelőre sokkal inkább valamiféle „poszt-bürokratikus” útkeresés szemtanúi vagyunk?

Az életpálya fogalmát először tudományos szempontból vizsgáltuk meg. Ennek alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a közszolgálati életpálya nem jelent(het) egyet pusztán az előmenetel és díjazás reformjával vagy egy-egy igazgatási ágazatban bevezetett bérpolitikai intézkedéssel. A fogalomnak ugyanis több összetevője van (így például a minősítés vagy a jogviszony megszűnése, megszüntetése), ami a kiszámítható karrier kialakítására irányuló közjogi jellegű szabályozáson keresztül értékelhető. A fogalom jogalkotói értelmezésére az érintett közszolgálati törvények általános indoklásait tekintettük át. Ezek azonban jól rávilágítottak arra, hogy bár esetenként a jogalkotó több jogszabályi célkitűzést is meghatározott, de valamennyi esetben a közös pontot az illetmény- és előmeneteli (vagy munkavégzési) rendszer fejlesztésére való

törekvés, és ennek szervezeti szempontok mentén való fragmentációja jelentette. Megállapítottuk, hogy a közszolgálati jogalkotás egyre eltávolodott a különféle stratégiai programokban megfogalmazott célkitűzésektől, és az egységsítési szándék sokkal inkább az egyes közigazgatási szervek, ágazatok köré szerveződött, ami egyúttal a közszolgálati jogi szabályok – így az előmeneteli és illetményszabályok – differenciálódását is magával hozta.

Az előmeneteli és illetményrendszerek vizsgálatát a nemzetközi tendenciák feltárásával kezdtük. Ennek alapján megállapítottuk, hogy napjainkban egyre gyakoribb az európai közszolgálati rendszerekben a rugalmas, munkajogi jogintézményekhez közelítő illetménymegállapítás, és nagy többségben vannak azok a személyzeti rendszerek, ahol a díjazás nem feltétlenül merev, kötött szabályokon nyugszik. Ugyanakkor arra is utaltunk, hogy számos karakterű illetményrendszer fellelhető a nemzetközi térben. Mint ahogy bemutattuk, ez a fajta „változatosság” a díjazási kritériumok, feltételek és tényezők alkalmazására szintén elmondható.

A nemzetközi tendenciák bemutatását követően a magyar (közigazgatási) közszolgálati jogalkotás elmúlt éveit vettük mikroszkóp alá. Az összehasonlítás során a rendszerek rövid jellemzésére helyeztük a hangsúlyt. Számos szabályozási megoldást azonosítottunk a magyar közigazgatáson belül (bár hangsúlyozandó, hogy ez esetben egyetlen közigazgatásról, és nem egy európai körképről beszélünk). Az összehasonlítás egyértelműen rámutatott arra, hogy szinte egyik jogállási törvény sem alkalmaz a másikkal egyező előmeneteli és illetményrendszert. Amíg vannak olyan törvények, amelyek klasszikus közszolgálati jogi előmenetelhez kötik a díjazást, addig mások ettől függetlenül, a munkáltató megítélésére bízzák a döntést. Egyik rendszer többféle előmeneteli formát megkülönböztet, míg a másik lényegében nem is szabályozza ilyen módon az előmenetelt. Egyik törvény több komponensű illetményt alkalmaz, a másik egyszerűt. Van, ahol fix illetményalap adja az illetmény/alapilletmény összegét, de van olyan is, ahol nincs szerepe az illetményalapnak a fizetések meghatározásakor. Amíg egyik ágazat esetében az illetményalapot a költségvetési törvény határozza meg, addig másik esetben a bruttó átlagkeresethez kötődik az illetmény alapja. Találkozhatunk olyan jogállással, ahol az alapilletmény a besorolási osztályokhoz és fizetési fokozatokhoz kötődik, ám olyat is találhatunk, ahol a munkaköri osztályokhoz és kategóriákhoz kapcsolódik, továbbá olyat is, ahol alsó és felső illetménysávokon belül kell az illetmény pontos összegét megállapítani. Sőt, olyat is találhatunk, ahol ezek valamilyen arányú vegyítését alkalmazzák. A felsorolást még hosszasan folytathatnánk, ami azonban rámutat a lényegre; ez a sokféle előmeneteli és illetményrendszer ugyanannak a közigazgatásnak a részét képezi, csak éppen annak egyik és másik igazgatási

ágára vonatkozik. Ez óhatatlanul felveti azt a kérdést, hogy vajon van-e ennyi különbség az egyes igazgatási ágak jellemzői között, ami indokolja ezt a sokféle szabályozást? Megítélésem szerint ez inkább „költői” kérdés. A sokféle szabályozás ugyanis nemcsak az egységes közszolgálat eszménye miatt, valamint a jogalkotási és jogalkalmazási szempontok oldaláról fontos. A szabályozás praktikus következménye, hogy az egyes ágazatok illetményösszegei között akár lényeges – az ellátott feladatok eltéréseit meghaladó – különbségek is megjelenhetnek. Összegzésképpen elmondható, hogy akárcsak az európai közszolgálati rendszerek összefüggésében, úgy a magyar közigazgatás esetében sem beszélhetünk „kijegecsedett” megoldásokról. Másképpen úgy is megfogalmazhatjuk, hogy ahány jogalkotó, annyiféle megoldás található. A nemzetközi tendenciák és a magyar jogalkotás megoldásait integrálva javasolható egy olyan rendszer kialakítása, amelyben az előmenetel és a díjazás ugyan megőrzi a modern polgári közszolgálati jog vívmányait (így főleg az érdemeket és a főbb garanciákat), vegyítve a rugalmasabb jogintézmények nyújtotta lehetőségekkel (kiküszöbölve ez utóbbiak veszélyeit). Ez a rendszer azonos alapelveken és egységes módszertanon alapulna, ami mindemellett lehetővé tenné az igazgatási ágazatok, közigazgatási szervek és tisztviselői rétegek közötti eltérések okozta, szükséges különbségtételt is.

Felhasznált irodalom

- Bognár L. (2021). *Közszolgálati jog II. A rendvédelmi szervek szolgálati joga*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet.
- Böszörményi J. (2016). *Illetmény- és előmeneteli rendszerek a közszférában. A közszolgálati tisztviselőkre és állami tisztviselőkre vonatkozó szabályozás párhuzamosságai és eltérései*. Saldo Kiadó.
- Demmke, C. (2019). *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford Research Encyclopedia of Politics. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982>
- György I. (1998). Közszolgálat, közszolgálati jog, közszolgálati törvény. *Magyar Közigazgatás*, 48(3), 129-139.
- György I. (2019). Kormányzati személyzetpolitika és közszolgálati pragmatika. In Hazafi Z. (Szerk.), *Kormányzati személyzetpolitika* (pp. 111-126). Dialóg Campus Kiadó.
- Hazafi Z. (2012). Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(4), 2-9.
- Hazafi Z. (2019a). A közszolgálati életpálya. In Hazafi Z. (Szerk.), *Kormányzati személyzetpolitika* (pp. 78-80). Dialóg Campus Kiadó.
- Hazafi Z. (2019b). A közszolgálati jogalkotás fejlődése a rendszerváltozás után. In Hazafi Z. & Ludányi D. (Szerk.), *Közszolgálati jog I. – A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya* (pp. 11-17). Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

- Hegyesi Z. & Juhász D. (2021). A kormányhivatalok kormánytisztviselői (270. §, 277. §). In Hazafi Z. & Ludányi D. (Szerk.), *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez* (pp. 770-790). Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Holicska J. (2017). Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2, 21-33.
- Horváth I. (2020). Félve boncolás – A közalkalmazotti törvény fokozatos hatályvesztéséről. *Munkajog*, 3, 32-39.
- Itrich-Drabarek, J. (2015). *The Civil Service in Poland – Theory and Experience*. Peter Lang GmbH. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-05019-6>
- Jakab N. & Mélypataki G. (2017). A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12(1), 33-45.
- Kártyás G. (2017). *Az állami tisztviselők jogállása*. Kiegészítés a „Bevezetés a közszolgálati munkajogba” c. tankönyvhöz. Kézirat.
- Kártyás G. (2019a). *A kinevezés egyoldalú módosítása – A közszolgálat vége?* Munkaügyek rovat. <https://ado.hu/munkaügyek/a-kinevezes-egyoldalul-modositasa-a-kozszozogat-vege/>
- Kártyás G. (2019b). Díjazás a közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyokban. In Kiss Gy. (Szerk.), *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (pp. 231-244). Dialóg Campus Kiadó.
- Kiss Gy. (2019). Bevezetés. In Kiss Gy. (Szerk.), *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (pp. 11-16). Dialóg Campus Kiadó. <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.7.1>
- Kiss Gy. & Hazafi Z. (2019). Az életpálya fogalmáról. In Kiss Gy. (Szerk.), *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (pp. 19-62). Dialóg Campus Kiadó.
- Kun A. (2017). A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a tisztviselő jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(4), 88-105.
- Ludányi D. & S. Horváth I. (2021): Az illetmény és az elismerések (134–145. §). In Hazafi Z. & Ludányi D. (Szerk.), *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez* (pp. 469-516). Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Magasvári A. (2021). Egy új jogviszony „születése” – az adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony vizsgálata. In Csaba Z. & Zsámbokiné Ficskovszky Á. (Szerk.), *Tehetség, szorgalom, hivatás* (pp. 69-85). Tanulmánykötet. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat. <https://doi.org/10.37372/mrtypt.2021.1.5>
- Mélypataki G. (2013). Az indokolásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közszolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 8(2), 62-77.
- Mélypataki G. (2017). Egyenlő munkáért egyenlőtlen bér – észrevételek a tisztviselői illetményrendszer változásaihoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 17(2ksz), 367-375.
- Mikkelsen, S., Ludmila - Števo, K. & Dlesková, A. (2017). *Remuneration and benefits in Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission*. Government Office of Slovakia.
- Nemec, J. (2018): Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?). *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 115-134. <https://doi.org/10.2478/nispa-2018-0005>

- Petrovics Z. (2018). A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(1), 140-159.
- Petrovics Z. (2019a). A közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok megszűnése és megszüntetése. In Kiss Gy. (Szerk.), *Közszolgálati életpályák jogi szabályozása* (pp. 191-193). Dialóg Campus Kiadó.
- Petrovics Z. (2019b). Összehasonlító európai közszolgálat, a közszolgálati jogviszony alanyai az EU tagállamaiban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7(1), 86-113. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.5>
- Staroňova, K. (2016). *Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System*. Comenius University in Bratislava.
- Staroňová, K. (2017). *Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission*. Government Office of Slovakia.

Alkalmazott jogszabályok

Magyar közszolgálati jog

1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.)
2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)
2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről (Ásztv.)
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről (Ogytv.)
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.)
2017. évi CLXXXVII. törvény a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (Ogytv. Módtv.)
2018. évi CXV. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény és más kapcsolódó törvények módosításáról (Riasztv.)
2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.)
2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról (Küt.)
2019. évi XXXVII. törvény az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról (Ásztv. Módtv.)
2020. évi CXXX. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról (NAV szjtv.)

Lengyel közszolgálati jog

- Act of 21 November 2008 on civil service. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework>
- Ordinance no 1 of the Prime Minister of 7 January 2011 on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework>

Ordinance no 57 of the Prime Minister of 24 July 2015 amending the ordinance on the rules of preparing job descriptions and job evaluation in the civil service. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework>

Regulation of the Prime Minister of 4 April 2016 on the terms and procedure of periodical evaluations of civil servants and civil service employees. <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework>

Szlovák közszerológálati jog

Act No. 400/2009 Coll. on Civil Service.

Act No. 55/2017 Coll. on Civil Service.

Egyéb felhasznált források

A vizsgált közszerológálati törvényekhez készített általános és részletes indokolások.

Kiss György 2018. március 22-én „*A közszerológálati jogi szabályozása – közszerológálati jog, de lege lata et ferenda*” konferencián „Az életpálya fogalmáról” tartott szekció-előadása.

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Ludányi D. (2021). A közszerológálati életpályák szabályozásának jogalkotói megközelítése. Az előmeneteli és illetményrendszerek útjai vagy útkeresése? *Belügyi Szemle*, 69(8), 1309-1334. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.2>