



Az önkormányzati hivatalban dolgozó köztisztviselők és az állami tisztviselők illetményének gyakorlati összehasonlítása

HOLICSKA Judit*

1. Bevezetés

A tanulmány tárgya – összehasonlítva az állami tisztviselők illetményezésével – a köztisztviselők illetményezésének bemutatása egy közös önkormányzati hivatal szervezeti felépítésén és az illetmények hivatalon belüli alakulásán keresztül, kiemelve az illetményalap alakulását az 1992. évtől 2017. évig terjedő időszak között. A téma aktualitását a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete által a helyi önkormányzatok hivatalában dolgozó köztisztviselők illetményének rendezésére többször meghirdetett sztrájk adja.

2. Az illetmények összehasonlítása

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) hatályba lépése óta – immár 25 éve, összehasonlítva az akkor hatályos és a jelenleg hatályos besorolásokat – a középiskolai végzettségű tisztviselő tekintetében az illetményrendszert megalapozó besorolási fokozatokhoz tartozó szorzószámoknál nem volt túl jelentős mértékű változás. A Ktv.-t hatályon kívül helyező, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) hatályba lépésével esetleg lehetőség nyílt volna az illetménytábla átfogó felülvizsgálatára.

A köztisztviselők besorolását az 1. táblázat tartalmazza.

* A szerző önkormányzati osztályvezető, köztisztviselő.

1. táblázat: A köztisztviselők besorolási osztályai

I. BESOROLÁSI OSZTÁLY

(felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–1	1,25
Fogalmazó II.	2	1–3	1,55
	3	3–5	1,65
Fogalmazó I.	4	5–7	2,00
	5	7–9	2,10
Titkár II.	6	9–11	2,35
	7	11–13	2,50
Titkár I.	8	13–15	2,60
	9	15–17	2,65
Tanácsos II.	10	17–19	2,80
	11	19–21	2,85
Tanácsos I.	12	21–23	2,90
	3	23–25	2,95
Főtanácsos	14	25–29	3,10
	15	29 év felett	3,20

II. BESOROLÁSI OSZTÁLY

(középfokú iskolai végzettségű köztisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–2	1,0
Előadó I.	2	2–4	1,25
	3	4–6	1,35
Előadó II.	4	6–8	1,55
	5	8–10	1,60
Főelőadó III.	6	10–12	1,65
	7	12–15	1,80
Főelőadó II.	8	15–18	1,85
	9	18–21	1,95
Főelőadó I.	10	21–24	2,00
	11	24–27	2,05
Főelőadó I.	12	27–29	2,10
	13	29 év felett	2,20

(Forrás: Ktv. 2. melléklet)

A közszolgálati tisztviselők besorolását a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat: A közszolgálati tisztviselők besorolási osztályai

I. BESOROLÁSI OSZTÁLY

(felsőfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati 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

(középfokú iskolai végzettségű közszolgálati tisztviselők)

Besorolási fokozat megnevezése	Fizetési fokozat	Közszolgálati jogviszony időtartama (év)	Szorozószám
Gyakornok	1	0–2	1,6
Előadó	2	2–4	1,9
	3	4–6	2,0
	4	6–8	2,2
	5	8–10	2,25
Főelőadó		10–12	2,3
	7	12–15	2,5
	8	15–18	2,6
	9	18–21	2,65
	10	21–24	2,7
Főmunkatárs	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

(Forrás: Kttv. 1. melléklet)

A közfőmunkatárs munkajogában az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) hatályba lépésével egy új szemlélet alakult ki. Az állami tisztviselők besorolása az iskolai végzettségen és a közszolgálatban töltött időn alapul. A Kttv. illetménytábláihoz képest az Áttv.-ben az

előmeneteli fokozatokhoz pontos illetményösszeg társul egy alsó és egy felső határ megjelölésével. Ezen határok között a munkáltató jogosult meghatározni az állami tisztviselő illetményét, sőt az illetményt egyoldalúan is módosíthatja. A törvény rögzíti, hogy az illetmény alsó határa alanyi jogon jár. Az illetmény meghatározása tárgyévire szól, minden év január 31-éig felül kell vizsgálni.¹

Az illetmények meghatározása tág munkáltatói mérlegelést biztosít, lehetőséget adva a feladatokkal és a teljesítménnyel jobban arányban álló illetmény megállapítására.

Az állami tisztviselők és az állami ügykezelők előmeneteli fokozatait a 3. táblázat tartalmazza.

3. táblázat: Az állami tisztviselők és az állami ügykezelők előmeneteli fokozatai

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

(Forrás: Áttv. I. melléklet)

¹ Ld. bővebben: KÁRTYÁS Gábor: Az állami tisztviselők jogállása – Kiegészítés a „Bevezetés a közszoigálat munkajoga” című tanönyvhöz. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12040/file/Áttv-tananyag.docx>.

A két törvény illetménytábláinak összehasonlításakor szembetűnik, hogy az állami tisztviselők magasabb díjazásban részesülnek, mint a Kttv. hatálya alá tartozó kormánytisztviselők. Ha a legszélsőségesebb esetet vesszük figyelembe, azaz egy helyi önkormányzatnál dolgozó, középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő illetményét nézzük, aki sem illetményeltérítésben, sem illetménykiegészítésben nem részesül és kimagasló teljesítménye alapján személyi illetményt sem állapított meg számára a jegyző, akkor legalább 35 éves jogviszony szükséges ahhoz, hogy az illetményalap 4,2-es szorzószám alkalmazásával elérje a jelenleg hatályos garantált bérminimum (161 000 Ft) összegét. Ha ugyanezt az esetet vesszük, csak azzal a különbséggel, hogy a köztisztviselő felsőfokú iskolai végzettséggel rendelkezik, akkor legalább 10 éves közszolgálati jogviszony szükséges a garantált bérminimum kevéssel történő túllépéséhez. Bár a legtöbb kisebb lakosságszámú – főleg a 2000 fő alatti – településen a jegyző kivételével kevesen dolgoznak felsőfokú végzettséggel a hivatalokban.

A fentiekkel szemben az Áttv. hatálya alá tartozó tisztviselők illetményének alsó határa eléri a jelenlegi garantált bérminimum összegét, kivéve az állami ügykezelő 1. besorolást. Az Áttv. illetménytáblájában szereplő összegek jóval magasabbak, mint a Kttv. 1. mellékletében szereplő összegek, de az Áttv. alapján az állami tisztviselőt semmilyen pótlék nem illeti meg – kivéve az éjszakai pótlékot –, azok beépültek az illetménybe.

A Kttv. hatálya alá tartozó közszolgálati ügykezelők még rosszabb helyzetben vannak. Illetményüket a hivatali szervezet vezetője állapítja meg oly módon, hogy az legalább elérje a garantált bérminimum összegét, de ne haladja meg az illetményalap hatszorosát, a 231 900 forintot, továbbá arányosan figyelembe kell venni az ügykezelő szolgálati jogviszonyban töltött idejét is. Az ügykezelőkre nem lehet alkalmazni a Kttv. illetménykiegészítésre, illetményeltérítésre és illetménypótlékokra vonatkozó szabályait, de a törvény a személyi illetmény alkalmazhatóságát nem zárja ki.²

3. Az illetményalap alakulása

Az illetményalap 1992. és 2017. év közötti alakulását a 4. táblázat tartalmazza.

4. táblázat Az illetményalap alakulást 1993. és 2017. év között

Az illetményalapot megállapító törvény	Az év, amelyre az illetményalap vonatkozik	Az illetményalap összege (Ft)
A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 76. § (2) bek.	1992.	15 000
A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetéséről szóló 1992. évi LXXX. törvény 50. §	1993.	18 000
A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről szóló 1993. évi CXI. törvény 48.§	1994.	18 000
A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről szóló 1994. évi CIV. törvény 52. §	1995.	18 000
A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről szóló 1995. évi CXXI. törvény 51.§	1996.	20 000

² Kttv. 206. § (3) bek., 208. §.

A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről szóló 1996. évi CXXIV. törvény 47. §	1997.	23 400
A Magyar Köztársaság 1998. évi költségvetéséről szóló 1997. évi CXLVI. törvény 49. §	1998.	26 000
A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről szóló 1998. évi XC. törvény 53. §	1999.	26 000
A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 50. §	2000.	28 150
A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 53. §	2001.	30 600
A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről szóló 2000. évi CXXXIII. törvény 53. §	2002.	33 000
A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről szóló 2002. évi LXII. törvény 46. §	2003.	33 000
A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás hároméves kereteiről szóló 2003. évi CXVI. törvény 52. §	2004.	33 000
A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 56. §	2005.	35 000
A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. törvény 59. §	2006.	illetményalap 2006. április 1-jétől 36 800
A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény 56. §	2007.	36 800
A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 56. §	2008.	38 650
A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről szóló 2008. évi CII. törvény 54. §	2009.	38 650
A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény 71. §	2010.	38 650
A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 59. §	2011.	38 650
Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 56. §	2012.	38 650
Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 53. §	2013.	38 650
Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 54. §	2014.	38 650
Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény 59. §	2015.	38 650
Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény 57. §	2016.	38 650
Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59. §	2017.	38 650

A táblázatot elemezve kitűnik, hogy az illetményalap immár lassan 10 éve változatlan összegben szerepel a tárgyévi központi költségvetési törvényekben. 2017. évre vonatkozóan új elemként jelent meg a Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 59. § (6) bekezdésében szabályozott azon lehetőség, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben, az önkormányzat saját forrásai terhére, a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők részére 38 650 forintnál magasabb összegben is megállapíthatja az illetményalapot. A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.

Ez egy ‘régi-új’ jogintézmény. Új, mivel a központi költségvetési törvényben először jelenik meg, ugyanakkor régi, hiszen korábban a Ktv. a 42. § (3) bekezdése lehetővé tette, hogy az önkormányzat

képviselő-testülete rendeletében a törvény szerinti illetményrendszerrel eltérhessen. A képviselő-testület illetményalap megállapítási joga 2003. július 1-jével megszűnt. Ez egy életidegen döntés volt, hiszen eltérő pénzügyi feltételek mellett működtek az egyes önkormányzatok. Az akkor eltérített illetményalapot sem csökkenteni, sem növelni nem lehetett, addig maradt hatályban, míg utol nem érte az államigazgatási illetményalapot.³

A központi költségvetés által biztosított lehetőséggel a kisebb lélekszámú – főleg a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó 2000 fő alatti lakosságszámú –, alacsony adóerő képességgel, bevételekkel rendelkező települések nem tudnak élni. Továbbra is a nagyobb bevételekkel rendelkező települések képviselő-testületei képesek az éves költségvetési rendeletben vagy egyéb rendeletben biztosítani a fenti törvényhely alkalmazásával az illetményalap emelését. Elmondható, hogy a nagyobb településeken a hivatalban dolgozó köztisztviselők részére eddig is biztosítottak a Kttv. keretei között további juttatásokat. Lényegében ezzel a törvény adta lehetőséggel a helyi önkormányzatnál dolgozó köztisztviselők bérezése még nem oldódott meg.

4. A személyi illetmény

A Kttv. lehetőséget biztosít személyi illetmény megállapítására a képviselő-testület hivatalánál kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselő részére.

A jegyző, illetve a főjegyző (a továbbiakban: jegyző) jogosult személyi illetményt megállapítani a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselő részére a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra. Ezt a jogát korlátozza, hogy az illetmény megállapításához szükséges a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnökének jóváhagyása, továbbá a havi illetmény nem haladhatja meg a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszeresét.⁴ A jegyző részére a polgármester jogosult személyi illetményt megállapítani. Ennek is feltétele a minősítés, ennek hiányában a teljesítményértékelés.

A személyi illetmény köztisztviselő részére történő megállapítása egyfajta lehetőséget biztosít a hivatal vezetőjének arra, hogy a kiemelkedő teljesítményű munkaerőt elismerje és a magasan képzett munkaerőt megtarthassa. A személyi illetmény megállapításával differenciálni tud a munkatársak között, és lehetőséget teremthet arra, hogy jobb teljesítményre sarkallja, motiválja a köztisztviselőket. A személyi illetmény törvényi feltétele a teljesítményértékelés, ami már feltételezi a szervezetnél fennálló jogviszonyt, így az újonnan belépni kívánó munkatárs részére csak ígéretet lehet tenni a személyi illetményre, de belépéskor számára nem lehet azt megállapítani. Abban az esetben sem, ha ezzel egy

³ Ld. bővebben: HORVÁTH István: *Párhuzamos közszolgálat – A közalkalmazotti és köztisztviselői törvény magyarázata*. Budapest, Saldo, 2009. 341.

⁴ Kttv. 235. §.

magasan képzett munkaerőt lehetne a közigazgatásba csábítani vagy épp ellenkezőleg, ennek a lehetőségnek a hiánya miatt elveszíteni, mert az illetménytábla szerinti besorolási bér számára méltatlanul alacsony, a személyi illetmény viszont megfelelhetne.

A személyi illetmény egy 'Janus arcú' intézmény. Egyrészt magasabb színvonalú munka nyújtása ellenében motiválhatja a tisztviselőt a magasabb illetmény elérésére, de függőséget is kialakíthat a vezetővel szemben. Másrészt feszültséget generálhat a munkatársak között, hisz nem minden esetben az kap személyi illetményt, aki kivételes teljesítményt ér el.

5. Áthelyezés a Kttv. hatálya alól az Áttv. hatály alá

A fenti két törvény által szabályozott illetményrendszerek összehasonlításából jól látszik, hogy az Áttv. szabályai alapján az illetménypótlékok beépültek az illetménybe. Érdekes megvizsgálni azt az esetet, amikor egy, a Kttv. hatálya alatt dolgozó tisztviselő áthelyezéssel kerül az Áttv. hatálya alá tartozó munkáltatóhoz.

A kérdés megválaszolásához szükséges megnézni, hogy a közsféra mely szintjén dolgozó tisztviselő kíván az Áttv. hatálya alá tartozó munkáltatónál, áthelyezéssel jogviszonyt létesíteni, és azt is, hogy felsőfokú vagy középfokú végzettséggel rendelkezik. Sőt, az is fontos, hogy a kormánytisztviselő hány éves közszolgálati jogviszonnyal rendelkezik, továbbá, hogy állami ügyintézői osztályba kerül vagy állami ügykezelő lesz, esetleg vezetői munkakört fog betölteni.

Érdemes szélsőséges eseteket figyelembe venni, mert így lehet legjobban bemutatni a Kttv. és az Áttv. illetményrendszere közötti különbséget. Először egy középfokú végzettséggel és 19 éves közszolgálati jogviszonnyal rendelkező, hivatalban dolgozó köztisztviselő, majd ugyanilyen végzettségű, de már 27 éves jogviszonyt háta mögött tudó köztisztviselő áthelyezését vizsgálom meg. Azután ugyancsak hivatalban dolgozó, de már felsőfokú végzettséggel rendelkező 19 évi, majd 27 évi közszolgálati jogviszonnyal rendelkező köztisztviselő áthelyezését mutatom be. Tovább fokozva a szélsőségeket, olyan hivatalból történő áthelyezést veszek alapul, ahol a képviselő-testület nem tudott élni a Kttv. adta lehetőségekkel és nem biztosított a köztisztviselők részére illetménykiegészítést. Természetesen érdemes megvizsgálni egy olyan hivatalt is, ahol az önkormányzat bevételei lehetőséget biztosítanak illetménykiegészítésre, ebben az esetben a törvényi maximumokkal számolok. Azt az esetet, amikor a hivatal vezetője eltéríti az illetményeket pozitív irányban vagy személyi illetményt állapít meg, nem vizsgálom, mert nem adna objektív képet az összehasonlításhoz.

Az 5. táblázat összefoglalja a fentebb vázolt esetek kapcsán a Kttv. és az Áttv. illetményrendszerének különbségeit.

5. táblázat A Kttv. és az Áttv. illetményrendszerének különbségei

	Középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő		Felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő	
	Nincs illetménykiegészítés	20%-os illetménykiegészítés	Nincs illetménykiegészítés	30%-os illetménykiegészítés
19 év jogviszony Kttv. hatálya alatt	38 650x2,65 102 422 Ft	38 650x2,65x20% 122 906 Ft	38 650x5,2 200 980 Ft	38 650x5,2x30% 261 274 Ft
19 év jogviszony Áttv. hatálya alatt	az illetmény alsó és felső határa: 230 000–330 000 Ft		az illetmény alsó és felső határa: 280 000–450 000 Ft	
27 év jogviszony Kttv. hatálya alatt	38 650x2,85 110 152 Ft	38 650x2,85x20% 132 182 Ft	38 650x5,6 216 440 Ft	38 650x5,6x30% 281 372 Ft
27 év jogviszony Áttv. hatálya alatt	az illetmény alsó és felső határa: 250 000–400 000 Ft		az illetmény alsó és felső határa: 350 000–500 000 Ft	

A fenti illetmények – angol, német, francia, orosz, kínai és arab nyelvekből megszerzett felsőfokú komplex nyelvvizsga megléte esetén – az idegen-nyelvtudási pótlékkal még emelkedhetnek, akár az illetményalap 100%-val is.⁵ A táblázatból kitűnik, hogy a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő illetménye illetménykiegészítéssel sem éri el a garantált bérminimumot – még 27 évi közszolgálati jogviszony megléte esetében sem –, azt a munkáltatónak ki kell egészítenie. Akár a 19 évi, akár a 27 évi jogviszonyt nézzük – az illetményt felkeresítve a garantált bérminimumra –, az Áttv. hatálya alatt dolgozó állami főtanácsos II., illetve állami vezető-tanácsos II. tisztviselő illetménye lényegesen magasabb, még akkor is, ha esetleg felsőfokú komplex nyelvvizsgával 100%-os nyelvpótlék illeti meg a köztisztviselőt.

A felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő esetén, ha nyelvvizsga pótlékkal is rendelkezik, csak 30%-os illetményeltérítéssel együtt éri el az Áttv. hatálya alá tartozó állami főtanácsos I., illetve állami vezető-tanácsos I. tisztviselő alanyi jogon járó illetményét, de ez csak a 19 éves jogviszony esetében mondható el. A 27 éves jogviszonnyal rendelkező köztisztviselő illetménye, illetménykiegészítéssel és esetleges nyelvvizsga pótlék megléte esetén sem éri el állami főtanácsos I., illetve állami vezető-tanácsos I. tisztviselőnek alanyi jogon járó illetményét. Az Áttv. illetménytábláját megvizsgálva szembetűnik, hogy az előmeneteli fokozatban történő előre lépéssel az állami tisztviselő illetménye a Kttv.-ben rögzítettekhez képest magasabb mértékben nő.

A jubileumi jutalom tekintetében, ha a 19 évi közszolgálati jogviszonnyal rendelkező köztisztviselő áthelyezéssel az Áttv. hatálya alá kerül, már 20 éves közszolgálati jogviszony után jogosult lesz kéthavi illetményének megfelelő összegre, míg a Kttv. hatálya alatt erre hat évet kellene várni.⁶

6. Esettanulmány: a közös önkormányzati hivatal bemutatása

A következő esettanulmányban vizsgált hivatal egy közös önkormányzati hivatal székhelytelepülése. A hivatal egy majd harmincezres város lakosságát szolgálja ki. A köztisztviselők a képviselő-testület

⁵ Kttv. 141. §.

⁶ Kttv. 150. §, Áttv. 21. §.

döntésének és a jegyző munkáltatói intézkedésének köszönhetően a törvény által biztosított kedvezőbb illetményfeltételek mellett dolgoznak.

Az általam vizsgált hivatal felépítését tekintve kabinetekre, osztályokra és a kirendeltségre tagolódik. Minden osztályon belül csoportok működnek. A csoportok élére csoportvezetők kerültek, akik vezetői kinevezést nem kaptak, munkajogi szempontból az alájuk beosztott köztisztviselők felett utasítási joggal sem rendelkeznek. Emiatt a jegyző olyan munkáltatói jogokat sem telepíthetett a csoportvezetőkre, mint a szabadságok kiadása, a teljesítménykövetelmények meghatározása vagy a teljesítmények értékelése. A csoportvezetők így csak koordinációs feladatokat látnak el. A hivatalban a köztisztviselőkön kívül a Kttv. 258. §-a alapján közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók is dolgoznak.

6.1. A közös önkormányzati hivatalban foglalkoztatott közszolgálati tisztviselők jogviszonyának egyes kérdéseiről szóló önkormányzati rendelet

Az önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozta a hivatal vezetői szintjeit, a vezetők illetménypótlékát az alapilletmény 10%-ában határozta meg.

A képviselő-testület a Kttv. 234. § (3) bekezdése alapján a hivatalban dolgozó felsőfokú iskolai végzettségű köztisztviselők illetménykiegészítésének mértékét a köztisztviselő alapilletményének 30%-ában (a törvényi maximum), a középiskolai végzettségű köztisztviselők illetménykiegészítésének mértékét az alapilletményének 20%-ában (a törvényi maximum) állapította meg.

A rendelet többi része – a Kttv. 237. §-ban foglalt felhatalmazás alapján – az egyéb juttatások és támogatások lehetőségeit rögzíti.

6.2. Egységes Közszolgálati Szabályzat

A képviselő-testület által rendeletben biztosított szociális, jóléti, kulturális, kegyeleti támogatások, egyéb juttatások és támogatások részletes szabályait a hivatal Egységes Közszolgálati Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) tartalmazza.

A Szabályzatban a Kttv. 141 §-a alapján az alanyi jogon járó nyelvek utáni pótlékon kívül is biztosítva van az idegen-nyelvtudási pótlék. A Szabályzat biztosítja a képzettségi pótlékot az illetményalap 50%-ának, illetve 75%-ának megfelelő mértékben. A lakhatási, lakásépítési, vásárlási támogatás, a családalapítási támogatás, a kegyeleti támogatás és az egészségügyi juttatás feltételei is szabályozásra kerültek. Az üdülési támogatás pedig a köztisztviselőnek az előző évi teljesítményértékelése alapján járó juttatás.

6.3. A hivatal illetményrendszerének elemzése

A 6. táblázat a hivatalban a köztisztviselők besorolási fokozataihoz tartozó illetményeket tartalmazza.

6. táblázat A mintául vett közös önkormányzati hivatal garantált bértáblája

			Szorzó	Alap illetmény	Illetménykiegészítés	Összesen	Vezetői illetménypótlék	Kerekítéssel
Osztályvezető			7	270 550	81 165	351 715	27 055	378 786
I. besorolási osztály								
Besorolási fokozat	Fizetési fokozat	Év	Szorzó	Alapilletmény	Illetménykiegészítés	Összesen	Garantált bérminimum	Kerekítéssel
Gyakornok	1	0–1	3,1	119 815	35 945	155 760	5 240	161 000
Fogalmazó	2	1–2	3,2	123 680	37 104	160 784	216	161 000
	3	2–3	3,3	127 545	38 264	165 809	-9	165 800
Tanácsos	4	3–4	3,5	135 275	40 583	175 858	42	175 900
	5	4–6	3,7	143 005	42 902	185 907	-7	185 900
	6	6–8	3,9	150 735	45 221	195 956	44	196 000
Vezető- tanácsos	7	8–10	4,2	162 330	48 699	211 029	-29	211 000
	8	10–12	4,4	170 060	51 018	221 078	22	221 100
	9	12–14	4,6	177 790	53 337	231 127	-27	231 100
	10	14–16	4,8	185 520	55 656	241 176	24	241 200
Főtanácsos	11	16–19	5,1	197 115	59 135	256 250	50	256 300
	12	19–22	5,2	200 980	60 294	261 274	26	261 300
	13	22–25	5,3	204 845	61 454	266 299	1	266 300
Vezető- főtanácsos	14	25–29	5,6	216 440	64 932	281 372	28	281 400
	15	29–33	5,7	220 305	66 092	286 397	3	286 400
	16	33–37	5,8	224 170	67 251	291 421	-21	291 400
	17	37 felett	6	231 900	69 570	301 470	30	301 500
II. besorolási osztály								
Besorolási fokozat	Fizetési fokozat	Év	Szorzó	Alapilletmény	Illetménykiegészítés	Összesen	Garantált bérminimum	Kerekítéssel
Gyakornok	1	0–2	1,79	69 184	13 837	83 020	77 980	161 000
Előadó (5)	2	2–4	1,9	73 435	14 687	88 122	72 878	161 000
	3	4–6	2	77 300	15 460	92 760	68 240	161 000
	4	6–8	2,2	85 030	17 006	102 036	58 964	161 000
	5	8–10	2,25	86 963	17 393	104 355	56 645	161 000
	6	10–12	2,3	88 895	17 779	106 674	52 326	161 000
	7	12–15	2,5	96 625	19 325	115 950	45 050	161 000
Főelőadó (8)	8	15–18	2,6	100 490	20 098	120 588	40 412	161 000
	9	18–21	2,65	102 423	20 485	122 907	38 093	161 000
	10	21–24	2,7	104 355	20 871	125 226	35 774	161 000
	11	24–27	2,8	108 220	21 644	129 864	31 136	161 000
	12	27–29	2,85	110 153	22 031	132 183	28 817	161 000
	13	29–31	2,9	112 085	22 417	134 502	26 498	161 000
	14	31–33	3,3	127 545	25 509	153 054	7 946	161 000
Főmunkatárs (10)	15	33–35	4	154 600	30 920	185 520	-20	185 500
	16	35–37	4,2	162 330	32 466	194 796	4	194 800
	17	37 felett	4,4	170 060	34 012	204 072	28	204 100

A hivatal bértábláját elemezve külön kell vizsgálni az I. besorolási és a II. besorolási osztályba tartozó köztisztviselők illetményének alakulását.

Az I. besorolási osztály táblázatából megállapítható, hogy az illetménykiegészítésnek köszönhetően 'már' 2–3 éves jogviszony esetén eléri a hivatalban dolgozó köztisztviselő bére a garantált bérminimumot, szemben azon tisztviselőkkel, akik nem kapnak kiegészítést, mert ők csak 8 éves jogviszony megléte esetén részesülnek a garantált bérminimumot épp meghaladó illetményben.

A II. besorolási osztály táblázatából tényként leszögezhető, hogy legalább 33 évi jogviszony szükséges ahhoz, hogy a garantált bérminimumnál többet keressen egy olyan középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő, aki szinte egész életét a közszolgálatnak szentelte, viszont illetménykiegészítés nélkül még további két év szükséges, azaz 35 évi közszolgálati jogviszony, hogy az illetmény elérje a garantált bérminimumot.

A garantált bérminimum 2018. évben történő emelkedésével⁷ a Kttv. mellékletében szereplő, II. besorolási osztály fizetési fokozatait és szorzószámait tartalmazó táblázat használata jelképpé válik.

A fenti illetmények még emelkedhetnek illetményeltérítéssel, képzettségi vagy idegen-nyelvtudási pótlékkal, de ezek csak a feltételek megléte esetén biztosítottak és nem minden köztisztviselőt érintenek.

A hivatalban illetményeltérítést – különböző arányban – 13 köztisztviselő kap. Képzettségi pótlékban 2 fő felsőfokú és 9 fő középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő részesül. Ez a hivatal létszámához viszonyítva alacsony (8,2%). Az idegen-nyelvtudási pótlék változatosan alakul, 5 fő részesül felsőfokú komplex nyelvvizsga miatt 100%-os, 12 fő középfokú komplex nyelvvizsga révén 50%-os, 4 fő pedig alacsony komplex nyelvvizsgával 15%-os pótlékban, továbbá 1 fő felsőfokú szóbeli nyelvvizsgával rendelkezik, ami 50%-os pótlékra jogosítja. A hivatal létszámához viszonyítva megállapítható, hogy kevesen rendelkeznek nyelvvizsgával. A 134 fős hivatalban 39 köztisztviselő részesül személyi illetményben. Ez a hivatal létszámához képest magas arány (29,1%).

A garantált bérminimum emelésével viszonylag nagy feszültség alakult ki a kollégák, főleg a pályakezdő fiatalok és a több tízéves közszolgálati jogviszonnal rendelkezők között. Ez megmutatkozik mind a középfokú, mind a felsőfokú végzettséggel rendelkezők körében. Sok érettségizett, szakirányú végzettséggel rendelkező kolléga, aki már legalább húszéves közszolgálatban szerzett tapasztalatot tud a háta mögött – személyi illetményben vagy illetményeltérítésben nem részesül – sérelmezte, hogy miért annyi a fizetése – azaz a garantált bérminimum –, mint annak, aki csak 2-3 éve dolgozik a hivatalban, szintén középfokú végzettséggel. Több felsőfokú végzettséggel rendelkező tisztviselő – 4-6 éves jogviszonnal – viszont azt jegyezte meg, hogy neki miért csak 'tízenezer' forinttal magasabb a fizetése, mint annak a kollégának, aki középfokú végzettségű és ráadásul kevesebb jogviszonnal rendelkezik.

⁷ A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 430/2016. (XII. 15.) Korm. rendelet.

6.4. A fluktuáció alakulása

A fenti ellentmondásos illetmény viszonyok miatt érdemes áttekinteni, hogyan alakult a fluktuáció az adott hivatalnál, amit a 7. táblázat szemléltet.

7. táblázat: A fluktuáció aránya a vizsgált közös önkormányzati hivatalban

Év	„Belépők”	„Kilépők”	A jogviszony megszűnésének, megszüntetésének okai						
			Határozott idő lejárt	Felmentés	Közös megegyezés	Próbaidő alatt	Áthelyezés	Lemondás	Törvény erejénél fogva
2011	3	41	2	16	6	7	9	1	0
2012	27	43	1	2	6	1	33	0	0
2013	20	11	1	4	5	0	1	0	0
2014	19	14	1	2	6	3	2	0	0
2015	29	17	3	2	7	3	1	1	0
2016	55	30	3	6	10	5	2	3	1

A fluktuációt bemutató táblázat elemzése alapján elmondható, hogy magas a hivatalból kilépők száma. Emellett ki kell emelni azt a két évet, amikor jogszabályváltozások miatt történt létszámcsökkentés, és sokan kerültek áthelyezésre vagy felmentésre.

2011-ben a 138 fős hivatalban a 12 betöltetlen státusz mellett igen magas aránynak számított 41 fő kilépése. Ennek egyik oka a nagyarányú felmentések száma volt. 9 főt érintett a létszámleépítés, 6 kolléga kérte nyugdíjazás miatti felmentését, egy esetben pedig indokolás nélküli felmentésre került sor. A 2012. január 1. napjával felálló megyei intézményfenntartó központhoz 9 kolléga került át, áthelyezéssel.

2012-ben a csökkenő hivatali létszám és a 19 betöltetlen státusz mellett tovább nőtt a kilépők száma. Ennek egyik oka a 2013. január 1-jével felálló járási hivatalhoz áthelyezéssel átkerülő 29 fő köztisztviselő, továbbá a kormányhivatalhoz szabálysértési ügyintézőnek áthelyezéssel átkerülő 2 fő köztisztviselő kilépése volt.

A táblázatból megállapítható, hogy 2013-ban volt a legkevesebb a kilépők száma és ennek az évnek a közepén a polgármesteri hivatal jogutódlással közös önkormányzati hivatallá alakult, ami 6 fővel növelte a hivatal létszámát.

2016-ban ismét magas lett a hivatalból kilépők száma, 10 főt érintett a közös megegyezéssel történő jogviszony megszüntetések. Emellett a lemondások és a próbaidő alatt megszűnt jogviszonyok száma összesen 8 főt érintett.

7. Összegzés – következtetések

A közsférában a jó munkaerő megszerzése, megtartása egyre nehezebbé válik. A jól képzett, tapasztalattal rendelkező munkatársak kiválasztása nagy gondot jelent, sok esetben nem is jár sikerrel. A „munkaügyi” pályázatok kiírása sem garantálja a munkaerő kiválasztás eredményességét. Tapasztaltam

már, hogy a kiírásra egyetlen pályázat sem érkezett, vagy a benyújtott pályázatok nem feleltek meg a munkakör ellátásához szükséges feltételeknek és elvárásoknak, de azt is, hogy a Kttv.-ben rögzített bértábla alapján kiszámolt juttatás nem felelt meg a pályázónak. Ez utóbbi folyamatos akadályt jelent a megfelelő szakértelemmel rendelkező munkatárs kiválasztásában és megtartásában, akkor is, ha a képviselő-testület illetménykiegészítést és egyéb juttatást biztosít a hivatal dolgozói számára.

Ha főiskolát vagy egyetemet frissen végzett kolléga kerül felvételre, elmondható, hogy ők ugródeszkának használják a hivatalt, és amint tudnak, elhelyezkednek a magasabb fizetésekkel csábító versenyszférában, még akkor is, ha ott esetleg kevesebb szabadság jár vagy nincs annyi egyéb juttatás, mint a hivatalban. Leszögezhető, hogy van összefüggés a jelenlegi bérezés és a fluktuáció között, de nem ez az egyetlen oka a közszolgálatból történő gyakori kilépéseknek. Versenyképes keresetek biztosításával mindenképp vonzóvá lehetne tenni a közszférát a pályakezdők számára is. Emellett a szakmai továbbképzések folyamatos biztosításával és a munkahely stabilitásának megteremtésével lehetővé válna a közszolgálatba csábítani, illetve megtartani a jól képzett munkaerőt.