

Eltérő árfolyamok – Elvi és tételes diszharmóniák a köztisztviselők és a közalkalmazottak díjazásában

Egyetemi szigorlat munkajogból. A vizsgázó a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény [Kjt.] és a köztisztviselők jogállásáról 1992. évi XXIII. törvény [Ktv.] illetményrendszerének bemutatása c. tételt húzza. A közalkalmazotti rendszerre utalva elmondja a köztisztviselőkre hatályos szabályokat, és megfordítva. Könnyű tévesztetni. A közszolgálati díjazást meghatározó, a világgazdasági összeomlás és a belső zsákutcák okán a törvényben rögzített forintösszegek és szorzószámok befagyasztása – és a téves felelet – mögött ugyanis a szabályozás 1992 óta meglévő, indokolatlanul eltérő szabályai is állnak. A politikai után a munkajogi rendszerváltás során jelentős részben a forráshiány vezetett a civil közszféra meg- és mesterségesen kettéosztott szabályozásához, amelyet ezt követően egyetlen kormányzat sem tudott – vagy nem is igazán akart (?) – egységesen kezelni. Így maradt ambivalenciákkal terhelt – a Magyary Zoltán professzor által a közszolgálat lelkeként emlegetett – illetmény-előmenetel is. Egy kivétel már akad, idén tavasszal egységesen megszűnt a 13. havi fizetés...¹

I.1. Kis magyar jogtörténet

A közszolgálat szabályozása már a kiegyezést, majd az I. világháborút követő újkori történelmünkben is a jogtudomány állandó kritikája alatt állt. Az egységes szabályozással kapcsolatos elvek és részletek azonban soha nem léptek ki a publikációk keretei közül, az óhajtott közszolgálati pragmatika jogszabályban foglaltan nem jelent meg.² Ugyanakkor kiemelendő: a XIX. század második felétől a II. világháborúig az állami- és önkormányzati szolgálatban önmagában az a körülmény, hogy az állam – szolgálatadóként és jogalkotóként – szabályozta a foglalkoztatás feltételeit, már előnyt, privilegizált helyzetet teremtett más ágazatokban, így például a magángazdaságban dolgozók jogszabályban többnyire nem, vagy kifejezetten rosszabb kondíciók mellett rendezett viszonyaihoz képest. Az állami szabályozás ténye mellett annak tartalma – a követelmények lefektetése mellett – védelmet és páratlan biztonságot jelentett. Több,

¹ A gazdasági válság okán ez is kissé felemásan sikerült, ugyanis a 2009. évi XXXV. törvény nem érintette például a közszolgálat azon területeit, ahol a jogállást ún. kétharmados törvények rendezik. Így a továbbiakban is jár e juttatás a bírának [1997. évi LXVII. törvény], az Állami Számvevőszék tisztviselőinek (itt 14 havi fizetés van – 1989. évi XXXVIII. törvény 14. § (11) bekezdés), valamint a legfőbb közjogi méltóságoknak, a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek, az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság elnökének [2000. évi XXXIX. törvény 3. §].

² Lásd például a dualizmus korából Fésüs György: A magyar közigazgatási jog kézikönyve; Budapest, Eggenberger – Atheneum, 1880. 17. old.; Keleti Ferenc: Az államszolgálat jogi természete; Budapest, Singer és Wolfner, 1886.; 28. old.; a két világháború közötti korszakból: Tomcsányi Móricz: A magyar közigazgatási jog és alapintézményei; Budapest, 1926. 25. old.; Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás; Budapest, Királyi Egyetemi Nyomda, 1939. 43. old.

egy-egy jogkört eltérő hatállyal rendező törvény mellett³ – sajátos jogalkotási módszerként – 1867 után a pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok különböző kiadásai kerültek kiterjesztésre az államszolgálat valamennyi ágazatára. A szabályzatban az államtisztviselők, altisztek és szolgák jogai és kedvezményei között rendezték az illetményt, az ún. lakpénzt, vagy természetbeni lakást, a helyettesítés és a kiküldetés díjazását, az előreléptetést.⁴

Bár a tudomány említett kritikája negatív képet alakíthat ki az Olvasóban, bizonyos szabályozási részletek – elhúzódó vagy éppen aktuális válságunk okán is – éppen mindennek az ellenkezőjéről tanúskodnak, hiszen a hivatalnoki, tisztségviselői jogsultságok a ma közszolgálatából nézve alappal ébresztenek nosztalgiát. A kor egyetemi jegyzete szerint a pénzbeli előnyök játszották a legnagyobb szerepet a közszolgálati jogsultságok között.⁵

I.2. Díjazási jogcímek, besorolások és előrelépés – az anyagi érdekek védelme

Az állami alkalmazottak rendszeres illetményei közé a fizetés, a lakáspénz, a családi pótlék és a közlekedési segély tartozott. Természetesen ezek közül a legjelentősebb a fizetés volt. Az állami tisztviselők az 1893. évi IV. törvénycikk rendelkezése óta fizetési osztályokba tartoztak.⁶ A legtöbb fizetési osztály több fizetési fokozatra tagozódott, az ebben történő előlépés kisebb részben automatikus, pusztán bizonyos időmúlás alapján külön előléptetés nélkül történt. A legtöbb szolgálati ágban viszont a magasabb fizetési osztályba nem biztosítottak az időmúláson alapuló előlépést. Itt működött az előléptetési rendszer és csak akkor lehetett előrejutni, ha egy magasabb osztályba tartozó állás megüresedett.

A fizetési rendszert törvénnyel és annak felhatalmazása alapján lehetett szabályozni, minthogy a díjazásra fordítható összegek az Országgyűlés által elfogadott költségvetésben kerültek meghatározásra.⁷ Az előléptetést a közszolgálatban való igazságos érvényesülés fontos eszközeként tekintették. Mindennek feltételeit – a más szervekre is kiterjesztett – pénzügyminisztériumi szolgálati szabályzat állapította meg – részletesen meghatározva az

³ Lásd például a köztisztviselők képzéséről szóló 1883-ban elfogadott törvénycikket, az állami tisztviselők nyugdíjazásáról szóló 1885. évi, vagy a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárást szabályozó 1886. évi törvénycikket.

⁴ Lásd például a Magyar Királyi Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok Gyűjteményét; Magyar Királyi Pénzügyminisztérium, Budapest 1896.

⁵ Közigazgatási jog, Vargha jogszeminárium, Budapest, 1940/41-es tanév Közigazgatási jog, 181. old.

⁶ Az I. fizetési osztályba sorolták a miniszterelnököket, a II.-ba a miniszterek és a velük egyenrangúak (számszéki alelnökök), kerültek, kicsit lejjebb, például az V. osztályba a miniszteri tanácsos, a VI.-ba a miniszteri osztálytanácsos, a VII.-be a miniszteri titkár, a VIII.-ba miniszteri segédtitkár, a IX.-be miniszteri fogalmazó, a X. fizetési osztályba a miniszteri segédfogalmazó került. A legalacsonyabb, XI. fizetési osztályba az egyetemi végzettséget nem igénylő állásokat sorolták.

⁷ Közigazgatási jog, Vargha jogszeminárium, i.m.: 181-183. old.

előléptetéshez kapcsolódó minősítési rendszert.⁸ Az előléptetés elmaradásának kompenzálására szolgáltak a magasabb címek, valamint a cím és jelleg. A címadásnak nem volt jogi jelentősége, viszont a cím és jelleg már biztosította a magasabb fizetési osztályt.⁹

A dualista korszak lezárulása utáni évtizedben a vármegyei tisztviselőket jogszabállyal az állami rendszerű fizetési osztályokba sorolták be.¹⁰ Mindennek pénzügyi indoka volt, mert a megyei tisztviselőket is az állam fizette. Ugyanazt az illetményt kapták, mint állami kollégáik. A törvényhatósági és megyei városi tisztviselők illetményeiről is törvény rendelkezett.¹¹ Privilegizált helyzetük volt, mivel az államiaknál legfeljebb 50 %-al magasabb illetményt is engedélyezhettek részükre, ha az állás bonyolult és felelősségteljes volta ezt indokolta – és a város helyzete pedig mindezt megengedte. A fővárosi tisztviselők és egyéb alkalmazottak, továbbá a községi alkalmazottak illetményeit miniszteri szabályrendeletek állapították meg,¹² a fővárosi illetmények szintén magasabbak lehettek, mint az állami tisztviselőké.

A természetbeli előnyök közé tartozott a szolgálati egyenruha, a szolgálati lakás és egyes közszolgálati ágaknál az élelmezés. Külön jogszabályi előírások védtek, illetőleg támogatták a közszolgálat különböző alkalmazotti csoportjainak egzisztenciáját érintő jogosultságokat. Előírták a törvény szerint járó illetmények megrövidítés nélküli folyósítását, a közszolgálati alkalmazott a törvény szerint járó fizetés, lakáspénz és törvényen alapuló illetményeinek jogtalan folyósítása esetén általában közigazgatási bírósághoz fordulhatott.¹³

I.3. A hatályos szabályozásról általában – érintetlen ellentmondások

Az 1945 és 1992 közötti – az alapvetően homogén munkajogi szabályozás okán írásunkhoz értékelhető tapasztalatot nem biztosító korszakot átugorva – elérkezünk a munkajogi rendszerváltáshoz. Részben a pályaválasztás optikáján keresztül tekintve reklamálja a szakmai közönség az új alapokra helyezett közszolgálati (személyzeti) törvény megalkotását, központjában a karrier (életpálya) rendszerrel.¹⁴ A jogtudománynak – még csak

⁸ „A minősítési táblázat négy oldalas ívből áll. Az első oldalra jegyzik a szolgálati alkalmazottakra vonatkozó összes személyi adatokat. A másik oldalra jegyzik a szolgálati minőségre vonatkozó adatokat. (Hogy milyen állásra nevezték ki, milyen minőségben, milyen fizetési osztályba, stb.) A harmadik oldal a minősítendő adatokat tartalmazza. Itt írják be, hogy milyen a munkája, kitűnő, jó, közepes, vagy gyenge. A szorgalmát, felfogását, erkölcsi tulajdonságait szintén. A minősítés joga az arra hivatott főnököt illeti. Minősíteni kell: 1./ ha a főnök változik, 2./ ha ugyanazon főnök alatt marad, de megváltozik az alkalmazása – pl. tanárból igazgató, bíróból ügyész, stb. lesz, 3./ ha képességeiben, magaviseletében akár előnyös, akár hátrányos változás mutatkozik, 4./ pályázat esetén és 5./ minden év végén. A negyedik oldalon kell fokozatosan és pontosan bevezetni a tisztviselő egész múltját.” Közigazgatási jog, Vargha jogszeminárium, i.m. 198. old.

⁹ Horváth István: Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (I.) Közjogi Szemle, 2008. június, 33-41. old.

¹⁰ 1929: XXX. törvénycikk. 69.§

¹¹ 1927:V. törvénycikk 49.§

¹² A belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve hagyta jóvá fővárosi illetményeket, a községekét a 62000/1926 B.M. sz. rendelet állapította meg

¹³ Közigazgatási jog, Vargha jogszeminárium, i.m.:184-185. old.

¹⁴ Csépai Péter Széll Pálma – Fogarasi József: A közszolgálat tudatos választása és a pályaválasztási motivációk közötti néhány összefüggés, Magyar Közigazgatás 1990/5. 21-29. old.

a kodifikációs előkészületekre fókuszáló – kritikájából kiemelendő álláspont szerint a közjog-magánjog dualizmusára épülő jogrendben az – 1990-es évek elején még csak tervezett – hármas tagozódási szabályozási struktúra feloldása az esetleges szerkezeti és működési problémák tekintélyes részét megszüntetné.¹⁵

A kritika ellenére maradt a hármas felosztás. A piac és a közszektor szükségszerűen szétválasztott duális szerkezetében létrehozott trichotóm szerkezet – nemzetközi összehasonlításban páratlanul – osztja ketté a közsférát. A forráshiánnyal küzdő szabályozás a közszolgáltatásban – az államháztartási sférában – dolgozókat a foglalkoztató intézménytől függően munkajogi tekintetben indokolatlanul két részre bontotta – a közalkalmazottak és a köztisztviselők csoportjára. A megosztás alapjául is szolgáló finanszírozási logika alkalmazása nem térült meg az államnak abban, hogy a közhatalom gyakorlóit egységesen preferálhatja és ezzel a hatalom hűségese végrehajtóiává teszi, mivel ez a csoport sem egységes. Így köztisztviselői mellett a legfelső vezetői, a törvényhozói, valamint a bírói és ügyészi szervezetre külön jogszabályokat kellett alkotni, külön illetményrendszer szerinti javadalmazással. Nem térült meg e kényszer-felosztás a köz szolgáloinak sem, mivel a hatalomhoz való távolsággal egyenesen arányossá vált a munkaügyi kapcsolatok gyakorlásának tere. Azaz minél közelebb van valamely réteg a hatalomhoz, annál több korlátozás vonatkozik rá a munkaügyi kapcsolatokban. A közalkalmazottak körében érvényes korlátozásokat ugyanakkor nem kompenzálja bérelőny és foglalkoztatási biztonság. A közszolgálati jogviszony pedig olyan korlátokat tartalmaz a munkaügyi kapcsolatok vonatkozásában (pl. kizárt a kollektív szerződés megkötése), amelyek az államigazgatási hierarchia legkülönbözőbb szintjeit egy tekintet alá veszik. A hatályos munkaügyi szabályozás megosztotta azt a polgárságot, amelyet pedig egységesen és magas szinten megteremteni szándékozott.¹⁶

Ugyan voltak kormányzati kísérletek a közszolgálati szféra munkajogi szabályozásának átalakítására,¹⁷ azonban bármiféle, a megalapozott koherencia irányába mutató törvényjavaslat a két törvény vonatkozásában nem került benyújtásra az Országgyűlésnek. Annak ellenére, hogy a szakmai közvélemény többsége szerint a jelenlegi közszolgálati rendszer túlzottan széttagolt, sokszor ellentmondásokkal terhes és indokolatlan, gyakran igazságtalan különbségeket tartalmaz.¹⁸

II.1. Nemzetközi kortünetek – OECD és európai uniós források

A közszektor díjazását is érintően az 1980-as évektől kezdődően a gazdaságilag fejlett államokban változatlan érdeklődés kíséri a közszolgálati jogviszony megreformálását.

¹⁵ Kenderes György – Prugberger Tamás: A közszolgálat, a közalkalmazás és a köztisztviselés a tervezett új jogi szabályozás tükrében, Magyar Közigazgatás 1991/10., 908-917. old.

¹⁶ Lásd erről: Berki Erzsébet: A köz szolgáloí, Kézirat, 1998., Kiss György: Az egységes közszolgálat szabályozásának koncepcionális problémái, Kézirat, 1997., továbbá Kjt – Ktv, avagy egységes közszolgálati törvény? A munka világa '98, Budapest, Munkaügyi Kapcsolatok Társasága – Munkaügyi Kutatóintézet, 1998. 41-56. old.

¹⁷ Lásd a 2269/1998 (XI.30.) és az 1161/2002. (IX.26.) Korm. határozatot!

¹⁸ Lásd erről részletesen a Közszolgálati Reform Kormány megbízott előterjesztését az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács részére az egységes közszolgálati törvény koncepciójáról 2003.

A reformot sürgető nyomást elsődlegesen a magas közkiadások erősítik, amelyek káros hatást gyakorolhatnak a nemzeti versenyképességre a globalizálódó világgazdaságban. A makrogazdasági kényszerűségeket megerősítették a maastrichti konvergencia kritériumok¹⁹ – fenntartva ezzel a nyomást a tagállamok kormányainak költségvetési politikájára. A legtöbb országban a közszolgálati jogviszony egyik markáns ismérve – ideértve a közigazgatási és jogi igazgatás „körülmenyes” rendszerét – a jövedelem megállapításnak központi rendszere.²⁰ Az állami gazdaságpolitika korlátozott befolyása még inkább a közsféra illetmény-és foglalkoztatás politikájára tereli a kormányok figyelmét.²¹ A hatékonyság egyik eszközeként tartott decentralizáció a korábban igen csak centralizált országokban – s mindez jelen időben mértékadó Magyarország vonatkozásában is – csak folyamatosan és szakaszosan valósul meg, és a keretszabályozás változatlanul központiilag történik – többek között – a minősítési rendszert és az illetményrendszert illetően.²² A decentralizáció szintjétől független, közös vonás az illetményrendszer fellazítása annak érdekében, hogy a vezető a teljesítmény szerint differenciálni tudjon.²³

Az OECD keretek között csökken a közszolgálatban a foglalkoztatás biztonsága, változnak a korábbi privilégiumokat tartalmazó jogi lehetőségek, ezzel párhuzamosan nem emelkednek megfelelő mértékben a magánszférához képest az illetmények és juttatások. E folyamat következményeként eltűnnek a közsféra komparatív előnyei a magánszférával szemben – jelentősen csökkentve a közszeaktor munkaerőt megszerző és megtartó képességét. A decentralizáció folyamata csökkenti a közszolgálat egységességét. Számos

¹⁹ A közös pénz, az Euro egyes tagállamokban történő bevezetésének feltételei, amelyek szükségesek a gazdasági és monetáris unió tagsághoz (EMU) és az 1997-es bővítési és stabilitási paktum rendelkezéseinek érvényesüléséhez.

²⁰ Synthese of reform experiences in nine OECD – countries: Government roles and functions and Public Management, Paris, 1999, OECD PUMA/SGF 99/1.

²¹ Bach, S.: 'The Management of Employment Relations in the NHS: Pay, Work Organisation and the Internal Market', unpublished Ph.D. thesis, University of Warwick, 1998. 4. old.

²² Hazánkban például az államháztartás szabályai alapján a minisztériumok létszámát (az ún. engedélyezett létszámot) a kormány központiilag, határozattal állapítja meg – ennek következtében nem a minisztérium vezetése dönti el, hogy a statútumában megszabott feladatok és a személyi kifizetésre rendelkezésre álló költségvetési forrás alapján hány köztisztviselőt foglalkoztatnak. A kormány az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 36. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján állapítja meg a minisztériumokban foglalkoztatott köztisztviselők és munkavállalók létszámának felső határát.

²³ Magyarországon e tekintetben a Kjt. alsó határos illetmény-tábláit és a kollektív szerződésnek a díjazásban biztosított szabályozási szerepét akár a kívánatos decentralizációhoz szükséges jogi eszköznek tekinthetjük. A pénzügyi források korlátozottsága és elosztása azonban jelentősen centralizálhatja a munkajogi értelemben megteremtett decentralizált mechanizmust. A Ktv. munkajogi vonatkozásban is centralizáltabb. Nincs kollektív szerződés, tehát helyi szinten nincs alku az illetmény egyes elemeiről sem. A kogens illetmény-táblát oldó, 50 százalékos (+30 és -20 %) differenciálási lehetőséget biztosító, a szakmai értékeléstől függő illetmény-eltérítéshez egyrészt nem biztosított a decentralizált költségvetési forrás, másrészt az illetmény-megállapítás nem a köztisztviselő értékelőjének, hanem a szervezet vezetőjének a jogkörébe tartozik, ami a lehetséges pénzkeret felosztását is centralizálja. A Ktv.-ben az állam nem enged eltérést az önkormányzatoknak – tekintet nélkül azok saját bevételeire – a központi illetményalaptól, amely újabb ékes bizonyítéka a centralizációnak. Ez utóbbi szabályt 2001-ben jobboldali kormány vezette be Magyarországon, mindennek politikai érdekessége vagy inkább ambivalenciája, hogy a konzervatív kormányzatok inkább a decentralizáció felé veszik az irányt – a központosított elosztás lebontásával közelítve a közszolgálat rendszerét a magánjog sajátosságaihoz (lásd Nagy Britannia esetét a 18 éves konzervatív uralom alatt!).

országban külön főtisztviselői testület jött létre a vezetőkkel való hiánygazdálkodás kezelésére. E testület megtartja az általában zsugorodó, elvesző komparatív közszolgálati előnyöket (pl. kiemelt díjazás, egyéb juttatások).²⁴

II.2. A kollektív megállapodás szabályozási szerepe

A közszolgálatban – a magánszektorban uralkodó és egyébként a közszektor közjogi karakterével dogmatikailag össze nem férő – kollektív megállapodási formáknak valamennyi országban fontos befolyása van, ugyanakkor – a kollektív szerződés térnyerése mellett – meghatározó marad az állam szabályozó szerepe. Így a versenyszféra kollektív alku-rendszerével szemben a közszektorban az eljárás kezdő pontja is maga az állam, amely felelős a jövedelmek meghatározásáért, ezért a közhatalom csak meghatározott esetekben ruházza át a foglalkoztatás feltételeivel kapcsolatos szabályozási felelősségét a szociális partnerekre.²⁵ A kormányok általában vonakodnak attól, hogy megkockáztassák az ellenőrzés elvesztését a közszektor kiadásai felett azáltal, hogy támogatják a decentralizált kollektív megállapodásokat. Mindez azonban nem zárja ki szükségszerűen a decentralizáció minden típusát, ugyanis a „szervezett decentralizáció” olyan formái ismeretesek, amelyek az átfogó szoros kiadási ellenőrzést kombinálják a helyi szintű, munkáltatóknál megkötött megállapodásokkal.²⁶

Úgy tűnik, általános elmozdulás tapasztalható a közszolgálati alkalmazottak nagyobb hányada kollektív szerződéskötési jogának elismerése felé, ugyanakkor néhány csoport kívül marad a kollektív megállapodási mechanizmuson, miként például Nagy-Britanniában és Németországban. A kollektív alkuk mellett a díjazást a szociális partnerek lobby-tevékenysége is befolyásolja, szintén jól példázzák ezt az angol és a német tapasztalatok.²⁷ A példabeli azonosság nem véletlen, ahol nincs a kollektív alkura lehetőség, marad érdekérvényesítésként a kijárási, a lobby-tevékenység.

II.3. A „New Public Management” – a teljesítményértékelés megjelenése a közszektorban

A közszolgálat hatékonyságának és minőségének javítását célzó, az 1990-es évek közepétől nagy lendületet vett közigazgatási reformirányzat, a New Public Management több, a magánszférában már sikerrel alkalmazott igazgatási és szervezési módszert próbált a közszférába adaptálni. A humán erőforrás-gazdálkodás területén előtérbe kerültek az egyéni teljesítmény-értékelés és az ehhez kapcsolt, teljesítményfüggő javadalmazás módszerek.

²⁴ Balázs István: A közszolgálati fejlődés tendenciái a világ fejlett országaiban; Magyar Közigazgatás 2001/11. szám 641-647. old.

²⁵ Lásd erről: Dell’Aringa, C.: Pay determination in the public service: an international comparison, Department of Economics Working Paper 16, Milan, Catholic University of Milan

²⁶ Lásd erről: Traxler, F. Collective bargaining and industrial change: a case of disorganization? A comparative analysis of 18 OECD countries, European Sociological Review, 1996, 12:2,

²⁷ Bach, S.: i.m. 12-13. old.

A teljesítményhez kötött illetményrendszert valamilyen formában és eltérő súllyal az EU – tagországokban – Luxemburg kivételével – mindenütt alkalmazzák.²⁸

A teljesítményhez kötött illetményrendszer nem önállóan értelmezhető, hanem a közszektor modernizációs programjának részeként. Az adófizetőket meg kellett győzni arról, hogy az egyre nagyobb költségvetési eszközöket felemésztő közszektor a társadalmilag szükséges tevékenységet a magánszférában általánosan érvényesülő hatékonysággal és minőségben végzi. E folyamatban kiemelt fontosságú a közszolgáltatásban dolgozókról kialakult rossz társadalmi értékítélet megváltoztatása, a közbizalom visszanyerése. Az új követelményeket úgy kell érvényesíteni, hogy a közsférában dolgozók jövedelme csak közelítse, de ne érhesse el a magánszféra átlagát. Minderre pótlólagos kiadások nélkül, oly módon van lehetőség, hogy nemcsak pozitív, hanem a negatív következményeket is érintő, teljesítményhez kötött illetményrendszereket alakítanak ki. A társadalmi közhangulat megnyugodva láthatja, hogy a közszolgák biztos langyos vizes medencéiből a magánszférához hasonló ádáz harcot folytatnak egymással a jobb érvényesülés reményében...²⁹

Ugyanakkor a hagyományos Max Weber-i bürokratikus modellben létező közigazgatás a hierarchikus elven működik, melyben a magánszféra menedzszerszemlélete igen nehezen, és csak meghatározott területeken alkalmazható. A feladat viszonylag könnyebben teljesíthető a közszolgáltató intézmények esetében, de alapvető gondokkal járhat a közhatalmat közvetlenül érvényesítő közigazgatási szervek körében. A hierarchizált szervezetben ugyanis az egyén teljesítményét jobban befolyásolja a szervezet egészének teljesítménye, így az egyén motivációjában alapvető a többi munkatárs hozzáállása.

A teljesítményhez kötött illetményrendszer az egész hagyományos karrierrendszerű közszolgálat megkérdőjelezését jelenti. Az EU – tagállamok többségében olyan karrierrendszerű közszolgálat működik, melyben a magán- és a közsférában alkalmazottak közötti munkaerő-piaci egyensúlyt a valóságban érvényesülő komparatív előnyök biztosítják. Ebben az egyensúlyban meghatározó elem – többek között – az előmenetel és a hozzá kapcsolódó illetmény garantált mértéke a magánszféra bizonytalanabb, de magasabb jövedelmet eredményező viszonyaival szemben. A teljesítményhez kötött illetményrendszer részben ezeket a biztos alapokat kezdi ki, hiszen a pozitív és negatív teljesítményeltérítés előbb vagy utóbb nemcsak az illetményrendszerre, hanem a foglalkoztatottság stabilitására is kihat. A klasszikus értékek elvesztése pedig az egész munkaerő-piaci egyensúlyhelyzet felborulásával járhat.³⁰

A teljesítményértékelés általában decentralizált módon történik, ugyanakkor a teljesítményhez kötött illetményrendszer költségvetési ellenőrzése erős, a munkáltatók

²⁸ Az illetménynek a teljesítményhez kötött aránya igen nagy eltéréseket mutat az egyes országokban. Általában az éves bértömeg 3-18%-a között mozog a teljesítményfüggő illetményrész azzal, hogy egyes vezetői kategóriákban ez 40-60% is lehet.

²⁹ Balázs István: A teljesítményhez kötött illetményrendszer bevezetésének helyzete az Európai Unió országaiiban, Magyar Közigazgatás 2002/2. szám 577-581.old.

³⁰ Horváth István: Az elvárások és a realitás – a magyar közszolgálati munkajog jövője – különös tekintettel az EU tagállamok jogalkotására (I.), JURA, a PTE ÁJK tudományos lapja, 2005/2. szám 80-90. old.

mozgástere többnyire szűk a teljesítmény kompenzációra költhető költségvetési eszközök terén. Az új rendszer bevezetése számos gondot okoz. A közszolgálati apparátus bizalmatlan iránta, fontos pszichikai akadály az a negatív hatás, amely a magasabb és jobb teljesítményt nyújtókkal szemben az átlagos teljesítményt elérőkben a büntetés érzetét kelti. További gond, hogy a közszektor egy részében nagyon nehéz teljesítményindikátorokat meghatározni, melyek szervezeti célokból erednek, és a munkaadók szubjektív megítélésének alávetettek. A teljesítmény megítélése ugyancsak szubjektív jellegű, hiszen általában a közvetlen felettes feladata. Ehhez járul még az, hogy az eddig alkalmazott megoldások jelentős részében a teljesítményértékelés első lépéseként maga az értékeléssel érintett végzi el saját önértékelését.³¹

A teljesítményhez kötött illetményrendszer alkalmazása során még sehol nem készült olyan felmérés, amely egyértelműen bizonyította volna: az új rendszer milyen hatással van az érintett szervezet által nyújtott szolgáltatások minőségére és a humánerőforrás-gazdálkodásra. Általában eleve feltételezik az automatikus és pozitív kapcsolatot az emelt illetmény és a több-jobb teljesítmény között, és vélhetően ezért az egyes országokban kevés figyelmet fordítottak eddig a teljesítményhez kötött illetmény és az effektív teljesítmény közti kapcsolatra.³²

Az EU egyes államai (pl. Egyesült Királyság, Svédország) szabad illetményrendszert alkalmaznak a magánszférához hasonlóan, amely az egyes munkakörökre állapít meg illetményt, annak rendszeres emelése pedig nem az időtől, hanem a teljesítménytől függ. A szubjektív elem azonban egyik megoldásból sem zárható ki. A szabad illetményrendszerben a munkaerő-piaci helyzet a reális értékéről mindig eltérítheti az adott munkakörben a munkaerő árát, míg a kötött illetményrendszerben a munkaerő ára eleve spekulatív.³³

III. Ellentmondásos illetménytételek

Hat cím alatt mutatunk be példákat – korán sem a teljesség igényével – a közalkalmazotti és a köztisztviselői díjazási rendszer szabályozási ellentmondásaira. Nem térünk ki annak vizsgálatára, hogy mennyiben indokolt az azonos besorolási feltételek megléte esetén a különbség a közalkalmazotti és a köztisztviselői illetmények összege között. Mindez ugyanakkor a jövőben megkerülhetetlen problémája lesz a közszolgálat bármilyen tervezett egységesítésének, egy közös alapokra helyezett illetményrendszernek ki kell egyenlítenie a közszféra egyes területei között meglévő, nem megalapozott díjazási különbségeket. E nivelláció keretében szükséges bérfelzárkóztatás viszont külön tervezendő költségvetési ráfordítást igényel, továbbá perspektívát kellene biztosítani a rendszerben jelenleg legjobban keresőknek is.

³¹ Balázs István: i.m. 577-581. old.

³² Horváth István: Merre tovább?! Javaslatok egy új magyar közszolgálati szabályozás megalapozásához (II.) Közjogi Szemle, 2008. szeptember, 37-49. old.

³³ Comparative survey of system of productivity – linked remuneration that are employed in the civil services of the member states of the EU. Spring 2002. EIPA

III.1. Különbség a karakterben és a kollektív szerződés elismerésében

Már az illetményrendszerek jellege is ellentmondásos, az azonos forrásból származó pénzeszközök gyökeresen eltérő munkajogi szabályok szerint fizethetők a közalkalmazottnak, illetve a köztisztviselőnek. A Kjt. illetményrendszere relatíve diszpozitív jellegű, tíz fizetési osztályának tizennégy fizetési fokozata garantált illetményeket rögzít, melyektől a közalkalmazott javára – legalább alkalmas minősítéssel – normatív megszorítás nélkül el lehet térni. Ehhez képest a Ktv. szabályai kogensek, a köztisztviselő illetménye szakmai munkájának értékelésétől függően – melynek tartalmára egyébként a törvény külön rendelkezést nem fogalmaz meg – a besorolásához képest plusz harminc – mínusz húsz százalékos sávban történő eltérítést enged.³⁴ A közigazgatás szakszervezetei nem rendelkeznek kollektív szerződéskötési jogosultsággal, a Ktv. nincs tekintettel a munkáltató igazgatáson belüli helyzetére, valamint a köztisztviselő és – a közhatalmat nem gyakorló – ügykezelő pozícióra sem. A Kjt. ugyanakkor tételes felhatalmazással – az állami kontrol biztosítása mellett – egyes díjazási jogcímek esetében is a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályként ismeri el a kollektív szerződést.

A közigazgatás merev szabályozási rendszerében „idegen test” a munkavállalóké. Az ambivalenciát fokozva a közigazgatás fizikai alkalmazottaira megszorítás nélkül alkalmazandó Mt-nek a munka díjazására vonatkozó, relatíve diszpozitív karakterű szabályozása. Kogens közegben – igaz, a szervezeti elhelyezkedés kapcsán rossz érdekképviselési pozíciójú kisebbségre – korlátozás nélkül érvényesülhetnek a versenyszféra béreinek meghatározására gyakorolható kollektív jogok.

III.2. A szociális érzékenység

Az illetményrendszerek szociális érzékenysége is eltérő. A Ktv. – a fogalmazótól a főosztályvezetőig – az illetményalap szorzataként határozza meg a köztisztviselői alapilletményt, így amennyiben az infláció vagy a megélhetési költségek emelkedése béremelést indokol, a legrosszabb díjazási helyzetben lévők illetménye csak úgy növelhető, hogy a rendszer „elbírná” a legmagasabb besorolásúak – a szükségszerű automatizmusból eredő – nagyobb arányú illetménynövekedését is. Ezért a szociálisan indokolt illetménynövelésnél azokat a köztisztviselőket is figyelembe kell venni, akik besorolásuknál, vezetői megbízásuknál fogva egyébként nem érzékenyek bizonyos megélhetési költségek emelkedésére.

A Kjt. tíz fizetési osztályos, osztályonként önálló, abszolút számban meghatározott bázissal működő rendszere elviekben alkalmas a kizárólag szociális szempontokon nyugvó bérkorrekcióra, hiszen az egyes fizetési osztályokban törvényi rendelkezéssel elkülönítetten is emelhető az illetmény.³⁵ A Ktv. közös illetményalapon nyugvó rendszere szociális vonatkozásban érzéketlenebb. Az alap megélhetési okok miatti megemelésé

³⁴ Ktv. 43. § és Kjt. 66. §

³⁵ Vessd össze a Ktv. 43. § (1)-(3) bekezdését és a Kjt. 66. § (1) bekezdését!

ugyanis minden köztisztviselőt – és nem csak a rászorult kategóriákat – érinti, ráadásul utóbbiakat szükségszerűen nagyobb díjazási súllyal, költségvetési teherrel. Mindez korlátozhatja az alacsonyabb besorolásúak esetében a szociális érzékenységet. A Kjt. fizetési osztályaiban jogalkotói szándéktól függ az egységes vagy differenciált illetményemelés. A szociális szempontok esetleges túlzott érvényesítése viszont indokolatlan nivellációt eredményezhet a különböző besorolású közalkalmazottak között.

III.3. Besorolás – mi számít a múltból?

Azon túl, hogy indokolatlanul ellentmondásos a két törvény zsinórmértékeitől eltérő összegű illetmény megállapítására lehetőséget adó szabályozás, a Kjt. és a Ktv. részben megalapozatlanul eltérően rendezi a besorolást. Azoknak a munkavégzésre irányuló jogviszonyoknak a figyelembevételét, amely az illetmények garantált – ún. 100 %-os – mértékét kell meghatározni. A két törvény közötti koherencia zavarban felfedezhetünk egy-egy jogalkotási hibát is. Szemben a Kjt.-vel, a Ktv. – megítélésünk szerint – helyesen a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyokat (pl. a vállalkozási és megbízási szerződésen alapuló, valamint a személyes közreműködéssel járó gazdasági és polgári jogi társasági, ügyvédi és az egyéni vállalkozói tevékenység) is elismeri a besoroláskor közszolgálati jogviszonyban töltött időként.³⁶ A Kjt. kirekesztése viszont odavezet, hogy a nem foglalkoztatotti státuszban, egyébként a későbbi közalkalmazotti munkakör betöltéséhez szükséges iskolai végzettséggel megszerzett szakmai gyakorlat (pl. iparművész, fogorvos, ügyvéd – egyéni vállalkozóként) a fizetési fokozat megállapításakor jogszerző időként nem vehető figyelembe a besorolás kogens rendelkezései miatt.³⁷

Eltérően a Kjt.-től, a Ktv. viszont nem differenciál, valamennyi munkavégzésre irányuló foglalkoztatási és egyéb jogviszonyt a besoroláskor közszolgálati jogviszonyban töltött időnek tekint – függetlenül attól, hogy a később köztisztviselőnek kinevezett személy rendelkezett-e már a közszolgálati munkaköréhez szükséges iskolai végzettséggel. Ez véleményünk szerint ugyancsak kodifikációs hiba. Nem önmagában a munkavégzés, hanem a kinevezés szerinti munkakörhöz kapcsolódó korábbi gyakorlatot lenne indokolt csak figyelembe venni. A „dolgozó-barát” szabály másfelől az egyenlő bánásmód sérelmét is jelentheti, hiszen azonos munkakörben azonos díjazási pozícióba hoz ténylegesen eltérő szakmai gyakorlattal rendelkező köztisztviselőket.³⁸

III.4. Az önkormányzati pozíciók

Eltérő az önkormányzat szerepe és lehetősége a törvénytől eltérő, kedvezőbb díjazás meghatározásában. A helyzetük ugyanakkor egységes abban, hogy – kizárólag elvi okból és nem

³⁶ Ktv. 72. §

³⁷ Kjt. 78/A. §

³⁸ Horváth István: Párhuzamos közszolgálat – A közalkalmazotti és a köztisztviselői törvény együttes magyarázata, Budapest, Saldo Kiadó, 2009., 356-360. old.

az aktuális bérszínvonal apropóján kifogásolva – az állami illetményalapnál vagy garantált illetménynél alacsonyabb bázisszámot rendeletükben nem állapíthatnak meg. Minderre pedig – igaz, csak a Ktv. hatálya alatt – 2001-ig lehetősége volt az önkormányzatnak.³⁹

A fent írtak egyébként felvetik az állam és önkormányzat viszonyának általános elvi kérdését. Közalkalmazotti intézmények esetén a fenntartó önkormányzat hatáskörébe tartozik annak eldöntése, hogy költségvetéséből biztosítja-e a törvényi szintet meghaladó mértékű illetmények kifizetését. Az állam a Kjt-ben az egyes fizetési fokozatokhoz kapcsolódó legalacsonyabb összegű díjazást határozza meg, az önkormányzatok autonómiája csak az alsó határok tekintetében korlátozott. Mindezzel szemben a közigazgatásban állami túlterjeszkedés állapítható meg. A Ktv. ugyanis eleve kizárja az államinál kedvezőbb önkormányzati illetményalap megállapítását, mely megoldás egyébként ellentétes a világ fejlett államainak jogalkotási megoldásaival. Az OECD- tagállamokban ugyanis vagy eleve külön szabályozás hatályos az állami és önkormányzati közszolgáltatásra, vagy, ahol egy jogállás vonatkozik mindkét rendszerre, ott az önkormányzatok saját bevételeik és szabad pénzeszközeik terhére eltérhetnek az állami szabályokban foglaltaktól.⁴⁰

A jogelméleti mellett praktikus szempontból sem volt fenntartható a települések eltérő anyagi helyzetét figyelmen kívül hagyó szabályozás. A „lopakodó jogalkotás” – a korábbi differenciálatlan állami beavatkozást valamelyest kompenzálva – 2003-tól az önkormányzati hivataloknál kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselőknek – az éves költségvetésben megállapított létszám legfeljebb húsz százalékáig személyi illetmény biztosítását teszi lehetővé – részben „visszacsempészve” a törvényből 2001-ben szintén vitathatóan száműzött díjazási jogcímet.⁴¹ A Ktv-nek már csupán belső ellentmondása, hogy a központi közigazgatásban nem „reinkarnálta” a személyi illetményt, ezzel egyébként a szabályozásból kizárta a tudása alapján részben a versenyszférából – akár átmenetileg, meghatározott feladatokra – a közigazgatásba bekerülő menedzserreteg kialakulásának lehetőségét.

III.5. A teljesítményértékelés

A modern európai közszolgálatokban változó és vitatható szerepet kap a teljesítményértékelés. A Ktv. 2001-es módosítása (lásd a 2001. évi XXXVI. törvényt) vezette be az intézményt.⁴² A Ktv. a naptári évenkénti utólagos teljesítményértékeléshez

³⁹ Lásd a Ktv. 2001. VI. 30-ig hatályos 42. § (3) Az önkormányzat képviselő-testülete az illetményalapot évente rendeletben köteles – a helyi érdekegyeztetés keretében kialakított állásfoglalás, valamint az államigazgatásban érvényes illetményalap figyelembevételével – megállapítani úgy, hogy az legfeljebb 10% ponttal lehet alacsonyabb az államigazgatásban érvényes, központilag megállapított illetményalap mértékénél, azonban nem lehet kisebb a helyi önkormányzat képviselő-testülete által megállapított előző évi illetményalapnál.

⁴⁰ Horváth István: Egységes igények – kétséges megoldások, A közalkalmazotti és a köztisztviselői munkajogi szabályozás ellentmondásairól; , Szeged, Acta Juridica et Politica, 2004., 191-204. old.

⁴¹ Ktv. 44/B. §

⁴² Lásd erről részletesen a Ktv. 34. §-át!

kötötte a köztisztviselői alapilletmény legfeljebb 20 majd 30 %-kal történő megemelhetségét és – a kinevezés egyoldalú munkáltatói módosítása lehetőségének létrehozásával – annak maximum 20 %-os csökkentését. Ugyanakkor a törvény a kiemelkedő, illetve az átlag feletti teljesítményhez alanyi jogon nem teremtett jogsultságot az illetmény megemelésére, mindez a munkáltató mérlegelési jogkörébe tartozott. Ennek háttérében – külön helyi forrás hiányában – a közszolgálat jövedelmeinek központi elosztása állt.

A Ktv. 2006-os módosításával⁴³ – melyet ugyanannyira nem tekinthetünk koncepcionálisan megalapozottnak, mint a teljesítményértékelésnek az érintettek felkészítése nélküli bevezetését – a jogkövetkezmények tekintetében a helyzet gyökeresen megváltozott. A teljesítményértékelés közvetlen hatása az alapilletményre megszűnt, a helyi (önkormányzati) igazgatásban a Ktv. gyakorlatilag semmilyen közvetlen jogkövetkezményt nem kapcsol az értékeléshez. Ugyanakkor a központi államigazgatási szerveknél, azok területi és helyi szerveinél a kormányzat a korábbinál jóval intenzívebben beavatkozott. A decentralizáció külföldi tendenciájával szembe haladva az említett körben foglalkoztatott köztisztviselők teljesítményértékelésére vonatkozó olyan részletes szabályokat állapít meg, amelyek a kötelező eloszlás előírásával – a tervutasításos rendszerre emlékeztetően és az alkotmányellenesség aggályát is felvetve – előre megállapítják, hogy a munkáltatón belül az öt lehetséges kategóriába legfeljebb hányan kerülhetnek. Mindez részben aláássa az értékelés valóságát, kényszerűen különböztet meg, illetőleg minősít azonosan egyenlő vagy eltérő teljesítményt nyújtókat.⁴⁴

A fenti probléma melletti ellentmondás, hogy ha a kormányzat 2001-ben – a New Public Management-et respektálva – a teljesítményértékelés intézményének bevezetése mellett döntött, azt miért nem terjesztette ki a civil közszolgálat valamennyi szegmensére, így a közalkalmazotti jogviszonyban állókra!? A két törvény közötti távolság 2009-től annyit csökkent, hogy a Kjt. is megmértetéshez, a teljesítményértékelésnél – a fókuszban álló alkalmazottról – átfogóbb képet nyújtó minősítéshez köti a garantáltnál magasabb összegű illetmény megállapítását. Szemben ugyanakkor a Ktv-vel, az emelés nem egy évre történik, és az így megállapított összeg a kinevezés részeként – az általános munkajogi elvnek megfelelően – ugyancsak a Ktv-től eltérően a munkáltató egyoldalú döntésével már nem csökkenhető.

⁴³ Lásd a 2006. évi CIX törvényt!

⁴⁴ Lásd a 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet, melynek 2. számú melléklete tartalmazza a teljesítmény jutalom kötelező elosztási táblázatát:

Összteljesítmény	Kötelező eloszlás (munkavállalók %-ban)
Kivételes teljesítmény	0-10%
Magas szintű teljesítmény	30-40%
Jó teljesítmény	40-50%
Megfelelő teljesítmény	0-10%
Fejlesztés szükséges	-10%

III.6. Két ellentmondásos tétel

Két díjazási jogcím kiemelése egy általános karakterű összehasonlításban akár kicsinyes folytatásnak tűnhet. Ugyanakkor e két tétel részletei jól szemléltetik e szabályozási terület – ugyan nem az egyenlő bánásmódot sértő – diszkriminatív kezelését. A díjazási jogcímek közül először – az egyébként létjogosultsága tekintetében erősen vitatandó – illetménypótlék-rendszert, ebből is önkényesen kiragadva, az idegen nyelvtudási pótlékot elemezzük. Közalkalmazott esetében a jogosultság feltétele az idegen nyelv rendszeres használata a munkaköri feladatok ellátása során. A köztisztviselőnek akkor jár a pótlék, ha az idegen nyelv a munkakör betöltéséhez szükséges, magyarán annak ismerete nélkül az állás be sem lenne tölthető⁴⁵. A Ktv. szövegezése elméleti ellentmondást tartalmaz. A pótlék munkajogi szerepe ugyanis azoknak a különös munkavégzési feltételeknek, körülményeknek a honorálása, melyek a kinevezésben meghatározott illetmény összegében nem jelennek meg. A törvény viszont a kinevezés egyik feltételét – a munkakör betöltéséhez szükséges idegen nyelvismeretet – fizeti meg önálló jogcímen, illetménypótlékkal. Az ellentmondás másfelől a három jelentős európai uniós nyelv, az angol, a francia és a német esetében is regisztrálandó, ekkor ugyanis a Ktv. alanyi jogon biztosítja a nyelvpótlékot – az a köztisztviselő is jogosult erre a díjazásra, akinek munkavégzése során e három nyelv egyikét sem kell használni. A törvény a pótlékkal az utóbbi esetben a megszerzett nyelvtudást, és szintén nem a munkaköri speciális feltételeket honorálja.⁴⁶

A 13. havi illetmény eltörlését követően – díjazási jogcímként – a versenyszférával szembeni komparatív előnynek a jubileumi jutalom maradt. Az akár egy teljes életpályát is elismerő alanyi jogú jutalom sem egységes feltételek szerint jár. A kedvezmények vonatkozásában a Ktv. ugyanis annyira kedvező, hogy két esetben indokolatlanul és méltánytalanul biztosítja a 40 éves jubileumi jutalom (öt havi illetmény) kifizetését. Szemben a Kjt.-vel, a nyugdíjasnak minősülő köztisztviselőnek akkor is jár a juttatás legalább 36 év szolgálati idő megléte esetén, ha a közszolgálati jogviszony áthelyezéssel szűnik meg, azaz még további szolgálati idő megszerzésére, és akár a 40 év tényleges elérésére is mód lenne. Indokolatlan kedvezmény. Másfelől – ugyancsak a közalkalmazotti szabályoktól eltérően – az említett személyi feltételek akkor is jogosultságot teremtenek a jubileumi jutalomra, ha a szolgálatnak a fegyelmi hivatalvesztés büntetés vet véget. Méltánytalan kedvezmény.⁴⁷

Nem pusztán számszaki ellentmondás, hogy a Ktv. jubileumi jutalommal honorálja a harmincöt éves közszolgálati jogviszonyban töltött időt, az azonos büdzséből finanszírozott közalkalmazottaknak viszont az említett időtartam nem hoz négyhavi illetménynek megfelelő díjazást.⁴⁸ A számok mögött az egész illetmény-rendszert érintő érvek és problémák állnak.

⁴⁵ Lásd a Kjt. 74. és a Ktv 46. §-ában foglaltakat!

⁴⁶ Ktv. 48. § (6)-(9) bekezdés

⁴⁷ Ktv. 49/E. §

⁴⁸ Vess össze a Kjt. 78. és Ktv. 49/E. §-át!

* * *

A fent vázolt ellentmondásokra – a ki tudja milyen közeli, távoli – jövőben megoldásként szolgálhatna civil közszolgálat egységes alapokon nyugvó, akár közös törvényben történő szabályozása. A közalkalmazotti státus munkaviszonyba „menekítését” szükséges megakadályozni (lásd például az egyes megyei és városi közkórházak fenntartói jogával kapcsolatos skandalumokat), a köztisztviselőivel közös alapra helyezett szabályozás teremtene lehetőséget a közalkalmazotti réteg munkaereje további erodálódásának megakadályozására, valamint e réteg életviszonyainak javítására is. A megalapozott kodifikációra veszélyek leselkednek, melyek közül kiemelendő, hogy a bő másfél évtizede politikai kényszerpályára térített jogalkotói munka gyakran elméleti megalapozás nélkül folyik, az idő egyre jobban érezhető szorításában.⁴⁹ A kortalannak tűnő kortünettel ideje lenne szakítani.

* * *

Different rates – Theoretical and specific disharmony between the salary of civil and public servants

The article deals with the most critical problem of the Hungarian – needlessly divided – legal situation of civil and public servants: the differences in the salary system. The average salary of public servants does not measure up to that of the civil servants; there is a sharp and causeless difference between the legal regulations of the two salary systems. While civil servants' salary is established by strict conditions, the public servant system is relatively flexible, as differences in positive direction are allowed unlimitedly. The use of the same budget sources for payments is unjustly different as for the two types of governmental organizations from the point of labour law parameters. After the short presentation of the legal regulations' history and international trends (OECD and EU) the study analyses the six dominant paradoxes of the two salary systems.

⁴⁹ A Kiss György által 1995-ben leírt helyzetkép közel másfél évtized elteltével sem veszített aktualitásából. Igazsága különösen időszerű a tanulmány tárgyában, a közszolgálat egységes kodifikálása és az erre tervezett határidő ellentmondása vonatkozásában, amely – bár nem egyetlen okként – a 2002-ben meghirdetett kormányzati célkitűzés bukásához vezetett. Lásd: Kiss György: A munka világa szabályozásának egy lehetséges változata; Magyar Közigazgatás, 1995/5. szám, 257-270. old.