

KÖZSZOLGÁLATI TISZTVISELŐK 2.

- A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program által megfogalmazott kiemelt célok a személyzeti igazgatás fejlesztése és a közszerológálati életpálya megteremtése.
- A Közigazgatás- és Közszerológáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020 a szervezési feltételek és a személyi állomány fejlesztésére, a közszerológáltatások színvonalának javítására és az elektronikus támogatások fejlesztésére helyezi a hangsúlyt.
- A hivatásrendi kar neve jelenleg Magyar Kormánytisztviselői Kar, amely a jelen törvényjavaslat értelmében Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Karra változik.
- A kormányzati foglalkoztatás mértéke 2007 és 2015 között 18,8%-ról 21%-ra nőtt (OECD, 2017).
- A közszerológálati illetményalap nagysága 2008-tól változatlan, 38 650 Ft.
- 2016-ban a kormánytisztviselők havi nettó átlagkeresete 220 117 Ft, a köztisztviselőké 208 650 Ft, a közalkalmazottaké 164 529 Ft volt (KSH).

Az Infojegyzet a [T/15992.](#) számon benyújtott, a közszerológálati tisztviselőkről szóló [2011. évi CXCI. törvény](#) és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz kötődően a magyar közszerológálati rendszerről, az egyes szerológálati jogviszonyokról szól Az anyag a [2016/32. számú Infojegyzet](#) frissített változata.

A 2011-ben indult, majd 2012-ben továbbfejlesztett [Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program](#) (Magyary Program [11.0](#) és [12.0](#)) a magyar közszerológálati rendszer stratégiai megújítását tűzte ki célul. Részletes célokat fogalmazott meg a **személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható és vonzó életpályák megteremtése, átjárhatóságuk biztosítása** érdekében. A kiszámítható életpálya akkor jön létre, ha a tisztviselők elkötelezettek, szakmai felkészültségük fejlődik, és az egyes életpályák átjárhatóak. A **Magyary Program** a személyzet fogalmát széleskörűen értelmezi, és rögzíti, hogy a **három hivatásrend** (közigazgatás, rend- és honvédelem) **szerológálati jogviszonyát ugyanazon értékek és elvek mentén kell szabályozni**. Az állam megteremtése érdekében célkitűzésként fogalmazták meg az [új közszerológálati életpálya](#) létrehozását. Az elmúlt évek szabályozásai, új törvényei, az egyes szakmacsoportok bérrendezései, vagy annak elmaradása azt jelzik, hogy háttérbe szorult a közigazgatás egységes kezelésének szándéka. Egyes szakértői vélemények szerint a Magyary programok fejlődése 2014 után elakadt (Buday, 2017). A 2015 februárjában elfogadott [Közigazgatás- és Közszerológáltatás-fejlesztési Stratégia](#) a **szerológáltató állam** megteremtését tűzte ki célul. Bár a program bevezetője szerint a stratégia beavatkozási logikája néhol eltér a Magyary programoktól, azok céljaival és fejlesztési irányjaival nem szakít. A hosszú távú közigazgatás-fejlesztési feladatok a stratégiában megfogalmazott célokkal összhangban a **Közigazgatás és Közszerológáltatás Fejlesztési Operatív Programban (KÖFOP)** kerültek rögzítésre.

A szerológálati jogviszony szabályait a **rendvédelemben** a [2015. évi XLII. törvény](#) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szerológálati jogviszonyáról, a **honvédelemben** a [2012. évi CCV. törvény](#) a honvédek jogállásáról, míg a **kormány- és közszerológálati tisztviselők** esetén a [2011. évi CXCI. törvény](#) a közszerológálati tisztviselőkről (Kttv.) határozza meg. Újfajta jogviszonyt hozott létre a [2016. évi LII. törvény](#) az állami tisztviselőkről (Áttv.), amely 2016. július 1-től a járási (fővárosi és kerületi) hivatalok, 2017. január 1-től a **fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek** és ügykezelőinek állami szerológálati jogviszonyát szabályozza. A **közalkalmazotti jogviszonyban** foglalkoztatottak körére, mely a legnépesebb az egyes csoportok között, továbbra is az [1992. évi XXXIII. törvény](#) az irányadó.

EURÓPAI KÖZSZOLGÁLATI MODELLEK

A közzolgálati rendszerek két alapmodelljét különböztetik meg. E két modell a **zárt (karrier- vagy érdem-) rendszer** és a **nyílt (pozíció) rendszer**. Az egyes rendszerek tiszta formájukban sehol sem jelennek meg, bár egyes országok (pl. Németország, Franciaország, Ausztria, Spanyolország) közzolgálati rendszerét a zárt, míg másokat (pl. a skandináv államok, Egyesült Királyság) a nyílt rendszerek közé sorolnak. A közzolgálati rendszerek emellett állandó változásban vannak, az egyes modellek emberi erőforrás elemei (pl. toborzás, teljesítményértékelés, előmenetel, továbbképzés) a másik irányba mozdul(hat)nak el. A zárt és nyílt rendszer között a harmadik csoport a **vegyes közzolgálati rendszert** működtető országok (pl. Olaszország, Magyarország, Portugália, Szlovénia, Észtország, Szlovákia), melyek mindkét modelltől tartalmaznak elemeket.

A közzolgálatok fejlődését tekintve egy másik felosztás a **német-porosz**, a **francia** és az **angolszász** közzolgálati modelleket különbözteti meg. A **porosz-német** modellt a zárt közzolgálati rendszer modellje, hierarchikus

struktúrák, decentralizáció jellemzi. A max weberi típusú bürokrácia modellje, ahol a kiválasztás kritériuma a végzettség, jelentős a jogászok dominanciája. A köztisztviselők előmenetele automatikus, a pálya életrehossziganra szól (pl. Németország, Ausztria, Spanyolország, Belgium).

1. ábra: A zárt és a nyílt közzolgálati rendszerek jellemzői

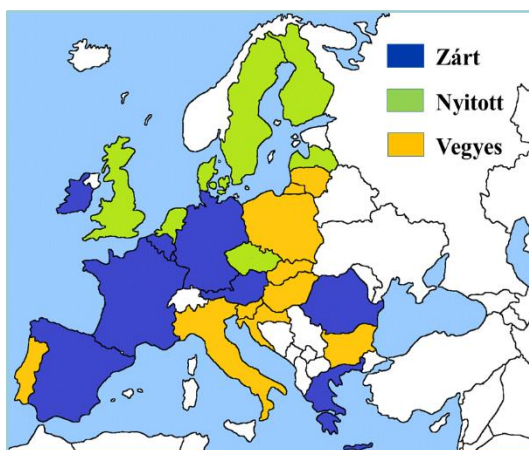
Zárt	Nyílt
a foglalkoztatás szabálya részletes, speciális közjogi szabályozás hatálya alatt	munkajogi szabályozás
a köztisztviselő egész életére szóló életpályára lép	egyéniesített alkalmazási szerződés posztra/pozícióra szerződnek
a köztisztviselőt kinevezik	szerződéses foglalkoztatás magánjogi vagy munkajogi szerződéssel
a kiválasztást jogi normák szabályozzák (toborzás, versenyvizsga)	nincs jogszabályi előírás a kiválasztásra
a többletkötelezettségek mellett többletjogosultságok biztosítása	a többletkötelezettségek mellett többletjogosultságok kis mértékben léteznek
alanyi jogon járó, jogszabály által garantált kiszámítható előmeneteli rendszer	a köztisztviselő életkora helyett tudása és képességei számítanak a szerződéskötésnél
az illetménynövekedést jogszabály garantálja, államháztartási szemlélet	munkabér szerződés tárgya, piaci viszonyoknak van befolyásoló szerepe
kiépített továbbképzési rendszer	új ismeretek igénye esetén új szerződéskötés
jogszabályi védelem az elbocsátástól, „elmozdíthatatlanság”	jogi garanciák hiánya elbocsátással szemben, általában kisebb elvi védelem

Forrás: Infoszolg/Dr. Linder Viktória: nemzetközi trendek a közzolgálatban, 2014.

A **francia** típusú közzolgálat karrierjellegű, centralizált, a közigazgatási tevékenységek erősen jogszabályokhoz kötöttek. Hierarchizált struktúrák, valamint a politika és a közigazgatás elválasztása jellemzi. Itt is a jogi végzettség dominál (példák: Portugália, Görögország, Olaszország).

Az **angolszász típusú közzolgálat** mintaállama Nagy-Britannia, de ide sorolják Európán kívül az USA-t, Ausztráliát és Új-Zélandot is. Ezekben az országokban a közigazgatási feladatok a szakpolitikákat kidolgozó minisztériumok és a végrehajtó feladatokat ellátó ügynökségek (agency) között oszlanak meg. Az alsóbb szinteken dolgozó köztisztviselők esetén a karrierrendszer elemei dominálnak, míg a felsőbb vezetőket pályázati rendszerben választják ki. Alsóbb szinteken magas a vezetők önállósága a személyügyi hatáskörökben, míg felsőbb szinteken országos szintű normák vannak érvényben.

2. ábra: Az EU tagállamok jellemző közzolgálati rendszerei



Forrás: Infoszolg/Linder (2014) p19-20.

Az ún. **új közmenedzsment** eszméi – **New Public Management (NPM)** – a kilencvenes években az USA-ban alakultak ki és Európában először az angolszász országokban hódítottak teret. Az NPM célja a hatékony közigazgatás megteremtése, a közigazgatás gazdasági modernizációja. Néhány fontos jellemzője:

- piaci verseny módszereinek átültetése a közigazgatásba;
- szolgáltatásközpontúság és ügyfél-orientáltság;
- minőségjavítás, minőségbiztosítás a közigazgatásban;
- decentralizáció, közigazgatási egységek önállóságának növelése;
- az állam csak a legfontosabb stratégiai feladatokat látja el (kiszervezés, privatizáció, PPP);
- közigazgatás és politika elválasztása.

Az NPM koncepciójának hatása az elmúlt évtizedekben számos országra kiterjedt, de gyökeresen sehol sem változtatta meg a közigazgatást, **nem épült ki új modellként.**

A TISZTVESELŐ FOGALMA, TÍPUSAI, JAVADALMAZÁSA

A közigazgatás személyzetében dolgozó tisztviselők vagy közhivatalnokok. A **tisztviselő** olyan vezető vagy ügyintéző, aki különböző (állami, államigazgatási, önkormányzati) igazgatási szerveknek a feladat- és hatáskörében jár el. A közigazgatás személyzeti joga jelenleg **háromféle tisztviselőt** különböztet meg:

Kormánytisztviselő

- államigazgatási, a kormány irányítása alatt álló központi és területi közigazgatási szerveknél dolgozik, közzszolgálati tisztviselő;
- jogviszonya: kormányzati szolgálati jogviszony;
- vonatkozó jogszabály: [2011. évi CXCV. törvény](#) a közzszolgálati tisztviselőkről (Kttv.).

Köztisztviselő:

- önálló jogállású, autonóm közigazgatási vagy állami szerveknél dolgozik (pl. Köztársasági Elnöki Hivatal, Országgyűlés, AB Hivatal, Nemzeti Választási Iroda, ÁSZ, GV, helyi önkormányzatok stb.);
- jogviszonya: közzszolgálati jogviszony;
- vonatkozó jogszabály: [2011. évi CXCV. törvény](#) a közzszolgálati tisztviselőkről (Kttv.).

A **közzszolgálati tisztviselőket** (kormány- és köztisztviselők együttesen) **közzszolgálati illetmény** (alapilletmény és illetménykiegészítés, és -pótlék) illeti meg, amin felül egyéb juttatásokban (jubileumi jutalom, cafetéria, lakhatási támogatás stb.) is részesülhet. Az illetményalap értéke, amely a költségvetési törvényben rögzített és az alapilletmény állandó szorzója, **2008 óta változatlan**, 38 650 Ft.

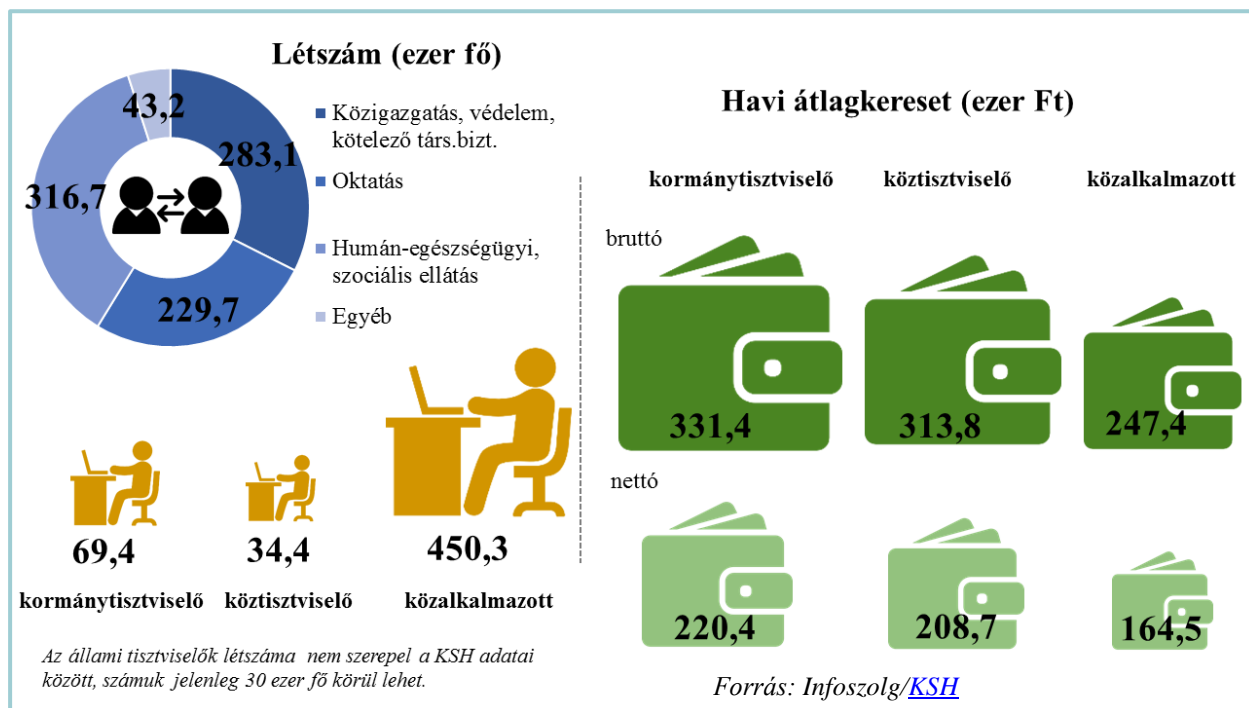
Állami tisztviselő

- fővárosi és megyei hivatalokban dolgozó tisztviselő;
- jogviszonya: állami szolgálati jogviszony;
- vonatkozó jogszabály: [2016. évi LII. törvény](#) az állami tisztviselőkről (Áttv.);
- az **illetmény teljesítményalapú**, az adott előmeneteli fokozathoz tartozó határok közé tartozik, az alsó határ alanyi jogon jár a tisztviselőnek. További illetménykiegészítés, -pótlék (kivéve éjszakai pótlék) nem jár, egyéb támogatás adható.

MAGYAR KORMÁNYTISZTVESELŐI KAR (MKK)

Az MKK a **kormánytisztviselőket és az állami tisztviselőket tömörítő önálló önkormányzattal rendelkező kamara**. Legfőbb szerve az Országos Közgyűlés. Célja, hogy egységes szervezeti, jogi és működési kereteket biztosítson a **szakmai érdekképviselő** és a **jogvédelem** területén. Gyakorolja a törvényben előírt szakmai érdekképviselői jogosítványait, részt vesz jogszabályok előkészítésében, véleményezésében és közreműködik tagjai hiátásrendbeli problémái megoldásában.

3. ábra: Létszám és béradatok a költségvetési intézményekben, 2016



Források:

- [Dr. Linder Viktória: Nemzetközi trendek a közigazgatásban](#), NKE, 2014.
- Közigazgatási életpályák (Szerk. György István, Hazafi Zoltán), NKE, Budapest 2013.
- Dr. Hazafi Zoltán: Közigazgatási életpályák összehangolása – Új Magyar Közigazgatás, 2012/4.
- Dr. Prugberger Tamás: Közigazgatási és közigazgatási reform centralizálással és leépítéssel - kritikai vizsgálat, [Új Magyar Közigazgatás, 2016/2.](#)
- Budai Balázs Benjámin: A közigazgatás újragondolása, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017.
- Fábíán Adrián: Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban, Dialóg Campus, Bp.-Pécs, 2016.
- Böszörményi Judit: Illetmény és előmeneteli rendszerek a közszférában, Saldo, Budapest, 2016.
- [2011. évi CXCV. törvény a köztisztviselőkről](#)
- [2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről](#)
- [Közigazgatás- és Köszolgáltatásfejlesztési Stratégia 2014-2020](#)
- [Közigazgatási Szakszervezetek Szövetsége](#)
- [Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közigazgatási Dolgozók Szakszervezete](#)
- Munkaerőpiaci folyamatok, 2017. I. negyedév, [KSH, 2017. június 14.](#)
- [2016/50. Infojegyzet: Rendvédelmi szervek: létszám és illetmény 3.](#)
- [2016/32. Infojegyzet: Közigazgatási tisztviselők](#)

Készítette: Kardos Krisztina
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486