

PAP ZOLTÁN¹

KÖZSZOLGÁLATI BÉRRENDSZEREK ÉS KÖZSZOLGÁLATI EGYENLŐTLENSÉGEK

Összefoglaló szakmai konferenciáról

A Magyar Közgazdasági Társaság (MKT) Munkaügyi Szakosztálya 2026. október 15-én a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) Munkaügyi Kapcsolatok Albizottságával és a Szakszervezetek Együttműködési Fórumával (SZEF) együttműködésben „Közzszolgálati bérrendszerek” címmel szervezett szakmai konferenciát az MKT Közösségi terében. A rendezvény középpontjában Mélypataki Gábor, Pinkasz András és Liszkai Norbert *Közzszolgálati bérrendszerek és közzszolgálati egyenlőtlenségek* című, a SZEF kiadásában megjelent tanulmánya ² állt. A konferenciát Bagó József, az MKT Munkaügyi Szakosztályának elnöke nyitotta meg, majd Csóti Csaba, a SZEF elnöke köszöntötte a résztvevőket. A kutatás eredményeit Mélypataki Gábor, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi karának docense, az MTA Munkaügyi Kapcsolatok Albizottságának társelnöke ismertette. Felkért hozzászólóként Ludányi Dávid, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának adjunktusa vett részt. A szakmai eszmecserét Herczog László közzszgazdász, korábbi szociális és munkaügyi miniszter, a Pénzügykutató Zrt. munkatársa, az MKT Munkaügyi Szakosztályának elnökségi tagja moderálta.

A rendezvény megnyitójában **Csóti Csaba** érdekképviseleti és társadalompolitikai szempontból közelítette meg a közzszolgálati bérezés problémáit. Hangsúlyozta, hogy az alacsony illetmények mellett a koherens bérrendszer hiánya is alapvető gondot jelent. Felidézte a Vadász János nevéhez kötődő, mintegy két évtizeddel korábbi reformtörekvéseket, amelyek egy kiszámíthatóbb életpálya és egységesebb bérezési struktúra kialakítását célozták. Megítélése szerint azóta a közzszolgálati foglalkoztatás tovább széttagolódott, a versenyszférából átvett megoldások pedig nem bizonyultak alkalmasnak a közzszolgáltatások sajátosságaihoz igazodó díjazási rendszer megteremtésére. Kiemelte a tudományos kutatások jelentőségét is a problémák feltárásában és a lehetséges megoldások megalapozásában.

A tanácskozást moderáló **Herczog László** a közzszolgálati bérpolitika sajátosságaként az állam meghatározó szerepét emelte ki. Rámutatott arra, hogy míg a versenyszférában a bérezési kérdések elsősorban a munkáltatók és a munkavállalók közötti viszonyban értelmezhetők, a közzszolgálatban az állam jogalkotói, finanszírozói és munkáltatói szerepe egyaránt meghatározó. A kutatás

¹Pap Zoltán doktorjelölt, Deák Ferenc Doktori Iskola, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar

²A tanulmány elérhető: <https://szef.hu/2025/09/04/kozzszolgaltai-berrendszerek-es-kozzszolgaltati-egyenlotlensegek/>

jelentőségét abban látja, hogy több évtizedes történeti perspektívában vizsgálja a közszolgálati foglalkoztatás átalakulását, különös tekintettel az elmúlt másfél évtized változásaira.

A konferencia központi előadását **Mélypataki Gábor** tartotta, aki a kutatás jogi és módszertani alapjait ismertetve kitért a közszolgálat fogalmi hatáira, a bérrendszerek átalakulására, a szabályozás széttagolódására és a hagyományos karrierelv gyengülésére. A közszolgálat széles körű értelmezése önmagában is nehezíti az egységes bérezési elvek kialakítását. Míg a kutatás jogi része a civil közszolgálatra összpontosított, kizárva a honvédségi és rendvédelmi hivatásos állományt, addig a statisztikai elemzés a közszolgáltatások tágabb körét vizsgálta, amely a 2021-es adatok szerint mintegy 1,1 millió foglalkoztatottat érintett.

A bérezésről szólva az előadó már a felvezetésben jelezte az ágazati megoldások széttartását. Az „oszd meg és uralkodj” kifejezéssel az előadásában arra utalt, hogy a béremelési követelésekre adott állami válaszokat sokszor az adott foglalkoztatotti csoport érdekérvényesítő képessége alakította, nem pedig egységes bérpolitikai elvek. Az egyes ágazatok bérköveteléseire ugyanis a kormányzat gyakran eltérően reagált: míg bizonyos területeken azonnali béremelésekkel vagy pótlékok növelésével válaszolt, másutt a követeléseket elutasította. A párhuzam alátámasztására hozta fel példaként az egészségügyi ágazat, illetve a szociális terület munkavállalóinak bérproblémáira adott gyakorlati megoldásokat.

A jelenlegi közszolgálati bérrendszereket a jogviszonyok és az illetménymegállapítási szabályok sokfélesége jellemzi, amely már a szűken vett közigazgatási tisztviselői körben is megfigyelhető. Az ágazati különbségek között az egészségügyben az orvosok és a szakdolgozók eltérő bérhelyzete, a szociális területen pedig a visszavonható pótlékokra épülő rendszer bizonytalansága emelhető ki. A felsőoktatás, a kultúra és a szakképzés jogviszonyváltásai, valamint a pedagógusok foglalkoztatásának új szabályai ugyancsak a korábbi közalkalmazotti keretek felbomlását jelzik. A probléma azonban nem önmagában az eltérő szabályozásban, hanem a közös, következetesen érvényesített bérezési alapelvek hiányában rejlik.

Az előadás hangsúlyos eleme volt a hagyományos közszolgálati karrierelv alakulásának vizsgálata, ezen belül a zárt és a nyílt közszolgálati modellek közötti különbségek is bemutatásra kerültek. Ennek relevanciája a változások irányában nyilvánul meg. A zárt modell a szolgálati időn alapuló, kiszámítható előmenetelre, illetményfejlődésre és fokozott foglalkoztatási biztonságra épül, addig a nyílt rendszerben a munkakör, a teljesítmény és a munkáltatói mérlegelés kap nagyobb szerepet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint Magyarországon alapvetően zárt közszolgálati modell érvényesül, amelynek hagyományos elemei azonban fokozatosan háttérbe szorultak. Az új közmenedzsment szemléletének térnyerésével a magyar szabályozás átvette a rugalmas foglalkoztatás munkáltatói mozgásteret növelő megoldásait, miközben az ezekhez kapcsolódó munkavállalói védelmi garanciák bevezetése elmaradt.

A tisztviselői bérezésben az intézmények finanszírozási lehetőségei, az illetményeltérítések és a juttatások jelentős különbségeket okozhatnak még hasonló munkakörök, sőt akár intézmények között is. A sávos rendszerekben az egyes besorolási kategóriák összeérhetnek, ezért az előmenetel nem feltétlenül jár együtt magasabb illetménnyel. Mindez arra világít rá, hogy a formálisan szabályozott előmenetel és a tényleges kereseti pálya között egyre jelentősebb eltérés alakulhat ki.

A közalkalmazotti illetménytábla különösen szemléletes példája volt a rendszer kiüresedésének. Az alapvetően 2008 óta befagyasztott tábla és a minimálbér, illetve a garantált bérminimum emelkedése miatt az egymástól elvileg elkülönülő fizetési fokozatok kereseti értéke összezsúszott. A korábban univerzálisnak szánt szabályozásból időközben több ágazat saját jogállási és bérezési megoldásokkal lépett ki. Az előadó ezért azt a kérdést is felvetette, hogy fenntartható-e egyáltalán a közalkalmazotti bérezés korábbi egységes logikája.

A közszolgálati bérrendszerek széttagozottságát és az ebből fakadó egyenlőtlenségeket a kutatás statisztikai eredményei is alátámasztották. A foglalkoztatási és kereseti adatok elemzése jelentős különbségeket tárt fel az egyes ágazatok, foglalkoztatási jogviszonyok és munkaköri csoportok között. A nemek közötti kereseti egyenlőtlenségek szemléltetésére az előadás a kutatás 2021. évi statisztikai adatokon alapuló eredményeit is bemutatta. Az eltérések több területen elérték a 10–15 százalékot, miközben a nők javára mutató kereseti különbségek csak néhány területen jelentkeztek, jellemzően 1–2 százalékos mértékben. Az eredmények cáfolták a kutatás korábban megfogalmazott hipotézisét, amely szerint a közszolgálati bérrendszerek kötöttsége biztosítja a tisztviselők díjazásának egyenlőségét. A bértáblák létezése ugyanis önmagában nem garantálja az azonos helyzetben lévők egyenlő díjazását. Az egyenlőtlenségek lehetséges magyarázatai között az illetményeltérítés, a vezetői pozíciókhoz való hozzáférés különbségei, valamint az úgynevezett üveglift jelenség is megjelent.

Az előadás záró, vitaindító részében ezért ismét az egységes alapelvek, a karrierelv jövője, a szabályozási töredezettség és az egyenlő bánásmód összefüggéseit kerültek előtérbe. Nem kész reformtervek kerültek bemutatásra, hanem az a kérdés fogalmazódott meg, hogy kialakítható-e egység a sokszínűségben, és milyen szerepet vállalhat ebben a jogalkotó, illetve a szakszervezeti érdekképviselő.

Az előadás után **Herczog László** a közalkalmazotti bértábla egyik sajátos ellentmondására mutatott rá. Miközben a minimálbér és a garantált bérminimum alakulása alapvetően határozza meg a közalkalmazotti illetményeket, a közszféra képviselői nem kapnak megfelelő részvételi lehetőséget az ezekről folyó bértárgyalásokon. A moderátor ezt a szabályozás és az érdekegyeztetés közötti feszültség példájaként emelte ki.

Ludányi Dávid a kutatás eredményeihez kapcsolódva a közigazgatási tisztviselők bérezési rendszerének sajátosságait és problémáit elemezte. Az előző előadásban elhangzottak tágabb civil közszolgálati megközelítésétől eltérően egy szűkebb keresztmetszetet, a közigazgatási személyzeti

rendszer egységes keretszabályozásának lehetőségét vázolta fel. Rámutatott arra, hogy önmagában a közigazgatáson belül is hét különböző jogviszony létezik, amelyek nem csupán eltérő szabályokat tartalmaznak, hanem szabályozási alapelveikben is különböznek egymástól, még hozzá nem kizárólag az illetményrendszer, hanem a jogviszony egyéb elemei tekintetében is. Összehasonlításában hét szempontot – köztük a végzettséget, a szolgálati időt, a munkáltató személyét, a munkakört, a nyelvtudást, a teljesítményt és a munkáltatói mérlegelést – alkalmazott a hét közigazgatási jogviszonyra. A vizsgálat megmutatta, hogy az egyes státusztörvények másként súlyozzák ugyanazokat a tényezőket, így a hasonló feladatot ellátó tisztviselők bérezése sem feltétlenül összehasonlítható.

Az előadás rávilágított arra, hogy a klasszikus besorolási és előmeneteli rendszerek mellett egyre nagyobb szerepet kapnak a szélesebb munkáltatói mérlegelést lehetővé tevő megoldások. Különösen szemléletes példa a kormányzati igazgatásról szóló törvény (Kit.) és a különleges jogállású szervekről szóló törvény (Küt.) illetményrendszere, amelyekben a szolgálati időnek már egyáltalán nincs szerepe az illetmény meghatározásában.

Rámutatott arra, hogy egyes jogviszonyokban az előmenetelhez nem kapcsolódik automatikus illetménynövekedés, a kereseti előrelépés így alapvetően a munkáltató döntésétől, illetve az álláshely vagy a munkáltató megváltoztatásától függhet. Az utóbbi lehetőség ugyanakkor a közigazgatási szervek között olyan versenyhelyzetet idézett elő, amelynek korlátozására központi intézkedések is születtek. Ezek egyike az átlépő tisztviselők illetményének meghatározott ideig történő módosítását korlátozta. A szabályozás így a szervek közötti bérverseny visszafogása mellett a tisztviselői mobilitás és a kereseti előrelépés akadályává is válhatott.

A hozzászólás záró következtetése szerint a jelenlegi szabályozás jelentős illetménykülönbségeket eredményezhet, miközben korlátozza a tisztviselők mobilitását és a jogviszonyok közötti átjárhatóságot. A nagyobb munkáltatói szabadság azonban önmagában nem teremt korszerű, nyitott személyzeti rendszert, megfelelő garanciák hiányában ugyanis az önkényes döntések lehetőségét is növelheti. A megoldást ezért nem feltétlenül az egységes, részletesen kötött illetményszabályok visszaállítása, hanem egy olyan közös keretszabályozás jelentheti, amely objektív követelményekkel, törvényi alapelvekkel és eljárási garanciákkal biztosítja a munkáltatói rugalmasság és a tisztviselői jogbiztonság egyensúlyát. Ennek jelentőségét különösen az adja, hogy a különböző jogállású tisztviselők sok esetben hasonló feladatokat látnak el, miközben díjazásuk lényegesen eltérhet.

A két előadást követően **Herczog László** úgy összegezte a hallottakat, hogy a közszolgálati illetményrendszerekből hiányoznak a közös alapelvek és az objektív kritériumok. Hangsúlyozta a közszolgálati munkajogi szabályozás és az illetményrendszer átfogó reformjának szükségességét. A rendszer egyik alapvető problémájaként említette az illetményalapok tartós változatlanságát, amelyet a rendszeres, intézményesített bértárgyalások hiányával is összefüggésbe hozott. Ennek következtében sok esetben még az inflációból eredő keresetvesztés kompenzálása is elmarad.

Az előadásokat követő plenáris vita elsősorban a közszolgálati bérrendszerek személyi hatályára, a különböző jogviszonyok közötti kereseti eltérésekre, a vezetői illetményekre és a szabályozás átalakításának lehetőségeire irányult. Felmerült a közalkalmazotti bértábla elavultsága, a minimálbérek emelkedéséből eredő részleges bérindexálás, valamint az alacsony keresetek munkaerő-megtartásra gyakorolt kedvezőtlen hatása is. A hozzászólások az átfogó reform megvalósíthatóságát és lehetséges lépéseit ugyancsak érintették.

Mélypataki Gábor a felvetésekre válaszolva először a közszolgálati bérrendszerek személyi hatályának kiterjesztésével foglalkozott. Rámutatott, hogy az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok munkavállalói – így például a közösségi közlekedésben dolgozók – alapvetően munkaviszonyban állnak, ami az állam magánjogi szerepvállalásához kapcsolódik. Az egyházi és civil fenntartású közszolgáltatások esetében ugyanakkor nem tartotta indokoltnak és megvalósíthatónak a közszolgálati illetményrendszerek teljes körű kiterjesztését. A különböző fenntartók eltérő finanszírozási és működési feltételei miatt inkább a bérezési szabályok összehangolását, bizonyos minimumkövetelmények meghatározását, illetve a civil szervezetek esetében kiegészítő támogatási megoldások kialakítását tartotta elképzelhetőnek.

A közalkalmazotti bértábla kapcsán elmondta, hogy a kötelező legkisebb munkabérek emelkedése ugyan részleges, automatikus béremelkedést eredményezett, ez azonban nem orvosolta a rendszer alapvető hiányosságait. A jelenlegi bértábla átfogó újragondolását szükségesnek tartotta, ugyanakkor az ágazati érdekek különbözősége miatt egy új, minden területre kiterjedő egységes illetménytábla kialakítását nem ítélte reálisnak. A reform lehetőségét ezért a közös alapelvekre épülő, de az egyes szakmacsoportok sajátosságaihoz igazodó bérezési struktúra fokozatos kialakításában látta. Ennek elengedhetetlen feltételeként jelölte meg az érdemi szakmai egyeztetést, az eltérő ágazati igények megismerését és a költségvetési korlátok figyelembevételét. Hangsúlyozta, hogy az átalakítás nem valósítható meg egyetlen kormányzati ciklus alatt, hanem hosszabb távú, következetes reformfolyamatot igényel.

Ludányi Dávid válaszában különbséget tett az egyes ágazatok azonnali béremelése és a teljes illetményrendszer átfogó újraszabályozása között. Előbbi a jelenlegi jogi keretek között is végrehajtható, utóbbi azonban a közigazgatási személyzeti rendszer egészének újragondolását kívánná meg. A politikai vezetők illetményével kapcsolatos kérdésre a politikai szolgálati jogviszony és a szakmai közszolgálat elkülönítésével válaszolt, rámutatva, hogy a két foglalkoztatotti kör jogi helyzete és díjazásának logikája nem azonos.

Csóti Csaba a vita során visszatért a megnyitóban felvetett problémához. A közszolgáltatási ágazatok szerint egymástól elkülönülő, forrásokért versengő csoportokká váltak, ami a gyengébb érdekérvényesítő képességű területek felzárkóztatását különösen megnehezíti. Hangsúlyozta, hogy a formális konzultáció nem helyettesítheti az intézményes érdekegyeztetést: a bérrendszerek megújításáról a munkáltatói és munkavállalói oldal érdemi részvételével kell tárgyalni.

A tanácskozás záró szakaszában **Herczog László** a munkaerőpiaci szempontok illetménymegállapításban betöltött szerepét vetette fel. **Mélypataki Gábor** ezek figyelembevételét elfogadhatónak tartotta, egyúttal hangsúlyozta a közszolgálati foglalkoztatás szociális és védelmi funkciójának megőrzését. **Ludányi Dávid** az objektív illetménymegállapítási mércék, a tisztességes eljárás és az átlátható döntéshozatal jelentőségére hívta fel a figyelmet.

A konferencia rávilágított a közszolgálati bérezés problémáinak összefüggéseire, különösen a szabályozás széttagoltságára, a karrierelv gyengülésére és a kereseti egyenlőtlenségekre. A felszólalások közös tanulsága szerint nem feltétlenül egységes illetményrendszerre, hanem a közszolgálati területek sajátosságait figyelembe vevő, kiszámítható és következetesen alkalmazott alapelvekre van szükség.