



Hazafi Zoltán – Szekér Enikő

---

## Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban

Introduction of the personal decision support IT system in the Hungarian public service

### Absztrakt

Hosszú idők óta a 2010 utáni kormányzati személyzetpolitika legjelentősebb fejlesztési projektje a „*Versenyképes közszolgálat utánpótlásának stratégiai biztosítása*.” A projekt elnevezése jól kifejezi a fejlesztés fókuszát, amely a versenyképesség növelésére, valamint a személyi állomány hosszú távon is fenntartható utánpótlására irányul. Bármelyikről is legyen szó, egyik sem valósítható meg adat- és tényalapú munkaerő-tervezés nélkül, ezért a projekt kiemelten fontos fejlesztése a kormányzati személyügyi döntéseket támogató informatikai rendszer. A tanulmány célja, hogy a fejlesztés apropóján foglalkozzon az optimális létszám kérdéseivel hazai és nemzetközi összefüggésekben, a stratégiai munkaerő-tervezés jelentőségével, külföldi eredményeivel. Elemezze a közszolgálati személyügyi nyilvántartás kialakítására tett kísérleteket – kudarcaival és tanulságaival együtt –, s részletesen bemutassa a projekt keretei között megvalósuló informatikai rendszert. A szerzők meggyőződése, hogy az új személyügyi informatikai rendszer a közszolgálati humán erőforrás-menedzsment (HRM) és a közigazgatási digitalizáció területén egyaránt az élenjáró országok közé emeli Magyarországot.

**Kulcsszavak:** munkaerő-tervezés, stratégia, közszolgálat, humán erőforrás-gazdálkodás, utánpótlás, digitalizáció

### Abstract

For a long time, the most significant development project of the government's HR policy after 2010 has been the project titled '*Strategic support for the*

*supply of competitive public service personnel.*' The name of the project is a good expression for the focus of development, which is directed on increasing competitiveness and sustainable supply of personnel in the long run. Whatever it is, neither of them can be implemented without data- and fact-based workforce planning, so the development of an IT system supporting government personnel decisions is of high priority in the project. The aim of the study is to address the issue of optimal staff in national and international contexts, the importance of strategic workforce planning and its results abroad. Further goals are to analyze the attempts to establish a public service personnel register, together with its failures and lessons learned, and to present in details the IT system implemented within the framework of the project. The authors are convinced that the new personnel IT system will make Hungary to one of the leading countries in the field of both public service HRM and administrative digitalization.

**Keywords:** workforce planning, strategy, public service, human resource management, progeny, digitalization

## **Közzszolgálat versenyképessége**

A közzszolgálat versenyképességének értelmezése eltér a hagyományos definíciótól, mivel a közzszolgálat esetében nincs piaci értelemben vett versenyhelyzet. A közzszolgálat jellemzője a közérdek szolgálata, a társadalmi különbségek kiegyenlítése, a közzszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása. A közzszolgálat versenyképessége abból a szempontból mérhető le, hogy az állam mennyire képes az elért gazdasági eredményeket a társadalmi jólét tartós növekedésének szolgálatába állítani. Az Európai Tanács 2000-ben. Lisszabonban tartott ülésén kiterjesztően értelmezték a versenyképességet. Ez alatt az ország (nemzet) arra irányuló teljesítőképességét értették, hogy tartósan javítsa lakosságának életszínvonalát, és biztosítsa számára a magas szintű foglalkoztatottságot, illetve társadalmi kohéziót. Az Európai Tanács göteborgi ülése ezt még kiegészítette a környezettel ([Európai Tanács, 2011](#)).

Ugyanakkor az államnak kiemelt feladata a gazdaság versenyképességének biztosítása (Imre, 2009). Különbőféle versenyképességi jelentések külön értékelik a stabil kormányzást, a bürokrácia hatékonyságát, a korrupciót, az adók mértékét, szabályozásának komplexitását, a munkaerő képzettségét, az infrastruktúrát stb. (Báthory, 2005).

A kormányzati teljesítmény nagyban függ a kormányzási kapacitástól, ezért az állami humán tőkével való gazdálkodás befolyásolja az ország gazdasági versenyképességét.

Az emberierőforrás-gazdálkodás színvonalának leggyakoribb kérdése a közszolgálat létszáma. A működési kiadások legnagyobb részét a bérköltségek teszik ki, ezért a létszám növekedése jelentős költségvetési terhet jelent, illetve fordítva, a létszám csökkentésével számottevő költségvetési források szabadíthatók fel a gazdasági növekedés támogatására.

A költségvetés teherbíró képességétől függetlenül a bürokrácia nagysága politikai kérdésként is megfogalmazódik. A bürokrácia burjánzása, túlhatalma, visszaszorításának szükségessége gyakran szerepel politikai viták napirendjén. Antietatista mozgalmak a bürokráción keresztül támadják a közigazgatás túlzottan tartott hatalmi centralizációját (Ruiz, 2017).

Bármilyen megfontolásból is kerül szóba a közszolgálat létszáma, megkerülhetetlen kérdés, hogy mekkora létszám tekinthető optimálisnak, s az optimális mértéket mihez képest határozzuk meg.

## Optimális létszám

A humán tőkével való gazdálkodás legfontosabb kérdése az optimális létszám kialakítása. Valójában azonban nem tudjuk megmondani, hogy mekkora a „megfelelő” létszám (OECD, 2011). A nemzetközi adatok összehasonlítása nem nyújt kiindulási alapot, amihez viszonyíthatnánk a hazai létszám adatokat.

Az OECD-országokban a közszolgálati foglalkoztatásnak az aktív lakossághoz viszonyított létszámaránya 3,7% és 33,4% között szóródik (OECD, 2019). A jelentős szóródás oka, hogy a közszolgálat lehatárolása országonként különbözik, illetve az egyes államokban eltérő a kiszervezett közszolgáltatások köre. Ott, ahol a közfeladatokat kiszervezték, a közsféra alkalmazottainak aránya is alacsonyabb. A közszolgálati foglalkoztatásba beletartoznak a szövetségi, tartományi, helyi kormányzati szervek, a tágran értelmezett közintézmények, a társadalombiztosítási szervek, valamint a közhatalom által ellenőrzött nonprofit szervezetek. Így tehát a nemzetközi összehasonlítás nem járható út a „megfelelőség” mérő indikátor kialakításához.

Ugyanakkor a hazai adatok sem kínálnak lehetőséget a viszonyítási szint meghatározásához. Gyakran szoktak visszautalni a rendszerváltozás időszakára, s az 1989-es létszámadatokat alapul venni a későbbi változások nagyságának „méréséhez”. A magyar közigazgatásban, a nyolcvanas években 60–70 ezer körül stabilizálódott a közigazgatás létszáma. Ezzel szemben 1989–1994

között több mint 100 ezerre növekedett. Ennek okát Lőrincz Lajos a kötött létszámgazdálkodás leépülésével magyarázta, amely miatt a nagy önállóságra szert tett szervek akadálytalanul növelhették létszámukat. Véleménye szerint a létszámgazdálkodás területén – az anarchia megelőzése érdekében – „kemény” központosításra van szükség (Lőrincz, 1995a).

Az időszakonként felmerülő létszámcsökkentések célja általában az optimális létszámviszonyok kialakítása. Valójában azonban a létszámcsökkentések társadalmi, gazdasági változások idején többnyire politikai, pénzügyi célokat szolgálták, és kevésbé követték a HRM racionális szempontjait (Lőrincz, 2010). A magyar közigazgatás történetéből ezekre több példát is fel lehet hozni. A közigazgatás 1946-os B-listázásának következtében közel 60 000 köztisztviselőt távolítottak el a munkahelyéről. A létszámcsökkentés már olyan méreteket öltött, hogy – még a közigazgatás megtisztításában élenjáró Kommunista Párt megítélése szerint is – zavarta a közigazgatás nyugodt menetét (N. Szabó, 2019).

A Trianon utáni Magyarország már nem igényelt akkora közigazgatást, mint az első világháború előtt, ezért az 1920-as években két jelentős létszámcsökkentésre is sor került. Míg az első – 1923: XXXV. tc. – 20%-os elbocsátást írt elő, addig rá egy évre a következő – 1924: IV. tc. – újabb tizenötezer álláshely megszüntetéséről rendelkezett. Az 1923. évi XXXV. törvénycikk a tömeges elbocsátást gazdasági okokkal magyarázta: „*A jelen törvény alapján elbocsátott tisztviselők és egyéb alkalmazottak az állam súlyos pénzügyi helyzetének parancsoló szükséglete folytán bocsátatnak el. E tisztviselőknek és egyéb alkalmazottaknak a gazdasági életben való mielőbbi elhelyezkedése közérdek. Más pályákon való elhelyezkedésük előmozdítása céljából állami támogatással közvetítőirodát kell létesíteni.*” Ugyanakkor szociális szempontokat is érvényesítettek, például ugyanabban a családban a férj és a feleség, a szülő és a gyermeke, vagy két testvér közül csak az egyiket lehetett elbocsátani.

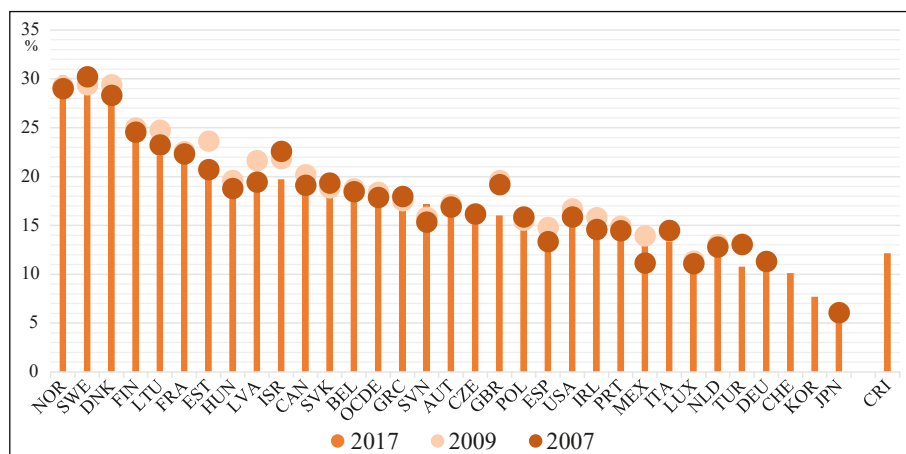
Pénzügyi, gazdasági okkal magyarázott létszámcsökkentésre a rendszerváltozást követően is több alkalommal került sor. Ezek közül a legismertebb az úgynevezett Bokros-csomag részeként, a gazdasági stabilizáció érdekében 1995-ben megvalósított létszámleépítés volt.

A létszámcsökkentések közös jellemzője, hogy sohasem a feladatarányos létszám elérését tűzték ki célul, hanem egy előre meghatározott százalékos mértékű csökkentést, amely már eleve azt a kényszert szülte, hogy a fűnyíró elvet követve – a tényleges igényektől függetlenül – mindenhol ugyanannyi köztisztviselőt bocsássanak el. Ráadásul a csökkentés rövid időn belül visszaépült. Az 1920-as években lecsökkentett létszám már az 1930-as évek elejére visszaállt (Lőrincz, 2010). Az államigazgatás létszáma 1994–2014 között is jelentős ingadozást mutatott (Hazafi, 2016).

A magyar közigazgatás mindig kialakított magának olyan „létszámcsökkentési” technikákat, amelyek alkalmazásával úgy lehetett az előírt mértékű csökkenést végrehajtani, hogy valójában nem változott a létszám. A rendszerváltozás előtt a minisztériumoktól elbocsátott szakembereket úgynevezett háttérintézetekhez mentették át, akik felett a minisztériumi vezetés ugyanúgy rendelkezett, mintha a minisztérium személyi állományához tartoztak volna. A rendszerváltozás után ez a módszer úgy változott meg, hogy a köztisztviselők egy részét – a feladattal együtt – gazdasági társaságokhoz szervezték ki (Lőrincz, 2010). Juhász (2006) szerint a létszám racionalizálásának torzulását mutatja az is, hogy a létszámcsökkentéseket a minisztériumok rendszerint a funkcionális területeken, illetve a tárcák alárendelt szerveinél, háttérintézményeinél „teljesítették”, mert az adminisztráció vezetése saját szakember állományát a tárca működőképességének fenntartása miatt óvta, míg a politikai kinevezettekhez nem nyúlhatott.

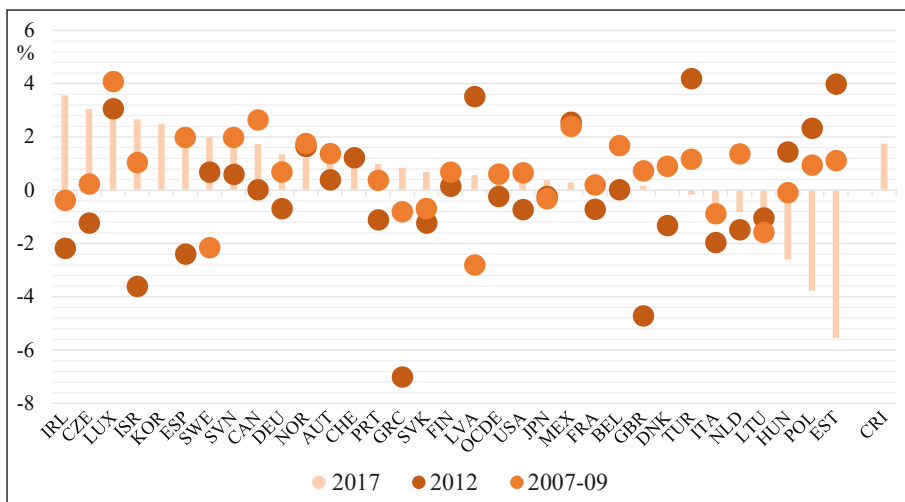
A közszolgálat létszámának hullámozása, illetve hosszú távon növekedése nemcsak magyar, hanem nemzetközi tendencia. Így például bizonyos országok a 2006–2007-es pénzügyi, gazdasági válságra úgy reagáltak, hogy jelentős létszámcsökkentést hajtottak végre a közszolgálatban. Például az Egyesült Királyságban 2007 és 2017 között 3,1%-kal csökkent a közszolgálati foglalkoztatás aránya. Ennek hatása azonban 2017-re csaknem teljesen megszűnt. Az országok döntő többségében 2017-ben a közszolgálati foglalkoztatás növekedett – Írországban a legnagyobb mértékben (3,5%) –, s csak néhány államban – például Észtországban (5%) – csökkent (OECD, 2019).

**1. számú ábra:** Közszolgálati foglalkoztatás a teljes foglalkoztatás arányában az OECD-országokban



Forrás: OECD, 2019.

2. számú ábra: A közszolgálati foglalkoztatás változásának éves üteme



Forrás: OECD, 2019.

A legfrissebb adatok szerint a közszolgálati foglalkoztatás OECD átlaga 2017-hez (17,71%) képest 2019-ben stabilizálódott (17,9%), bár az egyes országok között továbbra is jelentős különbségek mutathatók ki. Míg 2007–2019 között az Egyesült Királyságban tovább csökkent a létszám, addig Spanyolországban, Észtországban, Mexikóban, Szlovéniában és Norvégiában növekedett. Ugyanabban az időszakban összességében növekedett a teljes foglalkoztatás is, ennek mértéke azonban kis mértékben elmaradt a közszolgálati foglalkoztatás növekedésétől (OECD, 2021).

Mindezek azt bizonyítják, hogy a közszolgálat „optimális” létszáma sokkal inkább politikai szempontok mérlegelése alapján dől el, mintsem racionális létszámgazdálkodás eredményeként. Sokkal inkább függ attól, hogy a kormányoknak milyen igényei vannak, illetve milyen szerepet szánnak az államnak a közszolgáltatások nyújtásában. Az eredeti kérdést ezért nem úgy kell feltenni, hogy mekkora létszám az optimális, hanem a létszám hogyan befolyásolható az optimális irányba. A magunk részéről egyet értünk Lőrincz Lajos megfogalmazásával, aki szerint a kormányok észszerű személyzetpolitikával, vagy éppen annak elmulasztásával befolyásolhatják a közigazgatás létszámát, annak egyébként determinált folyamatait (Lőrincz, 1995a). Ehhez annyit teszünk hozzá, hogy a közszolgálati személyzetpolitika részét képező stratégiai munkaerő-tervezéssel gyakorolhatunk leginkább hatást a létszám alakulására.

## A stratégiai munkaerő-tervezés

A közszolgálati személyzeti politikát már többen definiálták. Ezek részleteire jelen tanulmány keretein belül nem kívánunk kitérni, csupán arra utalunk, hogy az egyébként rendkívül összetett fogalom valamelyik elemét kiemelve írják le a személyzeti politikát. Magyary Zoltán a közszolgálat eredményességének biztosítására szolgáló megoldások rendszerét nevezte személyzeti politikának (Magyary, 1944). Szamel Lajos az állami személyzeti munka eredményességének feltételeként fogta fel a személyzeti politikát, amely egységes kereteket nyújt a különböző szintű vezetők személyzeti döntéseihez, a személyzet kiválasztásához (alkalmazási feltételek, kiválasztási módszerek, jogviszonymegszűnés, -megszüntetés), teljesítményének értékeléséhez (előmenetel, minősítés, illetmény) és felelősségre vonásához (Szamel, 1982; Szamel, 1988). Lőrincz Lajos a személyzeti politika fogalmát kiegészítette a közszolgálati pragmatika konzisztens jogi szabályozásával (Lőrincz, 1986; Lőrincz, 1995b). Gajduschek György a célok és eszközök összességének tekintette a személyzeti politikát (Gajduschek, 2008). Linder Viktória a személyzetpolitika fogalmába beleértette az emberierőforrás-gazdálkodási módszerek és eszközök meghatározását is (Linder, 2010).

Megítélésünk szerint azonban a személyzetpolitika nemcsak elvek, célkitűzések, módszerek, eszközök összessége, hanem cselekvés is. A személyzetpolitika fogalmához ezért hozzátartozik a megvalósításhoz szükséges intézményrendszer is, amely nélkül még a legtökéletesebben kidolgozott személyzetpolitikai célok is pusztán deklarációk maradnak. Ez azt jelenti, hogy a közszolgálati személyzetpolitikának kormányzati felelőse van, és működnek a személyzetpolitika meghatározásához, végrehajtásához, koordinálásához, ellenőrzéséhez szükséges mechanizmusok. Ezek közé tartozik a létszám tervezése, alakulásának figyelemmel kísérése (nyugdíjba vonulók száma, várható időpontja, tartósan távol lévők létszáma, éves átlagos fluktuáció stb.), a szervezeti stratégiai célok megvalósításához szükséges kompetenciák felmérése és tervezése. Mindezek alapján a közszolgálati személyzetpolitika:

- valamennyi közszolgálati pragmatikai elemre vonatkozó,
- hosszú távra szóló,
- valamilyen kormányzati „döntésben” kifejeződő fejlesztési elképzelések, célkitűzések,
- valamint azok megvalósítását szolgáló jogi és HR-eszközök, illetve -módszerek konzisztensen egymásra épülő rendszere,
- amelyek érvényesülését intézményesült kormányzati felelősség és cselekvőképesség biztosítja.

A közszolgálati személyzetpolitika feltétele a stratégiai tervezés. A stratégiai HRM előfeltétele, hogy a kormányzat rendelkezzen a személyzetpolitikai döntések meghozatalához szükséges adatokkal, információkkal. Rendszeresen készüljenek jelentések a személyi állományról, adattáblák álljanak rendelkezésre a vezetői döntésekhez, adatokat használjanak a munkaerő-tervezéshez, a továbbképzési tervekhez, valamint a szociális párbeszédhez, s rendszeresen tájékoztassák a közvéleményt (OECD, 2017).

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a stratégiai munkaerő-tervezést alkalmazzák személyzetpolitikai célok kidolgozásához és megvalósításához, a személyi állomány demográfiai (létszám- és korösszetételei) fejlődésének, illetve annak hatásának modellezéséhez, a kiszervezés (PPP, kiszervezés stb.) lehetőségeinek vizsgálatához, a személyi állomány vertikális és horizontális mobilitásának támogatásához (értsd kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatási), valamint a hatékonysági tartalékok (például az e-közszolgálatban rejlő lehetőségek, új technológiák, munkavégzési lehetőségek stb.) feltárásához (Huerta Melchor, 2013).

A stratégiai munkaerő-tervezés szorosan összekapcsolódik a kompetenciák meghatározásával és értékelésével. Kanadában a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból való kilábalás részeként a közszolgálat reformját a kulcskompetenciákra fókuszálták. Kulcskompetenciaként határozták meg például az agilis vezetést, innovatív gondolkodást, eredményorientáltságot, értékalapú vezetést, analitikus gondolkodást. Felelevenítették a hidegháborút követő bizonytalan időszakban kifejlesztett úgynevezett VUCA (volatility, uncertainty, complexity ambiguity) vezetési módszert (Johansen, 2009). Olyan vezetőket keresnek, akik

- globális célokban, víziókban gondolkodnak, motiválnak, kreativitásra ösztönöznek (vision);
- meghallgatnak másokat, ismerik a csapattagok erősségeit, tudják, hogy mire van szükségük a csapattagoknak a teljesítményhez (understanding);
- világosan és egyértelműen kommunikálnak, begyűjtik a lényeges információkat (clarity);
- gyorsan alkalmazkodnak a megváltozott környezethez és igényekhez (agility).

Franciaországban a munkaerő-tervezést munkaköri kataszter támogatja (Le répertoire interministériel des métiers de l'État – RIME). Ezt úgy alakították ki, hogy az egymáshoz közel álló minisztériumi munkakörök általánosított jellemzői (kompetenciái) alapján úgynevezett referencia munkaköröket dolgoztak ki. A RIME tehát valójában egy egységes munkaköri keretrendszer, amely összkormányzati szinten egységesíti a minisztériumi munkaköröket, munkaköri családokat. A RIME folyamatosan fejlődik annak köszönhetően, hogy követi



a közigazgatás működési környezetének változásait. Az aktualizálás a „felülről lefele” elvet követi. Ez azt jelenti, hogy a minisztériumok szintjén létező munkakörök közötti különbségektől elvonatkoztatva, a lehető legmagasabb (általános) szinten definiálják a referencia munkakörök tartalmát. Ez nagy rugalmasságot enged a minisztériumoknak, hogy „konkretizált” munkaköreiket beillesszék a RIME rendszerébe (Hazafi, 2020).

Az Egyesült Királyságban a 2000-es évek közepe óta kell a szervezeteknek tudásmenedzsment terveket készíteniük. A „*Departmental Improvement Plans*” célja a szervezetben szükségessé váló képességek és kompetenciák azonosítása és értékelése, s iránymutatást szolgáltat a szervezetfejlesztések megvalósításához. Minden közigazgatási szerv maga készíti el, és évente értékeli a szükséges képességeket és kompetenciákat, olyan módon, hogy azoknak kapcsolódniuk kell az intézményi stratégiához és az egyéb funkcionális tervekhez is (Cabinet Office, 2013).

Ausztráliában vagy az Egyesült Királyságban tehetségmenedzsment stratégiákat készítenek a munkaerő-tervezés részeként. Ezek a stratégiák rendelkeznek – többek között – a tehetségek rugalmas munkarendjéről, belső előléptetéséről vagy a döntéshozatalban betöltött szerepükről.

A költségvetési megszorítások arra kényszerítik az országokat, hogy csökkentsek a közszolgálat létszámát és bérköltségeit. Ennek eszközeként egyre több államban vezetik be a humántőke stratégiai tervezését, amely restriktív működési környezetben is képes közép és hosszú távon biztosítani a feladatellátáshoz szükséges humánkapacitást.

Munkaerő-tervezéssel elkerülhető, hogy a létszámcökkentési programok kizárólag pénzügyi szempontokat vegyenek figyelembe, és a létszám racionalizálása összekapcsolódjon a feladatrendszer, valamint a HRM átalakításával. Lehetőséget nyújt valamennyi HR folyamat és funkció, például a kiválasztás, beillesztés, kompetenciamenedzsment, kompenzáció, továbbképzés, teljesítménymenedzsment stb. megújítására.

A munkaerő-tervezés kialakításának összetett feltételrendszere van (Huerta Melchor, 2013). Egy olyan rendszerben működőképes, amelyben a vezetők szemléletét a stratégiai gondolkodás jellemzi. A szervezetek stratégiai célkitűzésekkel rendelkeznek. A feladatellátáshoz szükséges kompetenciák biztosításánál figyelembe veszik a költséghatékonyság szempontját. A kormányzat gyorsan és rugalmasan reagál a munkaerőpiac változásaira. Felismerik a jövő változásait, és előre jelzik a szervezeti fejlesztési igényeket. Ezek a feltételek nem egyformán adóttak az egyes országokban. Gyakran nem megoldott az emberierőforrás-gazdálkodás és a szakpolitikai stratégiák összehangolása, s e miatt a humán erőforrás tervezése nem veszi figyelembe a szakpolitikai célok

megvalósításához szükséges mennyiségi és minőségi humán igényeket. A szigetszerű megoldások megrekednek a szervezeti kereteken belül, nem válnak általánossá, rendszerszerűvé. Korlátozottak a tervezéshez szükséges intézményi kapacitások és képességek. A merev és központosított HRM gyakorlatok gátolják a szervezeti sajátosságok érvényesítését. Nincsenek prioritások, s gyakori a szervezeti ellenállás (Huerta Melchor, 2013).

Magyarországon – a volt szocialista országok közül elsőként – már az 1990-es évek elején a karrierrendszer felépítésének részeként megkezdődött a központosított munkaerő-tervezéshez szükséges személyügyi információs adatbázis kialakítása. A kormányzati személyzetpolitikába történő integrálására azonban már nem került sor.

## **Kísérletek a közszolgálati személyügyi nyilvántartás kialakítására a magyar közszolgálatban**

Ahogy korábban említettük, már a kilencvenes években létrejött a kormányzati stratégiai döntésekhez szükséges adatigények kielégítését szolgáló közszolgálati statisztikai adatrendszer (KÖZIGTAD), amely a köztisztviselők foglalkoztatásával kapcsolatos adatokat tartalmazta. A rendszer a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) hatálya alá tartozó közigazgatási szervek kötelező adatszolgáltatására épült. Az adatszolgáltatást a helyi önkormányzatok és a dekoncentrált államigazgatási szervek, a székhelye szerint illetékes közigazgatási hivatal útján, a központi közigazgatási szervek közvetlenül a központhoz teljesítették. Az adatgyűjtők fogadták az adatszolgáltatásokat, valamint ellenőrizték az adatokat, illetve az adatszolgáltatási kötelezettséget, majd az ellenőrzött adatokat továbbították a rendszer üzemeltetőjéhez. Az adatszolgáltatás papíron vagy elektronikus formában történt. Egy 2006-os kimutatás szerint az államigazgatási szervek döntő többsége számítógépes nyilvántartást vezetett, addig az önkormányzatok több, mint 90%-a a hagyományos megoldásnál maradt (Hajnal, 2009).

Létrehozása, fejlesztése 1993-ban kezdődött és 1994 végén kezdte meg üzemzerű működését. Kezdetben havonként került sor az adatszolgáltatásra, néhány évvel később azonban áttértek az éves (szeptember 1-jei állapotot tükröző) adatfrissítésre. Működésének egy évtizede alatt a magyar közszolgálat irányításával, fejlesztésével kapcsolatos döntéshozói információs igényeket szolgálta ki. Ugyanakkor rendeltetését nem tudta teljeskörűen betölteni. Ez egyrészt, a szervek adatszolgáltatásának relatíve magas hibaszázalékával, másrészt az empirikus elemzések iránti alacsony igénnyel hozható összefüggésbe.

Az adathiányok nagyságrendje miatt a KÖZIGTAD-ot nem lehetett központi nyilvántartásként kezelni, annak ellenére, hogy egy karrierrendszerű közszolgálatban lényeges szerepet játszott volna egy központi közszolgálati nyilvántartás, amely naprakész adatokat kezel a munkaerő munkáltatói igényekhez igazított elosztásához, átirányításához, a megüresedő állások kezeléséhez, a központosított kiválasztás működtetéséhez. Ez azonban sohasem fogalmazódott meg célként, mert a magyar közszolgálat rendszerváltozás utáni kiépítése nem követte teljes mértékben a tradicionális karrierrendszerek modelljét, főleg a centralizáció tekintetében. A munkáltatói jogok és a HRM feladatok telepítése decentralizáltan történt, amelynek eredményeként egy erősen széttagolt rendszer jött létre. Ebben a szervezeti és jogi környezetben nem volt létjogosultsága egy központi nyilvántartásnak, s helyette inkább statisztikai jellegű adatok szolgáltatójára alkalmas rendszert alakítottak ki.

A KÖZIGTAD adatai alapján összeállított jelentések közzétételével csak a minimális jogszabályi előírásokat teljesítették – például a költségvetés előkészítéséhez kapcsolódó országgyűlési vitákhoz és a szociális partnerekkel való egyeztetésekhez, illetve a nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségekhez készültek kimutatások aggregált, országos szintű létszám- és béradatokból – annak ellenére, hogy a KÖZIGTAD-ban lévő adatvagyon részletesebb és összetettebb elemzéseket is lehetővé tett volna. Az adatok szakmai, tudományos jellegű hasznosítására sem került sor. Ennek oka, hogy a közszolgálat rendszerirányítását végző kormányzati szerv nem rendelkezett megfelelő elemzési, illetve tudományos kapacitással, s külső kutatókkal, egyetemi, kutatói közösségekkel sem alakított ki együttműködést.

Az említett okok odavezettek, hogy a KÖZIGTAD 2006-ban megszűnt, s helyét – jóval szűkebb adattartalommal – egy egyszerűsített rendszer vette át (e-KÖZIGTAD). Ezt később felváltotta a Közszolgálati Statisztikai Adatrendszer, amely egyedi adatok helyett csak összesített statisztikai adatokat gyűjtött és tárolt. Később komoly erőforrások ráfordításával hozták létre a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató Rendszert (KSzSzR), amely az osztott személyügyi szolgáltatói modellt valósította meg. Alkalmazhatósága azonban ellentmondásos volt, s nem tudott beépülni a szervek napi személyügyi tevékenységébe, mivel más nyilvántartó rendszerekkel konkurált.

## **Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer**

A létszámgazdálkodás, generációváltás, valamint a közszolgálati életpálya jogi szabályozásának koncepcionális megújítása miatt 2010 után ismét a kormányzati

személyzetpolitika fókuszába került a kormányzati személyügyi döntéstámogatás kialakításának igénye. Egyre égetőbb problémává vált, hogy a kormányzat tényadatok hiányában nem látja előre a személyi állomány változásának irányait, nem ismeri a közszolgálat munkaerőpiaci igényeit, s mindezek miatt nem képes közép- és hosszútávon tervezni a közszolgálat utánpótlását, valamint a szervezet- és feladatrendszerben bekövetkező változások személyügyi hatásait. Egységes szerkezetben nem állnak rendelkezésre kifejezetten a stratégiai személyügyi döntések támogatására kialakított, a közszolgálat személyi állományára vonatkozó adatok. Az elvégzett adatgyűjtések csak néhány adatkörre vonatkoznak (létszám, bér, munkaidő), s ezért a stratégiai cselekvőképességhez szükséges adatok jelentős része hiányzik a statisztikákból. A kormány számára nem állnak rendelkezésre kifejezetten a stratégiai személyügyi döntések támogatására kialakított egységes szerkezetben a közszolgálat személyi állományára vonatkozó adatok. Nincs olyan integrált, hatékonyan működő és kellően letisztult informatikai megoldás, amely képes lenne a kormányzati elemzési, tervezési igényeket kielégíteni. E helyett más nyilvántartásokból (MÁK, KIRA, KSH, Pénzügyminisztérium), illetve eseti jelleggel elrendelt adatgyűjtésekből nyerhetők ki a szükséges információk; ezek hasznosíthatósága (például összehasonlíthatóság, trendek kirajzolásának lehetősége) azonban korlátozott. Ráadásul hiába keletkezik a közszolgálat egyes szintjein a személyzetpolitikát érintő, rendkívül nagy mennyiségű adat, ezek nagy része nem csatornázódik be a kormányzati személyzetpolitikai döntésekbe, jelentős részük el sem jut a döntéshozókhoz.

Mindazonáltal a versenyképes közszolgálat feltételezi, hogy a szervezet- és feladatrendszert, valamint a személyi állományt érintő változások (átszervezések, átalakítások), döntések hatását vizsgálják, értékeljék, esetenként előre jelezzék kormányzati- és szervezeti szinten egyaránt. Ehhez egy olyan kormányzati személyügyi döntéstámogató rendszer kialakítására van szükség, amely képes kormányzati szinten:

- a közszolgálat szervezeteivel, személyi állományával, munkaköri rendszerével (munkaköri kataszter) kapcsolatos adatokat gyűjteni, tárolni, integrált módon, egységes szerkezetbe tömöríteni, és azokból szükséges számú és tartalmú kimenetet képezni (statisztikai funkció);
- a szervek személyügyi tevékenységét, illetve a személyi állomány legfontosabb jellemzőinek alakulását nyomon követni, illetve különböző szempontok alapján (például ágazati, szervtípusok), illetve hierarchikus szintek szerint összehasonlítani (monitoring funkció);
- a különböző adatokat, illetve az adatok egymással összekapcsolt tudományos értékű elemzéseit és értékeléseit a lehető legszélesebb körben beépíteni a kormányzati személyzetpolitikai döntéshozatalba (elemző-értékelő funkció);

- támogatást nyújtani a szervek számára, hogy a rendszerben tárolt adatai felhasználásával modellezzék a szervezetet, a feladatokat, munkaköröket és a személyi állományt érintő változásokat (intézményi tervező funkció).

A közszolgálat személyügyi információs rendszerének kérdése a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program tervezése során került ismét napirendre. „*A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*” című projekt részeként került tervezésre a Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer (KSZDR).

A fejlesztés eredményeként:

- A kormány a jelenleginél nagyságrendileg gyorsabban, automatizált módon juthat hozzá a közszolgálati szervek ellenőrzött adataiból származó statisztikákhoz, valamint más adatbázisok komplementer adatainak (például népességi adatok) felhasználásával készített elemzésekhez, és a korábbinál jobban megalapozhatja döntéseit.
- Lehetőség nyílik hatékonysági és erőforrás-ellátottsági benchmarkok készítésére (például munkaerőköltség elemzések); az intézmények bizonyos dimenziók mentén összemérhetik magukat a közszolgálat más szereplőivel.
- A személyügyi tevékenység minőségét bemutató folyamatos információszolgáltatás áll rendelkezésre a további fejlesztések megalapozásához.
- Megvalósítható lesz az összegyűjtött információk egyszerű újrafelhasználása a közszolgálati szervek számára is.
- Javul az intézményi erőforrások felhasználásának hatékonysága, az automatizáció lehetőségeit maximálisan kihasználva jelentősen csökken az adatszolgáltatással kapcsolatos munkaterhelés, egyszerűbb és könnyebb lesz a kormányzat felé irányuló intézményi adatszolgáltatás.
- Hatékonyabban teljesíthetők a személyügyi témájú nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségek. A KSZDR olyan adatvagyonot biztosít, amellyel hatékonyan és átfogóan lehet támogatni a kormányzati személyzetpolitika meghatározásához, irányításához kapcsolódó különböző tevékenységeket: hosszú távú stratégiák kidolgozását, statisztika készítését, információszolgáltatást (például sajtó felé) stb.

## **Az állam mint „munkáltató”**

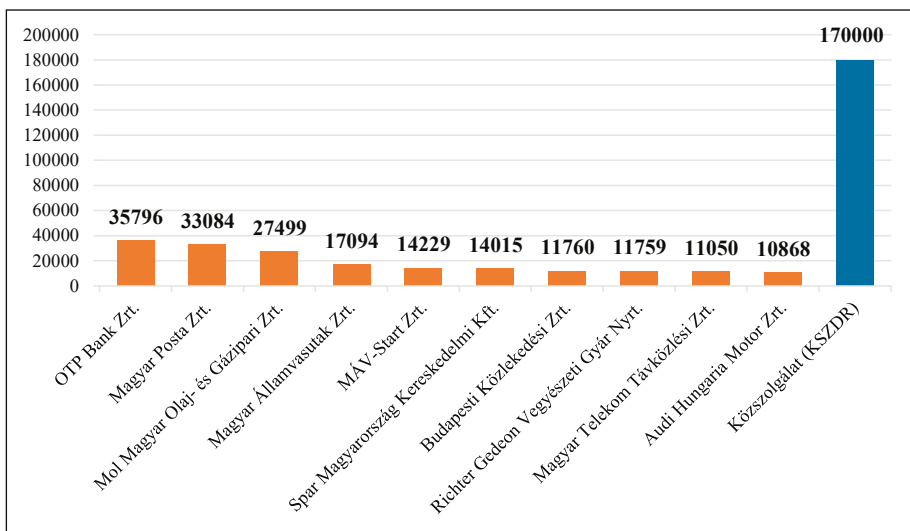
A közszolgálati rendszerirányítás említett hiányosságainak megszüntetése céljából jön létre a KSZDR. A rendszer létrehozásával a kormányzati döntéshozók olyan információs, elemző és értékelő rendszerrel fognak rendelkezni, amely

lényegesen gyorsabbá, rugalmasabbá és megalapozottabbá teszi a humán erőforrás-gazdálkodással és a szervezeti működéssel kapcsolatos döntéseket.

A KSZDR legfőbb jellemzője és funkciója, hogy az államot mint munkáltatót támogassa ehhez a szerepköréhez tartozó szervezeti és személyzeti intézkedéseinek megalapozott meghozatalában. Az állam ugyanis a KSZDR bevezetéséig, noha a legnagyobb munkáltatónak minősül, informatikai alapokon nyugvó, tényadatokból táplálkozó és döntéstámogatás céljából használható rendszerrel nem rendelkezett. Itt szükséges kitérni egy gondolat erejéig arra, hogy a Magyar Államkincstár által működtetett KIRA illetményszámfejtő rendszer ugyan jelentős részben lefedi az állami foglalkoztatási rendszerek foglalkoztatottjait, ugyanakkor a rendszer célja a foglalkoztatási törvényekben meghatározott illetmények és egyéb juttatások számfejtéséhez szükséges műveletek elvégzése, így részben az ehhez a funkcióhoz rendelt adatkörök korlátozottsága, részben azok kezelésének illetményszámfejtési célokhoz rendeltsége nem teszi lehetővé a KSZDR célrendszerében megfogalmazott funkcionalitásokat és felhasználási lehetőségeket.

Az állami foglalkoztatás súlyát mutatja, hogy a legnagyobb magyarországi munkáltatók összlétszáma alig haladja meg a KSZDR eredeti célcsoportjának (önkormányzatok, kormányzati igazgatási szervek és rendvédelmi szervek) mintegy 170 000 fős létszámát.

**3. számú ábra:** Magyarország legnagyobb munkáltatóinak létszáma és a KSZDR-ben nyilvántartott létszám



*Forrás:* A szerzők saját szerkesztése.

A KSZDR célcsoportja pedig már a 2021. január 1-jei bevezetéssel bővült az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatókkal, amely további mintegy 200 000 fő foglalkoztatott adatainak strukturált feldolgozhatóságát teszi lehetővé.

## **A közszolgálati személyzetpolitika elemei**

A szervezeti adatok és a személyi állomány adatainak strukturált, elemzésekre és tervezésre alkalmas feldolgozása ugyanakkor elengedhetetlen alappillére a közszolgálati személyzetpolitikának.

A közszolgálati személyzetpolitikát ugyanis három fő tartalmi elemmel írhatjuk le: a „személyi állomány – szervezet – működés” folyamatosan változó, egymásra kölcsönhatással bíró egységével. Ezek változását, egymásra hatását azok a döntések alapozzák meg, amelyeket az állam, mint munkáltató hoz a rendelkezésére álló információk alapján. A három elem egymástól függése azt eredményezi, hogy nem megfelelő információ alapján hozott döntés az egyik elem vonatkozásában (például egy szervezeti átalakítás, szervezetek integrációja stb.) a másik két egységre is torzítóan, az eredeti döntési céltől eltérő eredménnyel hathat.

A meghozott döntés új információkat eredményez, illetve az újabb információk további döntéseket indukálhatnak. Ez az örökös körforgás láthatóan akkor eredményezhet kiegyensúlyozott, mindhárom elemében optimális közszolgálati személyzetpolitikát, amennyiben a döntéseket megalapozó információk helyesek. A KSZDR kialakításának alapvető filozófiája kapcsolódik ehhez a megközelítéshez, és emeli működésének középpontjába a helyes, megalapozott információt a tényadatok biztosításával.

## **A HR adatszolgáltatás eszközei**

A 21. század információtechnológiai újításai mellett, illetve ellenére is a közszolgálat területén még napjainkban is jellemzően adatbekérésen alapuló, manuálisan feldolgozásra kerülő információkból táplálkozó döntésekkel szembesülünk.

A közszolgálati szervezetek rendelkeznek ugyan olyan személyügyi alapnyilvántartással, amely a szervezeti felépítésüket, illetve a foglalkoztatási törvényekben szabályozott személyügyi alapnyilvántartási körbe tartozó adatokat nyilvántartják, illetve a munkáltatói döntések előkészítéséhez felhasználják, ugyanakkor ezek hasznosulása minden esetben a szervezet szintjén marad.



A KSZDR bevezetéséig sem a technológia, sem az adatvédelmi szabályok nem tették lehetővé ezen információk közvetlen becsatornázását az ágazati vagy kormányzati döntéshozatalba.

A közszolgálati személyzetpolitikát érintő döntéseket megelőzően a közép-irányító szervek, illetve az ágazati irányító minisztériumok eseti adatszolgáltatásokkal fordultak az érintett szervezetek felé, amely adatszolgáltatási mechanizmus azonban több szempontból is kockázatos, de tényadat jellegét tekintve legalább is megkérdőjelezhető végeredménnyel jár.

Az ilyen típusú, „fentről lefelé”, többségében Excel táblázatok formájában elindított adatszolgáltatási igények aggregált, nem elemi adatokból felépülő végeredményt adnak. A kapott adatok megbízhatóságát a legtöbb esetben csökkenti, hogy a bekért adatok értelmezése, definíciója számos esetben eltérő, több módon történő értelmezésre is lehetőséget ad. Legegyszerűbb példaként hozható, amikor a döntéshozó megkérdezi az adatszolgáltató szervektől a létszámadatait, ami azonban lehet statisztikai létszám, munkajogi létszám, költségvetési létszám, álláshely vagy státusz. Amennyiben az adatkérés körében ennek pontos definícióját nem határozzák meg, akkor az adatot szolgáltatók biztos, hogy eltérő értelmezéssel, eltérő helyzetre szolgáltatnak adatot, ami téves információhoz vezet.

A HR adatszolgáltatás ilyen típusú megoldása továbbá időigényes, az adatok torzulásához vagy adatvesztéshez is vezethet, jellemzően az adatok összesítése során.

## **KSZDR átfogó célrendszere**

A KSZDR alapvető célrendszere a fentiekben vázolt folyamatokban rejlő kockázatok kiküszöbölése, az alábbi megoldások biztosításával.

A KSZDR fókuszában a meglévő HR adatvagyon hatékonyabb felhasználása áll. Mint a fentiekben már említettük, a közszolgálati szervek jelenleg is rendelkeznek a szervezeti és személyi állomány vonatkozásában nyilvántartásokkal, ezek jelentős része 1998 óta ráadásul elektronikus nyilvántartás. Hasznosulásuk ugyanakkor helyi szinte marad, így a KSZDR feladata, hogy ezt a rendelkezésre álló hatalmas adatvagyont közvetlenül beépítse a kormányzati döntéshozatalba, és a hasznosításhoz döntéstámogatási eszközt biztosítson. Végül – ismételtel visszautalva az információ és döntés közszolgálati személyzetpolitika egyes elemeire gyakorolt hatására – fontos hangsúlyozni, hogy jelenleg szinte teljes mértékben hiányoznak a döntések eredményességének mérésére alkalmas eszközök, így nincs visszacsatolás, hiányzik az utólagos hatásvizsgálat, amely a szükséges korrekcióra megalapozott teret nyitna.



## A KSZDR elvárt eredményei

Kérdés, hogy milyen kézzelfogható változásokat hoz az új rendszer bevezetése? Milyen eszközökkel, megoldásokkal éri el a változást a KSZDR? Erre igyekszünk választ adni az alábbi, kulcsfogalmak mentén történő jellemzéssel.

- a) Szervi lefedettség: jelenleg nem működik egységes kormányzati személyügyi információs rendszer, mivel a civil közigazgatás és a rendvédelem speciális adatkörökre épülő saját információs adatrendszerrel rendelkezik. A KSZDR egységessé teszi a közigazgatás és a rendvédelem adatrendszerét, megteremtve ezzel az összehasonlítás lehetőségét. Az adatszolgáltatás kiterjed továbbá az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatókra is.
- b) Adatkörök: a közigazgatás és a rendvédelem tekintetében jelenleg a központiilag kezelt adatok köre jelentősen eltér; míg a rendvédelemben a központi nyilvántartásban kezelt adatok gyakorlatilag megegyeznek az alapnyilvántartások adataival, addig a közigazgatásban az ágazatirányítói szint, illetve a kormányzat felé irányuló adatszolgáltatás csak egy szűkített adatkörre vonatkozik (például létszám, besorolás, jogviszony megszűnés), a fennmaradó adatokról központi szinten nem áll rendelkezésre információ. A KSZDR ezt gyökeresen megváltoztatja:
  - egyrészt a közigazgatás és a rendvédelem, valamint az egészségügyi szolgáltatók tekintetében egységesíti a nyilvántartás alapját képező adatstruktúrákat,
  - másrészt megteremti a lehetőségét annak, hogy valamennyi jogállás tekintetében sztenderd vagy ad hoc jelleggel, a jogviszony valamennyi elemét érintően „egyenszilárdságú” statisztikai lekérdezések legyenek készíthetők,
  - harmadrészt a KSZDR továbbfejlesztésével az állami és önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatók tekintetében olyan specifikus adatkörök is feldolgozásra kerülnek, amelyek a jelenlegi szigetszerűen kialakított nyilvántartások alapján az eddigiekben csak azok rendszeres összevetésével, majd adattisztításával történhetett meg. Az alább megfogalmazott adatforrás feldolgozási képességgel ezek a szakspecifikus adatok kontrollált keretek között könnyen elérhetővé válnak annak érdekében, hogy egy adott személyzetpolitikai döntési helyzetben elemzések és riportok formájában megalapozhassák a kormány munkáját.
- c) Funkcionalitás: a kormányzati személyügyi statisztikai rendszerek funkciója, hogy adatokat biztosítsanak a kormányzati döntéseket megalapozó elemzésekhez, ezen a bevezetésre kerülő KSZDR funkcionalitása túlmutat: nemcsak a kormányzati személyügyi döntéshozatalt szolgálja ki statisztikai

adatokkal, hanem támogatást nyújt az adatszolgáltató szervek számára saját szervezetük kialakításához, átszervezéséhez, fejlesztéséhez. Ezt a funkciót egy önálló, úgynevezett intézménytervezői modul látja el. Külön ki kell emelni azt is, hogy a „hagyományos” statisztikai funkció ellátása is a megszokotthoz képest magasabb szintű szolgáltatást jelent, mivel nem csupán statisztikai táblák lekérdezését biztosítja, hanem a jövőre irányuló, úgynevezett prediktív elemzések elvégzését is. Ez azt jelenti, hogy a rendszer nemcsak arra ad választ, hogy bizonyos személyügyi folyamatok bekövetkezése a múltban milyen okokra vezethető vissza, hanem azt is előre jelzi, hogy bizonyos döntések a jövőben milyen következményekkel járhatnak.

- d) Adatforrás: jelenleg a kormányzati személyügyi statisztika számára az adatokat az adatszolgáltató szervek alapnyilvántartása biztosítja; külső adatforrásból, illetve más szakrendszerekből adatátvétel nem történik. Ehhez képest változás, hogy a KSZDR információs adatbázisához az adatokat saját adatforrásból (szervek alapnyilvántartásai), valamint külső adatforrásokból (például MÁK-KIRA, KSH, TÉR stb.) egyaránt biztosítja. Ezzel a rendszer lehetővé teszi, hogy a közigazgatás, a rendvédelem és az állami, önkormányzati fenntartású egészségügyi szolgáltatók nemcsak egymáshoz, hanem a közszféra egészéhez képest is összehasonlíthatók legyenek, illetve növeli az érintett közszolgálati területek elemzésének sokoldalúságát.
- e) Rendszeresség: a közigazgatásban jelenleg évente egy alkalommal kerül sor összesített statisztikai adatok gyűjtésére, míg az egészségügyi szolgáltatóknál központi személyügyi adatgyűjtésre nem kerül sor. A KSZDR az adatgyűjtést folyamatossá teszi, és bizonyos adatokat napi, egyéb adatokat heti rendszerességgel aktualizálja.
- f) Adatfeldolgozás módja: jelenleg csak fáradtságos és időigényes munkával, illetve számos hibalehetőséggel lehet előállítani kimutatásokat. Ez a gyakorlat azonban számos ponton megváltozik a KSZDR bevezetését követően, de a legmarkánsabb különbség abban a dinamikus adatfeldolgozásban mutatkozik meg, hogy a jövőben a statisztikai feldolgozások, kimutatások bármikor reprodukálhatóvá válnak. Ez a kimutatási képesség olyan lehetőségeket teremt, amelyekkel a statisztikai „kérdésfeltevés” és az arra adott válasz minden vonatkozó dimenziója és ismérve (idő, tér, mennyiség stb.) szabadon meghatározható, vagyis külső beavatkozás, így többletterhek és időráfordítás nélkül juthat az adatigénylő naprakész és pontos kimutatásokhoz. Az összesített riportok számossága is korlátok nélkül választható meg, esetenként automatizált módon is (standard riportok).
- g) Alapnyilvántartások vezetésének módja: a jelenlegi rendszerben a szervek szabadon választhatják meg az alapnyilvántartások vezetéséhez használt

informatikai rendszert. A KSZDR bevezetésével a központi közigazgatásban, valamint a rendvédelemben egységessé válik a személyügyi nyilvántartó és ügyviteli rendszer vezetése, amelynek köszönhetően az adatrögzítés és HR folyamatvezetés minden eddiginél egységesebb formában történik. A kialakítandó új informatikai rendszer lehetőséget biztosít a szakmaspecifikus és egyedi munkáltatói igények rendszeresítésére. Az új rendszer aktualizálása dinamikus adatkezelési képességre épül, melynek lényege, hogy a jogszabályi változásokat külső fejlesztői igénybevétel nélkül is képes követni.

A döntéstámogatás, mint a KSZDR eredeti, legfontosabb célja több dimenzióban is vizsgálható. Így indokolt megkülönböztetni a kormányzati, az ágazati és a munkáltatói szintet, továbbá ezeken belül vizsgálni a szervezetre, a személyre és az adatintegrációra vonatkozó jellemzőket.

A munkáltató eddig nem volt köteles elektronikus nyilvántartást vezetni a szervezeti struktúrájáról, a kapcsolódó humán erőforrásról, legfeljebb általános irodai alkalmazások segítségével képes saját szervezetének struktúráját, valamint a kapcsolódó humán erőforrást tervezni, a fejlesztésükkel kapcsolatos döntéseket előkészíteni. A rendszer bevezetésével ugyanakkor a munkáltató ismeri és nyomon tudja követni a szervezet hierarchiáját, a humánerőforrás nagyságát, megoszlását, besorolását a hozzá kapcsolódó költségekkel együtt. A munkáltató képes továbbá szervezetét és humán erőforrásához kapcsolódó feladatait számítógéppel tervezett módon kialakítani, és szervezeti hatásvizsgálatokat végezni.

A személyekre vonatkozó adatok tekintetében a közszolgálat vonatkozásában létrejön az egységes, elektronikusan vezetett személyügyi nyilvántartás (KÖSZI), és ezzel párhuzamosan kialakításra kerül a központi közigazgatás és a rendvédelem tekintetében egy egységes személyügyi nyilvántartó és ügyvitel-támogató rendszer is, amely nemcsak a személyügyi döntésekhez szükséges adatokat kezeli, hanem a mindennapi HR tevékenységeket támogató ügyviteli folyamatok kialakítását is segíti (például a munkáltatói intézkedések tartalmi elemeinek egységes és automatikus meghatározását).

Az adatintegráció tekintetében a munkáltatói szinten leképeződő legjelentősebb eredmény az lesz, hogy az egységes nyilvántartás lehetőségének megteremtésével külön adattranszformáció nélkül képes a munkáltató az adatszolgáltatási kötelezettségeit valós időben teljesíteni. A szakrendszerek nyilvántartásai összekapcsolódnak, és kialakul az integrált HR informatikai rendszer (például az illetményadatok, álláshelyadatok, TÉR adatok és a személyhez kapcsolódó jogviszony és egyéb adatok egy felületen elérhetővé válnak).

Az ágazati irányítók a szervezeti adatok vonatkozásában képessé válnak szervezeti összehasonlításra épülő elemzéseket végezni, az ágazati döntésekhez

szükséges hatáselemzéseket elvégezni (például az egészségügyért felelős miniszter az egészségügyi intézmények erőforráselosztását különböző szempontok szerint vizsgálhatja, és alapozhatja meg a beavatkozást).

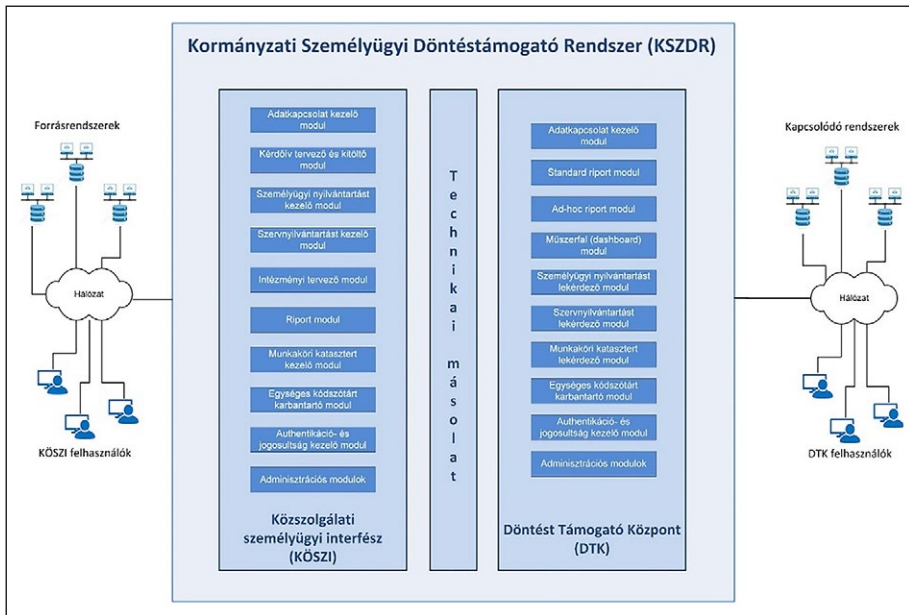
A személyi adatok tekintetében az ágazat teljes körű rálátással rendelkezik az ágazathoz tartozó szervek személyi állományára és képes az ágazat a humán erőforrás igényét hosszútávon tervezni és feladatarányosan meghatározni. Az adatintegráció eredményeként a munkáltató az ágazatirányító felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségét a KSZDR segítségével közvetlenül teljesítheti, ezzel jelentősen lecsökkenthető az adattorzulási kitétség, valamint az adatszolgáltatással járó idővesztés.

A kormányzati döntéshozatali szint a szervezetek vonatkozásában – az ágazati szinten meghatározott képességeken túlmenően – képessé válik a közszolgálati reformokkal kapcsolatos, a szervezetrendszeret érintő döntéseket hatáselemzésekre alapozva meghozni, és a döntések végrehajtásával kapcsolatos hatáselemzéseket elvégezni. A kormány képes lesz hosszútávú stratégiai személyzetpolitikai döntéseket hozni. Az adatkonzolidáció eredményeként pedig a kormány részére folyamatosan és közvetlenül rendelkezésre állnak azok a személyügyi adatok, amelyek a közép- és hosszútávú stratégiai személyzetpolitikai döntéseihez szükségesek, képes önmaga is adatszolgáltatási igényeket meghatározni, és azokat a rendszer segítségével végrehajtani, és a rendszer használatával a jogállási sajátosságok keretein belül összehasonlíthatók az egyes jogviszonyok ismérvei, köszönhetően a jogállási törvényekben meghatározott adatkörök egységesítésének.

## **Rendszer felépítése, elemei**

A fentiekben elemzett elvárásokhoz és célokhoz igazodva, az adatvédelmi és információbiztonsági szempontoknak megfelelést első számú prioritásként kezelve került kialakításra a rendszer műszaki felépítése, melynek áttekintését az alábbi ábra tartalmazza:

#### 4. számú ábra: A KSZDR elemei



*Forrás: Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszer kialakítása projekt logikai rendszerterve*

A KSZDR két nagy rendszerelemből, a közzolgálati személyügyi interfészből és a döntéstámogató központból épül fel.

#### I. Közzolgálati személyügyi interfész: KÖSZI

A KÖSZI egy, a forrásrendszerekkel történő kommunikációra alkalmas adatkapcsolattal rendelkező nyilvántartás, mely teljes nyilvántartási-, lekérdezési-, továbbá karbantartási és jogosultságkezelési funkciókat valósít meg.

A KÖSZI funkciója kettős:

- elsődleges feladata, hogy adatkapcsolatot teremtsen a közzolgálati személyügyi alapnyilvántartások és a KSZDR belső működését biztosító modulok között, valamint a különböző kiegészítő adatokat szolgáltató nyilvántartásokból biztosítja az adatok átvételét;
- ezen túlmenően felületet ad, melyen keresztül a rendszer használatára jogosult szervezetek rögzíthetik, módosíthatják, lekérdezhetik saját adataikat, a KÖSZI az adatokat tranzakcionális adatbázisban tárolja.

A jogszabályban úgynevezett adatgyűjtő modulként nevesített KÖSZI a különböző helyeken nyilvántartott adatokat konszolidálja (közös informatikai nyelvre hozza), azonos adatszerkezetbe rendezi, adattisztítást és adatpontosítást végez. Ez a konszolidáció az alapja a statisztikai adatok II. rendszerelemben történő előállításának. Enélkül a statisztikai adatok szolgáltatása sem lehetséges.

Ezen rendszerelem vonatkozásában adatkezelőnek az tekintendő, aki a különböző jogállási törvényekben szabályozott személyügyi nyilvántartásokba betekintésre jogosult. E személyi kör megisméltése nélkül a tervezet a betekintésre jogosultak körét szabályozó, jogállási törvényekben elhelyezett rendelkezésekre hivatkozással biztosítja a mindenkori összhangot.

## *II. Döntéstámogató Központ: DTK*

Ez a fejlesztési elem biztosítja a statisztikai adatszolgáltatáshoz szükséges adatokat. A statisztikai modulban az adott foglalkoztatott adatait – a kormány rendeletében meghatározott rendben – személyazonosításra alkalmatlan módon kell nyilvántartani.

Szintén ebben a rendszerelembe kerül kialakításra több olyan statisztikai adatkezelési eszköz is, amelyek mind a munkáltatói jogkör gyakorlója, mind a kormány számára személyügyi, illetve személyzetpolitikai és módszertani támogatást nyújtanak. E támogató eszközök közé sorolandó az intézménytervezői, az elemző-értékelő, a monitoring és az aggregált HR adatok jövőbeni várható és számított értékeire vonatkozó, prediktív analízist biztosító modulok.

A DTK a fenti cél elérése érdekében, adattárház technológia segítségével képes naprakész statisztikai kimutatásokat rövid idő alatt, a feladathoz szabott igényeknek megfelelően előállítani. Figyelemmel arra, hogy sok esetben a személyzetpolitikai döntések egymással összevethető, rendszeres kimutatásokra támaszkodnak, a DTK ezeket éves és havi riportok formájában standardizálja. Ugyanakkor az alkalmazott technológia lehetőséget nyújt arra, hogy az eseti kimutatások tetszőleges időbeli, területi, minőségi és mennyiségi ismérvek alapján is elkészíthetők legyenek, úgynevezett ad-hoc riportok formájában.

A KÖSZI-ben összegyűjtött adatok főképpen a munkáltatói jogkör gyakorlója által állíthatók elő, így azok csupán szigorú megkötésekkel ismerhetők meg, és elsősorban a munkáltató számára állnak rendelkezésre. Ugyanakkor az azokból képzett, a személyre vissza nem vezethető adatok a DTK „Reporting moduljában” olyan információkat hordoznak, amelyekkel a kormány munkájához szükséges személyügyi részletinformációkat és mutatókat rendkívül pontosan lehet előállítani. A DTK tehát egyrészt a személyügyi munka során rögzített adatok matematikai kivonatolásával, továbbá az eleve statisztikai célokra készített hazai

és nemzetközi kimutatásokból (például KSH, Magyar Államkincstár – KIRA, OSAP, Eurostat stb.) származtatja eredményeit.

A DTK-ból az adatlekérdezés kétféle módon valósulhat meg:

- a) közvetlen lekérdezés útján, az erre jogosultak köre a törvényi szabályozásban került meghatározásra;
- b) a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter megkeresése útján, ezen statisztikai adatkérésre vonatkozó szabályokat kormányrendelet fogja rögzíteni.

Mindazonáltal a döntéstámogatási funkcionalitás nem csupán numerikus statisztikai leképezések sokasága, hiszen az adatok értelmezéséhez és szakszerű felhasználásához további információtechnológiai módszer is hozzájárul:

- a) Ilyen a KÖSZI-ben elérhető intézménytervező modul is, amely virtuális környezetben ad lehetőséget a közszolgálati szervek szervezeti hierarchiájának, az egyes szakterületek személyi állományára vonatkozó jogviszony-specifikus paraméterek, a létszámgazdálkodás vagy éppen a bérköltségek megtervezésére.
- b) Szintén a magas szintű döntéselőkészítést hivatott segíteni a DTK monitoring modulja azáltal, hogy számszerűsített tényadatokból ok-okozati vizsgálatokhoz nyújt számítógéppel tervezett támogatást. Ez praktikusán azt jelenti, hogy múltbéli események, személyügyi döntések vagy folyamatok közötti összefüggések feltárása révén képes rámutatni azok eredményességére, a gyakorlati munka gyengeségeire, illetve erősségeire, és nem utolsósorban képes előállítani az azokkal szoros összefüggésben lévő személyügyi és gazdasági mutatókat.
- c) Egy harmadik funkcionális elem is található a DTK-ban, amely a HR tevékenység legkorszerűbb módszerein nyugszik. Ez az elemző-értékelő modul, amely jellemzően azokban a döntési mechanizmusokban alkalmazható eredményesen, amelyeket a „Mi lenne, ha?” kérdés jellemez. Amikor a közszolgálat egy részét vagy egészét érintő személyügyi döntés feltételrendszere kialakul, elengedhetetlen különböző hatásvizsgálatok elvégzése, vagyis a döntés során figyelemmel kell lenni a kiszámítható következményekre is. Azonban ahhoz, hogy a megalapozó információk rövid időn belül és megbízható minőségben a döntéshozók rendelkezésére álljanak, elengedhetetlen az elemzés és értékelés módszereit felhasználni a DTK adatvagyonát kiaknázni képes üzleti intelligencia eszközökkel.



## A rendszer leképezése a jogszabályokban

A rendszer működésének legfőbb garanciáját és keretét az a jogszabályi környezet jelenti, amely 2021. január 1-jén lépett hatályba. A KSZDR jogszabályi környezetét egyrészt a törvényi alapok, másrészt a végrehajtási szabályozásról szóló kormányrendelet biztosítja.

A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény az érintett jogállási törvények hatálya alá tartozó szervezeteket kötelezi a rendszerhez való csatlakozásra, szabályozza a KSZDR rendszerelemeit, szabályozza az átadásra kerülő személyes adatok körét, meghatározza a jogosultsági szintek garanciális szabályait, és felhatalmazást ad a kormánynak, hogy rendeletben a részletes működés rendjét szabályozza.

A Kormányzati Személyügyi Döntéstámogató Rendszerről szóló 2020. évi CLXII. törvény végrehajtásáról szóló 673/2020. (XII. 28.) Korm. rendelet lényeges fogalmi meghatározásokat ad, a törvényben nem szabályozott technikai modulokat is nevesíti, szabályozza az adatfeltöltés eljárásrendjét és a jogosultságkezelés rendjét, továbbá meghatározza az adatkezelő szervek és a Belügyminisztérium mint adatfeldolgozó közötti adatfeldolgozói jogviszony szabályait.

A KSZDR alkalmazásához kapcsoló adatvédelmi és eljárási szabályt tartalmaz még

- a) a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény,
- b) a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény,
- c) a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény,
- d) az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény,
- e) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény.

Jelen tanulmánynak nem tárgya a rendszer adatvédelmi és információbiztonsági kérdéseinek tételes, részletes tárgyalása, amely egy ilyen, hatalmas mennyiségű személyes adatot tartalmazó rendszer működésének – a funkcionalitást is megelőző – két alapvető pillére. Fontos azonban megjegyezni, hogy a rendszer működési környezete és adatvédelmi szabályrendszere, továbbá jogosultságkezelési felépítése ezen elvárásokra tekintettel került kialakításra, amelynek feloldozása önálló tanulmányt igényel.



## Konklúzió

A közszolgálat versenyképességének meghatározó tényezője a létszám. Ideális lenne, ha meg tudnánk határozni az optimális létszámot, de erre nem adotak a feltételek. Azt viszont megtehetjük, hogy optimális irányba befolyásoljuk a létszám alakulását. Ennek eszköze a stratégiai munkaerő-tervezés, illetve a kapcsolódó információs adatbázis. Az KSZDR egy olyan eszköze lesz a mindenkori kormányzatnak, amellyel új alapokra helyezheti nemcsak a munkaerő-tervezést és létszámgazdálkodást, hanem az emberierőforrás-gazdálkodás folyamatait is. A változásokhoz való gyors és rugalmas alkalmazkodás felértékel minden olyan eszközt, amely biztos pontokat, kapaszkodókat nyújt a döntéshozók számára. E sorok szerzői bíznak és hisznek abban, hogy a KSZDR sok ilyennel fog szolgálni.

## Felhasznált irodalom

---

- Cabinet Office (2013). *Departmental Improvement Plans*. <https://www.gov.uk/government/collections/departmental-improvement-plans>
- Európai Tanács (2011). *La compétitivité: enjeu d'un nouveau modèle de développement*. [https://www.lecese.fr/sites/default/files/votes/professions-liberales\\_competitivite.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/votes/professions-liberales_competitivite.pdf)
- Gajdusчек Gy. (2008). *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere empirikus adatok tükrében*. Magyar Közigazgatási Intézet.
- Hajnal Gy. (2009). *A KÖZIGTAD jövőjével, továbbfejlesztésével kapcsolatos döntéshozói szempontok*. Miniszterelnöki Hivatal.
- Hazafi Z. (2016). A közigazgatás létszáma a kormányzati személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 4(3), 92-105.
- Hazafi Z. (2020). Munkakör-és kompetencia-alapú stratégiai humán erőforrás gazdálkodás a francia közszolgálatban. In Gáspár M. & Szakács G. (Szerk.), *Munkaköralapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata* (országtanulmányok) (pp. 413-438). Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Huerta Melchor, O. (2013). The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 21. OECD Publishing.
- Imre M. (2009). Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepe és feladatai. In Verebélyi I. & Imre M. (Szerk.), *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett* (pp. 28-36). Századvég Kiadó.
- Johansen, B. (2009). *Leaders Make the Future: Ten New Leadership Skills for an Uncertain World*. Berrett-Koehler.

- Juhász A. (2006). Javaslat a minisztériumok belső szervezeti struktúrájára és koordinációs rendszerük modernizálására. In Ágh A. & Somogyvári I. (Szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái* (pp. 55-69). Új Mandátum Könyvkiadó. <http://mek.niif.hu/10100/10183/10183.pdf>
- Linder V. (2010). *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. Kézirat. PhD doktori értekezés. Debreceni Egyetem.
- Lőrincz L. (1986). *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Magyar Tudományos Akadémia.
- Lőrincz L. (1995a). A közigazgatás létszámáról. In Fogarasi J. (Szerk.), *A közigazgatás személyi állománya* (pp. 205-209). Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- Lőrincz L. (1995b). A szocialista zsákmányrendszerrel a merit-system küszöbéig. In Baka A., Kajtár I., Lőrincz L. & Máthé G. (Szerk.), *A magyar közszolgálat. Közszolgálati szakemberképzés a XX. században* (pp. 85-113). Államigazgatási Főiskola.
- Lőrincz L. (2010). *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC.
- Magyary Z. (1944). *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum-Egyesület.
- Molnár L. & Udvardi A. (2016). *Versenyképességi évkönyv Magyarország helyzetének változása a régiós versenyben*. GKI Gazdaságkutató Zrt. és Friedrich-Ebert-Stiftung.
- N. Szabó J. (2019). A diktatúra kiépülése és a közigazgatás (1946 ősze – 1948). *Hitel*, 32(4), 91-104.
- OECD (2017). *Panorama des administrations publiques 2017*. Éditions OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017\\_gov\\_glance-2017-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2017_gov_glance-2017-fr)
- OECD (2019). *Panorama des administrations publiques 2019*. Éditions OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2019\\_8be847c0-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-des-administrations-publiques-2019_8be847c0-fr)
- OECD (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264166707-en>
- OCDE (2021). *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>
- Ruiz, É. (2017). Des économies très politiques. *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 134, 65-85. <http://chrhc.revues.org/5753>
- Szamel L. (1982). Az állami személyzeti munka és a személyzeti apparátus a jogi szabályozás szempontjából. In Dulin J. (Szerk.), *A személyzeti munka kézikönyve* (pp. 48-52). Kossuth Könyvkiadó.
- Szamel L. (1988). A személyzeti politika jogi összefüggései. In Kovács S. (Szerk.), *A személyzeti munka kézikönyve* (pp. 223-233). Kossuth Könyvkiadó.

## A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

---

- Hazafi Z. & Szekér E. (2021). Személyügyi döntéstámogatás informatikai rendszerének bevezetése a magyar közszolgálatban. *Belügyi Szemle*, 69(8), 1335-1360. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2021.8.3>