

A munkaügyi és szociális ellátórendszer integrációjának tapasztalatai a HEFOP 2.2.2 projekt keretében megvalósult informatikai fejlesztés alapján

(dr. Gellén Márton – Komáromi Róbert)

A munkaügyi és a szociális ellátórendszerek vonatkozásában rendelkezésre álló ismeretanyag, társadalmi kapcsolatrendszer, valamint az együttesen elérhető akciók komplexitása egyre inkább felértékelődik a foglalkoztatás növelését célul tűző szakpolitikai döntéshozók és szakemberek számára, akiknek jövőbeli döntéseit kívánjuk támogatni azzal, hogy közzé tesszük a HEFOP 2.2.2 projekt megvalósítása során szerzett tapasztalatainkat.

1. Bevezetés, a HEFOP 2.2.2. projekt „B” komponensének célkitűzései

A HEFOP 2.2.2 projekt „B” komponense (A szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködési modelljének kidolgozása) a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, valamint a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal konzorciumi partnerségében valósult meg 2006 június 1. - 2008 május 31. között¹.

A projekt legfontosabb célkitűzései az alábbiak voltak²:

- A szociális és munkaügyi ágazat helyi szervezetei alakítsanak ki *tervszerű* együttműködést a szociális és munkaügyi szolgáltatások, ellátások és támogatások összehangolása érdekében.
- Az integrált szociális és munkaügyi szolgáltatások a célcsoport tagjainak *tényleges szükségleteire* szerveződjenek.
- A hátrányos helyzetű célcsoport *foglalkoztathatósága* növekedjen.

Az integrált szociális és munkaügyi szolgáltatás – az integrált szolgáltatásnyújtás modellkísérleti programjában – a szociális és munkaügyi szolgáltatások összehangolását, valamint új komplex szolgáltatás(ok) kialakítását jelenti, *nem szervezeti integrációt*.

A szociális és munkaügyi ágazat helyi szervezeteinek integrált együttműködése megköveteli egymás „nyelvének” elsajátítását, a közös munkakultúrát, a koordinációt – a hatósági tevékenység, a jogalkotás, a tervezés, az értékelés, az ellenőrzés területein –, az együttműködéshez szükséges eszközök, módszerek, eljárások, valamint *közös stratégia* és *közös szabályozás* kialakítását.

A projekt keretében elkészült a folyamatot szabályozó *ügymenetmodell*³. Az ügymenetmodell általában és tág értelemben az érdemi ügyintézésnek és ügyviteli tevékenységnek –

¹ A projekt vezetője Gyuris Tamás, szakmai vezetője Forrai Erzsébet majd Bódy Éva voltak, a projektről bővebb információ a <http://szmi.hu/> oldalon elérhető.

² A Kapocs c. folyóirat 2007. évi különszáma alapján: <http://szmi.hu/images/dok/kapocs-kulonszam.pdf>

³ Az ügymenetmodellt a projekt Szakmai Irányító Testülete (SZIT) készítette, amelynek tagjai dr. Bajka Gábor, Horváth Olga, Kun Zsuzsa, Ladányi Erika, dr. Vincze Imre és Komáromi Róbert. Az ügymenetmodell dokumentációja az alábbi oldalon érhető el:
http://szmi.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=393&Itemid=1

feladatainak, elmeinek – optimálisan rendezett, egymásra épülő, összefüggő sorozatát jelenti. Meghatározza azt, hogy milyen feladatokat kell végrehajtani, milyen sorrendben, továbbá taglalhatja, hogy mely munkakörök által, és milyen korlátozó feltételek mellett. Tartalmazza a munkafolyamatba beépített segédleteket, iratmintákat, be- és kimeneti pontokat. Az ügymenetmodell kimunkálása a sztenderdizálás egyik eszköze is, amely biztosítja a lehetőségét annak, hogy azonos szakmai követelmények szerint valósuljon meg különböző helyszíneken a szabályozott folyamat, az ügymenet.

Az ügymenetmodell folyamatábraszerűen is megrajzolható, folyamatábrába foglalása a munka menetét átláthatóvá teszi, megmutatja az ügymenet mozzanatainak sorrendjét, a résztvevők szerepét, kapcsolatát és a lépések összefüggéseit, segít áttekinteni a rendszer elemeit, azok működését, valamint segíti a folyamatok dokumentálását, szabványosítását, szabályozását.

A szociális és munkaügyi szolgáltatások integrált szolgáltatási ügymenetmodellje az alábbi elemeket építette egymásra épülő rendszerbe, és foglalta egy folyamatábrába:

- szükségletfelmérés,
- szolgáltatási terv,
- kommunikációs terv,
- felkutatás-elérés,
- tájékoztatás,
- bevonás,
- kiválasztás,
- diagnóziskészítés,
- egyéni fejlesztés.

A projekthez kapcsolódóan a HEFOP Irányító Hatósága pályázati eljárás keretében hét modellkísérleti helyszínt választott ki, (Berettyóújfalu – Sorsfordító projekt, Cegléd – KRESZ projekt, Dombóvár – Egy nyelvet beszélünk projekt, Szolnok – Interaktív 2007 projekt, Siklós – Az inaktív emberek mozgósítása projekt, Nyíregyháza – Ajtó projekt, Integrációs modell Kaposvár kistérségében projekt).

A modellhelyszínen folyó munka támogatásához az Irányító Hatóság csak abban az esetben nyújtott támogatást a pályázók részére, amennyiben (1) a pályázók vállalták, hogy munkájuk során használják a központilag kidolgozott eszközöket (pl. ügymenetmodell), illetve (2) ha megvalósítás során konzorciumi együttműködési megállapodást kötnek egymással (Munkaügyi Központ – helyi önkormányzat – szociális szolgáltatók).

A modellezés 2007. január 1. és december 31. között valósult meg.

A projekt keretében kidolgozásra került az ügymenetmodellt támogató és a kötelező adatrögzítést biztosító *informatikai rendszer*.

Az informatikai fejlesztés célja az volt, hogy támogassa a szociális és foglalkoztatási szolgálatok, az önkormányzatok által működtetett szolgáltatások megvalósítását és összehangolását. Az adatok átlátható kezelését, a szolgáltatások, ellátások és támogatások adminisztrációját.

Szociális és munkaügyi szolgáltatások integrált szolgáltatási ügymenet modelljének vázlata

I-3.) A SZÜKSÉGLETELFELMÉRÉS, SZOLGÁLTATÁSI TERV ÉS A KOMMUNIKÁCIÓS TERV
RENDELKEZÉSRE ÁLL.

4.) FELKUTATÁS, ELÉRÉS

5.) TÁJÉKOZTATÁS

6.) BEVONÁS

Szándék-
nyilat-
kozat

7.) KIVÁLASZTÁS

Más
intézmény-
rendszerbe
irányítás.

Az AFSZ szolgáltató
rendszerbe
történő irányítás.

A szociális ellátó
rendszerbe
történő irányítás.

Adatlap a
kiválasztási
folyamatban
résztevőkről

Integrált
együtműködési
megállapodás

Más
intézmény-
rendszerbe
irányítás.

8.) DIAGNÓZISKÉSZÍTÉS

Az AFSZ szolgáltató
rendszerbe
történő irányítás.

A szociális ellátó
rendszerbe
történő irányítás.

Egyéni
fejlesztési és
szolgáltatási
terv

9.) EGYÉNI FEJLESZTÉS

Megtörténik:

a munkába helyezés és/vagy képzésbe helyezés és/vagy tartós betegség
vagy egészségkárosodás kezelésre kerül és/vagy a munkába járás
feltételei megteremtődnek és/vagy együttműködővé, motiválttá válik az
egyéni fejlesztés végrehatásában.

2. A fejlesztés kiindulópontja

A HEFOP 2.2.2 informatikai fejlesztésének kiindulópontja az az igény, hogy a munkaügyi és a szociális ellátórendszer működését egymással összhangba kell hozni. E törekvés alapja az a tapasztalati tény, hogy a munkaügyi és a szociális ellátórendszerben ellátott személyi kör összetétele sok esetben azonos. Könnyen belátható, hogy az ellátásszervezés hatékonysága és hatásossága egyaránt attól függ, hogy az ellátott személyek milyen összetételű – a két ellátórendszer által nyújtott – szolgáltatási, ellátási, támogatási körben részesülnek, illetőleg milyen minőségű az ellátórendszerben részt vevő vagy korábban részt vett személyek utánkövetése, milyen minőségű és mennyiségű adatot lehet az ügyfelekről összegyűjteni és értékelni – illetve, hogy a munkafolyamatokhoz milyen informatikai támogatást alakítunk ki.

A HEFOP 2.2.2 „konzervatív” stratégiával kezdte meg működését, amelynek lényege az volt, hogy hét különböző adottságú helyszínen dolgozó konzorciumok együttműködési tapasztalataiból általánosítható következtetéseket vonjon le annak érdekében, hogy a további lépéseket ezek alapján lehessen megtervezni és megvalósítani.

Mindezek háttérében (az egész projekt és az informatikai fejlesztés tekintetében) az munkált, hogy a HEFOP 2.2.2. projekt pilot jellegéből adódóan inputokat biztosítson az integrált rendszer tervezéséhez és kialakításához a 2007-’13-as tervezési időszakban.

3. Előzmények és jelenlegi rendszerek a munkaügyi és a szociális ágazatban

A HEFOP 2.2.2 előzményeit több értelemben lehet elemezni. Előzménynek tekinthetők a szociális és munkaügyi ágazatban korábban külön-külön bevezetett rendszerek. Ezek fő jellemzői a következők.

Egységes, ágazati szintű informatikai rendszerről a *munkaügyi ágazatban* beszélhetünk. A rendszert a munkaügyi ágazatban dolgozók naponta használják: adatokat visznek fel, illetőleg adatokat kérnek le a rendszerből.

Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat intézményrendszerének alaptevékenységét támogató informatikai rendszerek több évtizede működnek. Az informatikai rendszer folyamatos fejlesztése és üzemeltetése a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal jogszabályban rögzített feladata.

A '90-es évek elején kialakított (Clipper és Cobol technológiára épülő) rendszerek jellemzően kirendeltségi, illetve az akkori Megyei Munkaügyi Központ szintű adatkezelést biztosítottak. Az országos adatfeldolgozást és ezek alapján az országos vagy területi szintű, de országos helyzetet bemutató információk (statisztikák, vezetői információk, hatósági adatkezelés) előállítását közvetett módon, több feldolgozási fázison keresztül biztosították. Ennek oka az volt, hogy minden megyében ugyanazzal a rendszerrel, de külön adatbázisban gyűjtötték és kezelték az adatokat a munkaügyi kirendeltségek, amelyekből időszakos zárásokkal adatállományokat állítottak elő. Az így létrehozott adatbázisokat kezdetben adathordozón, majd később vonali kapcsolaton továbbították a budapesti központba – így állítva elő az országos adatokat.

Az ÁFSZ 2002-ben elkészült hosszú távú informatikai stratégiájában foglaltak alapján 2004-ben indult el az a program, amely számos projekt eredményeképpen az ÁFSZ informatikai fejlesztését tűzte ki célul.

Az ÁFSZ intézményrendszerének alaptevékenységét lefedő központi infrastruktúrára épülő, on-line központi adatbázisokat kezelő és országosan egységes ügymenetet támogató szoftverrendszer – *Integrált Informatikai Rendszer*¹ (továbbiakban: ÁFSZ IR) – tervezése 2004-ben, fejlesztése 2006-ban indult, nagyrészt közösségi források felhasználásával.

Az első (jellemzően az alapnyilvántartásokat lefedő) funkcionális részre történő átállás és az ehhez kapcsolódó helyileg elosztott adatoknak a központi rendszerbe történő áttöltése 2007. márciusban történt meg. A további funkciócsoportok: munkaerőpiaci eszközök (ellátások támogatások, munkaerőpiaci szolgáltatások), új ügytípusok, külső (OEP, APEH, EVIG, ONYF) rendszerkapcsolatok, és ÁFSZ belső rendszereivel (iktatás, adattárház) való kapcsolatok indítása a központi (ÁFSZ IR) rendszerben, az ÁFSZ adatvagyonának betöltésével együtt folyamatban van.

A központi ÁFSZ IR rendszerben minden ügyintéző ugyanazt a felületet és adatbázist látja, azonban a kialakított jogosultsági rendszer alapján mindenki csak azokhoz a funkciókhoz, illetve azokhoz az adatokhoz fér hozzá, amelyekre szervezete, vagy szervezetben betöltött szerepe (munkaköre) alapján jogosult.

A központi rendszer fejlesztését megelőzte egy igazgatási rendszertervezési fázis, amelynek célja az volt, hogy az ÁFSZ intézményrendszere által nyújtható funkcionális tevékenységeket számba vegye és rendszerezze, továbbá az ugyanazon funkciókra területenként részben eltérő ügymenetet a tervezéssel párhuzamosan futó eljárásrend felülvizsgálatával összhangban egységesítse, ezzel biztosítva az ügyfelek egységes kiszolgálását.

A *szociális ágazatban* nincs ehhez hasonlítható informatikai rendszer. Ennek fő oka, hogy a szociális ellátórendszer fenntartásához, működtetéséhez kapcsolódó feladatokat A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Tv. 8. § (1) bekezdése a helyi önkormányzatokhoz telepíti, így a teljes autonómiát élvező önkormányzatok egyedi rendszereket alakítottak ki, amelyek az esetek túlnyomó többségében papíralapú információs rendszerek. Bár az önkormányzati ellátórendszerben léteznek elektronikus megoldások, ezek integrációja – a rendszerek sokfélesége miatt – olykor a papíralapú rendszerek feldolgozásánál is komolyabb feladatnak ígérkezik.

Az integráció előzményének tekinthető ugyanakkor az ügyintézők közötti önkéntes szakmai alapon, a *mindennapok világában alkalmazott együttműködés*, amikor az ügyfél megfelelő ellátása ezt indokolja. A HEFOP 2.2.2 keretén belül világossá vált, hogy kisvárosi közegben létezik egy „de facto jelzőrendszeres együttműködés”, amelynek lényege, hogy az egymást kölcsönösen és személyesen ismerő ügyfelek és ügyintézők folyamatos, háromoldalú kommunikációban vesznek részt, így mind az aktuálisan igényelt és kínált szolgáltatásokról, mind az utánkövetéssel kapcsolatos információkról kölcsönösen tájékoztatják egymást. E modell természetesen nem alkalmazható sem nagyvárosi, sem kistéleplési környezetben (ahol nincs helyben munkaügyi szervezet, vagy szociális szolgáltató), de a működés tanulságai alkalmazhatók lehetnek a jövőbeli formalizált integrációs modellekben is.

¹ Az ÁFSZ-ben jelenleg használt „Integrált Informatikai Rendszer” fogalom tehát alapvetően a Clipper és Cobol technológiára épülő rendszerek kiváltását célzó fejlesztés, és nem a munkaügyi-szociális integrációt támogató alkalmazásfejlesztés a HEFOP 2.2.2 projektben!

4. A fejlesztés céljai

A HEFOP 2.2.2-ben kialakított alkalmazásfejlesztés célja a szociális és munkaügyi szolgáltatások integrációjának elősegítése volt a szociális és munkaügyi szolgáltatások integrációját támogató informatikai rendszer kifejlesztése útján. Továbbá, hogy a kifejlesztendő rendszer biztosítsa a szociális és munkaügyi szervezetek együttműködését, és ez alapján javítsa a hátrányos helyzetű, aktív korú, nem foglalkoztatott személyek szükségleteinek, helyzetének megismerését, motiválását, foglalkoztathatóságát.

Másrésről a projekt és ezen belül a pilot informatikai rendszer megvalósításának és üzemeltetésének fontos célja volt, hogy kialakításával, működésével, illetve működésének tapasztalataival inputként szolgáljon az igazgatásilag és informatikailag egyaránt elérendő egységes és integrált szociális és munkaügyi ellátórendszer megalapozásához. Igazolja az integrált működésmód és ügymenetmodell létjogosultságát, tapasztalatokat nyújtson annak tovább fejlesztéséhez és jövőbeni működtetéséhez.

A pilot projekt keretében végzett fejlesztés célja egy a koordinált és integrált szolgáltatásokat támogató informatikai rendszer megvalósítása. A fejlesztés magában foglalta:

- A rendszer igazgatási szempontú és mindenre kiterjedő informatikai tervezését;
- A rendszer kifejlesztését, tesztelését;
- A rendszer – több fázisban történő – éles üzemi bevezetését annak megszervezésével, lebonyolításával;

Az informatikai rendszer fejlesztésének funkcionális hangsúlyai az alábbiak voltak:

- az ügymenetmodell fázisainak és az ott specifikált dokumentumok kezelésének megoldása;
- az ügymenetmodellhez kapcsolódó pilot informatikai támogatás kialakítása;
- a munkaügyi és a szociális területről (a megfelelő jogosultságokat kezelő) egyaránt elérhető közös rendszer;
- a későbbi elemzéseket és lekérdezéseket gyorsan lehetővé tevő – központi adatbázis – kialakítása;

Pilot projekt lévén, a HEFOP 2.2.2 keretében kialakított informatikai rendszerben külső rendszerkapcsolatok kialakítására nem került sor. Ezek átfogó kialakításának idő- és költség igénye meghaladta volna a projekt kereteit. Országos bevezetés esetén a lehetséges rendszerkapcsolatok részletes tartalmi vizsgálata szükséges mindkét (szociális és munkaügyi) területen, amely nagymértékben visszahat az ügymenetmodellben definiált fázisok és azok dokumentumainak kezelésére.

5. Az elkészült rendszer jellemzői

Az elkészült informatikai rendszer az *ügymenetmodell*ben szereplő ügymenet fázisokat teljes körűen támogatja. Az alkalmazás lehetőséget biztosít:

- a programba bevont személyek személyes adatainak központi adatbázisban történő – jogosultságoknak megfelelő – egységes kezelésére,
- az ügymenetmodellben meghatározott ügymenetfázisok adatainak és dokumentumainak nyilvántartására,
- az egyéni fejlesztési és szolgáltatási terv teljesülésének követésére, a programba bevont ügyfelekkel elért eredmények rögzítésére,
- az ügymenetmodell több pontján kezelt szociális, illetve munkaügyi típusú ellátások, szolgáltatások és támogatások egységes kezelésére, amely a szolgáltatáskatalógus összeállításával vált lehetővé és elérhetővé az adatlap rögzítéstől egészen az elemzések elkészítéséig,
- a program előrehaladásával kapcsolatos vezetői információk lekérdezésére (pl. adatlap kitöltöttségi statisztika),
- a programba bevont személyek adataiból egyedileg összeállított feltételrendszernek megfelelő elemzési célú adatok lekérdezésére, (alapelemzések),
- az adatbázisban tárolt valamennyi adat személyi azonosításra alkalmatlan módon történő átadására statisztikai elemző alkalmazások számára (pl. SPSS)
- a programmal kapcsolatos dokumentumok, ismertető, ügyfél tájékoztató anyagok központi elhelyezésére, ügyintézők számára történő elérésére.

A 2.2.2 programban elkészült pilot informatikai rendszer korszerű technológiákat és fejlesztési elveket követő három-rétegű alkalmazás, amelynek elérése az ország bármely internetes végpontjáról további fejlesztések nélkül megoldható a szükséges hozzáférés és biztonsági feltételek ismeretében.

További új felhasználók beléptetése a pilot rendszerbe funkcionális fejlesztést nem igényel. Azonban a kiszolgáló infrastruktúra méretezése, valamint az alkalmazás működésének optimalizálása – költséghatékonysági szempontok figyelembevételével – a pilotban résztvevő felhasználó számra történt, amely természetesen kis mértékű tartalékkal bír. A felhasználók számának bővülésnél infrastrukturális bővítési (skálázási) és alkalmazás optimalizációs feladatokat kell megoldani.

A rendszer alapjait a Microsoft Share Point Server és MS SQL server termékek biztosítják, azonban ezek a felhasználók számára semmilyen speciális ismeretet nem követelnek meg, a technikai eszközöket és paramétereket az alkalmazás teljes egészében elfedi felhasználói elől.

A rendszer előnyeiként az egységes ügymenet támogatás, az egyszerű elérés, a szabályozott hozzáférések, az elemzési és információs szempontból fontos központosított kialakítás említendő. A pilot eredménye megerősíti azt az informatikai trendekben világszerte már hosszú évek óta jelenlévő törekvést, amely az informatikai rendszerek kialakításának és működtetésének egységesítésében, központosításában jelentkezik.

A rendszer alkalmazásában rejlő műszaki problémák a fejlesztési folyamatban azonosításra és megoldásra kerültek, azonban az ügymenetmodellnek az informatikai rendszerrel való

kapcsolata még több ponton lehetővé teszi, sőt egyes helyeken igényli az ügymenetmodell egyes lépéseinek és dokumentumainak, adatainak átgondolását az országos elterjesztés előtt. (pl. a rendszerkapcsolatok kialakítása átalakíthatja, vagy feleslegessé teheti egyes adatok használatát, vagy az elkészült szolgáltatáskataszter igazgatási szempontú – folyamatos – felülvizsgálata, egységesítése és összehangolása módosíthatja az adatlap, illetve az egyéni fejlesztési és szolgáltatási terv tartalmát, stb.).

6. Jövőbeli kihívások és továbbfejlesztési lehetőségek

Adatkörök és a továbbfejlesztés szempontjai

Megállapítható, hogy több minőségi különbség van az adatlap adatai és az ügyintézési folyamat során feltárt adatok között. A különbségek egyik oldala az informatikai kezelhetőség, ugyanis technikailag egyszerűbb olyan adatokat kezelni, amelyeket zárt adatlapon vettek fel. Jogi szempontból a személyes vagy különleges adatok kezelése jelent megoldandó problémát. A projekt során bevont személyek által aláírt nyilatkozat eleget tesz azoknak a feltételeknek, amelyeket az adatvédelmi rendelkezések támasztanak.

Rögzíthető, hogy a projektben felvett adatok személyes adatok, hiszen a nevek, illetőleg egyéb személyazonosításra alkalmas adatok szerepelnek az adatlapon. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. tv. rögzíti, hogy személyes adat akkor kezelhető, ha ehhez az érintett hozzájárul vagy törvény (felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet) elrendeli.

A munkaügyi és szociális ügyintézésre egyaránt irányadó 2004. évi CXL. tv. (Ket) 17. § (6) bek. úgy rendelkezik, hogy a hatóság az eljárás során a birtokába került védett adatot, hivatásbeli titkot, továbbá *személyes adatot* - az ugyanazon ügyben folyó, e törvényben szabályozott eljárások kivételével - csak akkor továbbíthat más szervhez, ha ezt törvény megengedi, vagy ha az érintett ehhez hozzájárult.

Kérdés tehát, hogy pl. egy munkaügyi ügyintéző továbbíthat-e személyes adatot a szociális ügyintézőnek ma, a HEFOP 2.2.2 körén kívül. Mivel a Ket. az érintett hozzájárulása nélküli adattovábbítást csak ügyön belül engedi meg, és mivel jellemzően jogilag különböző ügyekről van szó, ezért alapesetben csak az érintett hozzájárulásával továbbítható az adat, igaz a hozzájárulásnak nem kell írásbelinek lennie. A későbbi bizonyíthatóság problémáját megoldhatja egy új, „választható mező” beiktatása, amely jelezné a hozzájárulás hiányát vagy meglétét. A jelenlegi rendszerben könnyen megoldható lenne, hogy amennyiben a választható mező nincs kijelölve, a rendszer nem tudja továbbítani az adatot akkor sem, ha az ügyintéző véletlenül továbbítási utasítást adna.

A fentebb vázolt különbségek és jogi megkötések mellett célszerű az adatintegráció és adatkezelés jövőbeli lehetséges modelljének felvázolása is. Az ügyviteli adatkezelés lényegében több dimenzióban és több szereplő között valósul meg. A „belső” kör a munkaügyi és szociális ágazatban dolgozók adatkezelése, amelyben a vázolt megkötésekkel, és a „hozzájárulás megadva” mező ügyintéző általi kitöltésével problémamentes adatkezelés valósulhat meg. A kérdés az, hogy mi történik azokkal a személyekkel, akik nem adják meg vagy visszavonják hozzájárulásukat. Ilyen esetben a jövőbeli rendszert ki lehetne úgy alakítani, hogy az ügyintéző lássa, hogy az illető a hozzájárulást nem adta meg, de van adata a

másik szervnél vagy azt, hogy nincs róla adat a másik szervnél, illetőleg hogy mikor történt az utolsó ügyfél-hivatal kontaktus.

További kérdés, hogy az önkormányzatok azon ügyintézői, akik közvetlenül nem vesznek részt a szociális és munkaügyi ügyintézésben, ugyanakkor adott esetben ők találkoznak először az ügyféllel, milyen adatokat láthassanak. Az ügyfélirányítást segítheti, hogy név vagy egyéb fellelhető azonosítók alapján keresést végezzen az ügyintéző az informatikai rendszer segítségével, amelynek eredménye az lenne, hogy van-e az illetőre vonatkozó adat a szociális vagy munkaügyi szervek rendszerében, és mikor történt az utolsó ügyfél-hivatal kontaktus. Ha pedig korábban az adattovábbításhoz hozzájárult az ügyfél, akkor az önkormányzati ügyintéző bizonyos, előre definiált „szintig” láthassa, hogy milyen szolgáltatásban (ellátásban, támogatásban) részesült az illető. Álláspontunk szerint ilyen módon nem sérül a személyes adatok kezelése célhoz kötöttségének elve, ennek megítéléséhez azonban további vizsgálatok szükségesek.

Tanulságok és jövőbeni feladatok

A HEFOP 2.2.2 projektben kialakított informatikai rendszer tervezése és megvalósításának tapasztalatai alapján a jövőre nézve érdemes néhány tanulságot és jövőbeni feladatot megfogalmazni:

1. A sajátos kihívás, ami a HEFOP 2.2.2 kapcsán felmerült, kettős. Egyrészt az eltérő ismeretkörrel és intézményi háttérrel rendelkező szakemberek együttműködése során törvényszerű, hogy az eltérő fogalmakkal, kihívásokkal és szempontokkal rendelkező résztvevők együttműködése erős koordinációs munkát igényel az informatikai támogatás kialakításakor. A másik kihívás, amely a fejlesztés során felmerült az a projekt „kutatói és pilot jellege”. A pilot projekt sajátosságaiból adódóan a feladatok és tevékenységek folyamatosan strukturálódnak, a (közös)fogalmak definiálatlansága, a megoldandó problémák fokozatosan feltáruló jellege miatt.
2. A jövőbeli fejlesztések technológiai alapkérdése az eddig létező ágazati nyilvántartásokkal való együttműködés problematikájának megoldása. Ez a kérdés nem csak technológiai, hanem projektmenedzsment kérdés is, hiszen a rendszerek esetleges párhuzamossága ronthatja a projekt hitelességét az ügyintézők körében (pl. párhuzamos rögzítés).
3. Az ügymenetmodell dokumentumainak és lépéseinek felülvizsgálata az informatikai támogatás lehetőségeit elemezve.
4. A munkaügyi illetve a szociális terület informatikai megoldásaival való kapcsolat kialakítása, valamint az ügyfél adatok naprakészségének, elemezhetőségének érdekében.
5. A működés részét képező kiszolgáló funkciókkal (iktatás, iratkezelés, adatellenőrzések, stb.) támogatásának biztosítása.
6. Az egyéni fejlesztési és szolgáltatási tervben meghatározott fejlesztési célokkal összhangban indokolt az ügyfelek életútjának integrált (szociális ÉS munkaügyi) kezelése, azok elérésének biztosítása az együttműködés hatékonysága és mérhetősége miatt.
7. A két terület szolgáltataskatalógusban rögzített „szakmai eszköztárak” jogi és funkcionális összehangolása, az egyes eszközök közötti (adat)kapcsolatok és kizárások meghatározásával.
8. A diagnózis felállításától az egyéni fejlesztés lezárásáig tartó együttműködés egyes fázisainak és azok kapcsolatának pontosítása szükséges.

9. A felvett adatok elemezhetősége és a fejlesztési fázis hatékonyságának mérhetősége miatt kevesebb szabadszöveges adat tárolása indokolt. Országos bevezetés esetén a jelenlegi rendszerben felvett adatok – központi szinten – elemezhetetlen méretűre bővíülhetnek.

A mérhetőség problematikája⁵

Minden közpénzből megvalósult projekt kulcskérdése a mérhetőség problematikája, amely a források hasznosulásának kérdéseként is értelmezhető. Érthető okokból mind az Európai Unió, mind a magyar adófizető állampolgárok abban érdekeltek, hogy az általuk finanszírozott kormányzati beruházások az előzetesen megfogalmazott elvárásoknak megfelelő módon, rögzített benchmarkok szerint definiált módon hatásosnak és hatékonyak bizonyuljanak.⁶

A munkaügyi és a szociális ellátórendszer átfogó integrációjának előfeltétele a beavatkozás eredményességének (hatásosságának) és mérhetőségének megteremtése, definiálása.

A mérhetőség megteremtésének elengedhetetlen feltétele a „nulla” állapot rögzítése. Rögzíteni kell, hogy a „nulla” állapotban a két ellátórendszer a központi, a dekoncentrált és az önkormányzati szervezetrendszerrel együtt mekkora összeget használ fel. A nulla állapot leírásánál ki kell térni arra, hogy mekkora a különálló szervezetrendszerek tranzakciós költsége,⁷ milyen eredményeket érnek el, és hogy az eredményeket milyen indikátor rendszer teszi transzparensé.

E mutatószámok kidolgozása számos gyakorlati problémát fog felvetni, de a munka nem takarítható meg, hiszen azt mind az ÁSZ, mind az EU, mind a KEH prognosztizálhatóan meg fogja követelni. A mérhetőség pénzügyi alapfeltételeinél jóval komplikáltabb lesz a szervezetrendszerek valódi integráció előtti reálteljesítményének a meghatározása, majd ehhez képest az integrált működéssel elérni kívánt eredmények meghatározása.

A kívánt eredmények meghatározásánál nem lehet eltekinteni attól, hogy a foglalkoztatási helyzetet nem kizárólag az állami ellátórendszerek, hanem a reálgazdaság összteljesítménye, illetőleg a foglalkoztatásra fordítható társadalmi tőke határozza meg, amelyekre ható sokrétű erők közül az állami gazdaságpolitika és foglalkoztatáspolitikai befolyásolási képessége korlátozott, behatárolt. E tényezők miatt – bár a szakpolitikai kísértés erős lesz – a bevont és elhelyezett személyek számát primér módon nem lehet majd indikátorként alkalmazni. A bevont és elhelyezett személyek számát csak utánkövetéssel és előélettel együtt lehet majd figyelembe venni.

⁵ A kormányzati projektmenedzsmenttel kapcsolatos sikerkritériumok és mérés problematikájához ld. Mark Bovens, Paul t'Hart and B. Guy Peters (Editors): Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis. Edward Elgar Publishing Inc. Cheltenham, UK, 2001

⁶ A mérhetőség és a hatásosság sajnálatos kudarca figyelhető meg az Állami Számvevőszék által 2008. március 28-án publikált A gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről szóló jelentésében, amelyben az ÁSZ kifogásolja az 1500 milliárd forintra rúgó gazdaságfejlesztési közpénzkiadást átfogó gazdaságfejlesztési stratégia nélkül (20. old.). A jelentés letölthető: [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/93AE9ABEC89EB8E7C1257418004C0DAC/\\$File/0802J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/93AE9ABEC89EB8E7C1257418004C0DAC/$File/0802J000.pdf)

⁷ R. H. Coase: the Firm the Market and the Law, The University of Chicago Press 1988, illetőleg magyarul: A vállalat, a piac és a jog, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004. A szerző az 1991-es év közgazdasági Nobel-díjasa.

Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az informatikai rendszerek technikailag minden bevitt adatból képesek statisztikákat készíteni, így a fő feladat az ellenőrző statisztikák input-output és értelmezési paramétereinek pontos meghatározása lesz – ez pedig elsősorban szakmai és nem informatikai feladat. Ebben az értelemben a jövőben kialakítandó informatikai rendszerrel szemben támasztott követelmény az is, hogy a mérhetőség tekintetében pontos képet biztosítson a felhasználók és az elemzők számára.