

Szándékok és célok

Gondolatok a szervezetátalakításról

Szervezetátalakítás. Veszélyes szó. Ahogy elhangzik, indulatokat ébreszt, bizonytalanságot kelt, találgatásokra ösztönöz. Vajon miért van ez így? Miért asszociálunk erről a kifejezésről szinte kizárólag a nyugdíjazás, elbocsátás, vezetőváltás és általában a személyi változások fogalmára? Az előkészületek – talán éppen a téves asszociációk elkerülésének szándékával – általában a nyilvánosság kizárásával folynak. A javasolt döntési változtatokat néhány – a szervezet működtetésében nagy tapasztalattal bíró – munkatárs alakítja ki.

A szervezetátalakításra irányuló szándék gyakorta nem a működés zavarainak felismerésében vagy a szervezeti célok hatékonyabb megvalósításának igényében, hanem a szervezeten kívül megfogalmazott követelményekben gyökerezik (például legyen kevesebb vezető, túl nagy a szervezet létszáma, a szervezet oldjon meg többletfeladatokat, kevesebb erőforrást használjon fel, változtatni kell a feladatok végrehajtásának módszerein). Pedig a szervezetfejlesztés permanens vezetői tevékenység. Egy kialakított szervezet változatlansága együtt jár azzal, hogy annak működése először egyre több zökkenővel történik, majd fokozatosan irracionálissá válik. Ez főként arra vezethető vissza, hogy változhatnak a rendszer célkitűzései, a társadalmi-gazdasági környezet, illetve annak igényei, korszerűsítésre kerülnek a rendszerben lezajló fizikai folyamatok, bővülnek a rendszer méretei, növekszik a folyamatok összetettsége, fejlődik az ismeretanyag, amely a rendszer működésével közvetlenül vagy közvetve kapcsolatban van.

A mintegy három évvel ezelőtt végrehajtott szervezeti átalakítást követően az új, illetve megváltozott funkciójú szervezeti egységek kialakították belső működési rendjüket. Esetenként hallgatólagosan ugyan, de többé-kevésbé gazdára találtak a feladatok és hatáskörök. Az eltelt idő elegendő volt arra, hogy felszínre kerüljenek azok a szervezési problémák, amelyek személyi sűrűdásokban, bizonyos döntések elhúzódo előkészítésében, egymásnak ellentmondó szakmai követelmények meghatározásában és más hasonló, az egységes és következetes vezetést hátráltató jelenségekben öltönek testet. Világossá vált, hogy a BvOP feladatrendszerében szervezetenként *lefedetlen területek* vannak, egyes szervezeti egységek működésében irányítási és végrehajtási jellegű feladatok keverednek, míg mások ügykörében az alaprendeltetéstől jellemben eltérő feladatok jelennek meg. Mindezekre példaként tekinthetők az alábbiak:

- hiányzik a kincstári vagyon nyilvántartásával, a bekövetkező változásokról szóló adat-szolgáltatással, illetve a vagyonkezelés ellenőrzésével összefüggő feladatok irányításnak szervezeti háttere;

- egyazon szervezeti elem feladata a kft.-k alapítói képviselésével összefüggő döntések

előkészítése és a költségvetési szféra bizonyos központi ellátási folyamatainak (ruházat, ételmezés) – az előbbtől merőben eltérő jellegű – irányítása;

– az építés jellegű beruházások tervezése és irányítása szervezetenként szükségtelenül társítva van a bv. szervezetnél megvalósuló valamennyi, 30 ezer forintot meghaladó egyedi értékű tárgyi eszköz beszerzése fölötti felügyelettel;

– egyes szervezeti elemek az alaprendeltetésüknek megfelelő szakmai irányítómunkával párhuzamosan tipikusan a végrehajtási szférába tartozó feladatokat (a BvOP belső számvitel, illetményszámfejtést, a BvOP számítógépeinek üzemeltetését stb.) is ellátnak;

– a humán erőforrásokkal való gazdálkodás irányítása mind az alaprendeltetési, mind pedig a biztosítási szférától elkülönülten történik;

– a BvOP szervezetének működési feltételeit (vezetésbiztosítást) egységes irányítás nélkül biztosítják, részben az egyes szervezeti egységek, részben a KEI, részben az MFÜ Igazgatóság, részben a Fővárosi Bv. Intézet.

Nehézségek, szerepzavarok

A felsoroltakhoz hasonló jellegű problémák, megítélésem szerint, önmagukban is indokolják a szervezeti felépítés újragondolását, de ezeknél súlyosabbnak látszik, hogy a BvOP jelenlegi – a bv. szervezet folyamataihoz igazított – szervezeti felépítése nem támogatja a szervezet működtetésében és fejlesztésében nélkülözhetetlen komplex kezelésmódot, a különféle beavatkozásoknak és elkülönült szakterületi fejlesztéseknek a szervezet egészére gyakorolt hatása alapján történő mérlegelését.

Vélhetőleg az egyes szervezeti egységek vezetői is érzik a szervezési elvekből adódó nehézségeket és szerepzavarokat, amikor saját szakterületük ismerethalmazára támaszkodva, annak képviselőjeként eljárva érzékelik, hogy a külső partner a bv. szervezete egészének reprezentánsát látja bennük, és ennek megfelelő tájékozottságot, illetve látásmódot vár el. Ugyancsak jellemző, hogy az egyes szervezeti egységek különféle fejlesztési vagy működtetési forrásokért „vívott harca” sokkal inkább a vezetők érdekérvényesítő képessége, mintsem a bv. szervezet egészére gyakorolt hatás alapján dől el. További nehézségeket okoz, hogy a szakterületi vezetés eltérő jellegű funkcióit a szervezeti egységeknek ugyanazzal – az egymás helyettesítésének elvárásával is szembesülő – állománnyal kell megvalósítaniuk. Vitathatatlanul eltérő kvalitásokat igényel ugyanis egy önmagában zárt folyamat jól definiált szabályok és feltételek közötti működtetése meghatározott cél érdekében, mint a jövőre vonatkozóan a célok kitűzése vagy a cél elérését biztosító erőforrás-szükséglet és szabályrendszer meghatározása, illetve megalkotása.

A szervezet és funkció összhangjának kérdése valamennyi, korábban végrehajtott – a BvOP működési hatékonyságának fokozását célzó – vizsgálódás során felmerült. Ezek közül érdemes felidézni annak a tanulmánynak néhány megállapítását, amelyet 1988-ban Gulya Albert és Fejes Imre készített.

A bv. szervezet fő folyamatának megfelelő szakterületi tagozódásban történő irányításnak „...veszélyei is vannak. Mindenekelőtt kedvez a szakosztályok elszigetelődésének, a követelményátmasztás és értékelés különbözőségeinek az egyes területeken. Az egyes szakterületeken

felhalmozódott információkat nehéz egy-egy adott intézet egészére szintetizálni, de ugyanígy országos szinten értelmezni. A komplex feladat az irányításban részvevőktől széles körű intézkedési repertoárt igényel, emiatt szerepkonfliktusok alakulhatnak ki: más ellenőrként, és más szaktanácsadóként fellépni. Emiatt esetenként torzulások lépnek fel az irányítási mechanizmusok arányában.” A BvOP szakosztályai által végzett „...irányítómunka színvonalának, hatékonyságának növelését segítené, ha az OP megtisztulna az egyéb, nem irányítási jellegű feladatoktól.”

Szervezeti modell

Amennyiben az eddigiekben jelzett problémákat valósaknak és a BvOP alaprendeltetés szerinti működése szempontjából meghatározónak fogadjuk el, úgy elkerülhetetlennek látszik a szervezet és funkció összhangjának rendszerszemléletű vizsgálata és egy elméletileg megalapozott – ebből adódóan időálló – szervezeti modell megalkotása. Kérdéses azonban, hogy egy ilyen munka megkezdéséhez mennyiben adottak a feltételek. Eldöntendő többek között, hogy

- a BvOP törvényben meghatározott helye és szerepe alkalmas kiindulási pont-e, vagy számítani kell ebben a kérdésben a jogszabály változására;
- az IM új vezetése kíván-e a BvOP számára az eddigiektől eltérő kiegészítő feladatokat, illetve módszertani prioritásokat meghatározni;
- adottak-e a személyi feltételek (a szervezeti feltételek nyilvánvalóan nem adottak, hiszen éppen ez az egyik „lyuk” a BvOP felépítésében);
- hol van az a pont, ameddig a vizsgálat kizárólag szervezés- és vezetélméleti alapon eljuthat, és ahol szükségessé válik a vizsgálat kiterjesztése a vezetett rendszer (a bv. szervezet) egészére?

Feltételezve, hogy a fenti kérdésekre megnyugtató válaszokat tudunk adni (illetve kapni), az érdemi vizsgálódás megkezdéséhez rögzítenünk kell annak elméleti alapjait és metodikáját. Megítélésem szerint a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvényben (továbbiakban: Bv. törvény) foglaltakra alapozva, a rendszerelmélet társadalmi szervezetekre vonatkozó téziseit felhasználva az alábbi lépéseken keresztül juthatunk el a BvOP megvalósítható rendszermodelljének kialakításához: meghatározzuk a BvOP elméleti rendszermodelljét, azaz a jogszabályok alapján megfogalmazzuk a BvOP szervezeti célját; nagy vonalakban felvázoljuk működési folyamatait és azok kapcsolatait; meghatározzuk a BvOP nagyban strukturáltját; áttérünk a végrehajtási szféra vizsgálatára és rögzítjük a bv. szervezet működési modelljét, azaz a jogszabályok alapján meghatározzuk a bv. szervezet célját; a szervezeti célból kiindulva meghatározzuk az alap- és biztosítási folyamatokat és tevékenységcsoportokat; számba vesszük a szervezet elemeit; rögzítjük a szervezeti elemek között a folyamatok tekintetében megvalósuló munkamegosztást, visszatérünk a BvOP vizsgálatára és a végrehajtási szféra fentiek szerint rögzített modellje alapján a BvOP nagy vonalakban felvázolt folyamatrendszerét részleteiben kibontjuk (részfolyamatok és folyamaton belüli kapcsolatok meghatározása); a részfolyamatoknak megfelelően a szervezeti egységek szintjéig részletezzük a BvOP struktúráját; az elméleti rendszermodellt összevetjük a hatályos Szervezeti és Működési Szabályzat által leírt valós rendszermodellel; a két modellben tapasztalt eltérések és egyéb

– az elméleti (ideálisnak tekinthető) modell kialakítását korlátozó – körülmények figyelembevételével meghatározzuk a BvOP javasolt rendszermodelljét.

A következőkben megkíséreltem összefoglalni azokat az általam alapvetőnek gondolt elméleti megfontolásokat, amelyek támpontot adhatnak a jelzett vizsgálat esetleges lefolytatásához.

A vizsgálat tárgya

A Bv. törvény 2. § (2) szerint „A bv. szervezet központi vezető szerve a BvOP ...” Ez a megfogalmazás kijelöli helyét a bv. szervezetben (mint magasabb szintű rendszerben) és egyidejűleg rögzíti a bv. szervezet (mint magasabb szintű rendszer) szervezeti célja megvalósítása érdekében végrehajtandó feladatait, azaz saját szervezeti célját.

Általában megállapítható, hogy a hierarchikusan felépülő szervezeti rendszerekben a rendszerszinteken lefelé haladva az elemekből rendszerek lesznek, míg az elemek részére meghatározott feladatok szervezeti célként jelennek meg.

A törvény tehát a vezetési funkció ellátását jelöli meg a BvOP – létét megalapozó – alapvető szervezeti céljaként, ami általában a vezetett rendszer (esetünkben a bv. szervezet) képviselőtét (megszemélyesítését), a szervezeti célját megvalósító folyamatok működtetését és folyamatos fejlesztését jelenti, s azt is, hogy a törvény a bv. szervezetet vezetési és végrehajtási szférára osztja. E felosztásban a vezetést mint a szervezet kitüntetett folyamatának megvalósítását a szervezet egyetlen elemének feladatául szabja. Ugyanakkor a törvény konkrét feladatok meghatározásával [az 5. § d), e), f), g) pontja] közvetlenül kiegészítő célokat is kitűz a BvOP számára, illetve rögzíti azokat a szerepeket [2. § (2) és (5) bekezdés], amelyekből közvetett úton – jelenleg több mint 100 más törvényben – megfogalmazott további feladatai származnak. Ahhoz tehát, hogy a BvOP szervezeti célját megvalósító működési folyamatokat pontosan és a további vizsgálati lépések számára értelmezhető módon részleteiben is meghatározzuk, mindenképp a vezetési funkció tartalmi elemeinek értelmezését kell elvégeznünk.

Tartalmi elemek

A vezetett rendszer képviselője azokat a tevékenységeket foglalja magába, amelyek a rendszert külső kapcsolataiban egységes egészként (a szervezeti felépítést és a szervezetben zajló működési folyamatokat eltakarva) jelentik meg, illetve ezek a kapcsolatok lehetnek a magasabb szintű rendszerbe való „betagozódás” kifejezői (például a bv. szervezet és a rendőrség együttműködése a közrend és a közbiztonság védelmének rendszerében), a környezet más rendszereihez (például egyházak és más társadalmi szervezetek, média) való viszony megtestesítői, illetve (például a központosított beszerzések esetében) kötelezettségvállalások, de adott esetben jelenthetik a szervezet egészének megszemélyesítését természetes személyekkel való viszonyokban (például a hivatásos szolgálati viszony). Ennek megfelelően tehát a rendszer képviselőtét megvalósító vezetési tevékenységek részletes vizsgálata csak a környezethez való viszony elemeinek számbavételén alapulhat.

A vezetett rendszer működtetése a vezetés azon tevékenységeit összefoglaló fogalom, amely a rendszer állapotváltozásainak befolyásolására irányul oly módon, hogy a rendszer ál-

lapotát a célállapothoz közelítse. Ennek megfelelően a rendszer működtetése az alábbi tartalmi elemek megvalósulását jelenti:

- a rendszer állapotváltozásainak figyelemmel kísérése;
- a mindenkori állapot összevetése a szervezeti cél megvalósulását jelentő célállapottal;
- beavatkozás a rendszer működésébe, azaz az állapotváltozás tendenciájának megváltoztatása;
- a rendszer fejlesztésre (a célmeghatározás, a feltételek, illetve a szabályhalmaz korrekciójára) irányuló kezdeményezés.

A rendszer állapotváltozásai az abban végbemenő folyamatok hatására jönnek létre, tehát a rendszer működtetését biztosító vezetési tevékenységek a folyamatokra vonatkozó információkon alapulnak. Az információk folyamatonkénti elemzése eredményeként beavatkozás szükségessége merülhet fel, azonban az erre irányuló döntés előkészítése valamennyi folyamatra ki kell terjedjen. A döntést követően a beavatkozás ismét folyamatorientáltan történik. Amennyiben az elvárt állapotváltozás feltételek hiányában egy működési cikluson belül (célszerűen egy költségvetési év) a beavatkozás eszközeivel nem érhető el, úgy ennek következményeit a következő működési ciklusra vonatkozó fejlesztési tevékenység során kell figyelembe venni.

A vezetett rendszer fejlesztését – mint a vezetés egyik tartalmi elemét meghatározó fogalmat – a köznapi értelmzés szerinti „többet” vagy „jobban” helyett inkább a „másként” szinonimájaként célszerű használnunk. Itt ugyanis arról van szó, hogy valamilyen körülmény hatására rendszeresen szükségessé válik a rendszerelemek feladatainak, működési feltételeinek vagy a működésre vonatkozó szabályok halmazának felülvizsgálata és korrekciója. Ilyen körülmény lehet a büntetés-végrehajtással szemben megfogalmazott kívánalmak változása (mondjuk az, hogy feleljen meg az európai börtön szabályoknak, vagy az, hogy bizonyos jelenségek ismétlődését elkerülendő kapjon nagyobb hangsúlyt az eltávozások előkészítése stb.), a feltételek gyökeres változása (leggyakrabban egy új költségvetési törvény, az ellátási rendszer decentralizációja, vagy akár egy másfajta szállítási modell alkalmazására való áttérés stb.) vagy a szabályozási környezet lényeges átalakulása (a büntetőeljárás reformja, a közbeszerzés szabályainak változása, de ebbe a körbe tartozik például a munkavédelmi törvény hatálybalépése is). Természetesen az említett, alapvetően a rendszer külső környezetében gyökerező változtatások mellett a rendszer fejlesztését a működés, illetve működtetés szférájából érkező kezdeményezések is indukálhatják. Mindezek alapján megállapítható, hogy a rendszer fejlesztésén tulajdonképpen az alacsonyabb rendszerszint folyamatos újradefiniálását (célok, feltételek, szabályok változtatását) kell értenünk, ami nyilvánvalóan visszahat a rendszer egészének működésére (a rendszer „másként” fog működni, hogy állapotváltozásainak tendenciájában „jobban” közelítsen a célállapothoz és a részcélok közül „többet” valósítson meg).

Vezetési blokkok

Ez az a pont, ahol lehetőségünk van a további vizsgálódások számára rögzíteni azokat a vezetési blokkokat, amelyek az elméleti rendszermodellben a szervezeti felépítés alapjául szolgálhatnak.

Büntetés-végrehajtási vezetési blokk

Képviselési feladatok

Jogi képviselet
Együttműködés
Public Relations

Irányítási (működtetési) feladatok

Folyamatok szakmai felügyelete (módszer-
tan)

A bv. szervek ellenőrzése
Erőforrások biztosításának szervezése

Szervezetfejlesztési feladatok

Stratégiai tervezés és célmeghatározás
Intézményrendszer fejlesztése
Költségvetés-tervezés
Szabályozás

A BVOP számára meghatározott további feladatok ellátó önálló szervezeti egységek

A kft.-k alapítói képviselete
A védelmi felkészülés feladatai
A kincstári vagyon kezelésével összefüggő feladatok

Vezetésbiztosítási blokk

Titkársági feladatok
Személyzeti ügyek
Rendezvényszervezés
Ügykezelés

Intézményüzemeltetési feladatok

Épületfenntartás
Anyagi-pénzügyi ellátás
Orvosi rendelő
Számítástechnikai és kommunikációs rendszer

Természetesen hangsúlyoznunk kell e struktúra elméleti jellegét, hiszen az elemzések korábban leírtak szerinti végrehajtása során juthatunk csak hozzá azokhoz az információkhoz, amelyek a vezetett rendszer folyamatainak jellegét és kapcsolódásait egzakt módon leírják és amelyek birtokában a szervezeti felépítés teljessé és ellentmondásmentessé tehető.

Hogyan tovább?

Talán sikerült érzékeltetnem, hogy a vizsgálat megkezdése esetén milyen jellegű problémákkal szembesülünk majd. Mindenekelőtt ellenőriznünk kell a megfogalmazottak megalapozottságát, ezért érdeklődéssel várjuk a Börtönügyi Szemle olvasóinak reakcióit, azokat vitaanyagként szívesen közli a szerkesztőség.

Egy változatban (némileg elébe menve a lehetséges szervezeti változásoknak) létre lehetne hozni – önálló szervezeti egységként – néhány fővel a majdani szervezetfejlesztéssel foglalkozó szervezeti blokk előkészítő törzsét, amely külső és belső szakértők bevonásával a modellalkotás folyamatát menedzseli. Másik megoldásként elméletileg elképzelhető a feladat végrehajtása a sok esetben alkalmazott munkabizottsági keretek között is, ám ez esetben csak olyan munkatársak bevonása kerülhet szóba, akik szakmai alkalmasságuk mellett a jelenlegi beosztásukkal járó napi feladatok végrehajtása alól mentesíthetők és akiket a munkájuk eredményeként esetlegesen bekövetkező szervezeti változások egzisztenciálisan nem érintenek.

Pongrácz György