

Szervezeti korszerűsítés lehetőségei és feltételrendszere egy konkrét államigazgatási szervnél

Elekes Edit

Debreceni Egyetem
Műszaki Kar, Debrecen
elekes.edit@eng.unideb.hu

ÖSSZEFOGLALÁS

Valamennyi szervezet életében, így a rendvédelmi szervezetek életében, működésében is meghatározó jelentőséggel bír a szervezeti kultúra, a vezetés-irányítás, valamint a szervezet hatékonyabb működését célzó intézkedések iránti igény felismerése, azonosításuk és bevezetésük. A Magyar Rendőrség feladatai nemcsak mennyiségileg, hanem minőségileg is megváltoztak az Európai Unió, illetve a Schengen övezethez való csatlakozást követően. Olyan újszerű problémákkal is szembe kell néznünk, melyekkel korábban nem találkoztunk (pl. rendőrség-határőrség integrációja, Schengeni tagság, a bűnözés újszerű megjelenési formái). Az Unió belső határain a határellenőrzés megszűnésével megnőtt a szervezett bűnözés és az ezzel kapcsolatos jogsértések száma. A változás még korántsem tekinthető lezártnak: a szervezeti hatékonyság és a lakosság szubjektív biztonságérzete érdekében számtalan átalakulás zajlik jelenleg is a szervezetben. Az unió tagállamainak és rendőrségeinek életében kiemelt jelentőséggel bír tehát a biztonságpolitika, és az ezt elősegítő menedzsment lehetőségek összehangolt, tudatos alkalmazása, melynek vizsgálata jelen munka tárgya.

A rendőrség részben nyitott rendszernek tekinthető, melynek működését számtalan, a környezetében végbemenő folyamat és külső tényező befolyásolja. A rendőrség szervezeti kultúráját egyrészt a szervezeti hagyományok, másrészt a hatósági és a szolgáltató jelleg fejlesztésének folyamatai határozzák meg. Nem kérdőjelezhető meg, hogy a rendőri szervezet, a szervezeti kultúra tudatos alakítása a vezetőktől speciális kompetenciákat és elhivatottságot követel meg. Ezen túlmenően a szervezetről való átalakítás a vezetési és a vezetői feladatok korszerűsítését is igényli, melynek vonatkozni kell valamennyi vezetői beosztásra (járőrvezetőtől rendőr-főkapitányig).

A rendőrség szervezeti felépítését tekintve funkcionális, lineáris törzskari szervezet. Az ilyen típusú szervezet működési mechanizmusának viszonylagos tehetetlensége, a környezeti változásokhoz való alkalmazkodás nehézsége a reagálás késedelmét okozza, mely a szervezeti hatékonyságot is kedvezőtlenül befolyásolja. Éppen ezért célszerűnek tűnik a rendőrség jelenlegi szervezeti struktúrájának, felépítésének vizsgálata, és a szervezeti korszerűsítés lehetőségeinek feltérképezése. Korszerűsítésen nem feltétlenül a struktúra megváltoztatását, hanem szervezeti kultúráváltást, a reformfolyamatok támogatottságának megerősítését, a diverzifikált struktúrák koordinálásának a lehetőségét is értem. Jelen munkában a szervezeti kultúra és szervezete fejlesztés lehetőségeit mutatom be egy konkrét felmérés eredményeire alapozva.

Kulcsszavak: vezetés, menedzsment, szervezete fejlesztés, szervezeti kultúra, rendvédelem

SUMMARY

The demand for the recognition, identification and introduction of measures aimed at improving organizational culture and the efficiency of management and leadership plays a crucial role in the life of every organization, including the law enforcement bodies as well. The tasks and responsibilities of the Hungarian Police Force have changed considerably both in terms of quantity and quality since Hungary's accession into the European Union first, and since the country's joining the Schengen Zone. We are now facing problems formerly unheard of (e. g. the integration of the police force and the border guard, joining the Schengen Zone, the emergence of new forms of crime). As border control within the Union stopped, organized crime has become more powerful. The changes are by no means over: in order to improve the subjective sense of security of the population and to advance organizational efficiency, a number of changes are being implemented at present. For the internal security of the member states of the Union and for the improvement of the efficiency of police work in the member states, the use of consciously coordinated management methods is indispensable. These efforts are the subject of this essay.

A police force is an partially open system, the work of which is influenced by a number of external processes and factors. The organizational culture of a police force is determined by its traditions on the one hand, and by the demands to develop its functions as an authority and a service provider on the other. It is undeniable that any conscious effort in shaping and developing the organizational culture of the police requires special competences and commitment from the leaders of the organization. Furthermore, it is also necessary to modernize the management tasks. It applies to all the levels of leadership, from the head of a patrol to the supreme commander of the police force.

The organizational scheme of the police force is that of a functional, linear system. Such an organization is characterized by a relatively high degree of inflexibility, a slow and cumbersome reaction to external changes. All these may adversely influence organizational efficiency. It therefore appears to be necessary to examine the present structure of police, and survey the possibilities of modernization. Modernization does not necessarily mean a change in the structure; it may be restricted to changes in organizational culture, the creation of an atmosphere favourable for reforms, and the coordination of diversified structures. In this paper I wish to demonstrate some of the possibilities of improving organizational culture and organization development, based upon the findings of a specific survey.

Keywords: leading, management, organization development, organizational culture, law enforcement

„Nem oldhatjuk meg az előttünk tornyosuló problémákat ugyanazon a gondolkodási szinten, ahol létrehoztuk azokat.” (Albert Einstein)

BEVEZETÉS

A rendőrség változásmenedzsmentje, reformja aktuális és fontos téma. Speciális közigazgatási szervként a rendőrség nemcsak hatósági munkát végez, hanem szolgáltató is, ami alapvetően kétféle kapcsolati rendszert és vezetési iskolát feltételez. A hazai szervezeti hagyományok és az EU szabályozások hatására elkerülhetetlen a rendőrség folyamatos alakulása. Ez az átalakulás a szervezeti kultúra, valamint a feladatok minőségi változásával is együtt jár, mely a vezetői tevékenységekben, gondolkodásmódban, a vezetési funkciókban és a rendőrség által nyújtott szolgáltatásban is minőségi változást kell, hogy eredményezzen. A rendőri vezetőknek az általános vezetői kompetenciákon túl speciális képességekkel is rendelkeznie kell, és alkalmazniuk kell olyan menedzsment lehetőségeket, melyekkel a szervezet működését hatékonyabbá tehetik.

1993-tól vagyok a Magyar Köztársaság rendőrségének hivatásos állományú tagja, szolgálatomat határmenti megyékben láttam el, így rálátással rendelkezem ezen régiók menedzsment lehetőségeire. Kutatásom a rendőrség szervezatkorszerűsítési lehetőségeinek feltérképezésére és vezetési funkciókkal való kapcsolatára irányul. Számos újítási és fejlesztési programot valósított meg a szervezet irányításommal, saját kutatási eredményeimre alapozva. Jelen munka kutatási eredményeimre, a magyar rendőri szervezet korszerűsítési lehetőségeire, a szervezeti kultúrára, a vezetésre és irányításra irányul. Kutatásom során megfogalmaztam hipotéziseimet, melyek alapján bizonyítottam, hogy a rendőrség szervezeti felépítése és adottságai miatt a fejlesztés a vezetési dimenziók soft elemeire alapozható, melyek közül kiemelt jelentőséggel bírnak a humán-erőforrás racionalizálási és fejlesztési módszerek.

SZERVEZET ÉS SZERVEZETI KULTÚRA

A szervezet fogalma

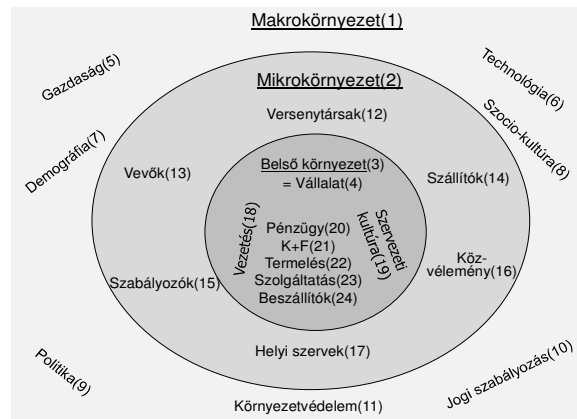
A szervezetek olyan nyílt rendszerek, melyekben két vagy több ember tudatosan tevékenykedik valamilyen közös cél elérése érdekében¹ (Antal és Gébler, 2006).

Nyitottnak tekintetők azért, mert rendelkeznek egy makro- és mikrokörnyezettel², melyben bekövetkező változások hatással vannak a szervezet működésére. Egy szervezet akkor működik jól, ha a környezeti változások nem indítanak el visszafordíthatatlan és kezelhetetlen folyamatokat annak működésében, vagyis megfelelő változásmenedzsment tevékenységet folytat (1. ábra).

A szervezetek rendeltetési céllal jönnek létre és részekből állnak, melyek valamilyen logika alapján kapcsolódnak össze. Az egyes elemek között, valamint a

rész és egész között kölcsönhatás, az elemek között pedig különállási elv érvényesül.

1. ábra: Szervezet és környezete



Forrás: Berács és Bauer (2006) nyomán saját szerkesztés

Figure 1: The organization and its environment

Macro-environment(1), Micro-environment(2), Inner environment(3), Company(4), Economy(5), Technology(6), Demography(7), Socio-culture(8), Politics(9), Legal regulations(10), Environment protection(11), Competitors(12), Buyers(13), Sellers(14), Regulations(15), Public opinion(16), Local authorities(17), Management(18), Public opinion(19), Finances(20), R+D(21), Production(22), Services(23), Suppliers(24), Source: own direction by Bauer (2006)

Tulajdonlás szempontjából a szervezetek két csoportba sorolhatók: magánszférára és közszférára. A közszférában tevékenykedő szervezetekre monopol helyzet jellemző, köztulajdonban vannak, a közjó érdekeit hivatottak szolgálni, és alapvető céljuk nem a haszonszerzés. A magánszférában viszont más a helyzet: mivel a tulajdonosai abban érdekeltek, hogy minél nagyobb profitot érjenek el, sorsukról a piac dönt, naprakész reagálás jellemző rájuk.

A szervezeti kultúra fogalma

A szervezeti kultúra fogalma kb. az 1980-as években alakult ki, melyet a vállalaton belül gyakorolt vezetési stílus és a vállalati élet szokásainak összességéként határoztak meg. Ennek keretében sokan vizsgálták azt, hogy a szervezet tagjainak különböző kulturális háttere milyen befolyással van a szervezet egészére, vagyis: szükség van-e egy egységes szervezeti kultúra kialakítására (mint a nagyobb cégek esetében szigorú öltözködési formák kialakítása, hagyományos vállalati összejövetelek szervezése). A kutatások eredménye az lett, hogy a nagy multinacionális cégek mindenképpen egységes kultúra kialakítására törekednek. Adott kultúra kialakulásához közel egy évtized szükséges a kutatások szerint, és a vállalati vezetés a szervezetet gyakran a szervezeti kultúra fejlesztésén keresztül igyekszik irányítani.

¹A szervezeteket emberek és eszközök együttesen alkotják, melyeket tudatosan hoznak létre és működtetnek. A szervezetben összehangolt tevékenység folyik, ahol az emberek, vagy azok egy csoportja egy együttes cél elérése érdekében tevékenykedik.

²A mikrokörnyezet a vállalat közvetlen környezete, melyet befolyásolni tud. A szervezet piaci jelenlétét határozza meg. A vállalat makrokörnyezete szélesebb társadalmi erő, mely a mikrokörnyezet valamennyi tényezőjére hat, ezt a vállalat nem tudja befolyásolni.

Összefoglalóan a szervezeti kultúrával kapcsolatban elmondható, hogy:

- egy filozófia, normarendszer, mely alátámasztja a szervezet működését;
- elfogadott és elvárt munkahelyi viselkedések rendszerének tekinthető;
- állandó változás által jön létre;
- közös élményen, múlton alapszik;
- többnyire csak hosszabb ideje fennálló szervezeteket jellemez;
- a szervezet tagjai a közös események, élmények hatására szocializálódnak, melynek eredményeként a szervezeten belül egy sajátos szabályrendszer alakul ki;
- elengedhetetlen a szervezet hatékony működéséhez, mert integráló, összetartó hatása van.

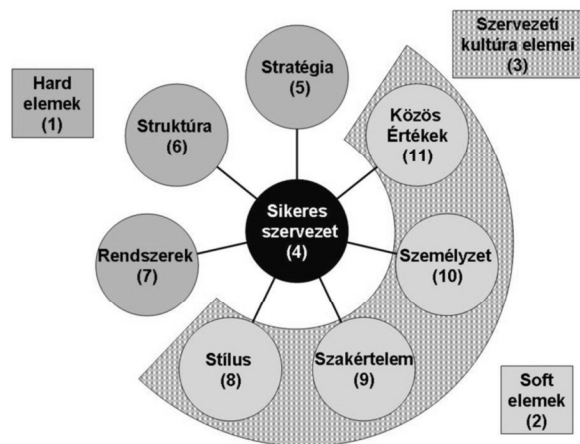
A szervezeti kultúra tehát közösen vallott értékek és normák együttese, a szervezet iratlan viselkedési kódexe, mely az emberek viselkedésében, magatartásában, reakcióiban nyilvánul meg (Bakacsi, 2004).

A szervezet és a szervezeti kultúra összefüggése

A szervezet hatékony működését több tényező befolyásolja, melyek közül kiemelt jelentőséggel bír a szervezeti kultúra, és az azt alkotó elemek.

A McKinsey féle 7S modell megmutatja a szervezeti kultúra helyét a vezetési és irányítási rendszerben (Barakonyi, 2002). A hét alapvető vezetési dimenzió hard és soft elemekre bontható, ez utóbbiak a szervezeti kultúra elemei (2. ábra).

2. ábra: A szervezeti kultúra helye a szervezetben



Forrás: Peters (1986) nyomán saját szerkesztés

Figure 2: The place of organizational culture in the organization
Hard elements(1), Soft elements(2), Elements of organizational culture(3), Successful organization(4), Strategy(5), Structure(6), Systems(7), Style(8), Skill(9), Staff(10), Shared values(11), Source: own direction by Peters (1982)

A RENDŐRI SZERVEZET, A VEZETÉS ÉS A SZERVEZETI KULTÚRA

A Rendőrség jogállása, szervezete

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) rögzíti, hogy a rendőrség – sajátos jogállású és szervezetű – állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A

rendőrségi munkát legmagasabb szinten Magyarország Alaptörvényének 'Az állam' cím alatti, 'A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok' -ról szóló 45. cikke határozza meg (2011. 04. 25.), azon túl az Rtv. és a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) számú BM (Belügyminisztériumi) rendelet határozza meg. A rendőrség feladata a közrend, a közbiztonság védelme, az államhatár őrzése és az államhatár rendjének fenntartása. Bünmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatait a rendőrség az Rtv. és más jogszabályok alapján látja el.

A rendőrséget a Belügyminiszter irányítja rendeletekkel és közjogi szervezetszabályozó eszközökkel. Az Rtv. határozza meg a rendőrség központi (Országos Rendőr-főkapitányság), területi (Budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok) és helyi (rendőrkapitányságok és határrendészeti kirendeltségek) szerveit, melyek szakmai és funkcionális elemekre tagozódnak. Ezekre részletesen nem térek ki, mivel a hivatkozott jogszabályokban fellelhetők.

A szervezeti korszerűsítésnél figyelembe kell venni, hogy a szervezeti szakmai elemek (bűnügy, rendészet), illetve szakszolgálatok (ellenőrzés, humánigazgatás, hivatal) nem szüntethetők meg, azonban a munkaterhek kiegyenlítése, a felmutatott teljesítmény, valamint a társadalmi és környezeti változások alapján összevonhatók, feladatkörük átszervezhető.

Rendőrségi feladatok, az együttműködések és a változások

A különböző rendőrségi feladatok speciális jártasságot igényelnek. A hatékony bűnüldözéshez és bűnmegelőzéshez ismerni kell a helyi eseményeket, körülményeket, alkalmazni kell a büntetőjogot és a büntetőeljárás szabályait. A közterületek rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatok, közlekedésrendészeti feladatok, szabálysértések megelőzése, felderítése is a vonatkozó jogszabályok ismeretét, szakszerű intézkedési kultúrát követel meg a rendőrtől. Előfordulhat, hogy az alkotmányos rend védelme rendőri csapaterő alkalmazását is igényli, mely katonai ismereteket és rutint követel.

Magyarország, ezen belül Szabolcs-Szatmár-Bereg megye Európa keleti kapuja. A Shengeni csatlakozás többletfeladatot, a bűnözés új formáinak folyamatos figyelemmel kísérését, új típusú elemzést, fokozott rendőri jelenlétet és hatékony mélyszégi ellenőrzéseket követel meg a rendőrségtől.

A rendőrség által végzett feladatok fontossági sorrendjének felállítását a rendőri szerv elhelyezkedése, speciális geopolitikai helyzete, társadalmi és gazdasági jellemzői befolyásolják. Egy határ menti megyében más a rendőri feladatok prioritási sorrendje. Ugyanakkor a szakfeladatok megítélése szubjektív, amit jelen munkában bemutatott felmérés is alátámaszt.

A rendőrség nem elszigetelten tevékenykedik. A közrend és közbiztonság védelme, a bűnmegelőzés szoros együttműködést feltételez a társadalom egyéb szerveivel, szerveződéseivel, az önkormányzatokkal, egyéb rendvédelmi és rendészeti szervekkel, civil szervezetekkel és a lakossággal. Az együttműködés színvonala és tartalma határozza meg a rendőrség közösségi, állampolgár-barát jellegét. A nemzetközi bűnözés

visszaszorítása érdekében a rendőrség együttműködik a nemzetközi bűnüldöző szervekkel (EUROPOL, INTERPOL), melyet nemzetközi szerződések szabályoznak.

Ugyanakkor a rendőrség egy dinamikusan változó makro- és mikrokörnyezetben végzi feladatát, tehát folyamatosan alkalmazkodnia kell a környezeti változásokhoz, a vele szemben támasztott elvárásokhoz. Ezért a rendőrségnek rövid-, közép- és hosszú távú stratégiával kell rendelkeznie, mely biztosítja a szervezet hatékony működését. A rendőrségnek azonban nemcsak a környezeti változásokhoz és társadalmi elvárásokhoz kell igazodnia, hanem időről-időre meg is kell újulnia, mely csak tudatos változásmenedzsment tevékenységgel valósítható meg.

A menedzsment helye, szerepe a rendőri szervezet működésében

Bármilyen szervezetről van szó, vezetőre van szüksége. Minél nagyobb egy szervezet, annál bonyolultabb a vezetési rendszere. A vezetők irányítják a szervezetet, stratégiát dolgoznak ki, döntéseket hoznak. A vezetés komoly és erőt próbáló feladat, melynek egyes elemei megtanulhatók, azonban bizonyos tulajdonságok, kompetenciák is szükségesek hozzá. Jó vezetőnek lenni nem könnyű feladat. A vezetés feladata az is, hogy az alkalmazottak képességeit a legmesszebbmenőkig kamatoztatni tudja, hogy jól gazdálkodjon a rendelkezésre álló humán erőforrással, s megfelelően gondoskodjon a szervezeti célok eléréséről. A vezetésnek egyfajta integráló szerepe van, melynek középpontjában az ember-szervezet viszony alakítása áll. A vezetéssel kapcsolatban a következő fogalmak terjedtek el.

- Általános értelemben vett vezetés, mely a szervezet vezetését jelenti. A nemzetközi irodalom ezt a 'management' szóval fejezi ki, nálunk ez ügyvezetést jelent.
- Egy másik értelmezés szerint a vezetés az emberek, embercsoportok vezetését jelenti, melyet az angol 'leadership' szóval fejezünk ki. A leadership a vezető beosztott közötti kapcsolattal foglalkozik, és azt jelenti, hogy a leader mennyire képes a saját és a beosztott értékeit, motivációját felismerni és mozgósítani a szervezeti célok elérése érdekében.
- Egy harmadik felfogása az angol 'governance' (kormányzás, társaságirányítás) szóval fejezhető ki. Ez a felfogás arra utal, hogy a hatalom gyakorlását nem egy személy, hanem egy csoport végzi (Angyal, 1999).

Jelen tanulmányban nincs lehetőségem a vezetés fogalmainak fejlődésével és elhatárolásával, pontos definícióival foglalkozni az előírt terjedelemben, mely korábbi munkáimban viszont fellelhető (Elekes, 2011).

A rendőrségen – a szervezet katonai (military) jellegéből adódóan – egyszemélyi vezetéssel (management) találkozunk, a vezetési stílus a környezeti hatásoktól, a társadalmi elvárásoktól, ugyanakkor a vezető emberi tulajdonságaitól, képességeitől is függ. Az autokratikus stílusjegyek döntően jellemzők a vezetők viselkedésében, ugyanakkor a szolgáltató jelleg miatt ezek az autokrata elemek keverednek demokratikus attitűdökkel. Ez utóbbi az alkalmazottak bevonásában, a szakmai ágak

(bűnüldözés, rendészet) együttműködésének fokozásában, a vevői igények megismerésére irányuló törekvésben mutatkozik meg leginkább.

A rendőrségi szervezeti kultúra

A rendőrségi szervezeti kultúrát Horváth József a rendőrség alapvető feladata, és a vele szembeni társadalmi elvárások alapján fogalmazta meg 2010-ben. E megfogalmazás szerint: „*A rendőrségi szervezeti kultúra: a jog vezérlő erejét, védelmét elfogadó, azt felhasználó emberek és szervezeteik rendszere, akik a közösség tiszteletét és bizalmát kivívva, és felhasználva az állampolgárok érdekében empátikusan, jogalkalmazási humanizmussal viseltetnek annak érdekében, hogy azok kisebb és nagyobb csoportjai békességben, egymás iránti tiszteletben, egymás életét és vagyonát védeve létbiztonságban élhessék napjaikat. Ennek érdekében a szervezet tagjai saját érdekeiket a közösség érdekei alá rendelik és esküjükkel, magatartásukkal, etikus viselkedésükkel példát mutatnak mindazoknak, akik a felsorolt értékeket mellőzve, vagy semmibe véve kívánnak cselekedni, vagy ekként tesznek.*” (Horváth, 2010).

Véleményem szerint a rendőrségi szervezeti kultúra a rendőrség sajátos szervezeti kultúrában részt vevő alkalmazottak és egymás közötti kapcsolataik rendszere, akik – ha szükséges, saját életüket is áldozva – igyekeznek garantálni az állampolgárok, közösségek, valamint a társadalmi szervezetek számára, hogy tevékenységeiket békességben, biztonságban végezhessék. Ennek érdekében a szervezet alkalmazottjai hivatali esküjükhöz hűen empátikusan, jog- és szakszerűen cselekednek, valamint védik az állampolgárok méltóságát és alapvető jogait. A rendőrségi szervezeti kultúra a rendőrség szervezetén belüli közösen vallott értékek és normák rendszere, melynek csak egy része a fent idézett, Rendőrségi Törvény szerinti feladat-meghatározásnak való megfelelés. A törvényi meghatározást kiegészítik egyéb, az általános szervezeti kultúrára jellemző, de ebben az esetben kiemelkedően fontos részek. Így a szervezethez kötődő tradíciók, hagyományok, a szervezeten belüli személyek erkölcsi normái, a pozitív vagy akár negatív élményeken alapuló események (pl. egy bűnöző, vagy bűnözői csoport elfogása, csapaterős tevékenység), a kapcsolati rendszer, a vezetési stílus, valamint a vezető és beosztott viszonya, a munkahelyi légkör, mint a közösséget formáló láthatatlan elemek.

Jogosan merül fel tehát bennünk az a kérdés, hogy miért szükséges tudatosan foglalkozni a rendőrségi szervezeti kultúrával, vagy a rendőri vezetők vezetési stílusával. Kellő körültekintés hiányában sajnos olyan heterogén rendőrségi állomány alakulhat ki, mely megbontja, fellazítja a szervezeti kultúrát, mivel kellő képzettség, illetve elkötelezettség hiányában az állomány egy része nem fogadja el a közösen vallott értékeket és normákat. A folyamat eredményeként a szervezeti kultúra negatív változása maga után vonja az intézkedési kultúra romlását, mely az állampolgárokkal való bánásmód negatív irányú jelenségeihez vezet, és a rendőrségi tevékenység eredményességét is negatívan befolyásolja, pl. jog- és szakszerűtlenül, vagy nem kellő empátiával intézkedő rendőrség, rendőri intézkedés el-

leni panaszok számának növekedése, a rendőri szervezettel kapcsolatos belső, valamint külső, állampolgári és társadalmi elégedettség csökkenése, a rendőrség imidzsének (image) csökkenése.

A mai kor rendőrsége az elmúlt kb. 3–5 év óta befelé fordulóbb, a környezetére kevésbé nyitott szervezetté vált, mely a napi látványos eredményeket helyezi előtérbe, míg a szervezeti kultúrát alkotó soft elemek sajnos egyre kevesebb jelentőséggel bírnak a rendőrség mindennapjaiban. Míg évekkal ezelőtt kérdőíves felmérések készültek az állomány és a lakosság véleményét is kikérve annak érdekében, hogy milyen irányú változásokra van szükség a szervezeti eredmények javítása, az emberi erőforrás megőrzése és fejlesztése érdekében, addig ma autokratikus, a külső és belső érdekeltek teljes kizárásával meghozott döntések születnek a vezetési dimenzió minden területén.

Ez a kedvezőtlen változás negatív folyamatokat indított el a szervezeti kultúrában is. Egyre nagyobb hiány mutatkozik az elmúlt néhány évben a közös értékek terén, így a hivatástudat (ez korábban a szervezet egyik legfontosabb erőssége volt!), az állampolgárokkal szembeni empátia, a bajtársiasság, az összetartozás érzésének csökkenésében nyilvánul meg. A szervezeti hatékonyság növelésének kulcsfontosságú tényezői a szervezeti kultúra soft elemei, mint a vezetési stílus és a rendvédelmi vezetési funkciók gyakorlásának módja, melyet a későbbiekben fejtek ki.

SZERVEZETFEJLESZTÉS ÉS ANNAK RENDŐRI VONATKOZÁSAI

A szervezetfejlesztés fogalma

A mai ember élete, munkája a szervezeti térben, a szervezetekkel való kapcsolatokban zajlik. A szervezet fogalmával összefüggésben a korábbiakban már leszögeztem, hogy sokféle társadalmi, emberi, pszichológiai, szociológiai jelenség színtere. A szervezet fogalmának meghatározásával az interdiszciplináris társadalomtudományok foglalkoznak. A '60-as években egyfajta paradigmaváltás zajlott le a munkapszichológiában, majd ezt követően a szervezetpszichológia nyert egyre nagyobb teret. Jelen tanulmánynak nem célja a szervezetfejlesztés értelmezése, hisz ennek is hatalmas irodalma van. A céloom elsősorban a szervezetfejlesztési tevékenység³ gyakorlatával összefüggő néhány kérdés érintése, elsősorban a rendőrség vonatkozásában. A szervezetfejlesztési tevékenységeket 3 csoportba soroljuk.

- Szakmai-szemléleti alapú OD, mely a szervezet szemléleti felfogásaival kapcsolatos. Célja lehet a racionalitás javítása, motiváció növelése, viselkedéstanulás, kommunikáció javítása, csoport együtt-

működés fejlesztése, vezetők támogatása (coaching), személyiségfejlesztés, működési folyamatok javítása.

- Szervezeti tényezőkre irányuló OD, melynek célja az egyénre, csoportra, szervezetre, viselkedésre, szervezetben végzett tevékenységre irányuló fejlesztés.
- Komplex OD, mely az előző kettőt egyesíti, így célja az egyén, csoport, valamint a kapcsolat- és működésfejlesztés (Gazdag, 2003).

Az 1. táblázat a komplex OD tényezőit szemlélteti az egyén, a csoport és a szervezet szintjén, egyrészt a viselkedés vagy kapcsolat, másrészt a tevékenység vagy feladat kapcsán. Az 1. táblázatban kiemeltem azokat a szervezetfejlesztési lehetőségeket, melyek már alkalmazásra kerültek a rendőrségi szervezetben.

A változás, mint szervezetfejlesztés

Egy szervezet eredményes működéséhez megújulásra, változásra van szükség. A külső környezet folyamatosan alakul, ehhez a vezetésnek alkalmazkodnia kell. A változásban, változtatásban a vezetőnek kiemelt szerep jut, hiszen ő dönt a változás mellett, vagy az ellen. A változtatás célja a teljesítmény fenntartása és javítása. Minél gyorsabban tud a szervezet reagálni a változásokra, annál nagyobb versenyelőnyre tehet szert. Ez utóbbi a rendvédelmi szerveknél a szervezet jellegéből és funkciójából adódóan napjainkban nem szempont, de a szervezet hatékony működésének és az állampolgárok, valamint a társadalmi szervezetek elégedettségének megtartása és növelése fontos szempont lenne. A változtatás azonban kockázatokkal jár, viszont e nélkül nem lehet előre jutni.

2008-ban a rendőrség és a határőrség integrációjára került sor Magyarországon. A rendőri szervezet egy igen nagy jelentőségű fúzió ment keresztül, és napjainkban is folyamatos változik. A változások érintették a szervezeti struktúrát: más egy határ menti és egy belső megye rendőri szervezetének organogramja. Nem következett be változás azonban a szervezet katonai és tekintélyelvű jellege, a szervezeti felépítése vonatkozásában. A Határőrség szervezeti elemei a rendészeti területbe integrálódtak, és változás, hogy a határrendészeti kirendeltségek a rendőrkapitányságokkal azonos szervezeti szintre kerültek, vagyis egy szinttel feljebb a hierarchiában, megtartva eredeti struktúrájukat és a vezetési szintek számát. Egy nagy tehetetlenségű szervezetről egy még nagyobb és kevésbé „mozgékony” szervezet jött létre, melyben az egyes szervezeti elemek munkamegosztása nem arányos, esetenként nem méltányos, a munkaterhek elosztásában is igen jelentős anomáliák mutathatóak ki.

³A szervezetfejlesztés olyan fejlesztési tevékenység, melynek a célja egy szervezet fejlődésének elősegítése, valamint túlélési esélyeinek növelése. A szervezetfejlesztés fogalma az Organization Development (röviden: OD) angolszász kifejezésből származik. A szervezetfejlesztés: 1. tervszerű beavatkozás: mely a szervezet szisztematikus elemzésére és állapotának diagnosztizálására épít; 2. a szervezet egészére kiterjed: a változtatás rendszerszerű, a teljes vállalatot (vagy csak egységét) érinti; 3. felülről szervezett törekvés: a vállalat felső vezetésének elkötelezettségén alapul és aktív részvételével valósul meg; 4. célja: a szervezet életképességének és hatékonyságának növelése, valamint: a szervezeti folyamatok változtatása (Net1).

A komplex szervezetfejlesztés egyes tényezői

	Viselkedés (kapcsolat)(1)	Tevékenység (feladat)(2)
Egyén(3)	egyéni tanácsadás(6), coaching(7), karriertervezés(8), vezetési stílus javítása(9), készségek fejlesztése(10)	problémamegoldás javítása(11) , idő, munka jobb szervezése(12), vezetési funkciók (döntés, tervezés, HR javítása(13))
Csoport(4)	csapatépítés(14), kommunikáció javítása, együttműködés javítása(15), társas készségek javítása(16)	csoportos problémamegoldó módszerek(17), új módszerek(18), projekt vagy mátrixszervezet a munkában(19)
Szervezet(5)	szervezeti kultúra befolyásolása(20), attitűdváltás(21), szervezeti ösztönzés(22), elégedettség javítása(23), ICT rendszer(24), belső PR(25)	teljesítményértékelés(26), jövőkép(27), stratégia(28), működési folyamatok (HR, biztonság) javítása(29), változásmenedzselés(30)

Forrás: Gazdag (2003) nyomán saját szerkesztés

Table 1: Elements of complex organization development

Behaviour (connection)(1), Activity (task)(2), Individual(3), Group(4), Organization(5), Individual consulting(6), coaching(7), Career planning(8), Improving management style(9), Developing skills(10), Improving problem solving skills(11), Better time- and work management(12), Improving management functions (decision making, planning, HR)(13), Team building(14), Improving communication and cooperation(15), Improving social skills(16), Group problem solving methods(17), New methods(18), Project-or matrix organization at work(19), Shaping organizational culture(20), Changing attitude(21), Organizational incentives(22), Improving satisfaction(23), ICT system(24), Internal PR(25), Performance assessment(26), An image of the future(27), Strategy(28), Improving operational processes (HR, security)(29), Managing changes(30), Source: own direction by Gazdag (2003)

A fenti változás inkább személyügyi vonatkozású volt, melynek következményeként a tapasztalt állomány – zömében kényszerből – nyugállományba vonult, ennek hatására fontos beosztások is megüresedtek. A változások jól érzékelhető javulással nem jártak, járhattak, hiszen az állomány – az egzisztenciális biztonság megszűnése miatt – jelentős számban elvándorolt a szervezetből, ráadásul komoly szellemi tökélet vesztett. Ez oda vezetett, hogy a vezetői beosztásokba történő kiválasztás során a kontraszelekció mellé párosult a választás lehetőségének beszűkülése is. Fontos vezetői beosztásba kerültek olyan alkalmazottak, akik nem rendelkeztek megfelelő vezetői tapasztalattal és gyakorlattal, ráadásul a munkakörök átadása betanítás vagy kinevelés nélkül, egyik napról a másikra következett be. A választás lehetőségének beszűkülésén azt is értem, hogy a vezetők új nemzedéke nem feltétlenül rendelkezik megfelelő vezetői kompetenciákkal. A fentiek túl a válság sem hagyta érintetlenül a szervezetet, a központi finanszírozás is csökkent. Mindezek hatására a szervezeti kultúrában negatív irányú változások következtek be.

Szervezeti kultúraváltás, mint szervezetfejlesztés

Amennyiben a szervezetnél nincs mindenki által követett stabil értékrend, a vezető engedelmességet érhet el a hatalomgyakorlási funkcióval, szabályok és előírások betartásával. Ezekre az eszközökre akkor lehet szükség, ha a szervezet átfogó változás előtt áll: a régi értékrendet újjal kell felváltani. A változásban jelentős szerepe lehet a tradícióknak, melyekre támaszkodni lehet.

A változtatás másik módja a szervezeti kultúra megváltoztatása, mely a vezetés egyik legnagyobb kihívásai közé tartozik, mint speciális változásmenedzselési módszer. A közös értékrend, a szervezet viselkedési normái a szervezeti kultúra tartóoszlopai ugyanakkor a változás legnagyobb gátjai is lehetnek. A kul-

túraváltásnak rengeteg oka lehet: teljesítményproblémák, szervezeti célok megváltozása, változás a környezetben, idő, vagy költségtényező.

A változásokkal szemben azonban ellenállásra is kell számítani, mely elsősorban a szervezeti tagok részéről léphet fel, de lehetnek olyan gátló tényezők is (pl. erőforrás-gátak, együttműködések, vagy a gátak elnyomása), melyek a szervezet részéről jelentkeznek.

A jó vezetők a változtatás szükségességét, valamint a kockázati tényezőket is felmérik a változtatás előtt, és csak az előnyök, illetve hátrányok együttes elemzésével hozzák meg a döntést a változásról.

ESZKÖZÖK ÉS MÓDSZEREK

Primer kutatás

‘Közbiztonsági kockázatok és perspektívák a Kárpátok Eurorégióban’ címmel nemzetközi tudományos konferencia megrendezésére került sor Nyíregyházán 2009-ben, melynek keretében a rendvédelmi szervek feladatrendszerével kapcsolatos felmérést végeztem. A mintát 175 résztvevő alkotta, akik hazánkon kívül Ukrajnát, Romániát, Szlovákiát és Hollandiát képviselték (továbbiakban: külföldiek) 17 szervezettel. A terjedelm miatt nincs lehetőség a teljes felmérés bemutatására, így annak csak néhány jelentősebb aspektusát emelem ki. A felmérésben résztvevők 17%-a külföldi rendvédelmi szervet (rendőrség, határőrség) képviselt. A lakóhely szerinti megoszlás szerint a válaszadók 65%-a határ menti területen él, míg 35%-uk nem.

Saját összeállítású kérdőívemben azért kérdeztem a rendvédelmi vezetési funkciókról, szakmai feladatokról és szervezeti felépítésről a szomszédos országok és határ menti magyar rendvédelmi szervek vezető beosztású munkatársait, hogy megállapíthassam, miként ítéli meg azok sorrendjét, vannak-e véleménykülönbségek, ezek hol és miben mutatkoznak meg.

A kutatás eredménye

Vizsgáltam a munkamegosztás szervezetben való igazságosságát, mely alapján a felmérésben résztvevők 42%-a jónak, 26,5%-a közepesnek, 31,5%-a viszont kifejezetten rossznak ítélte meg a munkaterhek elosztását. Kicsit kedvezőbb a kép abban a kérdésben, hogy a szervezeti felépítés mennyire szolgálja a célok elérését. Itt a résztvevők 50,6%-a pozitív véleményt fogalmazott meg, 33,7% közepes skála értékkel foglalt állást, és csak 15,7% volt rossz véleménnyel. A külföldi résztvevők saját szervezetüknél igazságosabbnak ítélték meg a munkamegosztást, viszont összességében kedvezőtlenebb volt a véleményük a szervezeti struktúra hatékonyságát illetően.

Kilenc szakfeladat fontosságát vizsgáltam a résztvevők véleménye alapján. A legfontosabb szakterület-

nek a közrendvédelem bizonyult, második helyre a bűnüldözést, harmadik helyre pedig az operatív felderítői tevékenységet sorolták a résztvevők. Negyedik helyen a határrendészet, ötödik helyen pedig a bűnmegelőzés állt a fontosság tekintetében. A 3. ábra szemlélteti a magyar és külföldi szakemberek véleményét a fenti témában. Alapvető különbség, hogy fontosabbnak vélték a külföldiek a határrendészeti, az operatív felderítői, az igazgatásrendészeti és ellenőrzési tevékenységet magyar társaiknál. Vitatható, hogy a véleménykülönbségnek oka az, hogy még nem történt meg a rendőrség és határőrség integrációja valamennyi, a felmérésben résztvevő országban, vagy a külföldi szervezeti hagyományok okozzák az eltérést. Vitatható a véleménykülönbség számszaki szempontból is, hiszen a felméréskor nem nyilatkoztak a külföldi résztvevők, hogy mennyi az Unió határát érintő jogsértések száma.

3. ábra: Az egyes szakterületek fontosságának megítélése

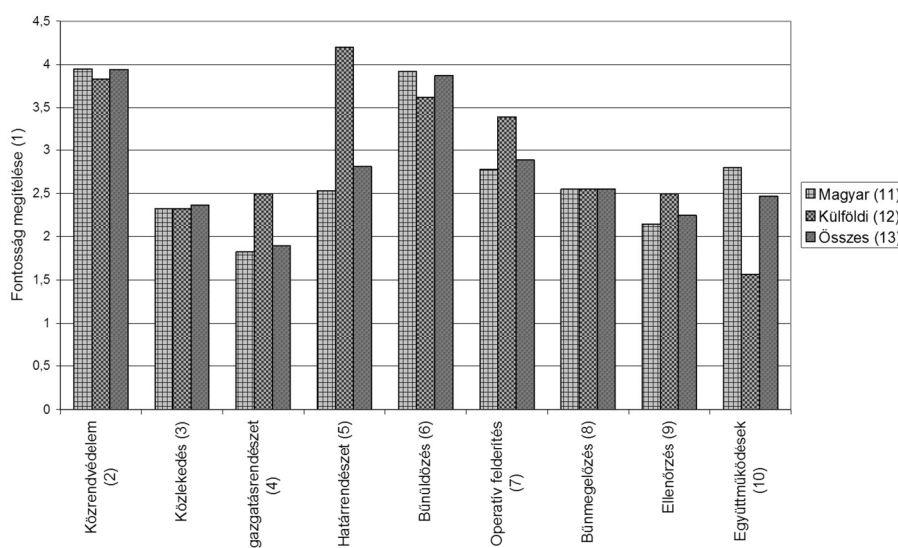


Figure 3: Opinion of the importance of the specific fields of activities
 Range of importance(1), Upholding law and order(2), Traffic policing(3), Administrative policing(4), Frontier policing(5), Crime investigation(6), Operative investigation(7), Crime prevention(8), Controlling(9), Cooperation(10), Hungarians(11), Foreigners(12), All(13)

Az egyes szakterületek szervezési szintjét (települési, kistérségi, megyei, regionális, országos, nemzetközi) vizsgálva azt állapítottam meg, hogy kistérségi szintre szinte egyik szakfeladatot sem tervezték a résztvevők, viszont egyes támogató tevékenységnél (elemző-értékelő, megelőzési, ellenőrzés, ügyelet, igazgatási) a megyei, regionális, helyenként az országos szintű szerveződést tartották hatékonyabbnak. A szakmai funkciók közül a legfontosabbnak tartott bűnüldözés, operatív felderítés, közrendvédelem és határrendészet és szervezési szintje a 4. ábrán látható. A közrendvédelmet és a bűnügyet – megvalósításukat tekintve – települési szintre szervezték a konferencia résztvevői, míg a bűnügy esetén a koordinációs feladatok miatt viszonylag fontosnak tartották a megyei szintet is. A határrendészet nyilván nem köthető csak egyes településekhez, és a megyék tekintetében, valamint a megyén belül sem homogén, ennek szervezési szintje természetesen nem nemzetközi. Az operatív felderítés hatékony mű-

ködését – szintén a koordinációs feladatok miatt – megyei szinten képzelték el a válaszadók.

Érdekes momentum, hogy a rendészeti területeken, mint közrendvédelem és határrendészet a szakirányítást (mely jelenleg mind a magyar, mind a szomszédos országok gyakorlatában a megyék szintjén valósul meg) nem tartották fontosnak a megkérdezettek. Ez is plusz információval szolgál a szervezeti korszerűsítéshez, a szervezeti szintek racionalizálásához és a jelenlegi túlbürokratizált struktúra átalakításához.

KÖVETKEZTETÉSEK

A szervezet első emberének vezetési stílusa kihat a beosztottakra. Ha a munkatársak kevés visszajelzést kapnak, az látványosan rontja a konstruktivitást, ezért nagyon fontos a vezetők részéről a munkatársak irányába mutató személyes kapcsolat gyakorlása.

4. ábra: Egyes szakterületek szervezési szintje

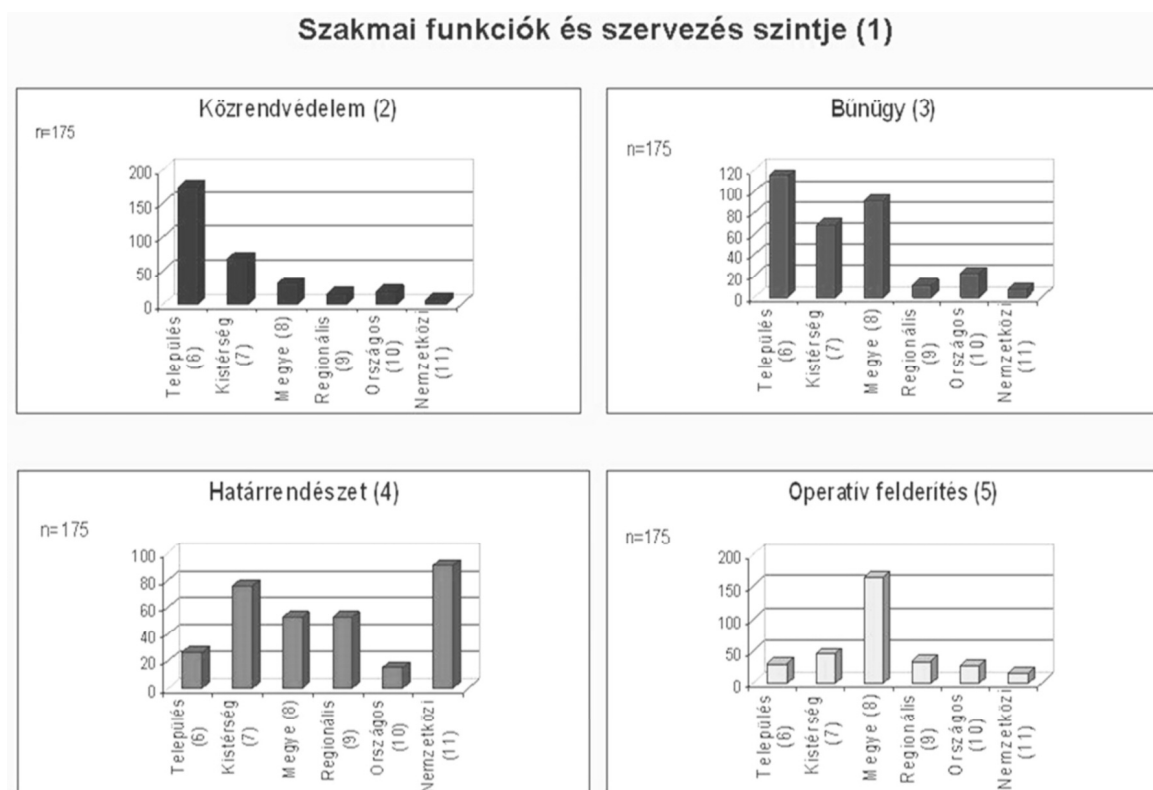


Figure 4: The levels of organization of the various professional fields of activity

Professional function and the level of their organization(1), Upholding law and order(2), Crime investigation(3), Frontier policing(4), Operative investigation(5), Settlement(6), Sub-region(7), County(8), Regional(9), National(10), International(11)

Tapasztalataim alapján fejlesztésre szorul a támogatás-bevonás, vagyis a munkatársaknak nagyobb autonómia adása, valamint az együttműködési készség fejlesztése a vezetés és beosztottak, valamint a szervezeti struktúra más ágán tevékenykedő beosztott és beosztott között. A vezetők és alkalmazottak által is pozitívnak ítélt teljesítmény stílusjegyet mellé szükséges még a belső kommunikáció fejlesztése is.

Összegezve megállapítható, hogy a rendőri szervezet csak tudatos fejlesztési tevékenységgel változtathat mind hatósági, mind szolgáltató jellegén. A primer kutatás azt támasztotta alá, hogy a munkamegosztás és szervezeti felépítés tekintetében feltétlenül szükséges az optimalizálás és fejlesztés.

A rendőrség működését, struktúráját, szakfeladatait jogszabályok határozzák meg. A vezetőknek azonban rendelkezésükre állnak olyan lehetőségek, melyek segítségével felkészülhetnek a társadalmi és környezeti változásokra, kiaknázhatják beosztottaik képességeit, élen járhatnak a fejlesztésben és támogathatják az újszerű megoldásokat, melyekkel a szolgáltatás színvonala javítható. A vezetés soft dimenziói, a szervezeti kultúra elemei tehát a vezetők által javíthatók, fejleszthetők, a változásmenedzsment feladatainak kiinduló pontjaként kezelendők. A változásmenedzsment eszközrendszerének kialakítása és fejlesztése azonban még nem záródott le, hiszen a szervezeti átalakulás és az igazgatás reformfolyamata tesz ezt indokolttá.

IRODALOM

- Angyal Á. (1999): A vezetés mesterfogásai. Kossuth Kiadó. Budapest.
- Antal J.–Gébler J. (2006): Bevezetés a szervezetbe. Tankönyvkiadó. Budapest.
- Bakacsi Gy. (2004): Szervezeti magatartás és vezetés. Aula Kiadó. Budapest.
- Barakonyi K. (2002): Stratégiai menedzsment. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest.
- Berács J.–Bauer A. (2006): Marketing. Aula Kiadó. Budapest.
- Elekes, E. (2011): Leadership functions in a particular administrative organisation. „Spring Wind – Tavaszai Szel Nemzetközi Tudományos Konferencia.” Konferencia kiadvány. Pécs. 109–117.
- Gazdag M. (2003): Szervezet, szervezetfejlesztés, módszerek. Alkalmazott pszichológia. 5. 3–4: 63–79.
- Horváth J. (2010): Gondolatok a rendőrség szervezeti kultúrájáról. „Quo vadis rendvédelem? A rendészeti kultúrája – Kulturált rendészet.” Konferencia kiadvány. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények. 11: 21–31.
- Net1: Wikipedia – Vezetélmélet. <http://hu.wikipedia.org/wiki/Szervezetfejleszt%C3%A9s>. 2011. 12. 06.
- Peters, T. J. (1986): A siker nyomában. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest.