

AZ ALKOTMÁNYVÉDELMI HIVATAL INTEGRÁLT ÜGYELETI FŐOSZTÁLYÁNAK KIALAKÍTÁSA ÉS TAPASZTALATAI

Bevezetés

A rendvédelmi szervek felépítését vizsgálva elmondható, hogy azok, tükrözve a konzervatív szervezeti hagyományokat, alapvetően a klasszikus, Fayol-i értelemben vett lineáris modellt követik.²⁷⁹ Ez a modell az esetek többségében segíti a feladatok megoldását, ha egy szervezeti egységnek egy vagy egyfajta feladattal kell foglalkoznia. Bizonyos szervezetenagyságok alatt, vagy olyan esetekben, amikor szerteágazó, komplex feladatrendszernek kell önállóan (nem a szervezet, hanem a szervezeti egység szintjén) megfelelni, szükségessé válhat a modell meghaladása, az újabb mátrixrendszerű szervezeti modell alkalmazása.

Érdemes megemlíteni, hogy a mátrixszerű szervezetek őstípusai, mint a szervezeti modellek esetében oly gyakran, a hadseregek, a fegyveres erők kötelékében keresendők. A haditengerészetben legkésőbb a második világháborúban megjelentek a többfajta hadi- és ellátóhajóból álló, egy feladat elvégzése érdekében kialakított harci kötelékek²⁸⁰ („task force”), melyek a hadi alkalmazásban teljesen háttérbe szorították a hagyományos, homogén kötelékeket (például romboló-, cirkálóflottillák). Hasonlóan alakult a fejlődés a szárazföldi haderők esetében is: a XIX. század elején megjelentek a hadművelési feladatok ellátására önállóan is képes, több fegyvernemből álló magasabbegységek, a hadosztályok²⁸¹. A XX. századra pedig egyre csökken a többfajta fegyvernemből álló, többfajta fegyverzettel felszerelt egységek mérete. A zászlóalj-harccsoportok mellett megjelentek a század-, szakaszharccsoportok is, a különleges erők esetében pedig a jellemzően hatfős létszámú, de önálló tevékenységre képes harccsoportok minden tagja eltérő fegyverzettel, eltérő elsődleges és másodlagos képességekkel, feladatokkal rendelkezik a közös cél elérése érdekében²⁸².

A rendvédelem területén sem ismeretlenek az ehhez hasonló alkalmi kötelékek. Főleg német nyelvterületen jellemző, hogy egy-egy kiemelt ügy megoldására különleges csoportokat²⁸³ („Sonderkommission”, SoKo,) állítanak fel, melyben több rendőri szakterület (felderítők, nyomozók, vizsgálók, bevetésiek, értékelők) mellett más rendvédelmi szervek (pl.: pénzügyőrség), sőt, az ügyészség munkatársai is helyet kap(-hat)nak. Elmondható

²⁷⁹ Henri Fayol: Ipari és általános vezetés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984

²⁸⁰ Lásd pl. Ronald H. Spector: Háború a tengeren. Kossuth, Budapest, 2002. 170. o. vagy Richard Holmes: A háborúk világtörténete – Katonai újítások, melyek megváltoztatták a történelem menetét. Corvina, Budapest, 1992. 211. o.

²⁸¹ Uo. 92-94. o., illetve Szabó József (szerk.): Hadtudományi Lexikon. Magyar Hadtudományi Társaság, Budapest, 1995. (vol. I.) 467-469. o.

²⁸² Lásd pl.: Jan-Philipp Weisswange: Handwaffen und Panzerabwehr-handwaffen der Bundeswehr. Geschichte-Taktik-Technik. Mittler, Hamburg-Berlin-Bonn, 2011. p. 102. o.

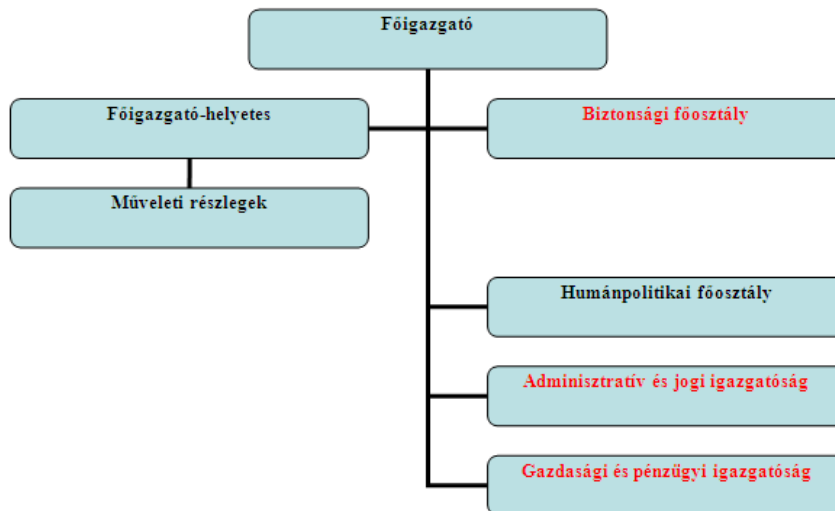
²⁸³ Lásd <http://de.wikipedia.org/wiki/Sonderkommission> (letöltve 2013. 07. 25.)

tehát, hogy a mátrix-jellegű szervezeti felépítés nem ismeretlen a rendvédelmi szférában, reális opciót jelenthet az időről időre jelentkező szervezeti problémák megoldására.

Előzmények

Az alább bemutatott konkrét esetben a rendező elvet a 24/72 órás, váltásos-vezényléses szolgálati rendben való feladat-végrehajtás képezte. Az Alkotmányvédelmi Hivatalban 2010. november 1. előtt a hatályos szervezeti és működési szabályzat²⁸⁴ értelmében az alábbi „mini-szakterületek” látták el feladataikat az említett szolgálati rendben:

- médiafigyelők (értékelő-elemző-tájékoztató főosztály részeként),
- főügyeletesek, kommunikációs központ-kezelők és ügyeletes gépkocsivezetők (nemzetközi kapcsolatok főosztálya részeként),
- objektumőrőség (a biztonsági főosztály részeként),
- indítók (a műszaki-ellátási főosztály részeként).



1. sz. ábra: Az Alkotmányvédelmi Hivatal szervezeti felépítése 2010. november 1. előtt (egyszerűsített vázlat, pirossal kiemelve a 24/72-es szolgálati rendben is tevékenykedő egységek)

Tapasztalatok

A szakterületek tevékenységét vizsgálva megállapítható, hogy azok valamelyik lineáris egység részeként léteztek, azonban feladat-végrehajtás szempontjából a szervezeti kötődés másodlagos volt. A gyakorlatban a váltásos szolgálati rendben tevékenykedő egységeknek több közük volt ugyan a többi váltásos szolgálati rendben tevékenykedő szervezeti egységhez, mint a saját lineáris egységükhöz, azonban ez a helyzet tényleges együttműködésben nem csapódott le. A szolgálatellátás szigetszerűen, a kölcsönös támogatás lehetőségét fel nem ismerve, ki nem használva folyt. Az elkülönülés a

²⁸⁴ Kiadva a 11/2007 (szeptember 01.) NBH főigazgatói utasítással.

szolgáltatellátás külső feltételeiben is megmutatkozott. (Más volt például a váltások időpontja, a szolgálatok által készített jelentések formátuma és tartalma, nem is beszélve az olyan „puha” tényezőkről, mint a feladat-meghatározás, a számonkérés stb.)

Szélsőséges példa a garázsokban szolgálatot teljesítő indítók és objektumőrök esete. Jóllehet feladataikat egy munkaszobában látták el, és pihenőidejük alatt egymást helyettesítették, két telefonszámmal, kétfajta fegyverzettel és kiképzéssel, kétfajta formaruhával rendelkeztek, italukat-ételüket két hűtőszekrényben tárolták, feladatukat két helyről kapták, azokról két irányba tettek írásban és szóban jelentést.

Irányítás-vezetés, humán erőforrásokkal és eszközökkel való ellátás tekintetében esetről esetre tetten érhető volt a maradékelv érvényesülése. Több szolgálati ág egyáltalán, vagy részben nem rendelkezett hivatásos státusszal, a feladatokat megbízási szerződés alapján foglalkoztatott nyugdíjasok látták el. A feladat-ellátás színvonala tehát nem a rendszer strukturált működéséből, hanem az azt működtető korábbi kollegák – eltérő – felkészültségéből, egészségi-fizikai állapotából, elkötelezettségéből eredt.

Fentiekkel szorosan összefügg, hogy a feladat-végrehajtásra a rugalmatlanság és a szokásszerűség volt a jellemző. Alulról vagy fölülről érkező innovációra gyakorlatilag nem volt példa. Az állomány leterheltsége igen jelentős volt, a szolgálatvezénylésre az ad hoc jelleg, a ki nem számíthatóság, az esetlegesség volt a jellemző. Ezzel párhuzamosan jelentős, egyes esetekben igen jelentős késéssel került sor az illetményes szabadságok kiadására. (Ehhez hozzájárult, hogy a vezetés nem tekintette problémának a szolgálatok egymás közti cseréjét, így a szabadságok felhalmozása gyakorlattá válhatott.) Ebből következően a hangulat, a morál nem érte el más szervek szintjét. A magára hagyottság pozitív hozadékként – a bajtársias, összeszokott csapat jelentette előnyökön túl – az autonóm működésre való készség és ténylegesen képesség említhető. Különösen az őrszolgálat és indítószolgálat vonatkozásában emelhető ki ez a jelenség, mely azt eredményezte, hogy – ha csak informálisan is – tényleges vezetési feladatokat, irányítási szerepeket tiszthelyettesek láttak el.

A fentebb vázolt állapot meghaladását két külső hatás egyidejű jelentkezése eredményezte. 2010 során jelentős novelláláson esett át²⁸⁵ a Hivatal tevékenységét alapvetően meghatározó 1995. évi CXXV. törvény. Egyebek között egységes, önálló szolgálat látja el a rendvédelmi szervek bűnmegelőzési feladatait, így megszüntetésre került a belbiztonsági osztály, „gazdátlaná vált” az addig szervezetiileg oda bekötött objektumőrség. Ezen túlmenően markánsan jelentkezett a délutántól-reggelig készített háttéranyagok, tájékoztatók iránti igény. (Utóbbi a szervezeti-személyi feltételek bővítésén túl megköveteli a folyamatos hozzáférést a Hivatal és a rendvédelmi közösség adatvagyonához.)

Az integrált ügyeleti főosztály kialakítása

Ebben a helyzetben merült fel az az ötlet, hogy szakítsunk a lineáris szervezeti modellel, a 24/72 órás váltásos-vezényléses szolgálati rendben tevékenykedő, a lineáris modellben appendixként vegetáló mini-szakterületekből hozzunk létre egy mátrix alapú szervezetet, (maradékelv helyett tegyük fő rendező elvvé a szolgálati rendet), megteremtve ezzel az erők rugalmas átcsoportosításának, egymás támogatásának szervezeti kereteit. Egy osztály képezzen egy váltást, s az osztály élén álló osztályvezető is tevékenykedjen 24/72

²⁸⁵ A módosítást a 2010. évi CXLVII. Törvény 110 § c) pontja mondja ki.

órás szolgálati rendben. Ezzel elérjük, hogy a szolgálatvezénylés kiszámítható és tervezhető legyen, továbbá, hogy a vezető szemlélet és a vezetői szerepből fakadó döntésképeség folyamatosan (éjszaka is, hétvégén is), alakító erőként jelen legyen a feladat-végrehajtás során.

Leképezve a Hivatal feladatrendszerének prioritásait, az új egységet szervezetileg az értékelő-elemző igazgatóságba célszerű betagozni. Ehelyütt szükséges megemlíteni, hogy 2007. szeptember 1-ig az akkori Nemzetbiztonsági Hivatal a értékelő-elemző-tájékoztató igazgatóságba²⁸⁶ tagozott, integrált jellegű média- és főügyelettel rendelkezett, mely kialakított munkafolyamatok mentén, aránylag színvonalas eszközparkkal ellátva tevékenykedett, s koordinatív feladatokat is ellátott az objektumórség és az indítószolgálat vonatkozásában. Jóllehet a szervezetet az akkori átszervezés megszüntette, emlékképként és hivatkozási alapként szolgált a 2010-es átszervezést megelőző szakmai viták során.

Közös keretek

Az elképzelésnek a Hivatal vezetése bizalmat szavazott, s az integrált ügyeleti főosztály a fentiek szerint kezdte meg működését 2010. november 1-től²⁸⁷. Az új, roppant heterogén szervezeti egység meghatározó alapelveként, fő közös szervezeti értékeként a proaktív és készséges feladat-végrehajtást állítottuk középpontba. Az új, együttes működés első lépésként a szolgálatváltások időpontját egységesítettük. Ezt követően kialakítottunk egy integrált és struktúrált ügyeleti naplót elektronikus formában, MS Excel alapon, mint munkánk dokumentáltságának alapját. Ezen túlmenően a vezetés tájékoztatására minden váltás készíti – hasonlóképpen egységes és struktúrált - jelentést a szolgálati ideje alatt végrehajtott feladatokról, az észlelt rendkívüli eseményekről, kiemelten a megtett intézkedésekről.

Következő mozzanatként sor került a belső normák (például objektumórszeti szabályzat) karbantartására, majd – hosszabb folyamatként, főosztálykeretben – a feladat-végrehajtás tipizálására. Ennek során standard eljárásrendeket alakítottunk ki, és ellenőrző listákat állítottunk össze, annak érdekében, hogy az egyes váltások feladataikat egységesen értelmezzék és lehetőleg azonos magas színvonalon hajtsák végre. Kialakítottuk és megerősítettük a szervezet alparancsnokainak, az osztályvezetőnek és az őrsparancsnoknak felelősségi köreit²⁸⁸. Sokat segített a testületi önidentitás kialakításában, hogy lehetőség nyílt fejlesztések eszközzésére (például új formaruha bevezetése) is.

Eredmények

A közös keretek kialakítását, az örökölt, hagyományos feladatrendszer folyamatos ellátását kísérték az új feladatok. Elmondható, hogy a korábbi feladatokat zavartalanul, rugalmasabban és magasabb szinten sikerült megoldani, az új feladatokkal pedig a vezetés megelégedésére sikerült megbirkózni. A sikerek közül első helyen kell említeni a magyar EU-elnökséghez kapcsolódó feladatok (előzménykutatás, kockázatértékelés, kapcsolattartás folyamatosan) végrehajtását. Az apróbb lépéseket rendszerezve, elmondható, hogy sikerrel vezettünk be új szolgáltatásokat (fegyveres irat- és pénzkísérés; tájékoztató SMS-ek

²⁸⁶ A 14/2005 NBH főigazgatói utasítással kiadott szervezeti és működési szabályzat értelmében.

²⁸⁷ A 12/2010 (november 12.) AH főigazgatói utasítással kiadott szervezeti és működési szabályzat értelmében.

²⁸⁸ Ennek során, illetve a főosztály vezetése során általában is a küldetesközpontú irányítás alapelveiből indultunk ki. Lásd http://de.wikipedia.org/wiki/F%C3%BChren_mit_Auftrag (letöltve 2013. 07. 25.)

felhasználása rendkívüli eseményekről szóló jelentésre; értékelő-elemző szakterület támogatása a nagyon gyors átfutású ad hoc kormányzati tájékoztatási feladatok terén), illetve új információs „termékeket” (nyílt alapú országismertető, belföldi fenyegettség-értékelések, OSINT²⁸⁹-alapú situation awareness). Régebbi szolgáltatásaink szélesebb kör számára (például ügyeletes gépkocsi), valamint gyorsabb átfutással, rugalmasabban (például külsősök objektumba történő beléptetése) érhetőek el. Mindezt a munkaterhelés mennyiségének és minőségének – szubjektív értékelés szerint – megkétszerezése mellett értjük el, azonban úgy, hogy a szabadságok rendben kiadásra kerülnek (a felhalmozott hátralékot is sikerült lefaragni) és a szolgálatellátás is tervezhető. (Utóbbi mozzanatok jelentősége felértékelődik, tényleges állománymegtartó szerepük van.)

SWOT-analízis

Ha az integrált ügyeleti főosztályt SWOT-analízisnek vetjük alá, úgy az erősségek (strengths) között első helyen kell említeni a humán erő rugalmas átcsoportosíthatóságát, a szakterületek kölcsönös támogatását. Ennek köszönhető, hogy a megnövelt feladatterhelést az egység csökkenő létszám mellett is zökkenőmentesen el tudta, tudja látni. Következő mozzanat a szoros vezetői felügyelet és mentorálás, mely a szervezeti egységen kívül és belül egyaránt megvalósult. Ide tartozik a strukturáltságra törekvés a feladat végrehajtás során; itt említhető a lojalitás felfelé és lefelé (a hivatali vezetés, a főosztály vezetői állománya és a munkatársak között); ide sorolható a teljesítmény korrekt, objektív és gyors átfutású visszajelzése pozitív és negatív értelemben egyaránt. Végül, de nem utolsósorban említhető a szervezeti egység erős mi-tudata, a gyors információáramlás horizontálisan és vertikálisan, a közös gondolkodás igénye és kialakított gyakorlata.

A gyengeségek (weaknesses) között a legnagyobb, hogy a bázisszemléletű költségvetési tervezésből adódóan a fejlesztésekhez, karbantartásokhoz szükséges források a lineáris modell szerint működő szervezeti egységeknél maradtak. Következő kihívás, hogy a koncepció sokoldalú, rugalmas, igényes és tudatos vezetői – kisebb mértékben ugyan, de hasonló adottságokkal rendelkező szakérői - állományt követel meg. Vezetőváltások esetén érzékelhető, hogy a koncepció nem magyarázza önmagát, az első reakció általában a meglepetésé. Ezekhez képest kisebb jelentőségű, és ügyeleti szolgálatoknál máshol sem ismeretlen probléma a hivatali időn túli öltözködés fegyelme.

A lehetőségek (opportunities) igen széles körűek, ehelyütt azok kerülnek említésre, melyek vonatkozásában kezdeményezések történtek. Ilyen a minősített időszakos működés előkészítése, a berendelések előkészítése és gyakoroltatása, együttműködés a minősített időszakos működést gyakorló társszervekkel. Távolról sem kihasznált lehetőségek húzódnak meg a műveleti akciók támogatása terén. Folyamatos karbantartást igényel a vidéki objektumok biztonsági helyzete is.

Fenyegetésekről (threats) természetesen csak az elemzési metodika szempontjából beszélhetünk. Kihívásként ugyanakkor kétségtelenül azonosítható, hogy az egységet, teljesítőképességével visszaélve, humánerőforrás-tartalékként kezelik. Ez a mindennapokban elsősorban a távozó munkatársak pótlásának nehézkes, esetleges, késedelmes jellegében ragadható meg. Az sem vitatható, hogy a lineáris modellben működő szervezeti egységek – partikuláris érdekeiktől vezetve – „visszakövetelik”, esetenként

²⁸⁹ Open Source Intelligence – nyílt forrású adatgyűjtés

„visszaszerzik” a tőlük származó funkciókat és munkatársakat. Erre az indítók és a kommunikációs központ esetében látható példa²⁹⁰.

Összegzés

Összegezve elmondható, hogy az újítás beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Sikerét mutatja, hogy némileg szűkebb körben, de e sorok írása idején is jól működik. Szervezetelméleti síkra emelve a kérdést, igazolta, hogy a mátrixelvű szervezeteknek (is) van jogosultsága a rendvédelmi közösségen belül.

²⁹⁰ A 12/2012 (VII. 01.) AH főigazgatói utasítással kiadott szervezeti és működési szabályzat értelmében az említett két zakterület újra lineáris modellben működő szervezeti egységek részeként tevékenykedik.