

PELLE JÓZSEF

Szociális intézmények strukturális problémái

Aki szociális szolgáltatást nyújtó, szociális munkásokat foglalkoztató intézményben - dolgozóként vagy gyakornokként - hosszabb-rövidebb időt eltölt, gyakran tapasztalja, hogy ezen intézmények belső struktúrája és működése sok szempontból különbözik a társadalomban működő más szervezetektől, és a sajátosságok ismerete kulcsfontosságú a szakma elsajátításának folyamatában meghatározó szakaszt jelentő terepgyakorlat eredményessége szempontjából.

A szervezet melyet itt megpróbálunk közelebről szemügyre venni - az, amelynek rendszerében megvalósul a szociális munka és folyik a terepgyakorlat; a szervezet az, amely fel- és elhasznál anyagi és szellemi erőforrást, szaktudást és információt, képzett terepтанárt és lelkes gyakornokot, hogy azután a folyamat végén útjára engedje a szociális munka gyakorlatáról immár testközeleli tapasztalatokkal rendelkező hallgatót. Ez az, amit ki-ki a struktúrában elfoglalt helye, vagy éppen szakmai meggyőződése szerint dicsér, elfogad vagy kritizál. Abban azonban szinte mindenki egyetért, hogy ebben a folyamatban - nem utolsósorban a struktúra következményeként - a véletlen szerepe nagy, sok az esetlegesség, nehezen prognosztizálható az eredmény.

Jelen tanulmány célja, hogy megpróbálja ezeket a specifikumokat a szervezetszociológia fogalomrendszerével leírni, egyúttal megmutatni a struktúra és a működési sajátosságok, illetve a struktúra és az egyéni viselkedés néhány összefüggését, mintegy tükröt tartva a gyakorlatban működő szociális munkások elé.

Szándékaim szerint az itt leírtak többé-kevésbé vonatkoznak mindazon intézményekre, amelyekben a szociális munka oktatása során terepgyakorlatra sor kerül, noha az e körbe tartozó sokféle intézmény több vonatkozásban tér el egymástól oly mértékben, hogy nehezen tárgyalható együtt. Ez egy kényszerű kompromisszum. Amire vállalkozhatok, az néhány intézménytípus - családsegítő és integrált intézményei - egyes szervezeti és működési sajátosságainak bemutatása, illetve annak kísérlete, hogy ezen sajátosságokat egy - tulajdonképpen önkényesen - kiválasztott szervezetelméleti megközelítésbe helyezzem.

A szervezetekről általában

„A szervezetek az emberek által tudatosan létrehozott oly képződmények, amelyekben az emberek egy csoportja tevékenykedik, ezt valamilyen együttes cél érdekében teszik.” A meghatározott célok érdekében folyó tevékenységet szabályozzák "a szervezet belső viszonyait, céljait, feladatait, a feladatok megosztását leírják, deklarálják, vagyis formába öntik." (Jávör 1993:6) Ezek a formális szervezetek, melyek igen fontos jellemzője, hogy pontosan kijelölt határaik vannak. A belül lévők a szervezet tagjai, a külső, akiknek a szervezet például szolgáltatást nyújt a klientúra. E szervezetek célkövető rendszerek, irányítottak. A szervezet lényeges jellemzői közül témánk szempontjából fontos sajátosságáról kell említést tennünk. A szervezeteket rendszerként kezeljük, tehát nemcsak az elemei közötti összefüggések, az ezek által alkotott struktúra a fontos, hanem például, hogy az egyes részek egymásra utaltsága olyan mértékű, hogy egymás nélkül nem tudnák ellátni feladatukat, tehát az egyes területeken bekövetkező változások egyértelműen befolyásolják a többi működését.

A szervezetek szociológiai megközelítése igen eltérő lehet. Ennek részben történeti okai vannak, mivel minden korszak a saját technikai-tudományos színvonalának megfelelő hasonlatokkal próbálja leírni a szervezeteket, részben oka a szervezet komplexitása, ami sok lehetőséget nyújt az eltérő értelmezésre. Ismereteink rendszerezéséhez azonban szükség van valamilyen értelmezési, vonatkoztatási keretre, annak ellenére, hogy egy ilyen behatárolt megközelítéssel nem lehet teljesen leírni a valóságban végbemenő folyamatokat.

A társadalomban működő szervezetek alig áttekinthető sokféleségének is következménye, hogy a szervezetszociológia története során létrejött szinte valamennyi paradigma ma is relevánsnak tekinthető, sőt egy-egy szervezettípus leírásakor vagy gyakorlati probléma megoldásakor többféle megközelítés egyidejű használata is indokolt lehet.

Paradigmát választani tehát szükségszerű, ámde nem veszélytelen lépés, hiszen ezzel bizonyos jelenségek megértését eleve kizárjuk. Az érdeklődési körünkbe vont szervezetek vizsgálatának szempontjából történetileg és módszertanilag meghatározó két paradigmát kívánok részletesebben elemezni. Előtte igen vázlatosan a Morgan-féle "étlap"-ról, Jávor István leírása alapján. A szervezetek kategorizálásának nyolc gondolkodási rendszere: a szervezet mint gépmodell (a gépesítés uralja az irányítást); mint organizmus (a természetesség utat tör magának); mint agy (önszerveződő struktúra); mint kultúrák (amikor egy kis társadalom létrejön); mint politikai rendszerek (érdek, konfliktus és hatalom); mint pszichikus börtönök (a rejtett pszichikum előtérbe kerül); mint folyamat és átalakulás (az állandó változás logikája); mint az uralom eszközei (amikor a csúnya arc előtérbe kerül).

A szervezet mint gép

Az egyik gondolkodási rendszer tehát a szervezetet mint gépet értelmezi. Ebben a megközelítésben a szervezet optimális működtetése szigorúan racionális módszerekkel, mintegy mérnöki tevékenységgel érhető el. Ez az elmélet Frederic Winslow Taylor nevéhez fűződik, aki ezt a század elején dolgozta ki, mérnök volt, de mégis ő az, akire a szervezetszociológia mint tudomány visszavezeti önmagát. Értelmezésében a szervezet - a gyár, amelynek működését optimalizálni akarta - a gép tökéletlen mása, amelyben a tökéletlenséget az emberi kapcsolatok jórészt áttekinthetetlen kuszasága, fizikális és pszichés gyarlóságai okozzák. Az emberi tényező által okozott bizonytalanságok kiküszöbölését Henry Ford a totális szervezeti kontroll meg- teremtésével továbbfejlesztette. A regionális szervezeti modellt Henry Fayol alkalmazta először az irányítási rendszerben. Az elmélet tulajdonképpen abból a feltevésből indul ki, hogy a szervezeten belüli szociális viszonyok tudatos tevékenységgel megszervezhetőek és alakíthatóak, a spontán önszerveződés pedig kiküszöbölhető.

A szervezet mint organikus rendszer

A szervezeti vizsgálatok másik alap-megközelítése szerint azonban a racionalitás mást jelent egy stabil környezetben, mint gyorsan változó feltételek mellett. T. Burns és G. M. Stalker ezt állítva, a szervezetet organikus rendszerként értelmezi, amely kitűzött céljai elérése érdekében a külső feltételek figyelembevételével mellett legalkalmasabb módon rendezi és átrendezi belső viszonyait. Alaptételük, hogy a szervezet nem vizsgálható önmagában, kizárólag a környezetével együtt, a környezet szervezetre gyakorolt hatását középpontba állítva. A szervezet a különböző környezeti hatásokra belső viszonyainak megváltoztatásával reagál.

Választott témánk szempontjából a szervezetek vizsgálatának módját a szociális intézmények fejlődésének jelenlegi szakasza, illetve az ezt meghatározó környezeti feltételek függvényében kell megválasztanunk. Abból kiindulva, hogy a mai Magyarországon meghatározó társadalmi környezet folyamatos, gyors változása, átalakulása az intézmény számára folyamatos alkalmazkodási kényszerként jelenik meg, az organikus modell alkalmazása cél- szerű. Az organikus paradigma ebben a megközelítésben tehát azt jelenti, hogy a szervezet és a környezet között jól regisztrálható, szoros kapcsolat van, az előbbi folyamatosan alkalmazkodik az utóbbi dinamikus változásaihoz, önfenntartó. Az alkalmazkodási mechanizmus vizsgálatának, a környezeti változók meghatározásának komplex kidolgozását Bruce Scott (1981) végezte el. Kimutatta, hogy a szervezeti racionalitás mindig a környezeti feltételek által meghatározott jelentéssel rendelkezik.

A szervezetek organikus jellegére utalva az Emberi Kapcsolatok Iskolája arra hívta fel a figyelmet, hogy a szervezetben működő embereknek és ember- csoportoknak is van önszerveződési törekvése, sajátos racionalitás igénye és az emberek biológiai, társadalmi jellemzői, kommunikációs, valamint személy- és csoportközi viszonyai általában erősebbek, mint a vezetés sajátos racionalitása, emberi viszonyokat tudatosan meghatározni kívánó törekvése. Ezen elmélet megalapozása Elton Mayo nevéhez fűződik (Emberi Kapcsolatok Iskolája), továbbfejlesztése a motivációs elméletekben valósul meg Maslow szükségletelméletében, illetve Whyte érdekek és érdekérvényesítés problémáját kidolgozó elméletében.

Azonban ez a tervezéssel és tudatos beavatkozásokkal szemben meglehetősen szkeptikus irányzat sem tudta teljesen távol tartani magát attól a nagyon is gyakorlati kérdéstől, hogy van-e, és ha igen, akkor kialakítható-e optimális szervezet? Azt a megfigyelést, hogy hasonló környezeti feltételek között azonos típusú, de belső felépítésükben gyökeresen eltérő szervezetek egyaránt eredményesek, illetve lényeges strukturális elemeikben azonosnak tekinthető szervezetek eltérő mértékben bizonyulnak eredményesnek, nem lehetett figyelmen kívül hagyni. Tehát a látszatra szöges ellentétben lévő két felfogás bizonyos kérdésekben szükségszerűen együttesen jelenik meg.

Ugyancsak az organikus szemlélet terméke a kontingenciaelmélet (megalapítója Woodward), amely "arra keresett választ, hogy bizonyos külső és belső (vagyis környezeti és szervezeten belüli) kontingencia (feltételek) mellett hogyan alakulnak a szervezet működését leíró egyéb fontos változók" (Jávör 1993:32). Kiindulási problémája, hogy bizonyos feltételek mellett létezik-e az adott környezetben leoptimalisabb szervezeti forma. Tehát miközben organikus folyamatként kezeli az alkalmazkodást, a végeredmény esetében mindig felteszi a racionalitás alapvető kérdését. Létezik-e egyetlen legjobb út? (Jávör 1993) A kontingenciaelmélet történetét feldolgozva kimutatható, hogy az lényegében öt elemből áll. 1. A szervezetek formája és magatartása "véletlenszerűen" függ a környezet tényezőitől. 2. A kontingencia meghatározó tényezője a környezeti bizonytalanság mértéke. 3. A technológia egy "közbenső változó" a környezet és a szervezeti forma között. 4. Nincs ideális szervezet. A különböző környezeteknek megfelelő szervezetek választéka létezik. 5. A sikeres vagy eredményes szervezetek struktúrája megfelel környezetüknek. (Schleicher 1918:29)

Szociális intézmény mint szervezet

Ezután a rövid elméleti bevezetés után nézzük meg ezen utóbbi felfogás tételei, a külső és belső kontingencia (feltételek) hogyan értelmezhetőek szociális intézmények esetében. Mivel a rendelkezésre álló adatok azt bizonyítják, hogy a szociális ellátást irányító intézmények

döntő többségét az önkormányzat tartja fenn, indokolt tehát, hogy elemzésünknek is ez legyen a fő tárgya.

Azt tehát már tudjuk, hogy a vizsgált szervezetek külső környezetének meghatározó eleme a bizonytalanság illetve ennek mértéke. Mely komponensek a környezet legfontosabb elemei? Erőforrás, a működés biztosítása (input); szakmai szabályozás (technológia); szolgáltatás (output); jogi szabályozás. Tapasztalatokra és megfigyelésekre támaszkodva ezen komponensek legfontosabb sajátosságait próbálom meghatározni.

A működés biztosítása (input)

A mi esetünkben az intézmények működésének minimális tárgyi feltételeit az önkormányzatok biztosítják. Ezek a feltételek rendszerint szükségmegoldások más célra épült létesítmények átalakításából teremthetők meg. Ez a megoldás szükségszerű kompromisszumokat jelent. Az optimálistól messze elmaradó megoldások egyike az orvosi rendelőkhoz hasonló váró-rendelő-kiszolgáló egységek (munkatársi iroda). Szerencsésebb megoldás, ha a személytelen "váróterem" helyett azonnali személyes kapcsolatfelvétellel van lehetőség, például "pultos", "információs", "háziasszony" alkalmazásával, ez azonban még ritka. A szociális terület szinte általánosnak mondható gyenge érdekérvényesítési pozíciójának következménye a viszonylag gyakori költözés, és ráadásul ezek csak nagyon ritkán vezetnek a körülmények javulásához. Tehát a tárgyi feltételek szempontjából lényegében egy forrásból származó, ám állandóan változó környezeti feltételeket találunk.

Látszólag hasonló a működési költségek helyzete is. Például itt van a normatív állami hozzájárulás kérdése. A legtöbb önkormányzat esetében kimondatlanul, vagy kimondva az az elvárás, hogy az intézmény az állami hozzájárulásból tartsa fenn magát, de ha ez nem megy, önkormányzati költségvetési támogatás növelése helyett a megoldás a szolgáltatások színvonalának csökkentése. Az intézmény működésének alapja az intézményi kiadások előirányzatának elkészítése. A tervezés nem funkcionális mechanizmusa következtében gyakran kicsúszik az intézmény kezéből, és eleve az önkormányzat által összeállított (általában bázisszemléletre alapozott) terv születik. Ezt csak módosítani lehet, alapvetően megváltoztatni nem. Különösen vonatkozik ez az úgynevezett kiemelt előirányzatokra, mint például bér, tb- járulék stb.

A szociális intézmények jelentős része részben önállóan gazdálkodó kategóriába tartozik. Ezen intézmények szakmai és fenntartási szempontból ugyanolyan intézményei az önkormányzatnak, mint az önállóan gazdálkodók. Gyakori azonban az a megoldás, hogy az önkormányzat a költségvetés tervezését rábízza a gazdálkodás operatív lebonyolítását végző - saját érdekeltégű - önállóan gazdálkodó szerve. Az önállóan és részben önállóan gazdálkodó szervek és intézmények közötti "gazdálkodástechnikái" különbség ilyenkor valóságos hierarchiát alkot, mely az intézmények önállóságának korlátozását eredményezheti. A vonatkozó jogszabályokon kívül csak az adott önkormányzat által elfogadott költségvetési rendeletben foglaltak jelenthetik az intézményi önállóság korlátozását. Ezen túlmenő korlátozást év közben sem a hivatal, sem annak egyetlen munkatársa, sem az önkormányzat vezetői nem alkalmazhatnak. Egyre gyakoribbak ugyanakkor az olyan költségvetési rendeletek, melyek már eleve "beleszólási lehetőséget" építenek be (például bérmegegyeztetések felhasználása), mely gazdálkodási szempontból talán racionális, ám az intézmény önállóságát tovább csökkenti.

Az önkormányzati szociális intézmények önállóságának hangsúlyozása azonban nem öncélú. Ezen speciális szolgáltatást nyújtó intézmények helye az önkormányzati struktúrában sajátos. Ha a döntések meghozatalakor ezt nem veszik figyelembe, nemcsak az a tét, hogy sérül az önállóság, hanem a tényleges döntések mind gazdálkodási, mind az ellátásra vonatkozó szakmai kérdésekben egyre távolabb kerülnek a tényleges szociális problémáktól, illetve a gyakorlatot ismerő, a legtöbb aktuális információval rendelkező intézményektől.

Szakmai szabályozás (technológia)

A technológia a szociális ellátást nyújtó intézményekben alkalmazott eljárások összességét jelenti, melyek során az erőforrások felhasználásával a kliensek oldalán megjelenik a szolgáltatás (output). A szolgáltatás rendszere rendkívül összetett, tevékenységének tartalma szinte minden területre kiterjed. A szociális munka szakmává érése, módszereinek kidolgozása a mienktől eltérő külső kontingencia (feltételek) közepette történt, adaptációja még ma is folyamatban van. Egy viszonylag jól működő egészségügyi, oktatási, szociális stb. ellátórendszer kiegészítéseként működő struktúrát próbálunk makroszintű problémák megoldásaként bevezetni, alkalmazni a szociális munkát. Ugyanakkor a szociális ellátás egyes elemei már a szociális munka hazai intézményesülése előtt itthon is működtek (egészségügy, gyermekvédelem, oktatás stb.). A mai gyakorlatban ennek következményei kétségkívül kitapinthatóak, hiszen az onnan érkező szakemberek magukkal hozzák korábbi módszereiket.

Többek között ezek a tényezők eredményezik, hogy mint egyéb területeken, a szociális ellátásban is egy-egy intézmény szakmai karakterét döntően az határozza meg, hogy vezetője milyen szakképzettségű, milyen területen dolgozott korábban, illetve honnan érkezett a munkatársak többsége.

A szolgáltatás (output)

A szociális szolgáltatások összetett jellege nem vitatható. A gyors ütemben változó társadalmi viszonyok, valamint a szociális ellátások területén az állami szerepvállalás és a társadalombiztosítás visszavonulása következtében (például utógondozás, rehabilitáció) újabb és újabb igények jelentkeznek az egyébként is sokszorosán megterhelt intézményekkel szemben, melyek működése ráadásul más intézmények diszfunkcionális működésének következményeitől sem mentes.

A finanszírozók köre elválik a szolgáltatásban részesülők körétől. Ez a közszolgáltatások esetében természetes, azonban a szociális ellátások szintjén - különösen az önkormányzatok gyakorlatában - állandó helyi érdekütközéseket, szélsőséges indulatokat eredményez. Ennek következtében a helyi önkormányzati szociális intézmények működtetése gyakran változó politikák alkatárgya.

A szolgáltatás sajátosságai közé tartozik, hogy nehezen határozható meg pontosan a szolgáltatást megrendelők köre. Amennyiben a kliensek azok, a szolgáltatások az ő igényeikhez igazítandók, ami megfelel a szociális munka alapelveinek is. Gyakoribb azonban, hogy a szociális ellátást nyújtó intézmény "megrendelője" a fenntartó önkormányzat, amely természetes módon a saját érdekeit, igényeit, illetve a közösség érdekeit, igényeit érvényesíti, és ennek megfelelően határozza meg az intézmény tevékenységi körét. Így kerülnek például félig-meddig hatósági jellegű feladatok a szociális intézményekhez, ami már nehezen egyeztethető össze a szociális munka klasszikus elveivel.

Az itt vázolt folyamatok, az önkormányzati és intézményi törekvések, egy meglehetősen bonyolult szolgáltatási struktúra mellett, szaporítják az egyébként is szükségszerű vagy kényszerű változásokat, fokozzák az állandó bizonytalanságot.

Jogi szabályozás

Környezeti tényezőként igen lényeges, az érintett intézményekre vonatkozó jogi szabályozás összetett volta természetes. Elég ha arra utalunk, hogy a szociális ellátásokat különböző ágazathoz tartozó intézmények nyújtanak (például egészségügy, oktatásügy, igazságügy, népjólét stb.), amelyekre a mindenkori ágazati szabályozás is vonatkozik. A nonprofit szféra törvényi szintű szabályozásának hiánya tovább színesíti a jelenlegi helyzetet.

A rendszerváltás után "mechanikusan" alkalmazott új önkormányzati koncepció eredményeként létrejött nagyszámú önkormányzat, önálló jogosítványokkal élve, a szociális törvény egyes részeinek "keretjellegét" kihasználva, szinte áttekinthetetlenül sokféle helyi szociális rendeletet alkotott. A Hatásköri (1991. XX.) törvénynek nem sikerült igazán megoldania a területi és települési önkormányzatok közötti feladatmegosztást. Hasonlóképpen nem hozott működésképes megoldást a szociális intézmények számára az Önkormányzati törvény (1990. LXV.) intézményfenntartó társulásokra vonatkozó szabályozása sem. A jelenlegi intézménystruktúrában ez a kistélepülések lakosságában ellátási hiányokat okoz.

A korábbi közigazgatási egységek, a járások, majd az ennek nyomán kialakult "város-városkörnyék" jellegű szerveződés eredményeként a korábbi centrumok szociális intézményeire nagy nyomás nehezedik, mivel a városkörnyék lakosságában több évtizedes reflexek működnek, és szociális ügyekkel általában a legközelebbi intézményhez fordulnak. Az így keletkező konfliktus nagyon eltérő reakciókat vált ki az intézményekből. Van, ahol szigorúan csak a fenntartó önkormányzat lakosait látják el, de előfordul, hogy kompromisszumos megoldásként anyagi juttatást nem, más szolgáltatást azonban az illetékességi területen kívül élő lakóknak is nyújtanak.

A jogi szabályozás állandó változása elsősorban a mindenkori aktuális politikai történések következménye. Ez történik a nagypolitika szintjén is, de különösképpen igaz a helyi önkormányzati rendeletek megalkotásakor és módosításakor, mivel a szociális kérdések hangoztatásának nagy "reklám-értéke" van, ugyanakkor az érdekeltek érdekérvényesítő képessége gyenge, így a meghirdetett lépéseket kikényszeríteni nem tudják.

Sem makrogazdasági, sem az azzal összefüggő önkormányzati gazdálkodási feltételek nem kedveznek a legalább néhány éves előrettekintést feltételező megalapozott közép- és hosszú távú helyi szociálpolitikai koncepció készítésének, ezért a szociális intézményeket és ellátásokat érintő önkormányzati döntések gyakran a kiadások csökkentésével és a vagyongazdálkodással összefüggő "ad hoc" jellegű előterjesztések következménye. Tehát a jogi szabályozás összetettsége szükségszerű, ám az állandó változás már zavaró mértékű.

Összefoglalva

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a szociális szolgáltatást nyújtó szervezetek a mechanikus és organikus struktúrák sajátosságait egyaránt hordozhatják. A magas fokú funkcionális specializáció, pontosan meghatározott munkakörök, hatáskörök, alkalmazandó módszerek, szigorú irányítási hierarchia jellemezheti, s hogy a kommunikáció alapvetően az irányítási lánc mentén történik (felettes és alárendelt között). Ugyanakkor hatékony működésének alapja

lehet, hogy csak a legszükségesebb mértékű a specializáció, lazán meghatározottak a munkakörök, szükség szerint változtathatóak a munkaköri leírások, hatáskörök, módszerek; horizontálisan működő a kommunikáció, kevésbé hierarchizált a struktúra.

A szociális szolgáltatásokat nyújtó önkormányzati intézmények - mint már utaltunk rá - jellemzően összetett struktúrával rendelkeznek. Egyes részlegek optimális teljesítményéhez más-más strukturális sajátosságok szükségesek, és ezek az eltérő igények sok belső feszültség alapját képezik. A szervezetben az emberekre, illetve a feladatra irányultság sem nem egymást kizáró, sem nem egymást gyengítő tényezők. A szervezet struktúrájának meghatározásában a külső környezet kétségkívül az egyik legfontosabb, de csak egy tényező. Nagyon nagy szerepe van a vezetés szándékainak, irányultságának is, aminek jelölésére a stratégiai választás fogalmát használjuk, és lényegében a vezetés többé-kevésbé tudatos struktúraalakító tevékenységét jelöli.

A szervezet belső viszonyai

A szervezetek tipológiai besorolását legcélszerűbb Katz és Kahn (Szervezetpszichológiai Szöveggyűjtemény) rendszerének megfelelően végezni. A szerzők négy elsőrendű és tíz másodrendű tényezőt határoztak meg. Az általuk felsorolt négy általános szervezettípus, a produktív, az adaptív, a fenn- tartó, az igazgatási-politikai közül a szociális szolgáltatást nyújtó szervezetek a fenntartó kategóriába sorolhatóak. E csoport jellemző tulajdonsága, hogy az egyének szocializációjával foglalkozik, azzal a céllal, hogy azok szerepeiket a társadalomban betölthessék.

A másodlagos tényezők szerinti besorolás egyik lehetséges kritériuma, hogy a szervezet emberek avagy dolgok formálásával éri-e el célját. Amennyiben tevékenységének középpontjában az ember áll, a szervezetek tovább tipizálhatóak: embereket továbbító (munkaközvetítő, családsegítő stb.) és embereket megváltoztató (terápiás intézetek, családsegítő stb.) szervezetekre.

A Leavitt-féle modell szerint a szervezet működésének négy alapeleme: a feladat (a szervezet problémamegoldó képességét biztosító elemek); a struktúra (hatalmi, felelősségi, irányítási stb. mechanizmus); az információ és ellen- őrzés (kommunikációs és ellenőrzési mechanizmus); az emberi erőforrás (interperszonális kapcsolatok, motiváció, attitűdök).

Az itt felsorolt alrendszerek közül a következő elemzésben a struktúra és az emberi erőforrások néhány összetevőjére térünk ki. Vizsgálni kívánjuk a specializáció, a struktúramodellek, a hierarchia, az irányítás, valamint az integráció kérdését.

A feladat

A szociális szolgáltatást nyújtó szervezetek esetében általában nem a feladat klasszikus problémája, az operatív, rutinszerű cselekvés részekre bontása merül fel, hanem a szakmai tudás szerinti feladat-meghatározás, vagyis az a kérdés, hogy mennyi és milyen képzettségű szakembert igénylő munkakör létrehozása szükséges? Valójában azonban ez a kérdés elsősorban a szolgáltatásjellegből fakadó igényeket, és nem munkaszervezési, illetve méretgazdaságossági szükségszerűséget jelent. Talán jobban értelmezhető ez a meg- állapítás, ha arra gondolunk, hogy például családsegítő szolgálatnál egy pszichológus alkalmazásának nem az a célja, hogy a szociális munkások mindennapi munkájából a mentálhigiénés beavatkozást jelentő tevékenységeket az adott szakember a saját hatáskörébe vonja, hanem az,

hogy új szolgáltatásként terápiás igényeket elégítsen ki. Amennyiben a szervezetben szép számmal vannak speciális szakemberek, fennáll a reális veszélye annak, hogy a szociális munkások indokolatlanul nagy számban küldik tovább a klienseket a speciális szakemberhez, akiknek megbízása egyébként általában csak tanácsadásra szól. Ugyanakkor a vonatkozó szakmai rendelet követelményei, valamint a szociális munkások számára oktatott szakismeretek alapján elvárható, hogy a követelményként megfogalmazott "szociális és mentális alapellátást" a szociális munkás képes legyen biztosítani. (Zárójelben jegyzem meg, hogy a tendencia mögött a szociális munkás munkakörben foglalkoztatott munkatársak képzési, felkészítési hiányosságai is állhatnak.)

Sajátos feladat az adott struktúrában a munkakörök meghatározása. A klasszikus szervezetelméleti megközelítés egyik ma is ható és gyakran tapasztalható következménye az a nézet, hogy minden munkakört munkaköri leírásban kell világosan meghatározni, beleértve a követendő eljárásokat és a más egységekben dolgozókkal fenntartott munkakapcsolatokat is. A bürokratikus vagy mechanisztikus struktúrák hívei ezt azzal a kiegészítéssel együtt vallják, hogy minél részletesebb és specifikusabb egy munkaköri leírás, annál jobb. Az ilyen munkaköri leírásnak kétségkívül sok előnye van. Csökkenti a dolgozók munkájukkal kapcsolatos kétségeit, a szakmai és szervezeti határok átlépésének kockázatát, világos elvárásokat közvetít, ezzel jobban értékelhetővé teszi a munkát stb.

Bizonyos feltételek mellett és egyes tevékenységek esetében azonban a munkakörök meghatározásának ez a módja nem megfelelő. A kicsi és a kevéssé specializált munkatársakat foglalkoztató szervezetek esetében ilyen formális eljárásokkal a működtetett rendszer aránytalanul sok energiát emészt fel, és bár az eredmény tetszetős - rend van - az alaptevékenység látja kárát. Nem alkalmazható sikeresen a nagyon részletes munkaköri leírások rendszere olyan szervezetekben sem, ahol nagyfokú rugalmasság szükséges. Ilyen körülmények között a munkaköri leírások gyorsan elavulnak, állandó karbantartásuk idő és energiapazarló; nem hozhatja meg a kívánt eredményt. Az elavult munkaköri leírások a régebbi, idejét múlt tevékenységformák konzerválását segítik elő - a rend látszatát fenntartva -, tovább csökkentik az eredményességet.

Ha a részletes munkaköri leírások korábban felsorolt előnyeit alaposabban szemügyre vesszük, látható, hogy azok részben a vezetési tevékenység könnyítését, részben pedig bizonyos kockázati tényezők kiküszöbölését szolgálják. Mindkettő megvalósítható a munkatársak képzettségi színvonalának emelésével, a gyakorlatban is jól alkalmazható ismeretek alkalmazásával, ön-állóságuk csorbítása nélkül az "irányítottság" csökkentésével. A szakmai hiányosságok a tevékenység jellege miatt egyre részletesebb munkaköri leírásokkal nem pótolhatóak, még ha átmenetileg a szigorúbb ellenőrzés lehetőségének megteremtésével a szakmai hibák megelőzhetőek is. Az alapproblémát mindez azonban csak elfedi, de nem oldja meg.

Hasonlóképpen alkalmas a munkaköri leírások szigorítása a szervezet integrációs problémáinak megoldására, ahol az egyes munkatársak kapcsolata inkább team jellegű munkát, aktuálisan rugalmasan változtatható kapcsolatokat igényel, mint például a szociális munkában. Ez a tevékenységi forma a kellő motivációval, a feladattal harmonizáló értékekkel rendelkező munkatársak interperszonális kapcsolatát, és nem a részletes munkaköri leírások találkozását, kölcsönös megfelelését igényli. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy az eredményesség érdekében minél több szaktudást igényel egy munkakör, annál célszerűbb a munkatársakkal a feladatok vonatkozásában konszenzust kialakítani, és nem a követendő

eljárásokat aprólékosan megfogalmazni. Ezekben az esetekben az organikus struktúra a hatékonyabb.

Struktúramodellek

Kissé talán különös, hogy ezeknél az általában kicsiny (7-20 fő) szervezeteknél is felvetődik a struktúramodell kérdése, azonban néhány speciális tényező miatt ez a probléma jelen van az érintett szervezetek mindennapjaiban. Egy szervezet tudatos alakításánál az első döntés mélyet meg kell hozni, hogy a szervezeten belüli feladatok - ez a struktúra kialakításának kiindulópontja - milyen logika alapján csoportosíthatóak?

Az alapforma - mely általában a kis szervezetekre, illetve a megalakulás utáni első időszakra jellemző - a funkcionális struktúra. Ennek lényege, hogy bizonyos szakemberek vagy részlegek többféle szolgáltatást is nyújtanak. Ez a szervezési típus a közös használhatóság felismerésén nyugszik, (adminisztratív, számviteli, technikai személyzet) a vertikális csoportosításra, a hierarchiára épül, és a különböző szolgáltatások azonos jellegű tevékenységeit centralizált irányítás alá vonja.

A tevékenységek szervezhetőek úgy is, hogy az azonos szolgáltatásban foglalkoztatott részlegeket, illetve szakembereket rendezzük egységekbe (oktatási intézmények, kórházak). Ezt szolgáltatásorientált struktúrának nevezzük. Ennek lényege, hogy a szolgáltatóegységek, illetve szakemberek tevékenységét integrálva az előző modellel ellentétben a horizontális kapcsolatokra épül. A két típus nem alternatív jellegű, együtt is találkozhatunk velük.

A tapasztalatok szerint a szociális szolgáltatást nyújtó intézmények általában rövid idővel megalakulásuk után kinövik az elemi struktúrát, és a formalizált struktúra kialakítására kényszerülnek. Az első "természetes" fejlődési fokozat igen gyakran a funkcionális struktúra.

A szociális szféra már tárgyalt sajátosságai, a környezeti feltételekhez való alkalmazkodás, az igényekhez igazodó szolgáltatási kör azonban nem teszi lehetővé a funkcionális struktúra megszilárdulását, és a szervezet a szolgáltatásorientált felépítés felé mozdul, ennek optimális működéséhez azonban nincsenek meg a szükséges feltételek, aminek következménye, hogy a rendszer pazarlóvá válik mind anyagi, mind emberi erőforrások tekintetében. Úgy keletkeznek azok a 2-4 fős önálló részlegek; melyeknek vezetője más megoldás hiányában - kis túlzással - adminisztrál, könyvel, takarít, karbantartó feladatot lát el a szolgáltatás fajlagos bérköltése mégis többszöröse az elfogadhatónak. (Például egy családsegítő központ működési területét felosztva, területi ellátást nyújtó intézményeket kell létrehozni, területi gondozókat alkalmazni, vagy egy központban speciális [például mentálhigiénés], ifjúsági, szociális munkás, cigánygondozó csoportokat szervezni?)

A mi témánkban is igaz, hogy tiszta strukturális modellek a valóságban aligha találhatóak és a megoldás általában kevert struktúra alkalmazása, mely lehetőség szerint mindkét alapforma előnyeit egyesíti. Ilyen megoldás lehet a két- vagy többdimenziós, úgynevezett mátrix struktúra. Lényege az, hogy általában a két logikai elv szerint felépülő struktúra mintegy "rávetül" egymásra, ezáltal két irányból meghatározott (irányított) egységek, illetve státusok jönnek létre. (Például egy-egy dolgozó a szakmai irányítás mellett egy vagy több teamnek is tagja.) Ez a struktúra a szervezetelméleti kutatások szerint alkalmas a több kis részegységet működtető bonyolult struktúrák szolgáltatási rugalmasságának fenntartására, a többé-kevésbé eltérő szervezeti célok közötti az anyagi, emberi erőforrások elosztásának optimalizálására.

A mátrix struktúra működtetése azonban a felsorolt előnyök mellett olyan hátránnyal is jár, ami a szociális intézményekben lépten-nyomon tapasztalható. Mivel ez a struktúra a funkcionális és a szolgáltatásorientált struktúra közötti érdekütköztetést próbálja formalizálni, központi eleme a konfliktus marad, melynek túlzott hangsúlyozása elnyomhatja az integratív, koordinatív mechanizmusokat. E beépített konfliktus kezelése az eddigi megoldásoknál sokkal jobban, folyamatosan igénybe veszi a vezetést, sokszor olyan mértékben, hogy a stratégiai jellegű tevékenységtől von el időt és energiát. A vezetőben ez sokszor a rendezetlenség érzetét kelti, ami esetleg pánikszerű vezetői reakciókhoz vezethet. Ennek jellemző példája, amikor a vezető megpróbálja saját maga megoldani a helyzetet oly módon, hogy operatív döntéseket saját hatáskörébe von, és ezáltal még inkább túlvállalja magát. A beosztott vezetők szintjéről a rendszer meglehetősen képlékenynek, bizonytalanoknak látszik, állandóan beleavatkoznak a hatáskörébe tartozó kérdésekbe, ami a szakmai elismerést veszélyezteti. Gyakori reakció ilyenkor a beosztott vezetők magatartásának indokolatlan merevsége, ami szélsőséges esetben kompromisszumképtelenséget eredményezhet. Ez szintén oda vezet, hogy az operatív döntések felső vezetői szintre kerülnek, ami minden modellben rendszeridegen (kivéve az elemi struktúrát). Ha a vezetés ezt felvállalja, akkor ez "strukturális regresszió" irányába viszi a szervezetet.

Úgy tűnik tehát, hogy a struktúra rugalmasságának és alkalmazkodóképességének ezek a negatív jelenségek képezik az árát, és ezt csak a bizalom és a megértés, a tolerancia legalább minimális szintjének fenntartásával lehet csökkenteni – elsősorban vezetői szinten.

Hierarchia, irányítás, integráció

E három kétségkívül fontos elemről csupán egy-egy, a szociális intézmények esetében is aktuális problémáról szólunk.

A *hierarchia* klasszikus kérdésfeltevése, nevezetesen, hogy hány hierarchikus szintet kell kialakítani a szociális szervezetek esetében - elsősorban méretbeli korlátok, és egy kétségkívül érzékelhető "demokratikus" elkötelezettség miatt - meglehetősen ritkán merül fel. Ahol ez mégis előtérbe kerül, ott alighanem joggal gyanakodhatunk, hogy a szervezet vagy külső nyomás hatására cselekszik - például közigazgatásba való beillesztés -, vagy a bürokratizálódás klasszikus útjára lépett.

Szociális intézményeink jelenlegi méreti megoszlása alapján a "lapos", kevés vezetői szintet tartalmazó struktúra tűnik kívánatosnak. Minden vezető állandó feladata azonban, hogy egyensúlyt tartson fenn a hierarchikus szintek száma és az ott dolgozó vezetők hatáskörének terjedelme között. Ennek az optimumnak a kialakítása azonban nemcsak a nagy szervezetek esetében fontos. Minél kvalifikáltabb, összetettebb szakmai munka irányításáról van szó, annál inkább törekedni kell arra, hogy egyensúly legyen a munkatársak képességei és önálló munkavégzésre irányuló ambíciói között.

Az *irányítás*, illetve az irányítottság kérdését a mechanisztikus, illetve az organikus struktúrák tárgyalásánál érintettük. Az általunk vizsgált szervezeteknél az irányítás két rossz értelmezésével találkozhatunk a leggyakrabban. Az első annak a vezetőnek az esete, aki az irányítást kimondatlanul is az ellenőrzéssel azonosítja, és az ellenőrizhetőséget részletes szabályozással egyre részletesebb adminisztrációval próbálja megteremteni. Ezzel az érintettek passzív ellenállását, az információ-visszatartást stb. váltja ki. A másik az a vezető, akinek a gondolkodásában az irányítás egy felülről kezdeményezett tevékenység, mely nem kis részben a beosztottak motivációs hiányosságait hivatott pótolni.

Nyilvánvaló azonban, hogy minél nagyobb rugalmasságot, alkalmazkodást várunk el a szervezettől, annál inkább szükséges a megfelelő motiváció megteremtése. Figyelembe véve, hogy a szociális munkások többsége közalkalmazott, bérezésre, hierarchikus előmenetelre építő motivációs rendszer nem alakítható ki. (Az egyéb motiváló tényezőkről a későbbiekben szólok.) A szociális munka esetében az irányítási struktúra kialakításakor a tevékenység jellege miatt a centralizálással szemben előnyben kell részesíteni a hatáskörök delegálását, valamint hagyni kell működni az informális struktúrákat is. Szorosan kapcsolódik ehhez a felügyelet kérdése is. A fenti gondolatmenetbe a laza felügyelet igénye illeszkedne, ami természetesen nem azonos a látszatfelügyelet vagy a kontrollálatlanság állapotával. A szociális munkásokat foglalkoztató intézmények jelenleg súlyosabb gondja e kérdés megoldatlansága. A gondozás interperszonális jellege, a titoktartás fontossága nem vezethet oda, hogy családok, emberek sorsát meghatározó tevékenység érdemi ellenőrzési, számonkérési lehetőség nélkül folyjon. Az adminisztráció ellenőrzése, a kialakítandó szupervíziós rendszer felügyeleti szerep- vállalása, a klienskör részéről történő visszacsatolás azonban meglehetősen korlátozott lehetőséget nyújt.

Az integráció problémája természetes következménye a feladatok és a munkatársak bármilyen jellegű csoportosításának. A mátrix struktúra esetében pedig gyakoriságának indoka, hogy a modell lényege a belső konfliktusok felszínre hozása. A szervezeten belüli koordináció kétségkívül sikeresen megoldható bürokratikus mechanizmusokkal is, azonban a jelentős környezeti bizonytalanság következtében a szigorúan szabályozott mechanizmus fokozódó információfeldolgozási igényeknek már nem tud eleget tenni. A vonatkozó angol kutatási eredmények szerint, minél nagyobb a szervezetre nehezedő alkalmazkodási kényszer, a vezetésnek annál alacsonyabb szinten kell integrációs mechanizmusokat működtetni. Ennek egyik - talán legsikeresebb - formája lehet a horizontális kapcsolatokat formalizáló teamek létrehozása.

A szociális szervezeteknél mindkét alapvető formának - projekt-team és irányítás-team - van létjogosultsága. A teamekre épülő integrációs rendszer logikájából következik, hogy lehetőség szerint minél alacsonyabb szinten és vezetői részvétel nélkül célszerű létrehozni. A szociális szolgáltatásokat nyújtó szervezeteknél az integrációs probléma az azonos kérdésekkel foglalkozó, esetenként más szervezeti egységekhez tartozó szakemberek esetében a leggyakoribb. Feszültségek adódnak pl. abból, hogy "azonos megítélés alá eső" - tehát egymás munkájának megítélésében szakmailag kompetens - szociális munkások a szervezet több részegységében dolgoznak, eltérő körülmények és eltérő életviszonyok között. Az ilyen konfliktus kezelésére a közös team működtetése vagy a teamek átjárhatóságának biztosítása a megfelelő megoldás.

Összefoglalva

1. A szociális intézmények a közigazgatási, önkormányzati és szociális intézményi struktúrában elfoglalt jelenlegi helyzetük következtében nagyon eltérő jellegű szervezetekhez kapcsolódnak, és ezért nagyon heterogén elvárásoknak kell megfelelniük, amely követelmények kívülről mintegy széthúzzák a szervezetet. A teljesség igénye nélkül:

- szakmai követelmények, kliensközpontú működési mód, szolgáltatásorientált, nagy rugalmasságot feltételező struktúra stb. (organikus struktúra);
- közigazgatási és önkormányzati apparátushoz fűződő kapcsolatok követelményei, általános eljárási és ügyviteli szabályok, a jogalkalmazó szervek eljárásainak alkalmazása stb. (bürokratikus vagy mechanikus struktúra);

- a fenntartó általános értelmezése szerinti hatékony, takarékos gazdálkodás (mechanikus vagy bürokratikus struktúra).

2. A szervezeteken belül több - alapvetően eltérő jellegű - tevékenység folyik, melyeknek más-más struktúra biztosítana optimális feltételeket például szociális munka, adminisztráció, fenntartás, működtetés; melyek belülről "feszíthetik" a struktúrát.

3. A vezetés képzettségének, szakmai múltjának megfelelő beállítódása, illetve szándékai (a stratégiai választás). A kívánatosnak feltüntetett mátrix struktúra a vezető számára kevés operatív beavatkozási lehetőséget biztosít, ám természetes velejárója a folyamatos és megterhelő nyílt konfliktuskezelés.

4. Az intézmények létrehozásakor - nyilván a lehetőségeknek vagy az aktuális fenntartói érdekeknek megfelelően - sajátos kényszerátorsulások, kényszerinformációk, intézmények közötti integrációk jöttek létre. Az ebből adódó alapvető konfliktusok a struktúrán belül jelentkeznek, de megoldási lehetőségük eszközeivel a fenntartó rendelkezik.

5. A humán erőforrások szervezeti helyzetéből fakad például az, hogy a munkatársak képzettsége, szakmai biztonsága, motivációjának erőssége fordítottan arányos a vezetés indokolt ellenőrzési, felügyeleti igényeivel.

A címben jelölt témát; mint tapasztalható, csak felvillantani állt szándékomban; sem teljes körű, sem maximális mélységű elemzésre nem törekedtem.

Irodalom

Child, J. (1982): A szervezetről - vezetőknek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Guiot, J. M. (1984): Szervezetek és magatartásuk. Közgazdasági és, Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Jávor István (1993): A szervezetszociológia gondolati rendszerei. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

Schleicher Imre (1981): A szervezetek esetlegességének az elmélete. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Szervezetpszichológiai szöveggyűjtemény. Kossuth Lajos Tudományegyetem, Debrecen.