

Grzegorz Olszewski

Struktury macierzowe w Policji - nadzieje i zagrożenia

Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Społecznej w Ostrołęce nr 3,
135-142

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Struktury macierzowe w Policji – nadzieje i zagrożenia.

1. Wstęp.

Głębokie zmiany technologiczne i społeczne zapoczątkowane w latach 60 i 70 postawiły organizacje w obliczu nowych wyzwań. Nie mogły być one zrealizowane w oparciu o dotychczasowe sposoby zarządzania. Przede wszystkim nieprzystające do wymagań zarządzania nowoczesną organizacją okazały się hierarchiczne struktury organizacyjne. Dostrzeżono między innymi potrzebę zmiany tradycyjnych relacji opartych na podporządkowaniu liniowym (funkcjonalnym) oraz konieczność większej elastyczności działań. Doprowadziło to do wprowadzenia wielu zasadniczych przekształceń w funkcjonowaniu organizacji, takich jak oparcie nowych rozwiązań o struktury macierzowe, zespoły zadaniowe, czy grupy pracownicze. Nacisk w działaniu położony został na komunikację horyzontalną. Twórcy nowych modeli organizacyjnych niewielką wagę zwracali na problemy, jakie w nowych warunkach miały pojawić się w procesie podejmowania decyzji.¹ Zmiany struktur w zasadniczy sposób wpłynęły na konieczność częstszego niż poprzednio uzgadniania stanowisk, godzenia często rozbieżnych interesów poszczególnych grup pracowniczych. Słabsza stała się również możliwość interwencji odgórnej.² Współczesne organizacje mają już za sobą okres, gdy większość decyzji podejmowana była jednoosobowo.

Struktura macierzowa została wprowadzona w latach sześćdziesiątych w przemyśle kosmicznym. Pionierską rolę w jej zastosowaniu odegrała NASA (National Aeronautics and Space Administration). Strukturę macierzową buduje się wokół problemów lub projektów, w których realizację zaangażowana jest organizacja. Ma ona zastosowanie w przypadku wystąpienia potrzeby realizacji pewnych przedsięwzięć specjalnych, które wymagają powołania zespołów projektowych. Członkami tych zespołów są pracownicy stałych komórek organizacyjnych.³

1 T.A. Kochan, M.H. Bazerman, *MacroDeterminants of the Future of the Study of Negotiations in Organizations, Research on Negotiations in Organizations*. 1996 cz. 1.

2 W. Manstenbroek, *Negocjowanie*. PWN, Warszawa 1996.

3 Adam Stabryła „Podstawy zarządzania firmą”, Kraków 2000.

2. Struktury macierzowe w Policji.

Aktualnie stosowane w praktyce formy struktur organizacyjnych jednostek Policji cechuje dominacja funkcjonalna w układzie struktur liniowo-funkcjonalnych.⁴ Taka orientacja stwarza niebezpieczeństwo autonomizacji celów, ze strony funkcjonalnie lub przedmiotowo wyodrębnionych części organizacyjnych struktury. Zjawisko dysfunkcji struktur oraz potrzeba integracji policjantów-specjalistów dla rozwiązywania złożonych problemów, szczególnie o charakterze niestandardowym, wskazują na konieczność wykorzystania koncepcji ujęcia macierzowego struktury organizacyjnej. Ujęcie takie dotyczy sfery działalności jednostki Policji w obszarze realizacji zadań, które nie mają ustabilizowanej postaci, zadań niestandardowych, innowacyjnych, wymagających współdziałania osób o różnych specjalnościach, których realizacja w efekcie końcowym pozwoli na rozwiązanie pojawiającego się „problemu” (np. ograniczenie powstałego i narastającego zjawiska handlu narkotykami na dużą skalę na terenie działania jednostki Policji).⁵ Dotychczas i obecnie stosuje się powoływanie zespołów zadaniowych w celu wykonania konkretnego zadania (np. ustalenie i zatrzymanie sprawcy zabójstwa). Cechą charakterystyczną funkcjonowania takich zespołów jest kierowanie ich pracami przez kierownika funkcjonalnego (komendant jednostki, naczelnik wydziału).

Szybko następujące zmiany w otoczeniu jednostki organizacyjnej Policji, nowe wymagania, zmieniające się zagrożenia wymuszają szybkie reakcje kierownictwa jednostki w celu rozwiązania powstającego problemu. Reakcje takie stają się możliwe tylko przy dużej elastyczności organizacyjnej jednostki Policji. Koniecznym wydaje się więc uzupełnienie struktur organizacyjnych o macierzowe struktury cechujące się dużą elastycznością funkcjonowania. W takiej sytuacji większego znaczenia nabiera zarządzanie przy pomocy zespołów projektowych zwanych też zespołami zadaniowymi.

Trudno jest w tej chwili mówić o większych doświadczeniach w stosowaniu struktury macierzowej w Policji, ponieważ praktycznymi dokonaniem w tej dziedzinie legitymuje się w zasadzie jedna jednostka szczebla powiatowego. Niniejsze opracowanie dotyczy jednostek Policji szczebla podstawowego (komendy miejskie, powiatowe, rejonowe, komisariaty), chociaż po uwzględnieniu zasięgu działań, specyfiki problemów i aspektów organizacyjnych stosowanie struktury macierzowej możliwe byłoby w jednostce każdego szczebla.

Celem tworzenia struktury macierzowej jest ściślejsze i równoprawne powiązanie funkcjonalnych i przedmiotowych komórek organizacyjnych w realizacji skonkretyzowanych przedsięwzięć. Uzasadnieniem tej propozycji jest fakt, że

4 A. Letkiewicz, PCZ 09-25, IOiZwP „ORGMAZ”.

5 „Projekt” przygotowany przez autora w jednostce policji szczebla podstawowego-styczeń 2006.

struktura macierzowa to forma organizacyjna, w której na wspólnym poziomie hierarchii występują równouprawnione komórki organizacyjne wyróżnione według zróżnicowanych kryteriów, a których działalność ukierunkowana jest na realizację jednego celu. W strukturze macierzowej jednostki organizacyjnej Policji szczebla powiatowego podział zadań według funkcji przenika się z podziałem przedmiotowym tworząc dualny układ struktury i rzeczywiste sprzężenie zakresów współdziałania komórek funkcjonalnych i przedmiotowych. Konsekwencją takiego rozwiązania będzie odejście od zasady jednolitości kierowania i powstanie zależności dwuliniowych. Każda komórka organizacyjna lub stanowisko będące elementem macierzy będzie wtedy podwójnie podporządkowane, zarówno kierownikowi projektu – w obszarze zadaniowym, jak i kierownikowi funkcjonalnemu – w hierarchicznym obszarze strukturalnym służb. Jednocześnie niezbędne jest dokonanie podziału uprawnień na stanowiskach kierowniczych obydwu orientacji. Przepływ uprawnień odbywa się w kierunku od kierownictwa jednostki albo kierowników komórek funkcjonalnych do kierownika przedsięwzięcia. Te zasady wynikają z samej istoty funkcjonowania struktur macierzowych, która przejawia się najczęściej w tworzeniu stałych lub okresowo funkcjonujących grup realizacyjnych (zadaniowych, projektowych) powoływanych w zależności od potrzeb generowanych przez zakres i charakter problemów wymagających rozwiązania.

Zespoły do rozwiązywania konkretnych problemów i wykonania zadań powinny być powoływane w sposób celowy spośród policjantów-specjalistów komórek funkcjonalnych. W jednostkach organizacyjnych Policji szczebla podstawowego wskazane byłoby wdrażanie struktury macierzowej, nazywanej strukturą macierzowo-zespołową. Cechuje ją elastyczność funkcjonowania, wynikająca z możliwości tworzenia dużej liczby kombinacji w doborze zespołów zadaniowych.

Zespołami powoływanymi na czas rozwiązywania problemu powinni kierować specjaliści (fachowcy w danej dziedzinie), podlegli w czasie realizacji projektu członkowi ścisłego kierownictwa jednostki Policji. Kierownik projektu będzie kompletował zespół spośród specjalistów zatrudnianych w komendzie, a niekiedy nawet zatrudnionych poza nią. Chociaż może to budzić pewne obawy, dopuszczalne są również przypadki, gdy jeden specjalista jest równocześnie członkiem kilku zespołów zadaniowych.

Aby zapewnić jak najdalej idącą elastyczność działania jednostki Policji, w zależności od zakresu i specyfiki realizowanego projektu zespoły zadaniowe mogłyby mieć formę:

1. „Luźnego” zespołu kierowanego przez koordynatora zadania. Taka forma organizacyjna może być stosowana wówczas, gdy niezbędne jest skoordynowanie działań, które mogą być realizowane w istniejących komórkach organizacyjnych komendy Policji. Członkowie zespołu zadaniowego podlegają więc nadal swoim dotychczasowym przełożonym, poświęcając część czasu na realizację dodatkowych zadań, kierowanych przez kierownika-koordynatora zespołu zadaniowego. Zadaniem kierownika-koordynatora będzie skompletowanie zespołu, koordynowanie prac realizowanych w ramach przedsięwzięcia poprzez podział zadań, śledzenie przebiegu ich realizacji, organizowanie okresowych odpraw w celu przedyskutowania sposobów działania i wyjaśnienie problemów spornych oraz zapewnienie warunków realizacji projektu.
2. Zespołu zadaniowego z pełnym oddelegowaniem i podporządkowaniem jego członków kierownikowi zespołu. Członkowie zespołu zostają okresowo wyłączeni ze składu swych macierzystych komórek i podporządkowani kierownikowi zadania. Zespół taki przejmuje na siebie pełną odpowiedzialność za realizację przedsięwzięcia, dysponując niezbędnymi środkami materialnymi i finansowymi zapewnionymi przez kierownictwo jednostki. Członkowie zespołu zadaniowego zajmują się wyłącznie realizacją danego projektu i podlegają całkowicie kierownikowi zadaniowemu, który pełni w stosunku do nich rolę przełożonego służbowego.
3. Grupy decyzyjno-koordynującej. Grupy te byłyby uzupełnieniem systemu opartego na grupach zadaniowych. Składają się one z wybranych członków naczelnego kierownictwa jednostki oraz kierowników funkcjonalnych. Zbierając się okresowo, analizują postęp prac nad przedsięwzięciem i podejmują niezbędne decyzje dotyczące dalszych kierunków prac. Służą też poradą fachową i rozstrzygają ewentualne spory kompetencyjne.

Gdyby w komendzie Policji zachodziła potrzeba powoływania wielu zespołów zadaniowych, realizujących przedsięwzięcia o bardzo złożonej strukturze, niezbędne będzie dokonanie głębszych zmian organizacyjnych. Trwałe elementy struktury organizacyjnej, takie jak: komórki funkcjonalne, pionory organizacyjne, będą w konsekwencji tracić na znaczeniu, rosnąć natomiast będzie rola zespołów zadaniowych i osób tymi zespołami kierujących.

Najbardziej zbliżoną do tradycyjnych (funkcjonalnych) struktur organizacyjnych jednostki Policji jest ta wersja struktury macierzowej, w której kierownik zadania (projektu) zleca kierownikom stałych elementów składowych struktury (kierownikom wydziałów, sekcji, referatów) realizację ściśle określonych zadań cząstkowych. Zadania cząstkowe są najczęściej formułowane jako zlecenie osiągnięcia pewnego wyniku w określonym czasie. Kierownicy stałych elementów składowych występują jako „podwykonawcy” i są odpowiedzialni bezpośrednio przed kierownikiem przedsięwzięcia za terminowość, jakość i koszty realizowanych

zadań. Policjanci wykonujący zadania nie mają bezpośrednich kontaktów służbowych z kierownikiem zadania, gdyż zlecenie otrzymują od swoich „stałych” kierowników. Ta forma najlepiej sprawdza się wówczas, gdy realizacja dotyczy w dużej mierze „zestandaryzowanych” przedsięwzięć. Kierownik przedsięwzięcia może więc ograniczyć się do roli generalnego realizatora przedsięwzięcia, zakładając, że do realizacji zadań zostaną prawidłowo dobrani wykonawcy, i że właściwie będą dobrane metody pracy.

W rozwiniętym wariantcie struktury macierzowej zakres interwencji kierownika projektu w stosunku do jego realizatorów zdecydowanie rośnie. Kierownik przedsięwzięcia staje się operatywnym kierownikiem wykonawców projektu. Wyznacza zarówno kolejność realizacji zadań bieżących, jak też ustala czas ich wykonania. Kierownicy, wywodzący się ze stałych elementów struktury, decydują o doborze ludzi oraz o tym, jak zadania mają być wykonane. Odpowiadają także za jakość, ilość i koszt realizacji zadań im powierzonych. Powodem upoważnienia kierownika projektu do decydowania o kolejności i czasie realizacji poszczególnych przedsięwzięć jest konieczność elastycznego reagowania na przebieg realizacji przedsięwzięcia. Warunkiem efektywnego zastosowania tego wariantu jest jednak „fizyczne” wyodrębnienie realizatorów na pewien czas z łańcucha powiązań występujących w stałych elementach struktury i przeniesienia ich do zespołu zadaniowego.

Najdalej idąca wersja struktury macierzowej zakłada, że kierownik przedsięwzięcia przejmuje czasowo wszystkie uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do „wypożyczonych” pracowników z tzw. trwałych elementów struktury funkcjonalnej. Kierownik przedsięwzięcia odpowiada więc nie tylko za terminowość realizacji zlecenia, lecz także za ilość, jakość i koszty wykonanych prac. Rolą kierowników stałych elementów struktury jest natomiast dobre przygotowanie potencjału realizacyjnego (właściwych kadr, wyposażenia technicznego itp.) do spodziewanych zadań zgłaszanych przez kierowników projektów. Kierownicy stałych części składowych organizacji odpowiadają także za właściwą strukturę oferowanego przez siebie potencjału, tak, aby był on możliwie ciągle „wypożyczany” przez kierowników projektów. Gdy część potencjału nie jest w dłuższym czasie wykorzystywana przez kierowników zespołów zadaniowych, jego rolą jest restrukturyzacja dysponowanego potencjału. Kierownik sekcji, wydziału, prowadzi więc swego rodzaju wypożyczalnię potencjału intelektualnego i rzeczowego na rzecz kierowników zespołów zadaniowych. Ten wariant struktury macierzowej powinien być stosowany tam, gdzie procesy mają charakter bardzo dynamiczny, a każde zadanie charakteryzuje się bardzo dużym stopniem indywidualności i oryginalności. Wówczas to tylko ten, kto ma wizję realizacji tego konkretnego przedsięwzięcia, będzie mógł w sposób kompetentny dobrać ludzi, a następnie kierować nimi i odpowiadać za ich pracę. W praktyce działanie

zespołów według tych zasad miałyby zastosowanie w Komendzie Głównej Policji (ze względu na prawotwórczy, koordynacyjny i nadzorczy charakter tej instytucji), chociaż nie można wykluczyć wdrożenia tej struktury macierzowej w jednostkach Policji szczebla wojewódzkiego (ze względu na charakter koordynacyjny i zasięg terytorialny niektórych przedsięwzięć wykrywczych, a także podstawowego).

W niektórych sytuacjach w wybranych obszarach zadaniowych można wdrożyć inną odmianę struktur macierzowych, wyróżnioną w aspekcie zasady funkcjonowania i charakteryzującą się stałym podziałem funkcji. Specjaliści i pracownicy komórek struktury stałej (funkcjonalnych) spełniają określone funkcje wchodzące w zakres ich działań, a dotyczące określonego przedmiotu działalności. Najczęściej są to komórki prewencyjne i kryminalne, gdzie dany specjalista (pracownik) zajmuje się ściśle określonymi problemami stałymi. Kierownik projektu, w realizacji którego niezbędna jest pomoc i efekty pracy wspomnianych specjalistów, pełni nadzór nad ich działalnością w zakresie realizacji części zadań przez nich wykonywanych, a niezbędnych do realizacji projektu. Jednocześnie koordynuje zakres i natężenie współdziałania.

Celem ogólnym wprowadzenia struktur macierzowych do funkcjonowania jednostek policji jest udoskonalenie aktualnej struktury organizacyjnej pod kątem dostosowania jej do nowoczesnych elastycznych rozwiązań strukturalnych. Istotną cechą takich struktur są podwójne kanały komunikacyjne przebiegające najczęściej od centralnego ośrodka decyzyjnego ze sprzężeniem zwrotnym (zarówno kanałami funkcjonalnymi jak i zadaniowymi). Zwiększa to stopień niezawodności systemu informacyjno-decyzyjnego (jest on jednym z największych problemów Policji) i stanowi jedną z ważnych cech pozytywnych tego typu struktury. Kooperacja i komunikacja, występująca między członkami zespołu zadaniowego, wywołuje zjawisko synergii przyczyniające się do zwiększenia efektywności działania.

Zarządzanie przez powoływanie zespołów ma duże zalety. Dzięki elastyczności pozwala szybko reagować nawet na nieprzewidywalne zmiany otoczenia. Jednakże zespół nie może pracować zbyt długo, gdyż ztraca wtedy tak podstawowe cechy, jak pomysłowość i inicjatywę. Struktury elastyczne zakładają możliwość zmiany składu zespołów ludzkich i zmiany zadań im stawianych stosownie do sytuacji, w jakiej znajduje się jednostka Policji. Zaletą tego rozwiązania jest brak konieczności dokonania trwałych przekształceń w „szkielet organizacyjny” (przedsięwzięcie długotrwałe). W strukturach elastycznych hierarchia jest zmienna i zależna od struktury realizowanych zadań wynikających z bieżących zmieniających się zagrożeń, nie ma więc charakteru stałego, lecz okresowy. Opiera się na specjalistach najlepiej znających daną problematykę. Ponadto zintegrowanie fachowości komórek specjalistycznych (funkcjonalnych) z odpowiedzialnością komórek zadaniowych prawdopodobnie

spowoduje spłaszczenie struktur, wzrost roli elementów autorytetu rzeczywistego, rozwój kooperatywnych stylów kierowania.

3. Nadzieje i zagrożenia.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia (autora) z wdrożenia struktury macierzowej w jednej z jednostek szczebla podstawowego, do zalet takiego modelu struktury organizacyjnej jednostek Policji szczebla powiatowego (komendy i komisariaty) można z pewnością zaliczyć:

- fachowo-kompetencyjną współpracę komórek funkcjonalnych w miejsce występującego na ogół autonomicznego postrzegania celów przez kierowników tych komórek,
- wyzwolenie na ogół zablokowanej w układach hierarchicznych inicjatywy,
- większą operatywność działań i otwartość na innowacje,
- lepsze warunki motywacji oraz możliwość szybszego wykształcenia kwalifikowanych kadr,
- poprawę komunikacji wewnątrz struktury całej jednostki Policji, sprzyjanie rozwijaniu umiejętności współpracy,
- stwarza warunki do pracy interdyscyplinarnej,
- sprzyjanie wysokiej identyfikacji pracowników z celami.

Badając funkcjonującą strukturę w jednej z Komend Miejskich Policji, autor w drodze wywiadu zadał pytanie pięciu Naczelnikom Sekcji (kierownicy średniego szczebla) – „Jakie problemy wystąpiły podczas wdrożenia i realizacji projektu w funkcjonującej strukturze macierzowej?”

Z badania, a także z opinii wypowiedzianych w trakcie dyskusji panelowej oraz z doświadczeń autora wynikają też niepokojące zjawiska towarzyszące wprowadzeniu struktury macierzowej. Istotnym i złożonym problemem jej funkcjonowania jest podział uprawnień, z uwagi na dwuliniowe podporządkowanie komórek wykonawczych. Krzyżowanie się więzi funkcjonalnych i służbowych w tak silnie „zhierarchizowanej” organizacji implikuje tarcia kompetencyjne pomiędzy kierownikami obydwu orientacji (zadaniowymi i funkcjonalnymi), wprowadzając jednocześnie niepewność wewnątrz komórek wykonawczych. Dlatego też precyzyjne określenie zakresu uprawnień kierowników komórek przedmiotowych (zadaniowych lub projektowych) i funkcjonalnych (występujących w jednostkach Policji) wydaje się mieć kapitalne znaczenie dla ograniczenia możliwości powstania i rozprzestrzeniania się konfliktów. Z drugiej jednak strony zaobserwowano, że rodzące się konflikty mogą spełniać funkcje samoregulacyjne w zakresie kontroli wykonania planowanych zadań (zarówno ilościowego jak i jakościowego).

Aby rozwiązać problem potencjalnie występujących konfliktów, kierownik zadania (projektu), powinien decydować, *co i kiedy* ma być wykonane, natomiast kierownik funkcjonalny decyduje, *jak (przy pomocy czego)* to zadanie ma być wykonane. Już w fazie przygotowania projektu zauważono problem konieczności bardzo ścisłego określenia „stopnia swobody” (dokład sięgają kompetencje poszczególnych osób-kompetencje w znaczeniu „co mi wolno”) w podejmowaniu decyzji. W przyjętym rozwiązaniu problemu sporne rozstrzygał wyznaczony członek ścisłego kierownictwa komendy. Biorąc jednak pod uwagę potrzebę uogólnienia zasad funkcjonowania struktur macierzowych w jednostkach Policji, należałoby precyzyjnie określić *kto, jakie i w jakim stopniu swobody* podejmuje decyzje. Rozstrzygnięcie problemu przez wyższego przełożonego mogłoby być stosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach.

Jak wynika z odpowiedzi udzielonej w wywiadzie, w omawianym przypadku wdrożenia struktur macierzowej ustalono następujące problemy:

1. Obniżenie dyscypliny pracy – 4-ch z 5-ciu badanych,
2. Niezdrowe relacje pomiędzy pracownikami - 4-ch z 5-ciu badanych,
3. Niepokój kierownictwa średniego szczebla (utrata kompetencji) - 5-ciu badanych,
4. Pogorszenie się jakości świadczonej pracy bieżącej członka grupy wykonawczej - - 4-ch z 5-ciu badanych,

5. Zakończenie.

Wdrożenie struktur macierzowych w całej Policji byłoby z całą pewnością procesem bardzo trudnym, wymagającym podejścia systemowego. Biorąc pod uwagę konieczność poważnych zmian w procesach doboru kadr, kształcenia i doskonalenia zawodowego, jak również drogi i kariery zawodowej – także procesem długotrwałym i kosztownym. Zważywszy jednak efekty uzyskane w czasie sześciu miesięcy funkcjonowania (jeszcze nieudolnego) struktury macierzowej w jednej z jednostek policji, warto poważnie o to zabiegać, tym bardziej, że można już korzystać z doświadczeń innych organizacji z powodzeniem wdrażających różne rozwiązania z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi.

Trzeba dodać, że wdrożenie struktur macierzowych jest trudne chociażby ze względu na zmiany organizacyjne budzące niepokój wśród policjantów i pracowników. Prowadzone jednak zgodnie z zasadami wynikającymi z zarządzania zmianą, w znacznym stopniu powinno ograniczyć negatywne zjawiska. Ważne jest też, aby dotychczasowy system kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr w Policji uległ radykalnej zmianie, aby na przykład znalezienie odpowiedniej osoby do kierowania projektem nie stanowiło najważniejszego problemu.