

# ANALIZA FUNKCJI KOORDYNACJI ADMINISTRACJI TERENOWEJ I PODLEGŁYCH JEJ PODMIOTÓW

Waldemar BOJAR Andrzej CHAJĘCKI

**Streszczenie:** Opracowanie poświęcone jest analizie pojęcia koordynacji, badawczo ograniczone do koordynacji terenowej. Przeprowadzone badania miały na celu udowodnienie, że koordynacja jest funkcją zarządzania. W tym celu opracowano ankietę oraz wywiad, za pomocą których dokonano badań pilotażowych. Badania te wykazały, iż koniecznym jest stworzenie procedur, które pozwolą organom administracji terenowej i samorządowej na prawidłową realizację procesów koordynacji.

**Słowa kluczowe:** koordynacja, funkcje zarządzania, organa administracji

## 1. Wprowadzenie

Koordynacja jako funkcja zarządzania została zdefiniowana przez H. Fayola [1] (twórcę kierunku administracyjnego nauk organizacji i zarządzania). W procesie prawidłowego zarządzania niezwykle istotne znaczenie ma problem koordynacji. Jego waga wzrasta szczególnie obecnie w dobie działalności gospodarczej w wielkiej skali i związanych z tym: ewolucji struktur, zarządzania, komplikowania się procesów zarządzania, wzrostu złożoności łańcuchów wartości, modeli biznesu a także konieczności przechodzenia na wyższy etap planowania i programowania gospodarki narodowej [10]. Właściwa koordynacja stanowi w tych warunkach jeden z podstawowych elementów sprawnego zarządzania na wszystkich szczeblach gospodarki narodowej w warunkach szeroko pojmowanej integracji gospodarczej.

Celem przeprowadzonych badań było po pierwsze wykazanie, że koordynacja jest funkcją zarządzania oraz po drugie, dokonanie analizy implikacji jej praktycznego stosowania w agendach administracji terenowej i samorządowej.

## 2. Pojęcie koordynacji

„Koordynować to wiązać, łączyć i harmonizować wszystkie działania i wszystkie wysiłki”. H. Fayol [1] dodaje do tej definicji, że istnieje w pojęciu koordynować wiele z tego, co jest umieszczone w pojęciu rozkazywać. Ta refleksja jest podjęta i uzupełniona następującą uwagą „...można koordynować tylko tam, gdzie się rozkazuje, można również dawać sugestie dotyczące koordynacji i udzielać rad w zakresie jednorodności działań” O. Tead [3] idzie jeszcze dalej, uznając w słowie koordynować nie tylko znaczną część słowa rozkazywać, ale samą istotę sztuki administrowania. Przystawia to następująco „...administracja jest sztuką koordynowania w jednym organizmie różnorodnych i często antagonistycznych wysiłków społecznych”. O. Tead [3] wzbogacił tę myśl następująco: „Koordynować to czynić tak, aby produkcja, sprzedaż, kierowanie ludźmi i inne funkcje zostały zintegrowane i powiązane w odpowiedni sposób zarówno w strukturach, jak i w zachowaniach (in terms of both appropriate structures and attitudes) w celu uzyskania

najlepszego możliwego wyniku; ta funkcja może w pewnym sensie identyfikować się z samą administracją”.

Z tych tekstów i wielu innych wynikają trzy kluczowe problemy, które można ująć w sposób następujący:

- koordynacja jest funkcją naczelną, fundamentem, na którym opiera się sztuka administrowania i sprawności funkcjonowania procedur biurowych [4, 5],
- funkcja ta jest nierozdzielnie związana z rozkazodawstwem i jest realizowana na różnych szczeblach struktury hierarchicznej, zarówno konceptualistów i dyrektorów generalnych, kierownictwa, jak i wykonawców (człowiek, aby być panem samego siebie musi koordynować swe czyny, ruchy, myśli i pragnienia) [6],
- funkcja ta realizowana jest w dwóch kierunkach, na dwóch biegunach interesów głęboko różnych: działań i wysiłków (H. Fayol) [1], struktur i postaw (O. Tead) [3] lub innymi słowami w zakresie środków materialnych i środków ludzkich.

Koordynacja bytów stworzonych warunkowo, którymi są takie elementy strukturalne jak organa i funkcje oraz zadania, które należy wypełnić, jest zagadnieniem, które może być rozwiązane abstrakcyjnie za pomocą metod i środków czysto naukowych prowadzących do tworzenia organizmów, procedur, regulaminów i instrukcji [7].

Koordynacja jest przede wszystkim mobilizacją, ukierunkowaniem wysiłków i postaw, problemem, który wiąże się z różnymi naukami humanistycznymi. Wystarczy, aby działania i struktury były opisane. Natomiast wysiłki i postawy mogą być jedynie pożądane i stanowić przedmiot zachęcania drogą mniej lub więcej skutecznych działań psychologicznych [8].

Trzeba również stworzone warunki dostosować do przepisów, pomimo różnych przeszkód i wypaczeń zrodzonych z niezrozumienia intelektualnego, braku zaufania i niezręczności wszystkich tych nieporozumień, które mogą spowodować, niezależnie od ich intencji, katastrofę. Jest to problem organizowania informacji [9].

### **3. Koordynacja terenowa jako funkcja zarządzania organów terenowych i samorządowych**

Jak widać problem koordynacji jest trudny i złożony między innymi dlatego, że ma charakter interdyscyplinarny i może być rozpatrywany wieloaspektowo. Koordynacja stanowi przedmiot zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, a zwłaszcza teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji, prawa administracyjnego, ekonomii oraz ekonomii branżowych.

Waga i aktualność problemu koordynacji oraz jej duże znaczenie teoretyczne i praktyczne, skłoniły nas do podjęcia tej tematyki [10].

Przedmiotem artykułu jest koordynacja traktowana jako jedna z funkcji zarządzania. Jak z tego wynika, niniejsze opracowanie zostało napisane z pozycji teorii organizacji i zarządzania.

Podjęcie tego tematu stwarza poważne trudności natury metodologicznej. Obok konieczności wykorzystania dorobku naukowego w zakresie badanego tematu z kilku dyscyplin nauki (teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i prawa administracyjnego), należało także we właściwy sposób dokonać ograniczenia tematycznego opracowania. Prezentacja wszystkich aspektów problematyki administracji byłaby na pewno bogatsza merytorycznie, lecz z uwagi na swój monograficzny charakter, stałaby się powierzchowną. Dlatego postanowiono dokonać zabiegu metodologicznego polegającego na ograniczeniu się do badań nad wybranym rodzajem koordynacji – to jest

koordynacji terenowej, która realizowana jest przez organy administracji terenowej (prezydenta, burmistrza, wójta).

Teza, której zweryfikowanie stanowi cel opracowania sformułowano następująco: koordynacja terenowa jest realizowana w sposób wadliwy, nie spełnia swojej roli, a zasadniczą przyczyną tego stanu jest zarówno niewłaściwe rozumienie samej istoty koordynacji, jak również brak właściwych procedur organizacyjnych i prawnych jej stosowania. Opracowanie rozpoczęto od podania przeglądów twórców tego pojęcia. Przeprowadzona syntetyzacja ma na celu wykazanie podobieństw i różnic w stanowiskach prezentowanych autorów oraz zwrócenie uwagi na powstającą interdyscyplinarną aparaturę pojęciową dotyczącą koordynacji. Generalnie można wyodrębnić dwa stanowiska grup autorów wypowiadających się na temat koordynacji.

Pierwsza grupa teoretyków uważa, że koordynacja jest bardzo ściśle związana z zarządzaniem. Różnice poglądów dotyczą natomiast tego, czy koordynację traktować jako funkcję, proces czy istotę zarządzania. Traktowanie koordynacji jako funkcji zarządzania przyjmuje H. Fayol [1] i J. Zieleniewski [12]. Przeciwny pogląd w tej kwestii reprezentują Ci przedstawiciele teorii, którzy uważają, że koordynacja nie ma charakteru kierowniczego, ponieważ pojęcie hierarchicznego podporządkowania jest zasadniczo szersze i w związku z tym konsumuje ją znaczeniowo. Sama natomiast koordynacja występuje poza układem kierowniczym jako czynnik mający przyzwyczać społeczeństwo do współpracy na wyższym szczeblu rozwoju społecznego. Pogląd taki reprezentują: T. Rabska [11] i inni autorzy. W opracowaniu oparto się na poglądach tych teoretyków, którzy koordynację ściśle wiążą z funkcjami zarządzania. Przeprowadzona analiza teoretyczna umożliwiła zaprezentowanie własnej roboczej definicji, którą następnie konsekwentnie stosuje się w opracowaniu przy weryfikacji jak i dokonuje się w trakcie badań empirycznych. Według przyjętego rozwiązania koordynacja jest funkcją zarządzania realizowaną przez wyspecjalizowany aparat wykonawczy zarządzania w imieniu kierującego (prezydenta, burmistrza, wójta) w stosunku do jednostek organizacyjnych podporządkowanych w celu utrzymania uporządkowanego współdziałania zabezpieczonego sankcją.

To określenie koordynacji odnosi się do wszystkich występujących jej rodzajów, a mianowicie: koordynacji międzyresortowej, resortowej, branżowej i terenowej.

W opracowaniu, ze względów podanych wyżej, ograniczamy się jedynie do koordynacji terenowej, jako wybranego przykładu badawczego.

#### **4. Wyniki badań pilotażowych w jednostkach terenowych**

Opracowanie, poza swą częścią teoretyczną, dotyczy wyłącznie koordynacji terenowej. Pewne wnioski jednakże wyciągnięte z przeprowadzonych badań mogą mieć walor uogólniający.

Przystępując do badań nad problemem koordynacji terenowej, przeprowadzono przede wszystkim w tym zakresie analizę formalizacji. Analizą objęto zarówno obowiązujące w tym zakresie akty normatywne o charakterze ogólnym, jak i szczegółowe przepisy organizacyjne.

Przeprowadzona analiza wykazała przede wszystkim poważne rozbieżności między poglądami teoretyków, a praktyką legislacyjną. W obowiązujących aktach normatywnych nie można znaleźć kompletnej definicji koordynacji terenowej, ani też wyjaśnienia jej istoty. Aktualny stan normatywny w zakresie koordynacji terenowej obarczony jest licznymi wadami:

1. Akty normatywne i dokumenty formalizujące koordynację nie określają, co należy rozumieć pod tym pojęciem – stwarza to możliwość dowolnej interpretacji.
2. Cel koordynacji terenowej określany jest co najmniej w sposób enigmatyczny.
3. Nie określa się kompetencji koordynatora w stosunku do koordynowanych.
4. W sposób niejasny i niejednoznaczny określone zostały prawa i obowiązki stron, które mogą wchodzić w stosunki koordynacyjne.
5. System norm prawnych dotyczących koordynacji zawiera również wady z punktu widzenia techniki legislacyjnej.
6. Do przepisów regulujących stosunek koordynacyjny nie ma odpowiednich norm postępowania wykonawczego, co uniemożliwia egzekwowanie pożądanego zachowania.
7. Wadliwie zostały rozdzielone kompetencje koordynacyjne pomiędzy poszczególne szczeble terenowych organów administracji państwowej.

Wyliczone wady występują nadal, pomimo zakończonej w 2002 roku przebudowy systemu terenowych organów administracji państwowej – w zakresie koordynacji reforma nie wprowadziła koniecznych modyfikacji.

Wobec stwierdzenia wad organizacji terenowej, powstaje pytanie, w jaki sposób praktyka rozwiązuje konkretne problemy z tego zakresu. Dla uzyskania odpowiedzi na to pytanie podjęto badania empiryczne, którymi objęte zostały województwa: kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie.

## **5. Bariery w realizacji koordynacji terenowej**

Ankietyzacją i wywiadem zostały objęte dwa urzędy wojewódzkie i sto dziewięć jednostek administracji szczebla podstawowego oraz dwieście pięćdziesiąt pięć przedsiębiorstw i jednostek gospodarczych znajdujących się na tym terenie, które wykonano w latach 2012-2015. Celem badań w odniesieniu do administracji terenowej było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, z jaką częstotliwością i z jakim skutkiem organy te stosują środki o charakterze koordynacyjnym przewidziane prawem, w stosunku do jednostek gospodarczych na administrowanym przez siebie obszarze. Natomiast celem badań w jednostkach gospodarczych było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy oddziaływanie o charakterze koordynacyjnym przez te jednostki jest odczuwalne. W oparciu o zgromadzony metodą ankietową oraz wywiadu materiał, zilustrowany w tabeli 1, dokonano następujących ustaleń:

1. Realizatorzy koordynacji mają poważne trudności z określeniem, na czym polega koordynacja, jaki jest jej cel i istota.
2. Koordynatorzy ograniczają swoje czynności w badanym zakresie do działalności perspektywicznej, a w minimalnym stopniu realizują koordynacje bieżącą.
3. Występujące trudności w realizacji koordynacji wynikają z niestabilności planów i nieterminowości napływających informacji.
4. Respondenci podkreślają konieczność wprowadzenia jak najszybciej materialnej gwarancji w postaci sankcji, której brak często paraliżuje realizację tej funkcji zarządzania.
5. Poziom wiedzy fachowej niezbędnej na badanych stanowiskach pracowników wyspecjalizowanego aparatu wykonawczego zarządzania jest często niedostateczny.

Tab. 1. Prezentacja kryteriów wykorzystywanych w metodyce badań

	Koordinator	W stosunku do kogo realizuje Pan swoje uprawnienia koordynacyjne			
L.p	Nazwa wydziału	Inne wydziały urzędów wojewódzkich koordynowanych	Urzędy szczebla podstawowego koordynowane	Przedsiębiorstwa i jednostki kluczowe koordynowane	Przedsiębiorstwa i jednostki terenowe koordynowane
1.	Biuro organizacyjno-prawne i kadr	wszystkie	wszystkie	–	–
2.	Wydział kontroli i instruktażu	wszystkie w zakresie kontroli i instruktażu	Wszystkie w zakresie kontroli i instruktażu	–	–
3.	Wojewódzka Komisja Planowania	wszystkie	wszystkie	wszystkie	wszystkie
4.	Wydział finansowy	wszystkie	wszystkie	–	wszystkie
5.	Wydział rolnictwa leśnictwa i skupu	–	wszystkie	–	wszystkie
6.	Kuratorium oświaty i wychowania	–	wszystkie	–	wszystkie
7.	Wydział spraw wewnętrznych	Wszystkie w zakresie nadzoru i kontrolowania stowarzyszeń	wszystkie	–	–
8.	Wydziały gospodarki terenowej i ochrony środowiska	–	wszystkie	wszystkie	wszystkie

Źródło: badania własne

W podsumowaniu części badawczej należy z całym naciskiem podkreślić, że funkcja koordynacji (w zakresie koordynacji terenowej) jest niewykorzystana jako funkcja zarządzania.

Obecny stan organizacyjno-prawny zmusza do poważnego zastanowienia się nad wprowadzeniem niezbędnych modyfikacji, które pozwoliłyby wyznaczyć koordynacji właściwe jej miejsce do rangi, którą zajmuje we współczesnych stosunkach gospodarczych.

W opracowaniu podjęto próbę pokazania pewnych założeń do postulowanego modelu koordynacji terenowej, którego opracowanie i wprowadzenie pozwoliłoby na bardziej efektywną realizację tej tak istotnej dla współczesnej gospodarki funkcji zarządzania.

Na podstawie zweryfikowanej, przytoczonej poprzednio, roboczej definicji koordynacji sformułowano ogólnie założenia postulowanego modelu. Według obserwacji uzyskanej w toku pracy nad koordynacją terenową należy rozumieć ją jako funkcję zarządzania realizowaną przez wyspecjalizowany aparat wykonawczy zarządzania w imieniu terenowych organów administracji państwowej i samorządowej. Funkcję tę administracja terenowa może realizować w stosunku do wszystkich jednostek znajdujących się na podległym sobie obszarze, niezależnie od tego czy są one tym organom hierarchicznie podporządkowane. Działalność ta powinna polegać na harmonizowaniu współdziałania jednostek organizacyjnych znajdujących się na tym terenie w celu pełniejszego wykorzystania potencjału gospodarczego, lepszego zaspokojenia potrzeb społecznych oraz poprawy wyniku ekonomicznego. Zakres realizacji tej funkcji zarządzania winien być zróżnicowany w zależności od szczebla kierowania.

Obok wymienionych założeń o charakterze ogólnym sformułowano przesłanki organizacyjne i prawne do modelu koordynacji terenowej.

Przesłanki organizacyjne dotyczą podmiotu, przedmiotu i sposobu realizacji koordynacji terenowej. Wyznaczony przez obowiązujące przepisy prawne koordynator w postaci terenowego organu administracji państwowej lub samorządowej jest jednostką właściwą do realizacji tej funkcji zarządzania (np. w zakresie zbiórki śmieci). Przemawia za tym wykształcony i rozbudowany oraz wyspecjalizowany aparat wykonawczy zarządzania w postaci komórek organizacyjnych właściwego urzędu znajdującego się przy tym organie. Posiadają one również prawnie zagwarantowaną możliwość uzyskania informacji o jednostkach gospodarczych zlokalizowanych na ich terenie.

Przedmiotem koordynacji terenowej są jednostki organizacyjne mające swoją siedzibę na danym obszarze. Jednostki te poddane są realizacji funkcji i koordynacji, która nakłada na nie obowiązek dostarczania aktualnej sprawozdawczości z wykonywanych działań planowych.

## **6. Wnioski**

Przesłanki dotyczące sposobu realizacji koordynacji terenowej oparte zostały przede wszystkim na wynikach uzyskanych z badań empirycznych.

Podstawą sprawnego wykonywania tej funkcji zdaniem większości respondentów, jest materialna gwarancja w postaci sankcji administracyjnej. Inicjatywę w zakresie realizacji tej funkcji winni posiadać zarówno koordynatorzy, jak i koordynowani.

Ostatnia zidentyfikowana grupa przesłanek dotyczy zasad o charakterze prawnym. Przesłanki wymienione poprzednio powinny znaleźć się w jednym akcie normatywnym w randze ustawy, w której używane pojęcia powinny być sformułowane precyzyjnie. Akt normatywny o charakterze materialnym powinien zostać uzupełniony przepisami o charakterze wykonawczym sporządzonymi zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej.

Dla uzyskania pełniejszego obrazu funkcji zarządzania, jaką jest koordynacja, koniecznym jest przeprowadzenie badań pozostałych rodzajów koordynacji, a przede wszystkim koordynacji branżowej.

Należałoby również zbadać procesy funkcjonujące w jednostkach organizacyjnych i na stanowiskach pracy pod kątem realizacji funkcji koordynacji.

## **Literatura**

1. Fayol H., Administracja przemysłowa i ogólna, Poznań 1947, s. 112.

2. Porter M., Competition and strategy, New York 2000.
3. Tead, O., Human nature and management. Arno Press, New York 1977, s. 66.
4. Stelmach W., Władza i kierowanie. Teoria i praktyka biurokracji, Warszawa 2010, s. 116.
5. Ferrier J., O naukowym administrowaniu, Warszawa 1976, s. 266.
6. Allen L.A., Management and Organization, New York 1970.
7. Brillman J., Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania, Warszawa 2002, s. 39.
8. Chajęcki A., Koordynacja terenowa jako funkcja zarządzania (rozprawa doktorska – maszynopis) SGPiS, Warszawa 1978, s. 33-34.
9. Bielski M., Formalna i rzeczywista struktura organizacyjna, Warszawa 1988, s. 140.
10. Jarzębowski W., Koncentracja organizacyjna w świetle teorii organizacji i zarządzania, Warszawa 1990.
11. Rabska T., Prawna analiza pojęcia koordynacji, Poznań 2005.
12. Zieleniewski J. Organizacja i zarządzanie. PWE. Warszawa 1973. s. 265.

Dr hab. inż. prof. n. UTP Waldemar BOJAR

Instytucja: Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

tel./fax: +48532408192/ 668-432-722

e-mail: waldemar.bojar@utp.edu.pl

Dr Andrzej CHAJĘCKI

Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy - niepubliczna szkoła wyższa

Adres: B, Toruńska 55-57/7B, 85-001 Bydgoszcz

Telefon: 52 322 03 22