KAZIMIERZ DOBRZAŃSKI

MODEL ZARZĄDZANIA USŁUGAMI SPOŁECZNYMI

Uwagi wstępne

Dokonujące się zmiany w systemie organizacji i funkcjonowania gospodarki narodowej, państwa i społeczeństwa, a nadto niejednoznaczność ich rezultatów, oraz różna skala oczekiwań społecznych wskazują, że będzie to proces długotrwały i stosunkowo złożony. Określany mianem transformacja systemowa ma doprowadzić do rozwiniętej ekonomicznie i społecznie dojrzałej gospodarki rynkowej.

W kontekście powyższego stwierdzenia należy się liczyć ze stosunkowo długim okresem jego realizacji. Uzasadnieniem tego jest między innymi konieczność dokonania wielu przewartościowań, zmian priorytetów i postaw ludzkich dotyczących nie tylko pracy i płacy, ale także funkcjonowania organizacji i kierowania zespołem ludzkim. Odnosi się to również do dziedzin, które w gospodarce narodowej i polityce ekonomicznej państwa dotąd nie były w sposób właściwy traktowane. Choć ważne ekonomicznie i społecznie oraz cywilizacyjnie, nie spotkały się dotąd z właściwym zrozumieniem czynników rządzących. Odnosi się to w całej rozciągłości do usług społecznych mimo podejmowanych z różnym skutkiem cząstkowych reform.

Celem niniejszego opracowania jest próba wskazania na model zarządzania w usługach społecznych i kierunki jego zmian. Akcentując potrzebę wzrostu poziomu efektywności działania organizacji usługowych koniecznością będą, korespondujące z analogicznymi w ujęciu systemowym, dość istotne zmiany w modelu zarządzania nimi.

1. Istota modelu zarządzania

W procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej szczególną uwagę należy zwrócić na usługi społeczne, których funkcjonowanie nie powinno być obojętne z punktu widzenia realizacji przez państwo określonej polityki społeczno-gospodarczej. Stąd też skuteczne zarządzanie nimi pozwala realizować cele i zadania w wymiarze makro- i mikroekonomicznym.

Najogólniej, czynność powodującą ustalanie owych celów i zadań oraz zmierzającą do ich osiągnięcia określa się mianem zarządzania. Oznacza to, że proces zarządzania realizuje się poprzez dysponowanie zarówno zasobami rzeczowymi, jak też osobowymi. Rozwijając powyższą myśl należy stwierdzić, że zarządzanie to określona czynność, działanie, będące wyrazem stosunku społecznego, który zachodzi pomiędzy podmiotem a przedmiotem zarządzania.

Zależność ta jest rezultatem istnienia określonych źródeł władzy (posiadanie, zasoby, autorytet, charyzma itp.). Swoim istnieniem i działaniem wyznaczają one poszczególnym członom zarządzania określone role. Właściwe ich pełnienie i wykorzystanie pozwala realizować przyjęte z zewnątrz lub wewnątrz cele.

Istotą tego stosunku jest wykonywanie władzy, czyli sprawowanie działalności kierowniczej. Polega ona na ustalaniu celów i powodowaniu ich realizacji w organizacjach podległych zarządzającemu. Należy przy tym dodać, że podmiot zarządzania dążąc do realizacji określonych wartości – i w związku z tym narzucając swoją rolę przedmiotowi zarządzania – a też mając na względzie potrzebę osiągnięcia pożądanych efektów, nie może (nie powinien) lekceważyć oczekiwań i postawy przedmiotu zarządzania.

Na zarządzanie, jako działalność celową i świadomą, należy patrzeć jak na zespół działań, które poprzez koordynację i integrację użytkowych zasobów zmuszają do osiągnięcia celu organizacyjnego. Jest nim potrzeba uzyskania określonej wydajności i satysfakcji przez ludzi (zespół), którzy posługując się posiadaną techniką i informacją działają w zorganizowanych strukturach[1]. Podkreślenie użytecznej strony tych działań wskazuje, że można mówić o sprawności zarządzania jako celu działania.

Niemniej, aby uwidoczniła się sprawność zarządzania, efekt przemyślanych działań i zaistnienia określonych uwarunkowań, niezbędny jest określony i sprzyjający temu system zarządzania. Jest on w zasadzie niczym innym jak

---

[1] Oznacza to, że działają w układzie określonych stanowisk pracy, komórek organizacyjnych, pionów organizacyjnych, jak też ewentualnie w większych elementach, wraz z ustalonymi między nimi różnego typu powiązaniami. Zob. hasło „struktura organizacyjna", w: Encyklopedia organizacji i zarządzania, Warszawa 1981, s. 499.

uporządkowanym w określony sposób, wewnętrznie spójnym i współdziałającym z otoczeniem (oddziałującym na otoczenie) zbiorem wielu elementów. Stanowią one nierozerwalną jedność. W skład owej zbiorowości wchodzą różne modele, szczególnie decyzyjne, potencjał realizacyjny zarządzania, a także instytucje zarządzania nadające tym działaniom postać zorganizowaną i sens ekonomiczny[2]. Szczególna rola przypada potencjałowi realizacyjnemu zarządzania, czyli ludziom biorącym udział w zarządzaniu, a także środkom i instrumentom zarządzania oraz technikom i metodom zarządzania.

Akcentując wagę sprawności systemu zarządzania, widząc w niej zasadniczy cel działania, trzeba stwierdzić, że osiągnięcie określonego poziomu owej sprawności jest niemożliwe bez uwzględnienia potrzeby określenia odpowiedniego modelu zarządzania. Jest nim określony system założeń myślowych, zawierający koncepcję skutecznego zarządzania[3]. Przy zmieniających się warunkach gospodarowania model jako konstrukcja myślowa powinien cechować się dużym dynamizmem w reagowaniu na zmiany otoczenia. Wręcz uważa się, że jest to warunek niezbędny skutecznego zarządzania. Duża zdolność reagowania modelu zarządzania na dokonujące się zmiany otoczenia oznacza, że ma on warunki zapewniające mu sprawne działanie. Jest to szczególnie istotne w warunkach dokonujących się zmian systemowych.

Na model zarządzania jako produkt koncepcji myślowych można spojrzeć dwojako. Można w nim dostrzec system odnoszący się do zarządzania zarówno dużymi agregatami, np. gospodarką narodową, państwem i społeczeństwem, jak też zbiorowościami znacznie mniejszymi. To ostatnie odnosi się do organizacji dochodowych i niedochodowych. Zarządzanie tymi ostatnimi jednostkami organizacyjnymi, czyli przedsiębiorstwami i instytucjami, współprzyczynia się do realizacji celów modelu o wyższym stopniu agregacji, np. systemu społeczno-ekonomicznego. Powyższa uwaga wskazuje, że modele zarządzania w obrębie pewnej całości, np. w systemie, są swoistymi podsystemami, których działalność z punktu widzenia danego systemu nie jest obojętna.

Nie wnikając głębiej w powyższą kwestię, tj. w zależności pomiędzy różnymi modelami zarządzania w kontekście ich umiejscowienia, należy zaznaczyć, że powinny się one charakteryzować zasadniczo czterema właściwościami, a więc muszą:

– być dostosowane do aktualnych potrzeb funkcjonujących organizacji, realizujących cele tak o charakterze materialnym, jak i niematerialnym,

– uwzględniać aktualne aspekty prawne, metodyczne, kreatywne i humanistyczne oraz edukacyjne,

---

[2] **H. Witczak,** Wprowadzenie do projektowania systemów zarządzania, w: Organizacja i zarządzanie. Wybrane problemy, Poznań 1991, s. 62.

[3] **K. Zimniewicz,** Nauka a organizacja i zarządzanie, Warszawa-Poznań 1984, s. 65.

– zawierać prognozę w odniesieniu do przyszłych celów, do możliwości wystąpienia przeszkód (barier) ich realizacji oraz sposobu ich usuwania poprzez zapewnienie możliwości innowacji,

– integrować różne funkcje i różne role występujące w danej organizacji.

Z treści wyszczególnionych cech modelu zarządzania wynika, że: po pierwsze – aby były one skuteczne, model zarządzania musi być dostosowany do specyfiki danej organizacji, jej odrębności i celów, po drugie – nie można budować modelu zarządzania w oderwaniu od danej organizacji. Stąd też – czego przykładem jest praktyka gospodarcza – źródłem niepowodzenia wielu organizacji gospodarczych, i nie tylko, jest niedostrzeżenie potrzeby współpracy z daną organizacją w trakcie konstruowania określonego modelu zarządzania. W efekcie uwidoczni się niezrozumienie oraz niezaakceptowanie takiego modelu zarządzania. Uzasadnieniem dla powyższego stwierdzenia jest to, że modele zarządzania jako rezultaty twórczego myślenia, wyraźnie ukierunkowane, powinny być swoistym kierunkowskazem dla decydentów.

Każdy model zarządzania, odnosi się to również do działalności niegospodarczej realizowanej przez instytucje niedochodowe, składa się z trzech elementów, tj. funkcji kierowniczych, stylu kierowania i technik zarządzania. Szczególna rola w modelu zarządzania przypada funkcjom kierowniczym, do których zalicza się takie czynności, jak: rozpoznanie problemów, ustalenie celów, planowanie, podejmowanie decyzji, organizowanie, delegowanie uprawnień, koordynowanie i informowanie.

Powyższe uwagi mają charakter uniwersalny, tj. odnoszą się – bez względu na formę organizacyjną i rodzaj własności – do każdej jednostki organizacyjnej. Stąd też zachodzi potrzeba zorientowania się, jak to wygląda w odniesieniu do usług społecznych. Jest to szczególnie konieczne w przypadku tak niejednolitej, tj. stosunkowo bardzo zróżnicowanej działalności usługowej, nakierowanej na niemniej zdywersyfikowanego odbiorcę owych działań.

2. Usługi społeczne i sposób zarządzania nimi

Przeobrażenia w systemie społeczno-gospodarczym kraju, biorąc pod uwagę ich skuteczność i zakres, muszą zaważyć na kwestii ekonomicznego charakteru usług społecznych i modelu, lub modelach, zarządzania nimi. Przesądza o tym wzrastająca ich rola społeczno-gospodarcza, humanitarna i potrzeba przyspieszenia postępu techniczno-ekonomicznego oraz cywilizacyjnego, a także konieczność wzrostu sprawności zarządzania nimi.

Ich stosunkowo duża rola w funkcjonowaniu państwa, gospodarki i społeczeństwa wynika m.in. z istniejącego relatywnie znacznego zróżnicowania czynnościowego i niezbędności w życiu człowieka. Można wręcz stwierdzić, że

od strony czynnościowej działalność dziedzin zaliczanych do usług społecznych, czyli Oświaty i wychowania, Kultury i sztuki, Ochrony zdrowia i opieki społecznej, Turystyki, Kultury fizycznej i wypoczynku, a nadto – choć dyskusyjne – Nauki i rozwoju techniki, jest społecznie użyteczna. Tworząc wartości równie istotne jak materialne służą one zarówno jednostce, jak też określonej zbiorowości ludzkiej. Można je podzielić na usługi podstawowe (Oświata i wychowanie, Służba zdrowia i opieka społeczna, Kultura i sztuka) i wyższego rzędu (Turystyka i wypoczynek). Ma to istotne znaczenie dla kwestii zarządzania. Podobnie zresztą jak i to, że działalność owych dziedzin, ujmując całościowo, ma charakter ciągły, natomiast poszczególne ich rodzaje cechują się między innymi arytmicznością i wycinkowością czynnościową.

Na ich zróżnicowanie rodzajowe i siłę oddziaływania, a w konsekwencji odmienności w modelach zarządzania, abstrahując od roli problematyki popytowo-podażowej, wpływają między innymi stopień społecznego podziału pracy oraz odmienność społeczno-ekonomiczna i organizacyjna systemu gospodarczego, a także struktura demograficzna. Duży wpływ ma również stopień uświadomienia sobie konieczności ich konsumpcji przez adresata owych czynności. To ostatnie warunkuje (a na pewno dotąd warunkowało) stopień rozproszenia lub scentralizowania organizacyjnego i terytorialnego usług społecznych.

Na zakres i zróżnicowanie działalności usługowej, poza między innymi wielkością struktury popytu społecznego oraz specyfiki zatrudnienia usługowego, wpływa też stopień jej zorganizowania[4]. W sprawności bowiem modelu organizacyjnego, szerzej zarządzania, dostrzega się jedną z przyczyn wzrostu ich efektywności.

Stosunkowo duże zróżnicowanie czynnościowe, nadto ich komplementarny i substytucyjny charakter, a też ścisły i bezpośredni związek między ich świadczeniami a konsumpcją przesądza o złożoności kwestii zarządzania nimi. Aktualnie, jeśli chodzi o obecny model zarządzania nimi należy stwierdzić, że jest on konsekwencją wcześniej widzianego w całej gospodarce systemu zarządzania.

Otóż na obecnym systemie zarządzania usługami społecznymi zaciążył, i to znacznie, scentralizowany model gospodarki narodowej oraz teoria pracy produkcyjnej. Efektem tego jest nadal widoczny, choć znacznie zawężony, administracyjny model zarządzania usługami społecznymi. Przejawia się to między innymi w hierarchicznym podporządkowaniu i wielostopniowości zarządzania nimi, a nadto w silnym ich uzależnieniu od budżetu centralnego i terenowego. Oznacza to, że mimo wzrostu kompetencji i odpowiedzialności terenowych organów władzy państwowej oraz samorządów lokalnych, a także samodzielności podstawowych jednostek organizacyjnych usług społecznych

---

[4] Por. **K. Dobrzański**, Zatrudnienie w usługach społecznych. Aspekty organizacyjno-ekonomiczne, Poznań 1992, s. 64.

Centrum jest nadal odpowiedzialne za ich rozwój. Stwierdzenie powyższe jest o tyle istotne, że funkcje sfery usług społecznych, i pozostający w zależności z nimi status prawno-ekonomiczny większości podstawowych jednostek tejże sfery, determinowane są przez sposób kierowania nią.

Stosunkowo nieduże zmiany, wprowadzone w dotychczasowym sposobie kierowania usługami społecznymi nie zmieniły w sposób istotny modelu zarządzania nimi. W dalszym ciągu zauważa się duże sformalizowanie i uniformizm w zarządzaniu nimi, a nadto władztwo różnych szczebli administracji państwowej, uzależniającej poszczególne jednostki organizacyjne usług społecznych poprzez zasilanie budżetowe. Ten rodzaj zasilania jest nadal – nie negując istnienia innych źródeł finansowania – zasadniczym warunkiem egzystencji przeważającej części jednostek administracyjnych usług społecznych.

Wielorodzajowość i odmienność oraz złożoność działań usług społecznych jest nadal zasadniczym argumentem na rzecz występowania powiązań branżowo-resortowych. W następstwie tegoż występuje trójszczeblowy system zarządzania (ministerstwo, województwo, gmina) i wielość różnych jednostek organizacyjnych świadczących owe usługi. Oznacza to występowanie wielu ośrodków decyzyjnych. Nie biorąc pod uwagę zakresu kompetencji, można wyróżnić trzy szczeble zarządzania, tj. centralny, pośredni i najniższy. Zauważa się przy tym występowanie wielu podmiotów. W odniesieniu na przykład do sfery pomocy społecznej w układzie lokalnym uwidacznia się działanie administracji państwowej (naczelnik), personelu fachowej, zawodowej służby zdrowia (ZOZ) oraz organizacji społecznych (PCK, PKPS). Uzupełniając powyższą kwestię można dodać, że w zakresie usług świadczonych przez dział „Ochrona zdrowia i opieka społeczna" biorą udział takie podmioty, jak: resort zdrowia i opieki społecznej, zespoły opieki zdrowotnej i władze terenowe stopnia podstawowego i wojewódzkiego, a też niezależnie jednostki gospodarcze (np. przedsiębiorstwa, zakłady pracy), spółdzielnie inwalidów i organizacje społeczne oraz ludność. Należy przy tym dodać, że struktura własnościowa i organizacyjna jest mocno zróżnicowana. To samo odnosi się do stopnia ich samodzielności finansowej i decyzyjnej.

W innych dziedzinach usług społecznych z uwagi na liczbę podmiotów można wskazać na znacznie większą złożoność modelu zarządzania. Przykładowo w strukturach systemu oświaty i wychowania oprócz aparatu administracji oświatowej i aparatu szkolnego można wyróżnić działające tu instytucje państwowe i społeczne. Zalicza się do nich głównie placówki oświatowo-wychowawcze, prowadzące działalność pozaszkolną i opiekuńczą, oraz zakłady pracy i organizacje społeczne w takim zakresie, w jakim prowadzą działalność kształceniową i opiekuńczą. Ewenementem jest udział w nim rodziców i opiekunów dzieci w postaci zinstytucjonalizowanej (np. Komitet Rodzicielski, Samorząd Uczniowski).

Mimo złożoności podmiotowej i różnej podległości organizacyjnej (formalnej i merytorycznej) szczególna rola w odniesieniu do usług społecznych przypada szczeblowi centralnemu (Centrum). Determinuje on sposób kierowania nimi. Z uwagi na wagę funkcji pełnionych przez usługi społeczne Centrum, jak dotąd, jest odpowiedzialne za ich rozwój. Odpowiada ono między innymi za formułowanie długookresowych koncepcji rozwoju poszczególnych dziedzin sfery niematerialnej[5], finansowanie działalności rozwojowej w ramach planów centralnych, wspomaganie organów terenowych i jednostek podstawowych w ich zamierzeniach rozwojowych, a nadto za dofinansowanie bieżącej działalności jednostek podstawowych zarówno w sposób bezpośredni, jak i pośredni poprzez organy terenowe[6].

W odniesieniu do powyższego stwierdzenia należy dodać, że w zasadzie występuje przewaga kompetencji wojewody nad władzami szczebla lokalnego. Dotyczy to szczególnie oświaty i wychowania oraz służby zdrowia. W rezultacie oznacza to, że w stosunku do wielu jednostek organizacyjnych usług społecznych władze lokalne nie mają odpowiednich instrumentów prawnych ani dostatecznych środków materialnego oddziaływania. Pełnią więc z konieczności funkcję inspiracyjno-kontrolną. Poprzez wyartykułowanie swoich potrzeb i interesów społeczności lokalnej, w formie uchwał i wniosków czy też bezpośrednich rozmów z władzami odpowiednich jednostek organizacyjnych, władze lokalne pośrednio wpływają na ich funkcjonowanie. Nie dotyczy to oczywiście jednostek będących we władaniu tychże władz. W odniesieniu do tych ostatnich ich oddziaływanie ma inny charakter.

W procesie zarządzania usługami społecznymi daje się zauważyć wielość podporządkowania organizacji usługowych poszczególnym organom różnych szczebli. Doskonale jest to widoczne w przypadku systemu oświaty i wychowania.

3. Podmiotowe ujęcie systemu oświaty i wychowania

W usługach tych można zauważyć występowanie trójszczeblowości organizacyjnej. Składają się na nią: po pierwsze – organa administracji oświatowej, zwane władzami oświatowymi, po drugie – oświatowe urzędy administracyjne, po trzecie – zakłady administracji oświatowej, czyli szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze. Szczególna rola przypada dwom pierwszym szczeblom, tj. organom administracji oświatowej i urzędom oświatowym. Są one

[5] Ujęte są w postaci odpowiednich programów i planów.

[6] Por. **S. Golinowski,** Rola Centrum w kształtowaniu struktury spożycia, Warszawa 1990, s. 175-218.

wyposażone w uprawnienia władcze, im też powierzona została realizacja zadań państwa w dziedzinie oświaty i wychowania.

Analizując układ podmiotowy w dziedzinie oświaty i wychowania, należy wskazać na istniejące więzy prawnej zależności i podporządkowania. W pewnych zakresach istnieje pełne podporządkowanie, właściwe dla układów prawnej centralizacji, w innych natomiast mogą wystąpić układy prawnej decentralizacji. Jest tak wówczas, gdy organy niższego szczebla zarządzania (np. szkoły jako jednostki organizacyjne) zgodnie z własną pozycją prawną mogą stosownie do własnych uprawnień przeciwstawić się organowi wyższemu[7]. Organy te działają w układach podwójnego podporządkowania zarówno wobec władz resortowych, jak też terenowych organów władzy i administracji państwowej.

W systemie oświaty i wychowania organem administracyjnym na szczeblu centralnym jest minister Edukacji Narodowej. Podlegają mu między innymi resortowe jednostki organizacyjne, resortowe instytuty naukowe i zakłady, a nadto urzędy i zakłady na szczeblach terenowych. Należy zaznaczyć, że organy administracji oświatowej realizują swoje zadania za pomocą oświatowych urzędów administracyjnych. Wynika stąd, że urzędy te są aparatem pomocniczym, biurowym odpowiedniego organu administracji oświatowej. Jako takie nie mają własnych kompetencji i zadań.

Na szczeblu województwa organem administracji oświatowej jest kurator oświaty i wychowania. Natomiast urzędem oświatowym kierowanym przez kuratora jest kuratorium oświaty i wychowania będące równocześnie wydziałem w urzędzie wojewódzkim. Podobny układ występuje w miastach wydzielonych. Uzupełniając należy zaznaczyć, że kuratorium podlegają szkoły średnie i niektóre zakłady oświatowo-wychowawcze.

Natomiast na szczeblu podstawowym kompetentnymi w sprawach oświaty i wychowania są burmistrzowie i wójtowie. Z kolei na szczeblu jednostek wychowawczych administracji oświatowej najniższymi organami i władzami szkolnymi (oświatowymi) są dyrektorzy szkół, zakładów i placówek oświatowo-wychowawczych. Z tytułu przysługujących im uprawnień wynika władztwo wobec na przykład pracowników szkoły.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że pomiędzy administracją oświatową a administracją ogólną oraz pomiędzy różnymi szczeblami administracji oświatowej ma się do czynienia z wielostronnymi powiązaniami. Ma to istotne konsekwencje dla określenia zakresu działania administracji oświatowej oraz – bez względu na wielkość i formę organizacyjno-własnościową – dla jednostek organizacyjnych działających w obrębie sfery oświaty i wychowania.

---

[7] Pozycja ta może wynikać z wyłącznych uprawnień szkoły (np. do klasyfikowania i promowania uczniów, zawierania i rozwiązywania stosunku pracy), a też z prawnego ograniczenia nadzoru.

Usytuowanie organów i urzędów oświatowych wskazuje na istnienie elementów decentralizacji w ich pozycji prawnej. Oznacza to, że organy i urzędy oświatowe niżej usytuowane uzyskały pewną samodzielność prawną w stosunku do organów i urzędów nadrzędnych. Dokonujące się zmiany w systemie kierowania gospodarką narodową sprzyjają wzrostowi decentralizacji, tj. ograniczeniu możliwości ingerowania w działalność organów niżej usytuowanych, a szczególnie – co jest bardzo pożądane – w funkcjonowanie zakładów oświatowych.

Problem zakresu zarówno centralizacji, jak i decentralizacji wynika z polityki państwa, stopnia możliwości realizacji tej polityki przez szczeble niższe i skuteczności określonej instrumentacji oddziaływania na funkcjonujące podmioty organizacyjne. Szczególna rola przypada tu Ministrowi Edukacji Narodowej, który w zakresie kształcenia i wychowania jest koordynatorem realizacji polityki państwa w zakresie spraw oświaty i wychowania oraz nauki i badań naukowych[8].

Celem jego działania jest zapewnienie jednolitości kształcenia i wychowania. Stąd też jego działalność zarządcza przejawia się po pierwsze – w koordynowaniu i nadzorowaniu działalności organów administracji oświatowej oraz innych organów i jednostek organizacyjnych funkcjonujących w systemie oświaty i wychowania, po drugie – w ustalaniu zasad tworzenia sieci szkolnej oraz klasyfikacji zawodów i specjalności szkolnictwa zawodowego, a także zasad działania wszystkich typów szkół i placówek oświatowo-wychowawczych. W szczególności w odniesieniu do owych jednostek określa między innymi statuty poszczególnych typów szkół i placówek. Wynika z tego, że owa działalność ma charakter bardziej ogólny. Sprowadza się ona do działań w coraz większym stopniu pośrednich w stosunku do podmiotów niżej usytuowanych.

W kontekście powyższego inna rola przypada terenowym organom oświatowym. Ich zakres działania, określony generalną właściwością rad, sprowadza się do prowadzenia między innymi działalności wykonawczo-zarządzającej oraz organizatorskiej. Działalność ta z punktu widzenia rad ma charakter służebny. W zakres bowiem zadań rad wchodzi kierowanie na swoim terenie działalnością podporządkowanych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, a też zakładanie szkół i innych placówek, zapewnienie im warunków działania, tj. zapewnienie im lokali, wyposażenie w pomoce naukowe, niezbędne urządzenia, a ponadto zabezpieczenie ich w środki finansowe i materialne.

Uściślając należy dodać, że w zakresie tym mieści się także sprawowanie nadzoru, zwłaszcza pedagogicznego, nad podległymi szkołami i placówkami oświatowo-wychowawczymi oraz działalność koordynacyjna i współudział w nadzorze pedagogicznym w stosunku do podmiotów znajdujących się poza systemem rad.

---

[8] Por. ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Edukacji Narodowej, Dz. U. nr 33, poz. 178.

W modelu zarządzania tymi usługami podmioty działające w omawianym systemie, tj. szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, są względnie samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi. Wyposażone w trwale wydzielone środki rzeczowe i wyodrębnione osobowo mają możliwości nawiązywania stosunków administracyjno-prawnych. Kwalifikowane – jeśli chodzi o jednostki państwowe – jako zakłady administracyjne (budżetowe) różnią się one od innych jednostek organizacyjnych, takich jak: organy, urzędy, przedsiębiorstwa.

W innej sytuacji są prywatne i społeczne jednostki organizacyjne. Inna jest bowiem zależność tych ostatnich od organów i urzędów oświatowych. Nadto cechuje je relatywnie większy zakres swobody decyzyjnej. Wynika to z odmiennego systemu ich finansowania i zarządzania. W porównaniu z dużym jeszcze stopniem administracyjnego (centralistycznego) zarządzania państwowymi zakładami usług społecznych, w tym oczywiście działających w oświacie i wychowaniu, te ostatnie jednostki organizacyjne (publiczne i prywatne) szerzej są objęte rynkowym modelem zarządzania.

Oznacza to, że w coraz większym stopniu – w miarę postępów w procesie transformacji systemowej – odmienność nowych rozwiązań modelowych sprowadza się do rezygnacji ze stosowania w zarządzaniu usługami przymusu administracyjnego na rzecz przymusu ekonomicznego, egzekwowanego na podstawie działań mechanizmów rynkowych[9]. Konsekwencją tego są znaczne zmiany w modelu zarządzania usługami społecznymi jako całością, w tym ich jednostkami organizacyjnymi. Zmianie ulega również zakładowy system planowania, organizowania pracy, motywowania i kontrolowania. Wzrasta zrozumienie potrzeby efektywnej pracy.

4. Determinanty i kierunki zmian

Uwagi odnoszące się do modelu zarządzania usługami społecznymi zarówno w aspekcie ogólnym, jak też szczegółowym wskazują na przewagę elementów centralistycznych nad decentralistycznymi. Należy podkreślić, że w modelu zarządzania nimi można zauważyć dominującą rolę organów szczebla centralnego (resortów) nad władzą lokalną. Uwidacznia się to w relacjach władczych poszczególnych szczebli w stosunku do jednostek podstawowych, tj. zakładów świadczących określone usługi społeczne.

W pełni potwierdzeniem powyższego spostrzeżenia może być między innymi dziedzina polityki społecznej. Choć w kształtowaniu i realizacji jej celów bierze udział kilka niezależnych podmiotów, świadczących usługi w zakresie profilak-

---

[9] Zob. A. Styś, J. Olearnik, Ekonomika i organizacja usług, Warszawa 1985, s. 151.

tyki, lecznictwa, rehabilitacji i pomocy społecznej, to w praktyce okazuje się, że nie są one przedmiotem zainteresowania wszystkich szczebli procesu zarządzania. Okazuje się bowiem, że zasadniczo przedmiotem zainteresowania władz lokalnych, na przykład w profilaktyce społecznej, są warunki sanitarno-higieniczne lokalnej społeczności, a także problemy ochrony środowiska naturalnego.

W odniesieniu do kwestii zarządczej powyższymi usługami występuje przewaga kompetencji wojewody nad władzami szczebla lokalnego. Przejawia się ona w tym, że stosownie do swoich kompetencji wojewoda ustala między innymi – jeśli chodzi o kwestię ochrony środowiska naturalnego – normy zanieczyszczeń i zużycia wody oraz wymierza kary za ich przekraczanie. Natomiast w ramach swoich kompetencji władczych władze lokalne mają prawo kontroli ich wykonania i występowania z odpowiednimi wnioskami do organu wyższego szczebla[10].

Nieco inny układ zależności – choć również z dominacją władz szczebla wojewódzkiego – występuje w lecznictwie otwartym na szczeblu lokalnym. Zorganizowane – jeśli nie brać pod uwagę innych form organizacyjnych i własnościowych – w zespołach opieki zdrowotnej, które swoim zasięgiem obejmują więcej niż jedną gminę, jest ono w dużym stopniu niezależne od władz lokalnych, gdyż większość uprawnień, jeśli chodzi o funkcjonowanie służby zdrowia, została przejęta przez władze szczebla wojewódzkiego. Materialnym uzasadnieniem dla powyższych relacji jest niedostatek środków rzeczowych i finansowych. Stąd też budżet lokalny w niewielkim stopniu wykorzystywany jest w finansowaniu niezbędnych inwestycji o charakterze infrastrukturalnym. Dotyczy to również bieżącej działalności lokalnych zakładów opieki zdrowotnej. Konsekwencją tego jest to, że władze lokalne nie mają większego wpływu ani na politykę kadrową, ani też na strukturę organizacyjną i funkcjonowanie służby zdrowia na swoim terenie[11].

Wskazując na miejsce władz lokalnych w zarządzaniu usługami społecznymi należy dodać, że mają one obowiązek troszczenia się o zdrowie społeczności lokalnej, choć nie dysponują wystarczającymi instrumentami prawnego oddziaływania, a także odpowiednimi środkami materialnymi. Oznacza to, że ponosząc określoną odpowiedzialność nie ma dostatecznych kompetencji. Z konieczności więc jej rola sprowadza się do pełnienia funkcji inspiracyjno-kontrolnej i bezpośrednich rozmów z dyrekcją zakładów opieki zdrowotnej,

---

[10] Zob. **J. Regulski, W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołoczkowicz,** Władze lokalne a rozwój gospodarczy, Warszawa 1988, s. 100; **J. Sobiech,** Warunki wyboru ekonomiczno-finansowych mechanizmów kierowania opieką zdrowotną, Poznań 1990, s. 93.

[11] W najbliższych latach, w miarę szerszego przejmowania przez gminy szkół podstawowych i pozytywnej oceny programu pilotażowego, mogą nastąpić istotne zmiany w modelu zarządzania usługami społecznymi. Może ulec zmianie zakres zadań gmin i miast związanych z zarządzaniem tymi usługami. Zakłada się, że znacznie wzrośnie zakres kompetencji władz lokalnych.

działających na jej terenie. Jest to jednoznaczne w przypadku powyższej organizacji z brakiem możliwości bezpośredniego sterowania nią. Władze lokalne poprzez interwencyjną działalność na szczeblu wojewody mogą jedynie pośrednio wpływać na działające na jej terenie jednostki. Odnosi się to zresztą do zakładów usługowych wielu innych rodzajów usług społecznych.

Usytuowanie zakładów usług społecznych, jak też władz lokalnych w praktyce zarządzania tymi usługami, wskazuje na duże zróżnicowanie w modelu zarządzania nimi. Znaczny wpływ na owo zróżnicowanie wywiera wielość form własności oraz terytorialne i specjalistyczne oddziaływanie poszczególnych jednostek usługowych, ich struktura organizacyjna i rodzaj świadczonych usług. Model zarządzania nimi uzależniony jest też od występowania wielości gestorów i stopnia podporządkowania organizacyjnego jednostek podstawowych budżetowi państwa i budżetom lokalnym. Im większy stopień zależności finansowej (odnosi się to do jednostek budżetowych), tym większa zależność od organów i urzędów administracji państwowej. Funkcjonowanie w usługach społecznych różnych podmiotów organizacyjnych (budżetowych i pozabudżetowych), charakteryzujących się różnym stopniem samodzielności ekonomiczno-prawnej i organizacyjnej, a nadto podległych różnym resortom i będących we władaniu organizacji społecznych i gospodarczych, ludności oraz administracji państwowej dowodzi potrzebę daleko idącego zróżnicowania w modelu zarządzania nimi.

Niejednoznaczność podmiotowa, tj. odmienność organizacyjna i przedmiotowa, sposób zasilania ich w środki finansowe i materialne oraz zróżnicowanie kryteriów doboru czynnika ludzkiego i uwarunkowań pracy to niektóre z determinantów potrzeby zróżnicowania modeli zarządzania usługowymi jednostkami podstawowymi. Nie wskazane jest więc dążenie do uniformizmu w zarządzaniu nimi ani do przenoszenia w sposób bezkrytyczny ze sfery materialnej form organizacyjnych i systemu regulacji. Efektywne w sferze materialnej nie muszą i jakże często nie są równie efektywne w sferze niematerialnej, a tym samym w usługach społecznych.

Proces transformacji systemowej, mający na względzie wzrost efektywności gospodarczej i społecznej, musi w większym – niż dotąd – stopniu objąć usługi społeczne. Czynnikami, które przyspieszają konieczność szerszego zreformowania usług społecznych, są nie tylko zmiany zachodzące w dziedzinach materialnych, ale też deficyt budżetowy, potrzeba rachunku ekonomicznego w funkcjonowaniu podmiotów tychże usług i wzrostu efektywności ich działania. Wzrost zagrożeń cywilizacyjnych wymaga głębokich zmian w ich funkcjonowaniu, a szczególnie istotnych przeobrażeń w ich strukturze organizacyjnej i stopniu wykorzystania zasobów będących w ich dyspozycji.

Wzrost społecznych kosztów procesu transformacji ustrojowej jest również istotnym czynnikiem wymuszającym dalsze zmiany. Niedorozwój tychże usług

oraz ograniczoność w ich reformowaniu jest hamulcem rozwoju gospodarki narodowej. Nadto zarówno ich niedorozwój, jak też infrastruktury społecznej wpływa ujemnie na warunki bytowe i cywilizacyjne ludności.

Stwierdzenie to uzasadnia konieczność odpowiednich przedsięwzięć mających na celu skonstruowanie właściwego modelu zarządzania usługami społecznymi. Chodzi o taki model, który w nowej sytuacji społeczno-ekonomicznej byłby bardziej – niż dotychczas – efektywny i skuteczny w zaspokajaniu popytu na owe usługi. To z kolei warunkuje konieczność podjęcia dwukierunkowych działań, których efektem byłoby skoncentrowanie się:

– na reformie modelu zarządzania tymi usługami, tj. na drożności systemu powiązań różnych podmiotów biorących udział w zarządzaniu nimi,

– na modelu zarządzania w obrębie podstawowych jednostek organizacyjnych owych usług.

W pierwszym przypadku chodzi o system organizacyjnych powiązań podmiotów biorących udział w zarządzaniu usługami, a będących w różnym stopniu zależności wobec siebie i pełniących różnorodne funkcje.

Wskazując na system powiązań pionowych, należy zastanowić się nad celowością zachowania w modelu zarządzania wieloszczeblowej struktury organizacyjnej. Chodzi o zasadność ekonomiczno-finansową i prawną wielości podmiotów występujących, w stosunku do podstawowych jednostek organizacyjnych usług społecznych, w roli podmiotów sterujących. Zmniejszenie ich liczby, a zarazem szczebli organizacyjnych, byłoby korzystne zarówno w wymiarze finansowym, jak też społecznym[12].

Zmieniłoby to pozycję i rolę Centrum oraz ośrodków lokalnych w zarządzaniu. Wzrost kompetencji i odpowiedzialności terenowych organów administracji państwowej i samorządów lokalnych oraz zwiększenie samodzielności jednostek podstawowych wymaga dalszego odejścia od centralnego zarządzania. Wzrastać powinny oddziaływania pośrednie polegające głównie na tworzeniu systemowych uwarunkowań funkcjonowania usług społecznych. Poprzez standaryzację usług, ustalanie typowych wzorców jednostek podstawowych, system zróżnicowanych wzorców konsumpcji, narzędzi polityki ekonomicznej i regulacji bezpośredniej, może sprzyjać zarówno rozpoznaniu popytu na usługi, wzrostowi kompetencji decyzyjnych organów terenowych, jak też wprowadzaniu skutecznych modeli zarządzania i funkcjonowania jednostek podstawowych. Aby więc stworzyć skuteczniejsze mechanizmy działania i efektywniejsze modele zarządzania, trzeba zmienić role Centrum i władz lokalnych[13].

---

[12] W niektórych krajach zachodnich problem ten znalazł swoje pozytywne rozwiązanie. Por.: W poszukiwaniu nowych źródeł i form finansowania kultury, red. S. Golinowska, Warszawa 1991, s. 6-8; M. Dziubińska-Michalewicz, System publicznej opieki zdrowotnej w Hiszpanii, Polityka Społeczna 1993, nr 4, s. 19-21.

[13] Szkoła jako kooperacja, Życie Gospodarcze 1993, nr 39, s. 20.

Z kolei drugi kierunek poszukiwań wiąże się z koniecznością skoncentrowania uwagi na funkcjonowaniu modelu zarządzania podstawowymi jednostkami organizacyjnymi usług społecznych. W systemie zarządzania tymi usługami zajmują one pozycję kluczową. Jednostki te choć w praktyce są podmiotami sterowanymi przez inne ogniwa systemu sterowania, to jednak poprzez swoją działalność sterują one otoczeniem, czyli swoimi usługobiorcami, którymi są również jednostki organizacyjne. Między nimi a podstawową jednostką usług społecznych występują powiązania poziome m.in. informacyjne o charakterze sprzężeń zwrotnych.

W kontekście ich usytuowania niezwykle istotny jest ich model zarządzania, tj. ich funkcjonowanie jako określonej jednostki organizacyjnej. Zarządzanie w tychże jednostkach usług społecznych realizuje się poprzez wykonywanie funkcji planowania działalności i organizowania pracy, a także poprzez motywowanie pracowników do efektywnej pracy oraz kontrolowanie.

Należy jednak zaznaczyć, że w zasadzie wszystkie funkcje zarządzania realizowane są w tych jednostkach organizacyjnych inaczej niż w organizacjach sfery materialnej. I tak w dziedzinie planowania z uwagi na odmienność działań zachodzi konieczność stałego, permanentnego planowania. Wynika z tego, że określona usługa będąca celem danego planu wymaga – jeśli chodzi o jego realizację – konstruowania jakże często kolejnych zadań, warunkujących wykonanie przyjętego planu.

Trzeba pamiętać, że w dziedzinach tych zachodzi częsta i radykalna zmiana planów, co jest nieobojętne dla bieżącej działalności funkcjonujących tu jednostek. Okazuje się przy tym, że planowanie w tych organizacjach oznacza planowanie przyszłości o wielu niewiadomych. Stwarza to konieczność posiadania umiejętności posługiwania się przez pracowników narzędziami planistycznymi. Charakterystyczne jest również i to, że procesy planistyczne w tych jednostkach cechuje duże uspołecznienie. Udział w nich biorą różne gremia społeczne. Istnieje więc społeczne konsultowanie. Nie oznacza to jednak, że w tych jednostkach nie ma miejsca na autorytatywny styl kierowania. Bywa często akceptowany i uznawany za oczywisty[14]. Wynika stąd, że problem funkcji planowania nie jest kwestią jednoznaczną. W nowych warunkach gospodarowania zachodzi więc konieczność poszukiwań skuteczniejszych rozwiązań w tej dziedzinie.

Podobnie wygląda problem funkcji organizowania. Występuje tu – jeśli się bierze pod uwagę podział zadań i czynności – przewaga operatywnego działania. Zmienność zadań owych jednostek wymaga dużej elastyczności. Same natomiast struktury organizacyjne jakże często przypominają struktury macierzowe, w których pracownicy realizują równocześnie i w sposób samodzielny

[14] Por. Z. Knecht, Marketing w zarządzaniu instytucją kultury, Warszawa 1992, s. 145.

wiele programów. Ich powodzenie wymaga wysokich umiejętności i samodzielności działania. Powinno to mieć większy wpływ na ich wynagrodzenie.

W kontekście powyższych stwierdzeń funkcja motywowania wymaga dużego zróżnicowania. Mając na względzie problem efektywności, należałoby inaczej spojrzeć na jej treść. Podobna sytuacja jest w przypadku funkcji kontroli. Jest ona często lekceważona czy nawet zaniechana.

Analizując problem realizacji funkcji zarządzania oraz stylu kierowania, trzeba wskazać na konieczność dostosowania ich do nowych uwarunkowań społeczno-gospodarczych i podjąć działania, by ich realizacja wymuszała zachowanie proefektywnościowe.

Uwagi końcowe

Wskazując na kierunki zmian w modelach zarządzania usługami społecznymi, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii, między innymi na relacje pomiędzy Centrum a władzami lokalnymi oraz na granice uspołecznienia modelu zarządzania. Z uwagi zarówno na kwestię niedoboru w budżetach (państwa i terenowych), jak też wymogi racjonalnego finansowania jednostek organizacyjnych usług społecznych należy zastanowić się nad kwestią komercjalizacji usług i zwiększeniem zakresu działań marketingowych. Wpłynie to niewątpliwie nie tylko na zmiany w strukturach organizacyjnych, ale też na sposób realizacji funkcji zarządzania.

Sumując, dokonujące się zmiany wymagają przyspieszenia reform w usługach społecznych. Ich zakres i treść nie powinny wpływać zawężająco na ich funkcje społeczne. Odwrotnie, mając na względzie cele społeczne i gospodarcze, powinny sprzyjać wymuszaniu zachowań proefektywnościowych. Zmiany w modelu zarządzania tymi usługami, dostosowane do ich specyfiki, w efekcie powinny pozytywnie wpływać na funkcjonowanie gospodarki, państwa i społeczeństwa.