Kazimierz DOBRZAŃSKI

DIAGNOZA INSTRUMENTÓW ZARZĄDZANIA W ORGANIZACJACH USŁUG SPOŁECZNYCH

Uwagi wstępne

Nowe zjawiska i procesy wywołane przechodzeniem od gospodarki dyrektywnej do rynkowej, zauważalne w gospodarce narodowej, nie są obojętne z punktu widzenia zarządzania usługami społecznymi jako całością, a też zgrupowanymi w nich organizacjami usługowymi. Akcentowanie potrzeby przestrzegania zasady efektywnego działania w dokonującym się procesie zmian dotyczy również wspomnianych organizacji.

W nowych realiach społeczno-gospodarczych koniecznością jest więc zwrócenie uwagi na sprawność działania. Dochodzenie do odpowiedniego poziomu sprawności działania tych organizacji jest konsekwencją myślenia globalnego, jest też koniecznością, wynikającą ze złożoności otoczenia usług społecznych.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na uwarunkowania sprawnego działania tychże organizacji poprzez szersze zanalizowanie i zdiagnozowanie instrumentów zarządzania. Należy jednak przy tym pamiętać o swoistej odrębności usług społecznych, o ich różnorodności celu i zakresu działania, stopnia powiązania z rynkiem, jak też oddziaływania na te organizacje określonych oczekiwań społecznych i polityki państwa. Problem ten jest stosunkowo dobrze widoczny w odniesieniu do organizacji usług społecznych działających w dziedzinie oświaty i wychowania. Stąd też analiza instrumentów systemu zarządzania w tychże organizacjach pozwala odnieść wyciągnięte wnioski w zasadzie do ogromnej większości organizacji działających w sektorze publicznym, w mniejszym natomiast stopniu w niepublicznym.

1. Organizacje oświatowe, ich usytuowanie

W usługach społecznych w zakresie oświaty i wychowania aktualnie ma się do czynienia z wielością różnych organizacji i szczebli ich podporządkowania, jak też nadzoru merytorycznego. Chcąc więc określić miejsce typowej, a zarazem podstawowej organizacji oświatowej w systemie oświaty, należy zastosować podejście systemowe jako najbardziej przydatne[1]. Definicja systemu wskazuje, że ma się do czynienia z konkretną zbiorowością jednostek organizacyjnych jako części składowych, znajdujących się w ustalonym, tj. uporządkowanym stosunku do siebie. Stwierdzenie to zwraca uwagę na znaczenie drożności systemu i występujące hierarchiczne zależności.

Z istoty funkcjonującego systemu oświaty wynika powszechne prawo obywateli do nauki, a także podstawowe założenia dotyczące organizacji i funkcjonowania szkolnictwa w Polsce. Do najważniejszych założeń należy zaliczyć: powszechność szkolnictwa podstawowego, państwowość szkół i placówek oświatowo-wychowawczych, ich świeckość, a też bezpłatność nauczania oraz pomoc materialną państwa[2]. Z owych założeń wynika konieczność zapewnienia elastyczności, drożności i możliwości szerokiego profilu kształcenia i to w zasadzie ustawicznego.

W strukturze systemu oświaty wyróżnić można aparat administracji oświatowej, tj. organy i urzędy państwowe, a także aparat szkolny, czyli szkoły podstawowe, zasadnicze zawodowe, średnie, specjalne oraz wyższe. Występują tu też takie instytucje, jak: placówki oświatowo-wychowawcze prowadzące działalność pozaszkolną i opiekuńczą oraz zakłady pracy i organizacje społeczne, o ile prowadzą działalność kształceniową i wychowawczą. Ostatnim elementem struktury systemu oświaty są rodzice i opiekunowie uczących się.

Dodać należy, że struktura systemu oświaty jest wieloszczeblowa i hierarchicznie uporządkowana. Równocześnie występują tu różnorakie zależności o charakterze funkcjonalnym i hierarchicznym. Bez względu na szczebel i pełnione funkcje zależności te wpływają na określone więzi pomiędzy składnikami tego systemu, czyli jednostkami organizacyjnymi. Umożliwiają osiąganie celów systemu, a także tworzą warunki do realizacji celów konkretnych jednostek organizacyjnych. Dotyczy to w całej rozciągłości or-

---

[1] Zgodnie z ustawą z 7 IX 1991 r. należy posługiwać się terminem „system oświaty", a nie „system oświaty i wychowania". Por. Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425, s. 1277.

[2] Zasada państwowości nie wyklucza istnienia innych, niż państwowe, szkół i placówek wychowawczych. Ich istnienie i działanie wymaga uprzedniej zgody państwa. Poddane one są też nadzorowi właściwego organu państwowego.

ganizacji zajmujących się bezpośrednio procesem nauczania i wychowania, ale odnosi się także do różnych placówek prowadzących działalność pozaszkolną, opiekuńczą i kształceniową.

W systemie oświaty podstawowymi jednostkami organizacyjnymi są szkoły oraz różne placówki oświatowo-wychowawcze[3]. Nie negując znaczenia tak różnych organów administracji państwowej, jak też oświatowych urzędów administracji, szczególną pozycję zajmują kuratoria oświaty wraz z kuratorami, a także prezydenci, burmistrzowie i wójtowie wraz ze swoimi urzędami. Ich szczególna pozycja wynika stąd, że w przypadku kuratora oświaty, jako terenowego organu rządowej administracji specjalnej, odpowiada on za stan oświaty na swoim terenie. Sprawuje m.in. nadzór merytoryczny, a także jest organem wyższego stopnia w stosunku do decyzji wydawanych przez dyrektora szkoły publicznej, jeśli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W zakres działania kuratorów oświaty wchodzą też pewne uprawnienia koordynacyjne w stosunku do szkół i podmiotów je prowadzących, jak również współudział w wykonywaniu nadzoru pedagogicznego w stosunku do szkół prowadzonych przez osoby zarówno prawne i fizyczne, jak też gminy i związki komunalne. Natomiast organom terenowym w odniesieniu do oświaty przypada m.in. obowiązek kierowania działalnością podporządkowanych im szkół i placówek oświatowo-wychowawczych oraz zapewnienia im lokali, wyposażonych w pomoce naukowe, urządzenia itp. środki materialne i finansowe. Oznacza to, że o warunkach lokalowych i materialnych szkół, warunkujących realizację programów nauczania i innych zadań statutowych, decyduje terenowy szczebel władzy. W wypadku przejęcia szkół i innych placówek przez jednostki terytorialne stopień zależności między nimi jest większy.

Powyższe uwagi wskazują, że podstawowe jednostki organizacyjne systemu oświaty, czyli szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, są uzależnione zarówno od organizacji oświatowych wyższego szczebla, jak też od administracji terenowej. Oznacza to uzależnienie merytoryczno-pedagogiczne i materialne. Podwójna zależność jest rezultatem wzrostu roli władzy terenowej (samorządu lokalnego) w zarządzaniu tymi organizacjami, a zarazem postępującej decentralizacji w systemie zarządzania oświatą. Dotyczy to tak kwestii współudziału w nadzorze pedagogicznym, jak i zarządzania tymi jednostkami. Pozwala to szerzej uwzględniać interesy lokalne w polityce oświatowej państwa.

---

[3] W układzie pionowym organizacje te, z wyjątkiem tych, które są zgrupowane w innych resortach, podlegają organom administracji państwowej i oświatowym urzędom administracyjnym. Usytuowanie organów i urzędów oświatowych wskazuje na istnienie elementów decentralizacji w ich pozycji prawnej. Por. Ustawa o systemie oświaty z 7 IX 1991 r., Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425.

Omawiane jednostki organizacyjne, prowadzone zarówno przez ministrów i inne organa administracji rządowej, jak też gminy i związki komunalne, są „jednostkami budżetowymi lub zakładami budżetowymi"[4]. Stwierdzenie, że są one prowadzone przez różne podmioty, ułatwia dokonanie ich pogrupowania ze względu na usytuowanie i przedmiot działania oraz sposób korzystania z ich działalności usługowej.

Posługując się kryterium usytuowania, wyróżnić można zakłady znajdujące się w gestii rad, organizacji zawodowych, młodzieżowych, spółdzielczych, społecznych, a także osób prawnych i fizycznych. Z kolei kryterium przedmiotowe wskazuje na istnienie zakładów różniących się między sobą rodzajem działalności oświatowej. Zalicza się do tej grupy te jednostki organizacyjne, które m.in. zajmują się wychowaniem przedszkolnym, działalnością kształceniową, wychowawczą o różnym poziomie i zakresie, prowadzą też działalność pozaszkolną i pozalekcyjną oraz opiekuńczo-wychowawczą. Uzupełniając powyższą kwestię należy dodać, że jeśli chodzi o kryterium sposobu korzystania, można wyróżnić zakłady, z których korzystanie jest obowiązkowe oraz takie jednostki organizacyjne, w których krąg uczestników jest ograniczony. Do tej grupy zalicza się też te zakłady, których działalność jest ogólnodostępna, natomiast korzystanie z niej nie jest obowiązkowe.

Tak duże zróżnicowanie owych zakładów wskazuje na ich specyfikę i miejsce nie tylko w systemie oświaty, ale też w systemie funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i państwa. Zarówno owa odrębność, jeśli chodzi o specyfikę działania, jak też konieczność zapewnienia im odpowiednich warunków funkcjonowania, tak co do przedmiotu działania, jak i rodzaju odbiorcy działań usługowych, nie są obojętne z punktu widzenia skutecznego zarządzania nimi i ich struktury organizacyjnej.

2. Organizacje – ich charakterystyka i funkcjonowanie

Zasadnicze zadania zakładów oświatowych – co w przypadku szkoły jest bardzo widoczne – sprowadzają się do obowiązku prowadzenia działalności dydaktyczno-wychowawczej oraz sprawowania opieki nad dziećmi i młodzieżą[5]. Działalność ta prowadzona jest z różną intensywnością i w różnym za-

[4] Prowadzą one gospodarkę finansową na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Por. Rozporządzenia Ministra Finansów z 8 V 1991 r. w sprawie zakładów budżetowych (Dz.U. 1991, nr 42, poz. 183) oraz Ustawa o systemie oświaty z 7 IX 1991 r., rozdz. 7, s. 1289.

[5] Dalsze rozważania koncentrować się będą wokół zarządzania szkołą.

kresie. Wynika to ze statutu danego zakładu i jego misji. Tak więc określone działania wynikają z istoty samego zakładu oświatowego. Ich realizacja wymaga prowadzenia działalności administracyjnej, usługowej oraz gospodarczej, ostatnio dość szeroko pojętej. Tak zróżnicowane działania są nieodzowne z punktu widzenia konieczności współdziałania z innymi jednostkami organizacyjnymi otoczenia, jak też wynikają m.in. z potrzeb socjalnych własnych pracowników i uczniów. Owe przedsięwzięcia, jako nieodzowne i służebne w stosunku do podstawowych, umożliwiają sprawną i efektywną realizację podstawowych zadań danego zakładu i jego misji.

Działania te oraz konieczność wypełnienia swojej misji przesądzają, że owe jednostki organizacyjne są względnie samodzielne. Wyposażone w trwale wydzielony kapitał rzeczowy i osobowy, jako niezbędny i warunkujący wykonanie ciążących na nich zadań, mają możliwość nawiązywania stosunków administracyjno-prawnych. Inaczej ujmując, szkoły jako jedne z bardzo ważnych instytucji cywilizacji ludzkiej są organizacjami składającymi się z ludzi oraz aparatury, środków i narzędzi, którymi ludzie w nich pracujący posługują się dla osiągnięcia ich celów.

W porównaniu z organizacjami produkcyjnymi, handlowymi czy też usługowymi daje się zauważyć ich odrębność w sferze czysto organizacyjnej oraz w sferze społecznej. Ma to duży wpływ na sposób zarządzania tymi jednostkami, wymaga też właściwego doboru instrumentów oddziaływania.

Podkreślając ich specyfikę w płaszczyźnie organizacyjnej, należy zwrócić uwagę na ich cele. Są one nie tylko wielorakie, jak np. kształcenie, wychowanie, opieka nad uczniami itp., ale też długodystansowe. Generowane przez różne podmioty[6], mogą być wewnętrznie sprzeczne poprzez fakt gry interesów ich autorów. Należy przy tym dodać, że możliwość rozbieżności interesów utrudnia skuteczne działanie, ogranicza przewidywalność zachowań owych podmiotów, a tym samym sprzyja pojawianiu się niepewności i ryzyka w działaniu tych organizacji.

W porównaniu z organizacjami sfery materialnej jednostki oświatowe cechują się zdecydowaną przewagą czynnika ludzkiego nad rzeczowym. Przewaga tego czynnika, uważanego za niezbędny kapitał w procesie funkcjonowania owych jednostek, jest znacznym utrudnieniem w kierowaniu nim. Ma się bowiem do czynienia – w zależności od siły owego kapitału ludzkiego – z emocjonalnością jego zachowania się, z możliwością jego oporu na każdym prawie etapie podejmowania decyzji, szczególnie o charakterze innowacyjnym.

---

[6] Są nimi państwo, społeczności lokalne, rodzice uczniów, nauczyciele, a także sami uczniowie. Por. **I. Król, J. Pielachowski**, Organizacja i kierowanie szkołą, Poznań 1994, s. 128.

Charakterystyczne dla analizowanych jednostek jest ich tworzywo. Oryginalność i niepowtarzalność owego tworzywa, czyli osobowości ucznia wyrażającej się we własnych celach motywacyjnych i postawach, zmusza owe organizacje do ciągłego poszukiwania indywidualnych metod i motywacji działania. Chodzi w tym przypadku o bardziej niż dotąd skuteczne oddziaływanie, tym bardziej że często nie ma się wpływu na dobór, a także jakość owego tworzywa.

Postępujące zmiany cywilizacyjne oraz wielość podmiotów oddziałujących na owe tworzywa zmusza analizowane organizacje nie tylko do poszukiwania nowych wzorów osobowych i systemów wartości, ale także do porządkowania informacji oraz minimalizacji ujemnego wpływu zewnętrznych czynników. Koniecznością jest więc poszukiwanie nowych treści i form przekazywania wiedzy. Zmusza to kierownictwo organizacji oświatowych do ciągłego ich uwzględniania w nowych programach i procedurach działania.

Na efekt końcowy działania podstawowych organizacji oświatowych zdecydowanie największy wpływ ma kadra pedagogiczna. Jej kwalifikacje i postawy moralne są czynnikami silnie oddziałującymi na uczniów. Nadto ich indywidualność i to, że w zasadzie, pełniąc funkcje dydaktyczne, są równocześnie kierownikami zespołów, klas, oznacza dla kierownictw owych jednostek konieczność poszukiwania stosownej strategii postępowania z nimi. Znajomość ich psychiki i wewnętrznej motywacji działania pomaga kierownictwu danej jednostki w znalezieniu właściwego stylu kierowania nimi. Nieznajomość tego lub lekceważenie mogą ujemnie zaważyć na skuteczności działania. Wymaga to odpowiedniego przygotowania kierownictwa do zarządzania podległymi mu placówkami, tym bardziej że skuteczność działania owych jednostek organizacyjnych zależy od stopnia zintegrowania pracowników i kierownictwa w realizacji przyjętych zadań.

Efekt końcowy, który zresztą jest nie w pełni wymierny, zależy też od siły nacisku otoczenia zarówno społecznego, technicznego i informacyjnego, jak i kulturowego. Można zauważyć wzrost nacisku społeczności lokalnej, a tym samym rodziców i uczniów zainteresowanych demokratycznym klimatem. Uważa się, że owe jednostki organizacyjne powinny być otwarte dla każdego, bez względu na płeć, rasę, religię, przekonania polityczne czy pozycję społeczną. W nowej sytuacji, tj. w procesie przechodzenia do gospodarki rynkowej, przyjmuje się, że jest to właściwy sposób przygotowania młodego człowieka do demokratycznego sposobu życia w społeczeństwie.

W kontekście powyższego postuluje się, by owe organizacje wychowywały do współodpowiedzialności i gotowości do współpracy, a także w procesie dydaktycznym bardziej wiązały swoje programy z życiem, tj. by silniej reagowały na otoczenie. Dokonujące się zmiany w systemie społeczno-go-

spodarczym i politycznym kraju wymagają dużej efektywności ze strony podmiotów systemu oświaty. To z kolei wymaga nowych rozwiązań w istniejącym modelu zarządzania nimi[7].

Akcentując potrzebę większej skuteczności działania tychże organizacji, należy zwrócić uwagę na sam proces zarządzania nimi w warunkach postępujących zmian systemowych, tym bardziej że wskazane poprzednio odrębności w sferze organizacyjnej i społecznej można traktować jako swoiste uwarunkowania zarządzania. Ich niejednorodność i niejednoznaczność oddziaływania sprawiają, że proces zarządzania organizacjami oświatowymi, czyli jednostkami i zakładami budżetowymi, jest stosunkowo złożony. Jest on wypadkową tychże odrębności, czyli uwarunkowań ich działania, a nadto relacji pomiędzy władztwem państwowym a zakładowym. Stąd też proces zarządzania w zakładach oświatowych, rozumiany jako ustalanie celów i powodowanie ich osiągnięcia, jest – jeśli chodzi o zakres decyzyjny kierownictwa i dobór przez nie instrumentów zarządzania – dość ograniczony[8].

3. Funkcje i instrumenty zarządzania

W zakładach oświatowych (i nie tylko) funkcjonuje wiele organów jako współuczestników procesu zarządzania. Ich uprawienia – dotyczy to m.in. kierownictwa zakładu, rady pedagogicznej, rady rodziców, rady szkoły, samorządu uczniowskiego – są dość zróżnicowane. Wynikają one w całości z władztwa państwowego. Część uprawnień władczych organów zakładu stanowi tzw. władztwo zakładowe, polegające na możliwości jednostronnego kształtowania przez nie sytuacji prawnej uczniów i wychowanków. Zakres i intensywność wykorzystania tegoż władztwa zależy od rodzaju zakładu. Nadto decydują o nim tak przepisy ogólne prawa oświatowego, dotyczące np. organizacji i funkcjonowania danej jednostki, jej programów i planów działania oraz kodeksu ucznia, jak i przepisy wewnętrzne danego zakładu.

Wynika stąd, że stosownie do swoich uprawnień i w ramach swego władztwa zakładowego poszczególne organa władzy biorą w sposób pośredni i bezpośredni udział w zarządzaniu daną jednostką. Zarządzanie to realizuje się poprzez wykonywanie określonych funkcji, tj. planowanie działalności

[7] Zob. **K. Dobrzański**, Model zarządzania usługami społecznymi, w: Przeobrażenia systemów kierowniczych w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, Poznań 1994, s. 7-21.

[8] Odnosi się to również do innych jednostek usług społecznych. Przykładem tego mogą być m.in. jednostki organizacyjne świadczące usługi z zakresu kultury i sztuki. Por. **Z. Knecht**, Marketing w zarządzaniu instytucją kultury, Warszawa 1992, s. 31 i n.

i organizowanie pracy, a także motywowanie pracowników i uczniów do efektywnej pracy oraz kontrolowanie ich działań.

Na zakres i skuteczność realizowanych funkcji zarządzania duży wpływ mają organa władcze zewnętrzne, a szczególnie centrum decyzyjne[9], które ustalając ogólne zasady gry, posługują się tak instrumentami o charakterze ekonomicznym i pozaekonomicznym, jak również organizacyjnym. Ich oddziaływanie w sposób bezpośredni czy pośredni wpływa na zachowanie się nie tylko zakładu oświatowego, ale też poszczególnych jego organów. W efekcie ich oddziaływania w obrębie organizacji oświatowej realizowane są władztwa: pedagogiczne, porządkowe i służbowe. Wynikają one z istoty nauczania i wychowania oraz z uprawnień władczych organów zakładu wobec jego pracowników, uczniów i wychowanków.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że ustalone w sposób ogólny zasady gry, określające pożądany sposób zachowania się poszczególnych organizacji oraz siłę oddziaływania na nie instrumentów zarządzania, zmuszają je do wyboru konkretnej taktyki czy też strategii postępowania. Stosownie do złożoności i zakresu swoich zadań oraz warunków ich realizacji i zasobności w niezbędny materiał usługowy, wspomniane jednostki organizacyjne w sposób świadomy i celowy dobierają metody i instrumenty ich realizacji. Uwidacznia się to wyraźnie w sposobie wykonywania wspomnianych już funkcji zarządzania.

Analiza sposobu ich realizacji wskazuje na wielość i różnorodność wykorzystywanych instrumentów zarządzania nie tylko w zakładach oświatowych[10], ale również w innych organizacjach usług społecznych.

W organizacjach oświatowych, podobnie jak i w innych jednostkach usług społecznych, występuje konieczność planowania ich przyszłej działalności. Efektem funkcji planowania są liczne plany – jako instrumenty zarządzania – różniące się między sobą zakresem czasowym i merytorycznym oraz stopniem konkretności. Szczególnie należy zwrócić uwagę na takie rodzaje planów, jak m.in. plan nauczania szkoły, plan pracy rad, np. pedagogicznej, rodziców itp., plan tygodniowy, plan nauczania w trudnych warunkach, a także plan finansowy czy plan wydatków. Ta mnogość planów – jako instrumentów oddziaływania – świadczy o dużej i bardzo zróżnicowanej działalności planistycznej. Wymaga od kadry kierowniczej, nauczającej i administracyjno-gospodarczej dużych umiejętności.

Szczególnym rodzajem planu jest roczny plan pracy np. szkoły. Dowodzi on, że tradycyjną jednostką czasu jest rok szkolny. Winien on odpowiedzieć

---

[9] Zob. Zarządzanie turystyką, pod red. **A.S. Kornak**, Warszawa 1994, s. 84.

[10] Podzielić je można, jeśli chodzi o zasięg i siłę oddziaływania, na ogólne i szczegółowe oraz na obligatoryjne i fakultatywne.

na kilka pytań, m.in. jak spożytkować dyspozycyjny roczny czas, by osiągnąć postęp w funkcjonowaniu danej organizacji, a też jak najlepiej realizować cele długofalowe.

Jednak aby plan pracy, jako istotny instrument i akt twórczego myślenia kierownictwa danego zakładu i gremiów z nim współdziałających, był pomocny w kierowaniu jednostką organizacyjną, winien on odpowiadać trzem wymogom. Po pierwsze cele na najbliższy okres powinny być sformułowane w sposób jasny i konkretny. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdy kierownictwo zakładu wyraźnie uświadomi sobie, do czego dąży i o ile przyszły stan rzeczy powinien być lepszy ewentualnie nowy w stosunku do aktualnego.

Po drugie cele sformułowane w planie powinny cechować się realnością. Oznacza to, że należy konfrontować wybrane cele z posiadanymi w przyszłości możliwościami ich realizacji i to zarówno osobowymi, finansowymi, jak i organizacyjnymi. Praktyka planowania w wielu organizacjach usług społecznych wskazuje, że wybrane cele, z braku możliwości ich realizacji, nie zawsze były możliwe do osiągnięcia. Dowodzi to, że wybór celów jest trudną i odpowiedzialną decyzją, a w warunkach rosnącej ograniczoności środków niezbędnych do realizacji zwiększa się stopień nieskuteczności owej działalności planistycznej. Należy więc unikać myślenia woluntarystycznego w kierowaniu organizacjami.

Warto przy tym wskazać na trzeci wymóg prakseologiczny. Chodzi bowiem o to, że za realizację przyszłych celów odpowiada cała organizacja. Tak więc jedynie wspólnota realizowanych działań jest swoistą gwarancją powodzenia. Jednakowoż, gdy ma miejsce działanie zespołowe, należy pamiętać o potrzebie rzetelnego sprawdzenia efektu końcowego i dokonania po upływie konkretnego czasu właściwej oceny. Błędem w kierowaniu organizacją jest albo niedostrzeganie potrzeby kontroli, albo jej lekceważenie. Taki sposób podejścia do konieczności sprawdzenia i rozliczenia sposobu realizacji celów, a także oceny stopnia odpowiedzialności za realizację jednostek fizycznych czy też zespołów pracowniczych, jest jedną z przyczyn nieskuteczności owego instrumentu zarządzania. Jest to zjawisko dość często spotykane, zwłaszcza gdy niektóre cele są w sposób odgórny narzucone przez jednostki zwierzchnie czy też wymuszone przez otoczenie. Skuteczność planu jako instrumentu podważa to, że sformułowanym celom nie towarzyszą wystarczające środki ich realizacji, jak też występują opóźnienia w terminach ich finansowania[11].

---

[11] Współczesność cechuje się względnie dużą niestabilnością decyzji zmieniających, np. w ciągu roku, wielkość przydzielonych kwot, a nieraz sposobu ich wydatkowania. Por. **I. Król, J. Pielachowski**, Organizacja i kierowanie szkołą. Narzędzia i techniki dyrektora szkoły, Warszawa – Poznań 1993, s. 188.

Instrumentami zarządzania, będącymi wynikiem organizowania jako kolejnej funkcji zarządzania, są m.in. statut organizacji, różnego rodzaju regulaminy i instrukcje szczegółowe, a też opracowane zadania i zakresy odpowiedzialności poszczególnych pracowników. Dość specyficznym dokumentem, w przypadku organizacji oświatowej, jest arkusz organizacji szkoły, opracowany przez jej dyrektora na podstawie planu nauczania oraz planu finansowego. Określa się w nim liczbę pracowników wraz z liczbą stanowisk kierowniczych, ogólną liczbę godzin przedmiotów i zajęć obowiązkowych, a też nadobowiązkowych, finansowanych ze środków przydzielonych przez organ prowadzący szkołę.

Wskazując na instrumenty organizacyjne zarządzania, należy zwrócić uwagę na strukturę wewnętrzną organizacji. Określona ramowym statutem, nadanym przez dany resort, jest dostosowana do konkretnych celów i zadań stojących przed daną organizacją. Stąd też, ujmując szerzej, struktury organizacyjne jednostek usług społecznych są bardzo zróżnicowane z uwagi na ich specyfikę działania.

Jednak analizując ich struktury organizacyjne, można jedynie wskazać na pewne typowe rozwiązania, będące wynikiem uwzględnienia w trakcie ich budowy zasad jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności, istnienia organów kolegialnych, zarówno współdecydujących, jak i opiniodawczych, a także włączenia w proces zarządzania daną organizacją, np. w wypadku szkoły, jej użytkowników, czyli uczniów i wychowanków oraz ich rodziców i opiekunów.

Analizując rolę struktury organizacyjnej, jej miejsce w systemie zarządzania organizacją, należy zwrócić uwagę na formalnie duży zakres kompetencji i odpowiedzialności dyrektora (kierownika) organizacji. W odniesieniu do organizacji oświatowej zasada jednoosobowego kierownictwa, wynikająca z art. 7 Karty Nauczyciela oraz struktury organizacji, oznacza pełną jego odpowiedzialność za całokształt działalności danego zakładu[12].

Jego zakres uprawnień pozwala na kierowanie i organizowanie całej działalności kształceniowej, wychowawczej, opiekuńczej oraz administracyjno-obsługowej danego zakładu. Jest on nadto reprezentantem tejże organizacji, ma też prawo wystawiania stosownych dokumentów. Dodać należy, że szczegółowe jego obowiązki określa statut organizacji, uwzględniając specyfikę działania danej organizacji. Stąd też w zależności od rodzaju działalności usługowej szczegółowe obowiązki dyrektora (kierownika) mogą się znacznie różnić.

---

[12] Ustawa z 26 I 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. 1982, nr 3 poz. 19; nr 25, poz. 187, zmiana Dz. U. 1982, nr 31, poz. 214). Zob. też Ustawę z 7 IX 1991 r. o systemie oświaty (art. 39).

Mimo stosunkowo szerokiego zakresu uprawnień i dominacji w procesie zarządzania jednostką organizacyjną pozycję jego częściowo ograniczają działające w obrębie danej organizacji różnego typu ciała kolegialne, będące częścią struktury organizacyjnej zakładu. Ich występowanie w postaci m.in. rady pedagogicznej czy też innych rad i komitetów jest wyrazem udziału w zarządzaniu czynnika społecznego. Rola ich jest stosunkowo duża, np. rada pedagogiczna w przypadku zakładu oświatowego ma określony wpływ na powoływanie i odwoływanie dyrektora (kierownika) danej organizacji. Jako stały, kolegialny i współkierujący organ w ramach swoich uprawnień rozpatruje ona, ocenia oraz rozstrzyga sprawy związane z całokształtem działania danej jednostki.

Innymi instrumentami zarządzania, bedącymi wyrazem uspołecznienia organizacji usług społecznych, są w oświacie i wychowaniu rady rodziców i samorząd uczniowski. Działają one zgodnie z postanowieniami przyjętych statutów. Powoływane są dla zapewnienia stałego i zorganizowanego współdziałania rodziców i dzieci w realizacji statutowych działań danej organizacji.

W porównaniu z oświatą, w innych organizacjach tego typu organy nie występują. Wynika to z innego rodzaju działań. Niemniej istnieją możliwości powoływania nowych ciał kolegialnych w organizacjach usług społecznych, co może być korzystne dla procesu zarządzania.

W kontekście powyższych stwierdzeń nie mniej istotnymi funkcjami zarządzania są motywowanie, kontrolowanie, a także możliwość prowadzenia stosownej polityki kadrowej. Instrumentami, które można wykorzystać w tego rodzaju działaniach, są m.in.: sposób oceny pracy pracownika, płace i siatka płac, sposób powoływania, awansowania, nagradzania, odwoływania czy też zwalniania pracownika, a nadto konieczność stałej i merytorycznej kontroli działań pracowniczych.

W tej grupie działań, mając na względzie skuteczność funkcjonowania organizacji, istnieje możliwość wykorzystania różnych instrumentów oddziaływania. Są nimi, stosowane w zależności od stylu kierowania organizacją i wrażliwości jej uczestników, zarówno instrumenty o charakterze ekonomicznym, jak też moralnym i formalnoadministracyjnym[13]. W dużym stopniu są one wynikiem działania stosownych przepisów ogólnych i wewnętrznych. Z punktu widzenia motywowanych, mimo rozległości instrumentów oddziaływania, instrumenty o charakterze ekonomiczno-płacowym czy też materialno-uznaniowym są mało skuteczne z uwagi na ich siłę motywacyjną. Powodem tego jest ograniczoność środków finansowania w tychże organizacjach i działanie tzw. siatki płac.

[13] **A. Sajkiewicz**, Płaca instrumentem kierowania, „Przegląd Organizacji" 1994, nr 6, s. 33.

Ukształtowany w poprzednim okresie model siatki wynagrodzenia zasadniczego, uzależniający dochody pracownicze jedynie od stażu pracy i wykształcenia, nadal wywołuje wiele rozbieżnych opinii. Jednakowoż aktualne rozstrzygnięcia stwarzają (np. kierownictwu organizacji szkolnej) możliwość premiowania jakości w postaci podwyższenia stawki zasadniczego wynagrodzenia o 20%, a w szkołach prowadzonych przez gminę lub inną osobę prawną czy też fizyczną aż o 50%. Niemniej możliwości stosowania tego instrumentu są mocno uzależnione od wielkości przyznanych tejże jednostce środków na wynagrodzenia. Oznacza to, że mimo istniejących uprawnień kierownictwo danej organizacji jest ograniczone w stosowaniu tegoż instrumentu wielkością przydzielonych środków. Podobnie wygląda problem funduszu socjalnego – choć administruje nim z mocy prawa dyrektor (kierownik), wykorzystanie jego wzbudza wiele konfliktów i nieporozumień[14].

4. Utrudnienia w realizacji polityki kadrowej

Szczególną rolę w systemie kierowania organizacją odgrywa dyrektor (kierownik). Jest on odpowiedzialny za organizację i kierowanie całym zespołem pracowniczym. Trafność podejmowanych przez niego decyzji kadrowych, ich akceptacja społeczna, a także zgodność z aktualną regulacją formalnoprawną przyczyniają się w dużym stopniu do powodzenia przedsięwzięć realizowanych przez organizację. Mając na względzie skuteczność działania, szczególnie newralgiczną kwestią w procesie zarządzania jest problematyka kadrowa.

Dotychczasowe regulacje formalnoprawne, krytykowane z powodu ich małej przydatności w reformowanej gospodarce, zostały znacznie zmienione. Nowe natomiast zwiększyły uprawnienia kadrowe kierownictwa organizacjii. Oznacza to po pierwsze wzrost decentralizacji, a po drugie – wzmocnienie pozycji organu zarządzającego daną organizacją. Odpowiada on za właściwą realizację polityki kadrowej w obrębie organizacji, a także za jej zgodność z odpowiednią polityką ogólnoresortową. Wynika z tego możliwość i konieczność podejmowania konkretnych decyzji kadrowych w stosunku do zatrudnionych pracowników, zarówno pedagogicznych, jak i administracyjno-ekonomicznych[15].

[14] Zob. **I. Król, J. Pielachowski**, Organizacja i kierowanie szkołą. Poradnik – Informator dyrektora szkoły, Warszawa – Poznań 1993/1994, s. 122.

[15] Dodać należy, że choć postępowanie kadrowe od strony formalnoprawnej jest różne dla obu grup pracowniczych, jako wynik odmiennych regulacji prawnych, to równocześnie ma ono wiele wspólnych elementów.

Nie mniej ważnym działaniem, powodującym reperkusje kadrowe, jest kontrola i nadzór nad realizacją działań pracowniczych. Sprowadza się to do konieczności podejmowania rutynowych i strategicznych decyzji. W praktyce na co dzień te pierwsze przeważają. Trafność i niekonfliktowość owych decyzji wymaga po pierwsze dużych umiejętności systemowego myślenia i dokonywania analizy uwarunkowań, a po drugie – podejmowania szybkich i ekonomiczno-społecznie uzasadnionych rozwiązań.

Obserwując zachowanie się kierownictwa organizacji usług społecznych, jak też pracowników w nich zatrudnionych należy zaznaczyć, że w zasadzie pracownika umysłowego, a ta grupa przeważa w tych organizacjach, nie powinno się poddawać zbyt ścisłemu i szczególnemu nadzorowi[16]. To samo dotyczy kierujących tymi organizacjami. Podkreśla się przy tym, że poprzez dobieranie właściwych instrumentów zarządzania należy podwładnym pomagać w kierowaniu sobą. Stąd też instrumenty motywacyjne, a także sposób doboru, rozstawienia, kształcenia i awansowania pracowników powinny sprzyjać wzrostowi efektywności ich działania.

Analiza instrumentów zarządzania w odniesieniu do szkoły jako podstawowej organizacji usług społecznych wskazuje na wielość i dużą ich różnorodność. Ich rozpoznanie oraz umiejętność doboru i wykorzystania zależą od osobowości kierownika i podwładnego, warunków zarządzania i specyfiki działania organizacji. Podkreślić należy, że powinny one odpowiadać potrzebom i możliwościom ich zastosowania. Nie wolno natomiast nie liczyć się z realiami, tj. dążyć do zastosowania wybranych instrumentów ze świadomością ich zerowej skuteczności. Przesądza to o ich małej skuteczności, co z punktu widzenia kierownictwa organizacji uwidacznia się w dużym utrudnieniu jego działania, a w konsekwencji w słabej skuteczności zarządzania. Przyczyną tego jest m.in. mała sprawność systemu bodźców, a szczególnie trybu nagradzania i wyróżniania pracowników, zbyt duża liczba obowiązujących aktów normatywnych i wytycznych władz wyższego szczebla oraz nieadekwatności wielu obowiązujących przepisów w stosunku do możliwości ich wdrożenia. Absorbuje to w stosunkowo dużym stopniu kierownictwo zakładu, wymaga podejmowania wielu czasochłonnych działań związanych z planowaniem i organizowaniem pracy oraz nadmierną sprawozdawczością. W efekcie ma się do czynienia z przeformalizowaną organizacją i fikcyjnymi nieraz rozwiązaniami. Przykładem tego jest, w odniesieniu do szkoły, sporządzanie planu finansowego. Kierownictwo organizacji szkolnej w momencie podjęcia ważnej decyzji finansowej nie jest pewne odpowiedniego jej zabezpieczenia finansowego.

---

[16] Por. **P.F. Drucker**, Menedżer skuteczny, Kraków 1994, s. 16.

Ocena strony formalnej możliwości wykorzystania dostępnych kierownictwu instrumentów wskazuje na nierównowagę pomiędzy uprawnieniami i stopniem odpowiedzialności. Nad uprawnieniami i kompetencjami znacznie przeważają zadania, obowiązki i odpowiedzialność. Taki stan rzeczy należy uznać za nieprawidłowy i niezgodny z ogólnymi wymogami sprawnej organizacji[17]. Utrudnia on pracę kierownictwu organizacji, nadto wobec słabości instrumentów motywacyjnych ujemnie wpływa na stopień wykorzystania kapitału ludzkiego. W ostateczności powoduje małą skuteczność systemu zarządzania.

Uwagi końcowe

Przemiany zachodzące w systemie gospodarki narodowej, będące wyrazem poszukiwań nowego, bardziej efektywnego modelu zarządzania, oznaczają potrzebę ciągłego diagnozowania stosowanych instrumentów kierowania organizacją usług społecznych. Wzrost decentralizacji w zarządzaniu organizacjami sprzyja większej elastyczności w stosowaniu odpowiednich instrumentów i metod zarządzania. Wiąże się z tym potrzeba określonych uprawnień i odpowiedzialności, a także spowodowania, by w szerszym stopniu stosować właściwe dla danego szczebla zarządzania instrumenty. Potrzebne są dalsze określone zmiany regulacyjne. Wyzwania rozwojowe związane z przechodzeniem do gospodarki rynkowej formułują nowe zadania dla tychże organizacji i ich kierownictwa. Potrzebna jest w coraz większym stopniu głębsza wiedza o istocie instrumentów zarządzania, a także o działaniu zwanym controllingiem i o skutecznym menedżeringu.

---

[17] **S. Kowalewski**, Nauka o administrowaniu, Warszawa 1975, s. 28.