

**Akademia WSB**

Dąbrowa Górnicza, Cieszyń, Olkusz, Żywiec, Kraków

**Wydział Nauk Stosowanych**

**mgr Leszek Zelek**

**KONCEPCJA MENEDŻERSKIEGO ZARZĄDZANIA  
JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI  
POMOCY SPOŁECZNEJ**

**Autoreferat pracy doktorskiej napisanej pod kierunkiem:  
dr hab. Bernarda Ziębickiego, prof. UEK**

**Promotor pomocniczy:  
dr Magdalena Wróbel**

**Dąbrowa Górnicza 2021**

## Spis treści

<b>1. Przesłanki wyboru tematu pracy .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Cele pracy i hipotezy badawcze .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Przebieg badań i struktura pracy .....</b>	<b>7</b>
<b>4. Wyniki badań w kontekście hipotez badawczych .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Wnioski z badań .....</b>	<b>18</b>
<b>6. Kierunki dalszych badań.....</b>	<b>22</b>
<b>7. Wartość dodana pracy.....</b>	<b>23</b>
<b>8. Plan pracy .....</b>	<b>25</b>

## 1. Przesłanki wyboru tematu pracy

Stosowane w obszarze pomocy społecznej metody i narzędzia zarządzania nie są adekwatne do dynamicznie zmieniających się trendów w zarządzaniu publicznym, tym samym obniżają jakość świadczonych usług.

Niski poziom sprawności organizacyjnej jednostek pomocy społecznej jest następstwem zmian zachodzących w świecie, do których zaliczyć należy m.in.: migracje, terroryzm, depopulację, postęp naukowy oraz coraz bardziej złożone stosunki ekonomiczne, w wyniku których poszerzeniu ulega obszar wykluczenia społecznego<sup>1</sup>. Problemy te skłaniają do podejmowania rozważań o możliwości konsolidacji efektywności z podtrzymywaniem celów humanistycznych w systemie pomocy społecznej. Takie podejście wymaga od służb pomocy społecznej połączenia umiejętności menedżerskich z interpersonalnymi. Kierownicy w swojej bieżącej działalności muszą skutecznie rozwiązywać pojawiające się problemy w celu efektywnej realizacji zadań jednostek<sup>2</sup>.

Rosnące oczekiwania w zakresie jakości świadczonych usług społecznych wymuszają dokonanie zmian zarządzania w systemie pomocy społecznej. Główną determinantą zainteresowania problemem niniejszej rozprawy doktorskiej była transformacja usług w obszarze polityki społecznej, która dokonała się w państwach Europy Zachodniej w ostatnich trzydziestu latach poprzez ekonomizację systemów pomocy społecznej, obejmując prywatyzację (urynkowanie), a także dopuszczenie prywatnego sektora do produkcji usług społecznych<sup>3</sup>. Za jedną z najważniejszych korzyści płynących z prywatyzacji usług w obszarze pomocy społecznej uważa się zastąpienie administratorów menedżerami. Menedżerowie, funkcjonujący na rozdrobnionym rynku, odpowiedzialni są za efektywne i skuteczne zarządzanie mniejszymi podmiotami<sup>4</sup>. Z punktu widzenia współczesnej polityki społecznej procesy urynkowania i rozwoju społecznie zaangażowanego biznesu odgrywają coraz bardziej istotną rolę i będą się zapewne nasilać<sup>5</sup>.

Wprowadzenie nowych programów społecznych, zmiany demograficzne, których przejawem jest starzenie się populacji, a tym samym konieczność poszerzania zakresu usług

---

<sup>1</sup> T. Chauvin, *Homo Iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 264.

<sup>2</sup> M. Szarucki, J. Bugaj, *Metody identyfikacji problemów zarządzania w organizacji – próba typologii*, „Zarządzanie i Finanse” 2016, Vol. 14, No. 2/2, s. 436.

<sup>3</sup> M. Drakeford, *Privatisation and Social Policy*, Harlow, Essex 2000, s. 18-19.

<sup>4</sup> N. Johnson, *Problems for the Mixed Economy of Welfare*, [w:] R. Goodin, D. Mitchell (eds.), *The Foundations of the Welfare State – Volume I*, Routledge, London-New York, 2013, s. 371-375.

<sup>5</sup> L. Kolarska-Bobińska, *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 244-245.

w obszarze pomocy społecznej, powoduje ograniczenia finansowe, wymuszające racjonalizację wydatków. Impulsem do rozwoju koncepcji<sup>6</sup> nowego zarządzania publicznego jako menedżerskiego podejścia do kierowania w administracji publicznej był kryzys finansów publicznych. Koniecznością stała się racjonalizacja wydatków publicznych poprzez wdrożenie instrumentów charakterystycznych dla zarządzania organizacjami sektora prywatnego, tj. m.in.: decentralizacji politycznej, urynkowienia, orientacji na klienta i wyniki, zmian w kulturze organizacyjnej, delegowania odpowiedzialności, menedżerskiego sposobu kierowania, kompetencji kadry kierowniczej, mierzenia i rozliczalności wyników oraz korzystania z benchmarkingu<sup>7</sup>.

Szczególnie ważnym zjawiskiem, które należy rozpatrywać w zakresie zarządzania w sektorze publicznym, jest formowanie się nowego spojrzenia na rolę liderów oraz umiejętności, jakie powinni oni posiadać. Znaczącym problemem w zarządzaniu sektorem publicznym jest brak szybkiej odpowiedzi na dynamicznie zmieniające się otoczenie. Dostosowanie świadczonych usług do rzeczywistych potrzeb klientów wymaga opracowania misji, wizji oraz strategii podmiotów, a następnie dokonania zmian wewnątrzorganizacyjnych<sup>8</sup>.

Realizacja wytyczonych kierunków działania organizacji poprzez menedżerski sposób kierowania, decentralizację zarządzania na niższe szczeble organizacji oraz przekazywanie zadań i odpowiedzialności za ich realizację<sup>9</sup> podnosi efektywność działania organizacji. Od osób pełniących najwyższe funkcje w organizacjach w okresie reform sektora publicznego w krajach Europy Zachodniej i USA w latach 70. i 80. oczekiwano umiejętności nakreślania

---

<sup>6</sup> Koncepcja w potocznym użyciu oznacza: „ogólne ujęcie, obmyślony plan działania, rozwiązania czegoś” lub „nasze wyobrażenie o czymś, zwłaszcza sposób, w jaki chcemy coś osiągnąć”, *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 280. Termin ten powszechnie stosowany jest również w teorii zarządzania. Według J. Lichtarskiego koncepcja stanowi najwyższy poziom uogólnienia metodycznego. Poniżej znajduje się metoda i technika. Często w wyniku ewolucji koncepcji, związanej z jej operacjonalizacją, staje się ona metodą, a nawet techniką. Nie zawsze jednak tak bywa. Koncepcja często pozostaje koncepcją, a jej rozwój polega na tworzeniu w jej ramach określonych metod i technik. W ten sposób koncepcja „tworzy pewną całość, którą można nazwać pomysłem (receptą, sposobem) na zarządzanie, w którego strukturze w układzie pionowym można wyodrębnić trzy poziomy”, Lichtarski J., *Koncepcje czy funkcje zarządzania*, „Przegląd Organizacji” 2001, nr 9, s. 27.

<sup>7</sup> Benchmarking stanowi metodę organizacyjnego uczenia się poprzez porównywanie własnych rozwiązań i osiągnięć z najlepszymi. Zob. Z. Martyniak, *Metody organizowania procesów pracy*, PWE, Warszawa, s. 302. W praktyce przyjmuje różne formy realizowany jest w ramach sformalizowanych procesów doskonalenia organizacji oraz do gromadzenia informacji na temat wzorcowych praktyk z wykorzystaniem różnych źródeł. Porównania prowadzone są w stosunku do konkurentów. Metoda ta realizowana jest samodzielnie lub stanowi technikę pomocniczą związaną z wdrażaniem innych metod i koncepcji zarządzania. B. Ziębicki, *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2014, s. 78.

<sup>8</sup> J. Bugaj, *Kompetencje wspólne i specjalistyczne w sektorze publicznym*, [w:] I. Stańczyk (red.), *Zarządzanie kompetencjami w sektorze publicznym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017, s. 58.

<sup>9</sup> M.J. Goldsmith, E.C. Page, *Farewell to the British State?*, [w:] (red.) J.E. Lane, *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*, Sage Publications, London 1997, s. 56-57.

wizji rozwoju organizacji oraz wskazywania sposobów ich realizacji<sup>10</sup>. Na płaszczyźnie naukowej menedżerski sposób kierowania stał się obszarem badawczym, w którym starano się analizować i formułować polityczne oraz przywódcze role i standardy, a także sposób postępowania w procesie implementacji na grunt zarządzania publicznego<sup>11</sup>. W wyniku stosowania menedżerskiego sposobu kierowania, menedżerowie otrzymują znacznie większe możliwości w doborze sposobów realizacji zadań, w ramach ich zakresów kompetencji, określane jako swoboda oraz elastyczność w zarządzaniu<sup>12</sup>.

W Polsce problemy organizacji i zarządzania jednostkami organizacyjnymi tego sektora są całkowicie pomijane jako przedmiot eksploracji. W pracy podjęta została próba wypełnienia następujących luk badawczych:

- **luki teoretycznej (teorio-poznawczej)** – w zakresie teorii menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej;
- **luki metodycznej** – w oparciu o przeprowadzone badania opracowana została koncepcja menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej;
- **luki empirycznej** – w ramach której przeprowadzono diagnozę aktualnego systemu zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz podjęto próbę oceny możliwości wdrożenia opracowanej koncepcji do jednostek.

Powyższe powody, poza zawodowym i prywatnym zainteresowaniem tematyką pomocy społecznej, stały się impulsem do podjęcia badań empirycznych, których wyniki stanowią kluczową część rozprawy doktorskiej.

---

<sup>10</sup> M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 69-70.

<sup>11</sup> B.J. Cook, *Politics, Political Leadership and Public Management*, „Public Administrative Review” 1998, Vol. 58, No. 3, s. 225-230; D.L. Terry, *Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement*, „Public Administrative Review” 1998, Vol. 58, No. 3, s. 194-200.

W literaturze przedmiotu określenie „menedżerskie zarządzania publiczne” powszechnie traktuje się jako synonim „nowego zarządzania publicznego”. Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, „Media Rodzina of Poznań”, Poznań 1994, s. 34; M. Zawicki, *Nowe Zarządzanie ...*, op. cit., s. 69; E. Młodzik, *Założenia koncepcji New Public Management*, „Współczesne Problemy Ekonomiczne” 2015, nr 11, s. 184-193; K. Jasińska, *Wybrane obszary nowego zarządzania publicznego w sektorze samorządowym w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2015, nr 18, s. 70.

<sup>12</sup> G. Gruening, *Origin and Theoretical Basis of the New Public Management Theory and Practice at All Levels of Government*, referat przedstawiony na International Public Management Network Conference, 28-30 June, 1998, Salem, s. 24.

## 2. Cele pracy i hipotezy badawcze

Bazując na analizie i krytyce literatury oraz zidentyfikowanych lukach badawczych, przy użyciu metod analizy i konstrukcji logicznej oraz heurystycznej, sformułowano i uzasadniono problem badawczy oraz ustalono cel główny i cele szczegółowe pracy.

Celem głównym pracy jest:

**C<sub>g</sub> Opracowanie koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.**

Na potrzeby realizacji celu głównego pracy wyznaczono następujące cele szczegółowe:

- C<sub>s1</sub> Wzbogacenie dotychczasowej wiedzy, dotyczącej specyfiki oraz procesów zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej w Polsce.
- C<sub>s2</sub> Usystematyzowanie i wzbogacenie dotychczasowej wiedzy w zakresie menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym, opartego na koncepcji nowego zarządzania publicznego.
- C<sub>s3</sub> Opracowanie narzędzi oceny skuteczności zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.
- C<sub>s4</sub> Ocena skuteczności aktualnego sposobu zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.
- C<sub>s5</sub> Opracowanie koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, opartej na głównych instrumentach nowego zarządzania publicznego.
- C<sub>s6</sub> Ocena możliwości i potencjalnych korzyści implementacji koncepcji menedżerskiego podejścia do zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

Uwzględniając cele rozprawy, analizę literatury przedmiotu oraz poczynione obserwacje, wykorzystując metody analizy i konstrukcji logicznej oraz heurystyczną, sformułowano hipotezę główną (H<sub>g</sub>) oraz hipotezy szczegółowe (H<sub>s1</sub>-H<sub>s7</sub>).

Hipoteza główna przyjmuje następujące brzmienie:

**H<sub>g</sub> Implementacja koncepcji menedżerskiego zarządzania do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej zwiększy skuteczność ich działania.**

Hipotezę główną rozwinięto w postaci następujących hipotez szczegółowych:

- H<sub>s1</sub>** W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej dominuje biurokratyczny model zarządzania z silnym podporządkowaniem organom wyższych szczebli.
- H<sub>s2</sub>** W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej nie są stosowane rozwiązania oraz metody zarządzania wykorzystujące mechanizmy rynkowe.
- H<sub>s3</sub>** W obecnych warunkach rosnących potrzeb społecznych system pomocy społecznej jest coraz bardziej niewydolny cechując się niskim poziomem orientacji na klienta i wyniki.
- H<sub>s4</sub>** Struktury organizacyjne jednostek pomocy społecznej są wysoce scentralizowane.
- H<sub>s5</sub>** Implementacja zasad menedżerskiego zarządzania do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wymaga uwzględnienia specyfiki i odrębności tego obszaru.
- H<sub>s6</sub>** Kierownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wykazują niski poziom kompetencji menedżerskich.
- H<sub>s7</sub>** W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej nie funkcjonują systemy oceny poziomu zaspokojenia potrzeb klientów.

### **3. Przebieg badań i struktura pracy**

Uwzględniając zapisy *ustawy o pomocy społecznej*<sup>13</sup>, w odniesieniu do zadań wykonywanych przez poszczególne jednostki, diagnozie zarządzania poddano jednostki o charakterze administracyjnym, stanowiące podstawowy element funkcjonowania systemu pomocy społecznej w powiatach i gminach, tj.:

- powiatowe centra pomocy rodzinie jako jednostki organizacyjne wykonujące zadania powiatu w zakresie pomocy społecznej (PCPR),
- miejskie, miejsko-gminne, gminne ośrodki pomocy społecznej i ich filie jako jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej w gminie (OPS)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004 r., Nr 64, poz. 593, z późn. zm.

<sup>14</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/instytucje-pomocy-spoecznej>, [dostęp: 4.01.2020 r.].

Badania właściwe skierowano do wszystkich wyżej wymienionych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w Polsce. Ze względu na wielkość grupy badawczej, zachowując założenia metody badań kooperatywnych, utworzono nieoficjalną sieć eksperymentujących jednostek. Mając na uwadze przedstawione powyżej zasady oraz złożoność tematu badawczego przyjęto, że proces badawczy obejmował będzie dwanaście etapów (Rysunek 1.1.) - kolejno realizowanych czynności badawczych przy zastosowaniu metody badawczej *Participatory Action Research (PAR)*.

*PAR* to „metoda polegająca na naukowym podejściu do rozwiązywania praktycznych problemów świata społecznego przy szerokim udziale osób, których ten problem dotyczy, z pożytkiem dla wiedzy społecznej”<sup>15</sup>. Skupia się ona na relacji symetrycznej, „w której badacz jest zaangażowany w świat badanych, a badani są zaangażowani w proces badawczy i wpływają aktywnie na ostateczne wyniki badania”<sup>16</sup>. Metoda *PAR* mocno nawiązuje do idei badań kooperatywnych, którą zaproponował J. Heron, a następnie rozwinął P. Reason<sup>17</sup>. Uczestnicy biorący udział w badaniu za pomocą tej metody stają się jego całkowitymi podmiotami. Uczestnicy badania są zaangażowani w podejmowanie decyzji. Badane podmioty w miarę możliwości uczestniczą w procesie badawczym, szczególnie w kwestii metody badawczej oraz wyników badań<sup>18</sup>. W organizacji prowadzony jest dialog, który ma na celu poznanie prawdy o organizacji, prowadzącej do usprawnienia jej funkcjonowania. Proces badawczy powiązany jest z praktycznymi działaniami zmierzającymi do zmian. Jeśli wnioski z badań zweryfikowały zmiany, które nie nastąpiły lub nie następują w oczekiwanym tempie, należy ponownie podjąć badania w celu poszukiwania jeszcze głębszej prawdy o organizacji<sup>19</sup>. Uczestnicy badania stali się zatem jego całkowitymi podmiotami<sup>20</sup>.

Podstawowym założeniem procesu badawczego, opartego na metodzie badań kooperatywnych, było badanie „z ludźmi”.

---

<sup>15</sup> A. Chrostowski, M. Kostera, *Etnografia jako narzędzie diagnostyczne w procesie doradztwa naukowego*, „Problemy Zarządzania” 2011 vol. 9, nr 2, s. 33.

<sup>16</sup> M. Ćwiklicki, A. Pawlina, *Identyfikacja elementów metody action research w naukowym zarządzaniu*, „Organizacja i Kierowanie” 2015 nr 4, s. 58.

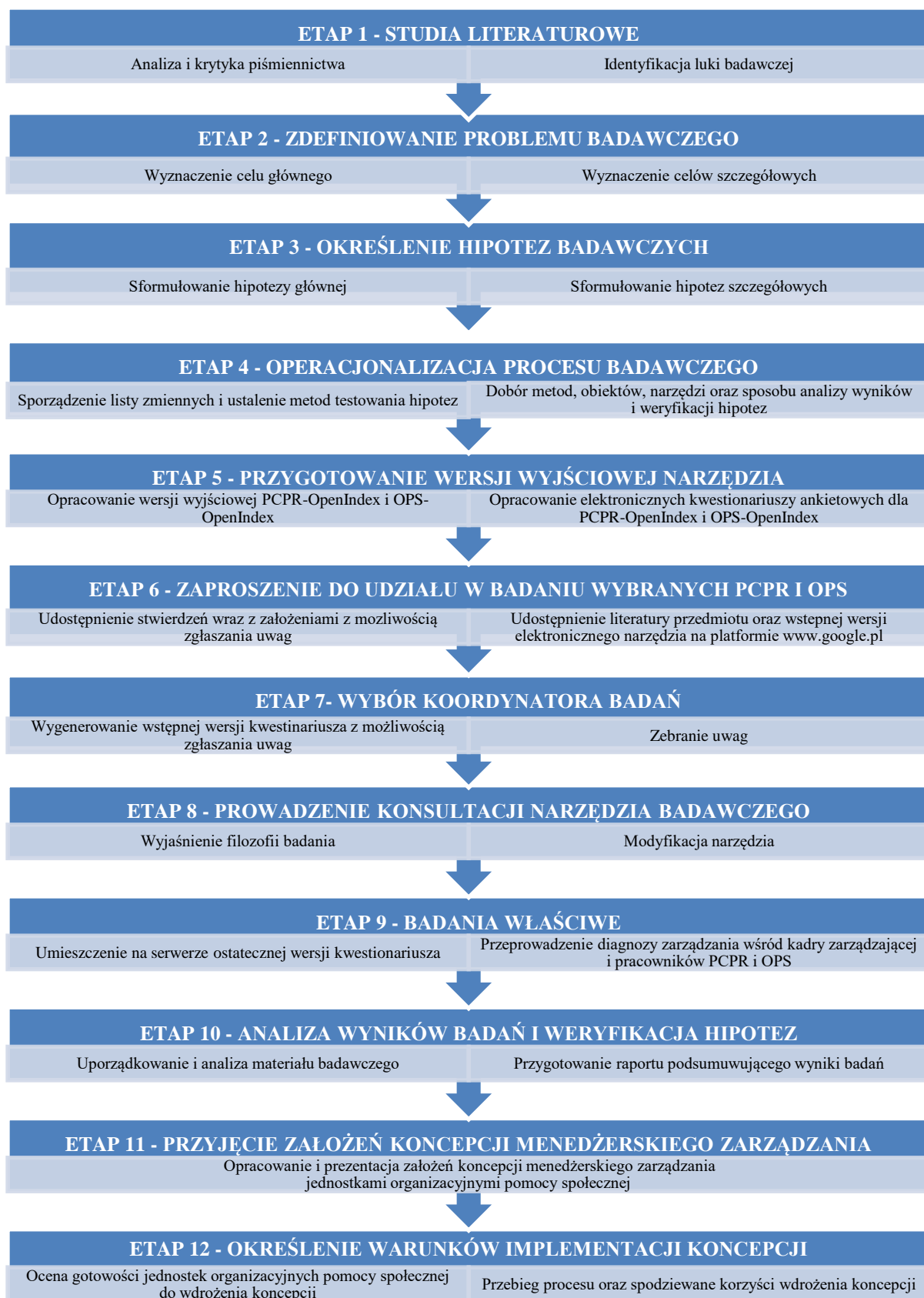
<sup>17</sup> J. Heron, *Co-operative Inquiry: Research into the Human Condition*, Sage, London 1996, s. 236.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 19-20.

<sup>19</sup> R. Stocki, *Towards an Ideal Company: Management Practices and Their Influence on Employees Satisfaction with the Company*, Polish Psychological Bulletin, 2000, nr 31, s., 363-377.

<sup>20</sup> J.I. Karlsen, *Action Research as Method*, [w:] *Participatory Action Research*, (red.) Whyte W.F., Sage, New York 1991, s. 146.





**Rysunek 1.1. Etapy procesu badawczego**

Źródło: opracowanie własne.

W pierwszym etapie badań dokonano analizy i krytyki piśmiennictwa, pozwalającej na zrealizowanie celów teoriopoznawczych. W tym celu wykorzystane zostały dostępne publikacje krajowe i zagraniczne oraz raporty i sprawozdania.

Bazując na analizie i krytyce literatury oraz zidentyfikowanych lukach badawczych w etapie drugim, przy użyciu metod analizy i konstrukcji logicznej oraz heurystycznej, sformułowano i uzasadniono problem badawczy.

Uwzględniając cele pracy, w trzecim etapie procesu badawczego sformułowano hipotezę główną ( $H_g$ ) oraz hipotezy szczegółowe ( $H_{s1} - H_{s7}$ ).

W kolejnym, czwartym etapie badań dokonano:

- wyłonienia i zdefiniowania zmiennych niezbędnych do zrealizowania celu pracy, w tym w szczególności weryfikacji przyjętych hipotez;
- wyboru obiektów,
- doboru metody, narzędzi oraz sposobu analizy wyników i weryfikacji hipotez.

Do metod pomocniczych wykorzystanych w ramach pracy zaliczyć należy:

- 1) raporty i sprawozdania dotyczące systemu pomocy społecznej w Polsce, w tym m.in. sprawozdania Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Ocena Zasobów Pomocy Społecznej* za 2018 r., Zbiór Centralny Krajowego Systemu Monitoringu Pomocy Społecznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, raporty Wspólnoty Roboczej Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS) w Warszawie, raporty Głównego Urzędu Statystycznego;
- 2) metody statystyczne - proces budowy skali kończy zwykle ocena wymiarowości i rzetelności skali, do której w przypadku wskaźników formatywnych stosowane są najczęściej metody związane z analizą macierzy korelacji pomiędzy poziomami;
- 3) benchmarking w zakresie rozwiązań dotyczących menedżerskiego zarządzania pomocą społeczną w oparciu o koncepcję nowego zarządzania publicznego w wiodących krajach UE;
- 4) metody analizy i konstrukcji logicznej oraz heurystycznej.

W etapie tym zamknięto część koncepcyjną postępowania badawczego, przechodząc następnie w piątym etapie do przygotowania wersji wyjściowej narzędzia badawczego. Dla każdej opracowanej zmiennej obserwowalnej (każdego wskaźnika formatywnego, czyli obszaru) stworzono zestawy pytań umożliwiających ocenę danych zmiennych (danego wskaźnika) w ramach narzędzi PCPR-OpenIndex i OPS-OpenIndex.

- a) wybrano zmienne obserwowalne; każdy z konstruktów został uformowany za pomocą kombinacji ośmiu ukrytych zmiennych obserwowalnych (wskaźników formatywnych) stanowiących jednocześnie główne instrumenty koncepcji nowego zarządzania publicznego, tj.: decentralizacja polityczna, urynkowanie, orientacja na klienta i wyniki, struktura organizacyjna, delegowanie odpowiedzialności, menedżerski sposób kierowania, kompetencje kierowników, mierzenie działalności i rozliczalność wyników;
- b) dla każdej opracowanej zmiennej obserwowalnej (każdego wskaźnika formatywnego, czyli obszaru) stworzono zestawy pytań/stwierdzeń umożliwiającą ocenę danej zmiennej (danego wskaźnika);
- c) na podstawie zmiennych obserwowalnych i zestawów pytań stworzono wersje wyjściowe narzędzi PCPR-OpenIndex i OPS-OpenIndex;
- d) dokonano wyboru procedury skalowania, decydując się na wykorzystanie skali Likerta.

Szósty etap postępowania badawczego stanowiło zaproszenie do tworzenia narzędzia badawczego wybrane jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Wysłano do nich wiadomości e-mail zawierające:

- a) narzędzia badawcze w formie tabelarycznej zawierające w odniesieniu do każdego pytania badawczego:
  - zidentyfikowane problemy,
  - postulowane sposoby rozwiązania problemu,
  - miejsce na wpisywanie uwag;
- b) literaturę przedmiotu;
- c) linki do wersji wyjściowych elektronicznych narzędzi PCPR-OpenIndex i OPS-OpenIndex umieszczonych na platformie [www.google.pl](http://www.google.pl);
- d) list polecający Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

W etapie siódmym wybrano koordynatora badań w jednostkach (w większości byli to dyrektorzy lub kierownicy jednostek), które włączono do sieci eksperymentujących jednostek, a następnie rozpoczęto konsultacje narzędzia badawczego.

W etapie ósmym przeprowadzono konsultacje narzędzi badawczych. Wszystkie uwagi zostały zebrane i w miarę możliwości uwzględnione przez osobę koordynującą proces, a kwestionariusz został poprawiony. Równolegle przeprowadzono pogłębione wywiady z ekspertami z obszaru pomocy społecznej, co jest wysoko cenione w przypadku stosowania metody badań kooperatywnych.

W ramach badań właściwych, w etapie dziewiątym umieszczono na serwerze zmodyfikowane narzędzia, ukryto zmienne obserwowalne oraz zmieniono kolejność pytań/stwierdzeń, co miało na celu zwiększenie wiarygodności badania poprzez uniknięcie sugerowania ankietowanym odpowiedzi. Kadra zarządzająca i pracownicy wszystkich 320 powiatowych centrów pomocy rodzinie w Polsce oraz 2573 miejskich, miejsko-gminnych, gminnych ośrodków pomocy społecznej, ich filii oraz miejskich ośrodków pomocy rodzinie w Polsce otrzymali link do kwestionariusza ankietowego oraz zostali poproszeni o jego wypełnienie. Formularze ankietowe przybrały postać dwóch interaktywnych, anonimowych kwestionariuszy internetowych do których dostęp był możliwy wyłącznie na podstawie linku bezpośredniego, przyjmującego (dla jej poszczególnych wersji) postać:

- PCPR-OpenIndex <https://forms.gle/TiTZvXbgd8TM7NC39>;
- OPS-OpenIndex <https://forms.gle/MdMoYWrw9Po3RQDH8>.

Zgromadzony w trakcie badań właściwych materiał badawczy, został uporządkowany oraz poddany analizie w ramach etapu dziesiątego. Zebrano wypełnione kwestionariusze oraz opracowywano wyniki badania dla każdej zmiennej obserwowalnej. Dokonano również porównania uzyskanych w ramach tego etapu wyników dla PCPR-OpenIndex i OPS-OpenIndex. W tym celu wykorzystano przyjęte metody pomocnicze (statystyczne, badań dokumentów, benchmarkingu).

W oparciu o uzyskane wyniki, przeprowadzono weryfikację przyjętych hipotez oraz sformułowano założenia stanowiące podstawę do opracowania koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, co stanowiło jedenasty etap procesu badawczego.

Podsumowanie procesu badawczego stanowi etap dwunasty, w którym przedstawiono warunki oraz korzyści implementacji koncepcji menedżerskiego zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

Struktura i logika niniejszej rozprawy wynika ze sformułowanego problemu badawczego, celów pracy, hipotez oraz zaproponowanej metodyki badań własnych. Praca składa się z pięciu rozdziałów, poprzedzonych wstępem i spisem treści, podsumowanych zakończeniem wraz ze spisem: literatury, tabel i rysunków oraz zestawem załączników. W ramach wydzielonych pięciu rozdziałów pracy, dwa stanowią rozważania teoretyczne, jeden teoretyczno-koncepcyjno-empiryczny oraz dwa koncepcyjne.

Rozdział pierwszy rozpoczęto od przedstawienia genezy pomocy społecznej w Polsce w odwołaniu do starożytności i ewolucji tego obszaru w Europie. Następnie wyjaśniono pojęcie

i zakres oraz scharakteryzowano instytucjonalną strukturę organizacyjną systemu pomocy społecznej w Polsce. Dokonano klasyfikacji modeli pomocy społecznej funkcjonujących w Europie. W dalszej części rozdziału przedstawiono uwarunkowania funkcjonowania jednostek pomocy społecznej powołując się na dane statystyczne dostępnych sprawozdań i raportów. Zakończenie rozdziału pierwszego stanowi przedstawienie problemów i wyzwań dla zarządzania jednostkami pomocy społecznej w Polsce oraz wskazanie pożądanych kierunków dalszego ich rozwoju.

Przedmiotem rozdziału drugiego są rozważania dotyczące teoretycznych uwarunkowań nowego zarządzania publicznego jako koncepcji menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym. Dokonano analizy ewolucji oraz przedstawiono genezę i rozwój koncepcji. Następnie omówiono jej założenia według różnych autorów, aby następnie dokonać klasyfikacji i charakterystyki głównych instrumentów. W dalszej części rozdziału zaprezentowano wdrażanie reform nowego zarządzania publicznego w wybranych krajach świata (tj. w: Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Holandii). Zaprezentowano również krytyczne podejście w odniesieniu do wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego. Omówiono stan zaawansowania wdrożenia reform *NPM* w Polsce. Na zakończenie rozdziału drugiego przedstawiono nowe zarządzanie publiczne na tle najważniejszych koncepcji zarządzania w sektorze publicznym.

Trzeci rozdział pracy zawiera połączenie części teoretycznej, z koncepcyjną i empiryczną. Obejmuje on diagnozę zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej w Polsce. W ramach części teoretycznej dokonano przeglądu metod badawczych. W części teoretyczno-koncepcyjnej przedstawiono metodykę badań własnych, w tym przedstawiono charakterystykę procesu badawczego i wykorzystywane w jego trakcie metody, techniki i narzędzia badawcze oraz charakterystykę próby badawczej. W części koncepcyjnej, dokonano doboru ekspertów, wybrano metodę badawczą, opracowano wersje wyjściowe narzędzi badawczych a następnie przeprowadzono pierwszy etap badań. Zasadniczą część empiryczną pracy stanowią wyniki właściwych badań terenowych zaprezentowane w drugiej części rozdziału. W kolejnej części rozdziału trzeciego dokonano analizy wyników badań właściwych.

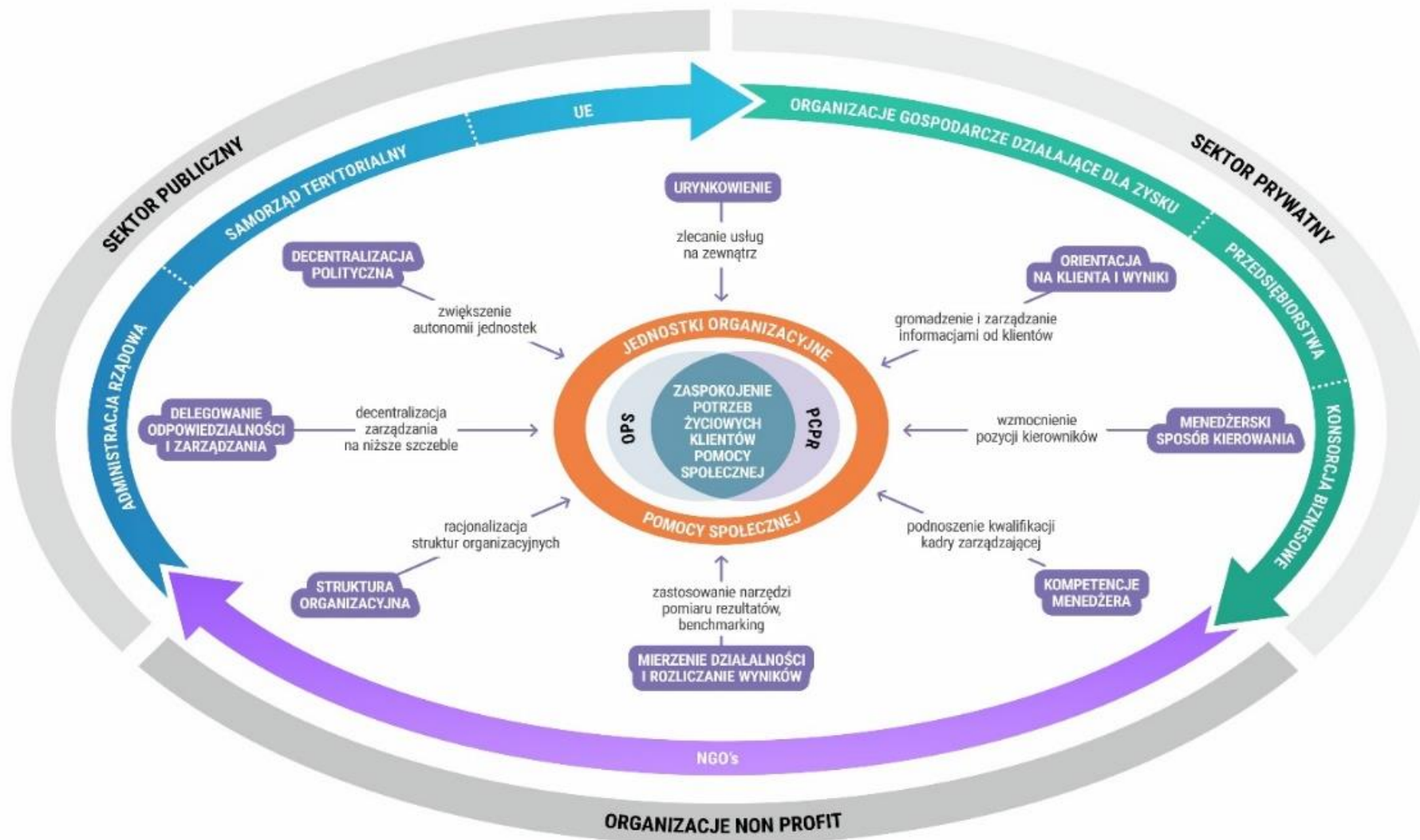
W rozdziale czwartym pracy przedstawiono ideę menedżerskiego zarządzania pomocą społeczną. Zaprezentowano dobre praktyki w zakresie zarządzania jednostkami pomocy społecznej w takich krajach jak: Wielka Brytania, Holandia, Finlandia, Niemcy i Francja. Następnie, na podstawie uzyskanych wyników badań właściwych, opracowano i przedstawiono

założenia koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej (Rysunek 1.2.), w szczególności określono:

- status instytucjonalny jednostek pomocy społecznej w oparciu o instrumenty: decentralizacja polityczna, urynkowienie i delegowanie odpowiedzialności;
- świadczenia i usługi społeczne w oparciu o instrument orientacja na wyniki i klienta;
- system organizacyjny jednostek pomocy społecznej w oparciu o instrument struktura organizacyjna;
- status menedżera pomocy społecznej w oparciu o instrument menedżerski sposób kierowania oraz kompetencje menedżera;
- zarządzanie wynikami w jednostkach pomocy społecznej w oparciu o instrument mierzenie działalności i rozliczalność wyników.

W ostatnim rozdziale (piątym) określono warunki oraz korzyści implementacji koncepcji menedżerskiego zarządzania w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej. Dokonano oceny możliwości wdrożenia założeń koncepcji opracowanych w rozdziale czwartym do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Zaprezentowano procedurę i przebieg procesu jej wdrożenia. Zidentyfikowano bariery i ograniczenia we wdrożeniu koncepcji, znajdujące się zarówno po stronie jednostek, jak i ich klientów. Na koniec określono potencjalne korzyści z wdrożenia koncepcji.

W zakończeniu rozprawy przedstawiono wnioski końcowe z przeprowadzonych badań, wskazano elementy nowości oraz najważniejsze osiągnięcia badawcze pracy dla dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości oraz rekomendacje dla praktyków.



**Rysunek 1.2. Koncepcja menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej**

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

## 4. Wyniki badań w kontekście hipotez badawczych

Analizując wszystkie omówione zależności oraz wyniki dla konstruktów w ramach OPS oraz PCPR, w tym różnice w opiniach ankietowanych w zależności od ich płci i wieku, ale też ogólne ich zdanie, należy stwierdzić, że pięć postawionych u początku hipotez zostały potwierdzone, przy czym H<sub>S2</sub> i H<sub>S7</sub> zostały potwierdzone częściowo. Poniżej zaprezentowano zestawienie przyjętych hipotez badawczych i efektów ich weryfikacji (Tabela 1).

**Tabela 1. Zestawienie hipotez i efektów ich weryfikacji**

Konstrukt	Hipoteza	Efekt weryfikacji	Uzasadnienie
Decentralizacja polityczna	H <sub>S1</sub> : W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej dominuje biurokratyczny model zarządzania z silnym podporządkowaniem organom wyższych szczebli.	Potwierdzona	<ul style="list-style-type: none"> <li>- podporządkowanie organom wyższych szczebli,</li> <li>- podejście systemowe zamiast indywidualnego,</li> <li>- słabe zaangażowanie w realizację usług społecznych podmiotów zewnętrznych,</li> <li>- powielanie zadań na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym,</li> <li>- rozbudowana biurokracja,</li> <li>- nadrzędność przynależności politycznej nad kwalifikacjami,</li> <li>- przekazywanie większej liczby zadań samorządom bez dodatkowych środków na ich realizację.</li> </ul>
Urynkowienie	H <sub>S2</sub> : W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej nie są stosowane rozwiązania oraz metody zarządzania wykorzystujące mechanizmy rynkowe.	Potwierdzona częściowo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „zamknięcie” jednostek są w ustawach i rozporządzeniach w swojej działalności (negatywne zjawisko wśród badanych wskazujące na brak potrzeby stosowania elastycznych form działalności),</li> <li>- nieadekwatność narzędzi do problemów,</li> <li>- niewydolność systemu,</li> <li>- niski poziom współpracy z innymi organizacjami.</li> </ul>
Orientacja na klienta i wyniki	H <sub>S3</sub> : W obecnych warunkach rosnących potrzeb społecznych system pomocy społecznej jest coraz bardziej niewydolny cechując się niskim poziomem orientacji na klienta i wyniki.	Potwierdzona	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak narzędzi ewaluacyjnych (brak narzędzi oceny wyników w stosunku do poniesionych kosztów),</li> <li>- uznaniowy system nagradzania pracowników,</li> <li>- wynagrodzenia pracowników nieadekwatne do zakresów czynności.</li> </ul>
Struktura organizacyjna	H <sub>S4</sub> : Struktury organizacyjne jednostek pomocy społecznej są wysoce scentralizowane.	Potwierdzona	<ul style="list-style-type: none"> <li>- brak świadomości kadry na temat misji jednostki,</li> <li>- brak stron profesjonalnych internetowych i osób odpowiedzialnych za komunikację z mediami,</li> <li>- brak systemów wewnętrznej komunikacji,</li> <li>- ograniczony kontakt z przełożonymi,</li> <li>- rozbudowana struktura organizacyjna na szczeblu kadry zarządzającej,</li> <li>- nadmierne uzależnienie jednostek od władz lokalnych.</li> </ul>
Menedżerski sposób kierowania	H <sub>S5</sub> : Implementacja zasad menedżerskiego zarządzania do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wymaga uwzględnienia specyfiki i odrębności tego obszaru.	Potwierdzona	<ul style="list-style-type: none"> <li>- uzależnienie kierowników w ich decyzjach od zwierzchników,</li> <li>- brak konsultacji kierunków działań jednostek z kierownikami,</li> <li>- charyzma nie jest brana pod uwagę w procesach rekrutacji,</li> <li>- kierownicy zatrudniani są na umowę o pracę,</li> <li>- brak realnego wpływu na wyznaczanie wizji rozwoju jednostki,</li> <li>- brak umiejętności delegowania zadań przez kierowników,</li> <li>- brak sprawności delegowania zadań.</li> <li>- brak jasnych wytycznych dla pracowników,</li> <li>- podział zadań pomiędzy pracowników niezgodnie z kwalifikacjami,</li> <li>- brak możliwości odmowy przyjęcia zadania.</li> </ul>
Delegowanie odpowiedzialności			



<b>Kompetencje kierowników</b>	H <sub>s6</sub> : Kierownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wykazują niski poziom kompetencji menedżerskich.	<b>Potwierdzona</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– budżety jednostek posiadają znikome środki na działalność szkoleniową,</li> <li>– brak przygotowania kierowników do zarządzania zespołami,</li> <li>– brak narzędzi i wiedzy do pobudzania działań zespołów.</li> </ul>
<b>Mierzenie działalności i rozliczalność wyników</b>	H <sub>s7</sub> : W jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej nie funkcjonują systemy oceny poziomu zaspokojenia potrzeb klientów.	<b>Potwierdzona częściowo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosowane narzędzia pomiaru zaspokojenia potrzeb klientów cechują się niską jakością,</li> <li>– brak wymiany doświadczeń i wzorowania się na najlepszych,</li> <li>– brak częstych audytów w wyniku czego występuje nieefektywny pomiar rezultatów,</li> <li>– szablonowe sporządzanie sprawozdań bez przełożenia na rzeczywistość.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W przypadku H<sub>s2</sub> potwierdzono współpracę z takimi instytucjami jak: sądy, Prokuratura czy Policja, współpraca ta jednak ogranicza się do wymogów ustawowych, przy czym ankietowani z najmłodszej grupy wiekowej (6,62%) zdecydowanie nie zgodzili się ze stwierdzeniem, że ich jednostka współpracuje z innymi instytucjami. W pozostałych grupach odsetek osób deklarujących tą odpowiedź nie przekraczał 2,0%. Zależność jest istotna statystycznie ( $p = 0,00$ ) i słaba ( $V$  Cramera = 0,07). Niepokojącym zjawiskiem zaprezentowanym w opiniach badanych jest umiarkowana potrzeba stosowania elastycznych form działalności. Warto zauważyć, że 25,0% respondentów o stażu między 5 a 10 lat w umiarkowanym stopniu nie zgadzała się z proponowanym stwierdzeniem. Zależność jest istotna statystycznie ( $p = 0,00$ ) i słaba ( $V$  Cramera = 0,08). Badani w umiarkowanym stopniu potwierdzili oraz wyrażali opinie neutralne odnoszące się do kluczowej kwestii w obszarze pomocy społecznej jaką jest stosowanie narzędzi aktywizacji wobec osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym mających na celu przejście z pasywnego systemu usług osłonowych do systemu usług aktywizujących, które umożliwiają opuszczanie systemu pomocy społecznej przez klientów. Brak stosowania skutecznych narzędzi, umożliwiających wyjście z systemu pomocy społecznej zdecydowanie potwierdziło 38,3% badanych, a 20,8% wyraziło opinie neutralne („nie mam zdania”). Agregat oceny wyników odpowiedzi o poszukiwaniu przez jednostkę nowych sposobów na usprawnianie procesów i działań, w umiarkowanym stopniu potwierdziło 51,0% ankietowanych z grup wiekowych 26-35, 36-45 lat, a także wolących nie podawać swojego wieku. W przypadku ankietowanych do 25 roku życia było to 20,0%. Zależność jest istotna statystycznie ( $p = 0,00$ ), a jej siła słaba ( $V$  Cramera = 0,22). Należy zatem wnioskować, że pomimo wysokich nakładów finansowych pochodzących ze źródeł krajowych, jak i środków UE, od 2004 r. nie udało się stworzyć skutecznych narzędzi aktywizujących odpowiadających realnym potrzebom klientów pomocy

społecznej oraz przekonać służb społecznych do słuszności stosowania elastycznych narzędzi pomocy (według opinii badanych narzędzia te są nieskuteczne i zbędne).

W przypadku  $H_{s7}$  analiza zbiorczych wyników badań wskazała, że w jednostkach występuje brak wymiany doświadczeń. Ankietowani spośród badanej grupy (47,52%) w umiarkowanym stopniu potwierdzili, że realizowane przez jednostkę działania są porównywane z tożsamymi działaniami w innych jednostkach a 21,07% nie wyraziło opinii ten temat. Respondenci w ilości 30,0% z najstarszej grupy wiekowej zdecydowanie potwierdzili, że zadania realizowane przez jednostkę porównywane są z tożsamymi działaniami w innych jednostkach. Opinii tej nie podzielał żaden z badanych do 25 roku życia. Zależność jest istotna statystycznie ( $p = 0,03$ ) i słaba ( $V$  Cramera = 0,18). Wątpliwości pojawiły się również co do tego, czy jednostka regularnie mierzy efektywność swoich działań. W umiarkowanym stopniu potwierdziło tę zależność 35,83% badanych, a 25,42% respondentów nie wyraziło opinii na ten temat. Potwierdzono brak występowania kryteriów i narzędzi pomiaru rezultatów w stosunku do klientów. Funkcjonują natomiast narzędzia pomiaru efektywności jednostek jak np. audyty, sprawozdania, i oceny roczne jednak cechują się one niską częstotliwością i efektywnością pomiaru. Systemy pomiaru efektywności stosowane w jednostkach są nieskuteczne z powodu m.in. szablonowego sporządzania sprawozdań bez przełożenia na rzeczywistość.

Należy podkreślić, że na ogół bardziej krytyczne podejście, *ergo* częstsze odpowiedzi przeczące na stwierdzenia i niższe średnie o sytuacji w jednostkach zarówno OPS, jak i PCPR prezentowali ankietowani młodszy, o krótszym stażu pracy. Uwzględniając jedynie ich odpowiedzi, można potwierdzić każdą z założonych hipotez. Nieco mniej krytyczne podejście prezentowali starsi respondenci. Jednak w procesie weryfikacji hipotez należy uwzględnić wszystkie opinie i przyjąć wyśrodkowane wyniki założonych dla hipotez.

## **5. Wnioski z badań**

Opracowane założenia koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej na podstawie wyników badań własnych w oparciu o wybrane instrumenty nowego zarządzania publicznego, zostały uporządkowane, a następnie przedstawione w Tabeli 2.

**Tabela 2. Założenia koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej**

Identyfikowane problemy	Postulowane sposoby rozwiązania problemu za pomocą założeń koncepcji NPM	Postulowane sposoby rozwiązania problemu wg założeń koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej
<b>Decentralizacja polityczna</b>		
Zbyt mocne podporządkowanie organom wyższych szczebli.	Przekazanie decyzyjności na niższe szczeble zarządzania.	– przekazanie decyzyjności i zwiększenie autonomii ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie w zakresie udzielania świadczeń w ramach zadań zleczanych przez władze centralne.
Podejście systemowe zamiast indywidualnego w odniesieniu do problemów na danym terenie.	Przeniesienie części uprawnień i odpowiedzialności władzy publicznej z organów władzy państwowej na organy władzy samorządowej.	– przeniesienie uprawnień w zakresie udzielania dotacji celowych, finansowania niektórych zadań pomocy społecznej z Wydziałów Polityki Społecznej w Urzędach Wojewódzkich – przedstawiciele administracji rządowej w terenie na poziom samorządów gminnych i powiatowych, – ograniczenie uprawnień ww. wydziałów do funkcji kontrolno-nadzorujących.
Małe zaangażowanie w realizację usług społecznych NGO'sów (Podmiotów Ekonomii Społecznej, Organizacji Pożytku Publicznego, stowarzyszeń, fundacji, spółdzielni socjalnych)	Przekazywanie zadań sektorom niepublicznym - „otwarcie” systemu pomocy społecznej na NGO'sy.	– stworzenie na wzór kontynentalnego modelu pomocy społecznej finansowania usług społecznych przez państwo z powierzeniem ich realizacji trzeciemu sektorowi na równi z państwem i rynkiem jako podmiotom systemu pomocy społecznej.
Zadania jednostek na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym często się powielają.	Postawienie linii demarkacyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego i administracji publicznej w odniesieniu do realizacji zadań pomocy społecznej.	– przeprowadzanie diagnozy potrzeb mieszkańców powiatów i gmin w obszarze pomocy społecznej jako narzędzi służących właściwemu rozpoznawaniu problemów społecznych odpowiadających realnym potrzebom klientów, – podział zadań ze względu na obszar działania.
Rozbudowana biurokracja.	Liberalizacja przepisów oraz redukcja formularzy do niezbędnego minimum.	– uproszczenie i ograniczenie do niezbędnego minimum formularzy wywiadów środowiskowych i kontraktów socjalnych jako dokumentacji prowadzonej pracy socjalnej.
Podczas zatrudniania w jednostkach organizacyjnych często decyduje przynależność polityczna a nie kwalifikacje.	Rekrutacja osób na stanowiska kierownicze np. za pomocą firm specjalizujących się w HR (outsourcing).	– usprawnienie procesów rekrutacji kadry jednostek organizacyjnych pomocy społecznej poprzez zlecenie na zewnątrz wyspecjalizowanym podmiotom.
Przekazywanie coraz większej liczby zadań samorządom bez dodatkowych środków na ich realizację.	Wraz ze wzrostem nowych zadań zwiększanie środków na ich realizację.	– wraz ze wzrostem zadań oraz wprowadzaniem nowych programów rządowych do realizacji przez jednostki powiatowe i gminne zwiększanie środków rządowych i samorządowych na poszerzanie zasobów kadrowych.
<b>Urynkowanie</b>		
Jednostki organizacyjne pomocy społecznej „zamknięte” są w ustawach i rozporządzeniach w swojej działalności.	Zastosowanie elastycznych form działalności dostosowanych do potrzeb klientów.	– zlecenie usług aktywnej integracji o charakterze społecznym i zawodowym (pomoc psychologiczna, doradztwo zawodowe, kursy, szkolenia, staże zawodowe) zewnętrznym podmiotom, które zastosują elastyczne mechanizmy wsparcia i zindywidualizowane formy pomocy niemożliwe do zastosowania poprzez bariery formalno-prawne w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.
Narzędzia stosowane w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia klientów pomocy społecznej są nieadekwatne do problemów.	Udostępnienie narzędzi aktywizujących w celu opuszczania systemu pomocy społecznej przez klientów.	– stosowanie wobec klientów usług aktywnej integracji o charakterze społecznym i zawodowym (pomoc psychologiczna, doradztwo zawodowe, kursy, szkolenia, staże zawodowe).

Uczestnicy systemu pomocy społecznej często narzekają na niewydolność systemu. Informując że wsparcie często trafia nie do tych osób do których powinno.	Zmiany legislacyjne mające na celu docieranie z pomocą do osób najbardziej potrzebujących.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aktualizacja zapisów strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie powiatu/gminy,</li> <li>- prowadzenie diagnozy potrzeb mieszkańców w obszarze pomocy społecznej jako narzędzi służących właściwemu rozpoznawaniu problemów społecznych odpowiadających realnym potrzebom klientów umożliwiających opuszczenie systemu pomocy społecznej.</li> </ul>
Brak współpracy z innymi organizacjami działającymi w ramach systemu pomocy społecznej.	Nawiązanie współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tworzenie porozumień na poziomie samorządów powiatowych w celu nawiązywania ściślejszej współpracy międzyinstytucjonalnej: OPS - PCPR – PUP - Prokuratura - Policja – sądy,</li> <li>- szerokie partnerstwa międzysektorowe.</li> </ul>
<b>Delegowanie odpowiedzialności i zarządzania</b>		
Brak umiejętności delegowania zadań przez kierowników.	Odciążenie kierowników od zadań drugorzędnych i umożliwienie im skoncentrowania się na najważniejszych zadaniach.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przekazanie większej odpowiedzialności oraz zwiększenie decyzyjności za powierzone zadania pracownikom i koordynatorom poszczególnych sekcji w jednostkach.</li> </ul>
Decyzje podejmowane przez władze z dużym opóźnieniem przekazywane są przez kierowników do realizacji przez pracowników.	Skrócenie czasu oraz poprawienie jakości decyzji - dzięki sytuowaniu uprawnień najbliższej wykonywanych zadań.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przeniesienie odpowiedzialności z Urzędów Wojewódzkich i samorządów wojewódzkich na powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej za zarządzanie zadaniami własnymi i zleconymi.</li> </ul>
Skomplikowane przepisy nie służą precyzowaniu jasnych zadań dla pracowników.	Sprecyzowanie zakresu zadań i kompetencji.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poprawa „celowości” świadczeń socjalnych mająca na celu eliminację rutyny działań skoncentrowanych na rozdzielnictwie świadczeń socjalnych przekierowując je na rzeczywiste rozwiązywanie problemów klientów pomocy społecznej.</li> </ul>
Przydzielanie nowych zadań często w nadmiarze nowym/młodym pracownikom.	Zapewnienie zgodności zakresu zadań, kwalifikacji i kompetencji pracownika,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aktualizacja zakresów czynności kadry wraz z pojawiającymi się nowymi wyzwaniami dla jednostek,</li> <li>- wprowadzenie rocznych planów szkoleń dla kadry jednostek organizacyjnych pomocy społecznej adekwatnie do zajmowanych stanowisk celem poszerzania kwalifikacji.</li> </ul>
Brak możliwości odmowy przyjęcia zadania do realizacji w obawie przed konsekwencjami służbowymi.	Uszanowanie prawa pracownika do odmowy przyjęcia nowych uprawnień,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- podniesienie rzetelności procesu ewaluacji pracowników poprzez zlecenie ocen rocznych podmiotom z zewnątrz,</li> <li>- uszanowanie prawa pracownika do odmowy przyjęcia nowych uprawnień.</li> </ul>
<b>Orientacja na klienta i wyniki</b>		
Brak narzędzi ewaluacyjnych w odniesieniu do pracy z klientem mających na celu usprawnienie działania jednostki.	Analizowanie opinii usługobiorców oraz ich uwzględnianie w procesach zarządzania.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opracowanie elektronicznych systemów gromadzenia, przetwarzania i zarządzania informacjami zebranymi od klientów na temat ich sytuacji osobistej (np. elektroniczne bazy wywiadów środowiskowych, kontraktów socjalnych, monitoring udzielonego wsparcia),</li> <li>- ocena rezultatów działań poprzez odpowiedni dobór narzędzi pomocowych na podstawie prowadzonego monitoringu rodzajów wsparcia.</li> </ul>
Uznaniowy system nagradzania pracowników.	Uzależnianie wysokości wynagrodzeń pracowników od wyników ich pracy.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wprowadzenie zmian w regulaminach wynagrodzeń jednostek normujących system wynagradzania pracowników z uznaniowego na premiowy za osiągnięcie wyniki i rezultaty,</li> <li>- ewaluacja i ocena wykonywanych zadań poprzez audyt wewnętrzny i zbieranie opinii od klientów na temat pracy służb społecznych.</li> </ul>
Wynagrodzenia pracowników nie są adekwatne do zakresów czynności. Na mniej obciążonych pracą stanowiskach zarabia się więcej.	Sprawiedliwy podział wynagrodzeń w stosunku do obowiązków i odpowiedzialności.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wprowadzenie elastycznych form zatrudnienia weryfikacja zakresów czynności dla poszczególnych stanowisk w jednostkach,</li> <li>- wprowadzenie wytycznych dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej określających przedziały wynagrodzeń z uwzględnieniem kwalifikacji, obowiązków i odpowiedzialności jako głównych czynników wpływających na wynagrodzenie.</li> </ul>
<b>Struktura organizacyjna</b>		
Pracownicy nie mają świadomości na temat misji jednostki.	Realizacja programów zarządzania zmianą kultury organizacyjnej.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wzrost świadomości realizowanych misji poprzez organizowanie i udział w cotygodniowych spotkaniach zespołów w celu określania bieżących zadań do realizacji,</li> <li>- dostęp kadry niższego szczebla do konferencji, spotkań i szkoleń dotyczących kierunków działań jednostek.</li> </ul>

Trudno dostępne informacje o działalności jednostek. Brak stron internetowych i osób odpowiedzialnych za komunikację z mediami	Realizacja strategii komunikacji społecznej.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie i realizacja akcji informacyjno-promocyjnych o prowadzonych działaniach wśród mieszkańców gmin i powiatów (udział w festynach, dożynkach, innych imprezach masowych),</li> <li>– rozszerzenie zakresów czynności pracowników o kontakt z lokalnymi mediami (oddelegowanie pracownika do funkcji „rzecznika prasowego jednostki”).</li> </ul>
Brak systemów wewnętrznej komunikacji (CRM, Intranet, itp.)	Upowszechnianie stosowania technologii informatycznych.	– stworzenie wewnętrznych elektronicznych systemów komunikacji w jednostkach (np. CRM, Intranet, programy obiegu dokumentów wewnętrznych).
Rozbudowany system odpowiedzialności personalnej. Ograniczony kontakt z przełożonym.	Redukcja szczebli zarządzania (spłaszczanie struktur organizacyjnych).	– spłaszczanie struktur zarządzania i delegowanie zadań i uprawnień kierownikom niższego szczebla, koordynatorom zespołów.
Rozbudowana struktura organizacyjna na szczeblu kadry zarządzającej.	Ograniczenie zatrudnienia, zwłaszcza na stanowiskach najwyższych i podstawowych.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– racjonalizacja struktur organizacyjnych poprzez redukcję zatrudnienia na najwyższym szczeblu (likwidacja stanowisk wicedyrektorów, łączenie działów o podobnych kompetencjach),</li> <li>– zmiana struktur organizacyjnych poprzez redukcję podstawowych stanowisk (pomoc administracyjna, osoby sprzątające, kierowcy, stróże, portierzy), w zamian zlecenie usług podmiotom zewnętrznym mając na celu redukcję kosztów.</li> </ul>
Nadmierne uzależnienie jednostek od władz lokalnych.	Tworzenie na szczeblu lokalnym organizacji publicznych o większej autonomii.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zmiany w kulturze organizacyjnej jednostek poprzez decentralizację zarządzania (przekazanie większej decyzyjności dyrektorom i kierownikom jednostek),</li> <li>– ograniczenie roli zarządów powiatów, prezydentów miast, burmistrzów i wójtów do funkcji kontrolnych na rzecz zwiększenia autonomii jednostek.</li> </ul>
<b>Menedżerski sposób kierowania</b>		
Kierownicy uzależnieni są w decyzyjności od zwierzchników.	Wzmacnianie pozycji kierowników w organizacji.	– wzmocnienie autonomii działania kierowników przejawiające się brakiem konieczności konsultowania większości decyzji ze starostami, prezydentami miast, burmistrzami i wójtami w zamian za składanie okresowych raportów z przeprowadzonych działań.
Kierunki działań jednostek nie są konsultowane z kierownikami.	Nakreślanie wizji rozwoju przez liderów organizacji.	– konsultowanie opracowywanych strategii rozwiązywania problemów społecznych dla powiatów i gmin i innych programów lokalnych z kierownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.
Przy wyborze na stanowiska kierownicze nie jest brana pod uwagę taka cecha jak charyzma.	Przywiązywanie uwagi do charyzmy przywódców organizacji.	– wybór na stanowiska kierownicze osób, które oprócz kwalifikacji posiadają nienaganną reputację w środowisku lokalnym, cechując się wysokimi kwalifikacjami i kulturą osobistą.
Kierownicy zatrudniani są na umowę o pracę.	Wysokie indywidualnie negocjowane kontrakty menedżerskie oraz premie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzrost świadomości władz lokalnych o zasadności stosowania elastycznych form zatrudnienia wobec menedżerów pomocy społecznej (wprowadzenie pilotażowych programów/zaleceń MRPiPS zatrudniania w oparciu o kontrakty menedżerskie),</li> <li>– odejście od dodatkowych form wynagradzania jak: „trzynasta pensja, wezasy pod gruszą, nagrody z okazji Dnia Pracownika Socjalnego” na rzecz indywidualnie negocjowanych kontraktów menedżerskich.</li> </ul>
<b>Kompetencje menedżera</b>		
Budżety jednostek posiadają znikome środki na działalność szkoleniową dla swoich kadr.	Zwiększenie środków na podnoszenie kwalifikacji.	– pozyskiwanie środków zewnętrznych na szkolenie kadr (Krajowy Fundusz Szkoleniowy, MRPiPS, projekty UE).
Kierownicy rzadko przygotowani są do zarządzania zespołami.	Przygotowanie kierowników do zarządzania zespołem.	– dobór kadry zarządzającej jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wg jasno określonych kryteriów gdzie głównymi wymogami oprócz kwalifikacji i przygotowania do zarządzania zespołem są takie kompetencje menedżerskie jak: charyzma i kreatywność.

Brak narzędzi i wiedzy do pobudzania działań zespołów.	Motywowanie pracowników.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stworzenie jasnej ścieżki kariery dla osób wykazujących się osiąganymi rezultatami,</li> <li>– zniesienie sztywnych wymogów do awansu w postaci doświadczenia zawodowego i liczby lat pracy w jednostkach pomocy społecznej jako szansa dla osób kreatywnych,</li> <li>– uzależnienie otrzymania premii/nagrody od osiągniętych rezultatów,</li> <li>– zniesienie uprawnień do otrzymywania świadczeń w postaci (trzynastych wynagrodzeń, bonów okresowych, itp.) na rzecz wynagradzania za osiągnięte rezultaty.</li> </ul>
<b>Mierzenie działalności i rozliczalność wyników</b>		
Brakuje wymiany doświadczeń i wzorowania się na najlepszych.	Wykorzystywanie benchmarkingu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dokonywanie porównań zadań realizowanych przez jednostkę z tożsamymi działaniami w innych jednostkach w kraju poprzez tworzenie stowarzyszeń, porozumień, grup eksperckich na poziomie gminy, powiatu, województwa i centralnym mających na celu wymianę doświadczeń,</li> <li>– organizowanie misji zagranicznych, wizyt studyjnych w ramach dostępnych projektów ponadnarodowych współfinansowanych ze środków zewnętrznych celem wymiany doświadczeń i czerpania wzorców od partnerów zagranicznych.</li> </ul>
Brak częstych audytów nie pozwala na efektywny pomiar rezultatów.	Rozwój audytu merytorycznego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie okresowych audytów przez samorzady powiatowe i gminne w powiatowych centrach pomocy rodzinie i ośrodkach pomocy społecznej jako sposób pomiaru rezultatów.</li> </ul>
Coroczne sprawozdania z działalności pomocy społecznej (Ocena Zasobów Pomocy Społecznej) wykonywane są szablonowo bez przełożenia na rzetelność.	Sprawozdawanie z osiągniętych rezultatów w sposób wiarygodny i przekonujący.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– porównywanie osiągniętych rezultatów poprzez zastosowanie kontroli krzyżowej dokumentów sprawozdawczych takich jak: Ocena Zasobów Pomocy Społecznej, roczne sprawozdania jednostek do organów nadrzędnych oraz audyty wewnętrzne.</li> <li>– przeprowadzenie kontroli krzyżowej pozwoli na weryfikację rzetelności wytarzanych dokumentów sprawozdawczych jednostek.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Na podstawie przedstawionych w Tabeli 2 zidentyfikowanych problemów określono postulowane sposoby ich rozwiązania przy zastosowaniu założeń koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.

## 6. Kierunki dalszych badań

Stanowiąc zasadniczą część dorobku naukowego niniejszej pracy, założenia koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej (podrozdziały 4.3–4.7), stanowiąc mają narzędzie pomocnicze dedykowane zarówno menedżerom poszczególnych szczebli w powiatowych centrach pomocy rodzinie i ośrodkach pomocy społecznej, jak i szeregowym pracownikom. Występujące braki w zarządzaniu jednostkami sprawiają, że utrudniona jest refleksja wewnątrzorganizacyjna, stanowiąca podstawę do wdrożenia proponowanej koncepcji. Następnym etapem tej refleksji winno być zainicjowanie przez władze centralne i samorządowe debaty publicznej dotyczącej misji jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Należy jednak zauważyć, że przedstawiona koncepcja nie jest wolna od ograniczeń oraz barier w jej wdrożeniu. Dodatkowo, droga od podjęcia decyzji o jej wdrożeniu do uzyskania korzyści jest długa i związana z wieloma zagrożeniami.

Pomimo przekonania autora, że niniejsza praca poszerza perspektywę usprawnienia systemu pomocy społecznej w Polsce, jest on również świadomy, iż nie wyczerpuje wszystkich zagadnień szczegółowych, związanych z analizowanym problemem badawczym. Ze względu na podkreślaną wielokrotnie rolę, w tym procesie, kadry zarządzającej i pracowników jednostek pomocy społecznej, za celową wydaje się kontynuacja badań w tym zakresie.

Przenosząc całość dotychczasowych rozważań, zawartych w niniejszej pracy, na grunt pomocy społecznej, autor wyraża głębokie przekonanie, że stanowić będą one źródło inspiracji do wprowadzenia zmian w tym zakresie, czym jako początkowo szeregowy pracownik, kierownik, a obecnie ekspert w obszarze pomocy społecznej jest mocno zainteresowany. Rozważania te dodatkowo posłużą do dalszych badań w tym obszarze (stanowiąc dla nich punkt odniesienia) oraz badań odnoszących się do innych obszarów organizacyjno-społecznych jednostek.

## **7. Wartość dodana pracy**

Wartość dodaną pracy doktorskiej można rozpatrywać w obszarach: **teoretyczno-poznawczym, metodycznym oraz pragmatycznym.**

### **Wartości teoretyczno-poznawcze:**

- przeprowadzono analizę genezy oraz rozwoju systemu pomocy społecznej;
- dokonano klasyfikacji jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z podziałem przydzielonych zadań oraz typologii systemów pomocy społecznej w wiodących krajach Europy Zachodniej;
- przedstawiono uwarunkowania systemu pomocy społecznej w Polsce;
- zidentyfikowano problemy i wyzwania zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej w Polsce;
- dokonano analizy przebiegu ewolucji zarządzania publicznego oraz przedstawiono genezę, rozwój oraz założenia nowego zarządzania publicznego jako koncepcji menedżerskiego podejścia do zarządzania w sektorze publicznym;
- dokonano klasyfikacji instrumentów *NPM*;

- omówiono przebieg reform wg koncepcji *NPM* w wiodących w tym obszarze krajach na świecie;
- przedstawiono koncepcję *NPM* na tle innych koncepcji zarządzania w sektorze publicznym.

#### **Wartości metodyczne:**

- dokonano przeglądu metod badawczych;
- przedstawiono genezę, ideę i założenia badań kooperatywnych;
- określono metodykę badań własnych;
- ustalono etapy procesu badawczego;
- opracowano narzędzia badawcze na podstawie wybranej metody badań;
- dokonano diagnozy zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej według zmiennych ukrytych w oparciu o instrumenty koncepcji *NPM*;
- przedstawiono wyniki właściwych badań terenowych;
- zweryfikowano i potwierdzono hipotezy badawcze;
- dokonano analizy porównawczej wyników badań dla OPS i PCPR.

#### **Wartości pragmatyczne:**

- opracowano ideę menedżerskiego zarządzania pomocą społeczną;
- dokonano analizy dobrych praktyk w zakresie zarządzania jednostkami pomocy społecznej w wybranych państwach europejskich;
- określono elementy składowe koncepcji menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej;
- zaprezentowano koncepcję menedżerskiego zarządzania jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej;
- przedstawiono procedurę oraz przebieg procesu wdrożenia koncepcji;
- opracowano proces wdrożenia koncepcji oraz zidentyfikowano bariery i ograniczenia utrudniające jej wdrożenie;
- wskazano korzyści wynikające z wdrożenia koncepcji.



## **8. Plan pracy**

### **WSTĘP**

#### **1. SYSTEM POMOCY SPOŁECZNEJ W POLSCE**

- 1.1. Geneza polskiego systemu pomocy społecznej
- 1.2. Pojęcie i zakres pomocy społecznej
- 1.3. Struktura pomocy społecznej
  - 1.3.1 Ośrodki pomocy społecznej
  - 1.3.2 Powiatowe centra pomocy rodzinie
  - 1.3.3 Regionalne ośrodki polityki społecznej
  - 1.3.4 Wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich
  - 1.3.5 Domy pomocy społecznej
  - 1.3.6 Ośrodki wsparcia
  - 1.3.7 Ośrodki interwencji kryzysowej
  - 1.3.8 Zespoły orzekania o niepełnosprawności
  - 1.3.9 Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej
- 1.4. Systemy pomocy społecznej w wybranych krajach UE
- 1.5. Uwarunkowania funkcjonowania jednostek pomocy społecznej w Polsce
- 1.6. Problemy i wyzwania zarządzania jednostkami pomocy społecznej w Polsce

#### **2. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO KONCEPCJA MENEDŻERSKIEGO ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM**

- 2.1. Ewolucja zarządzania w sektorze publicznym
- 2.2. Geneza i rozwój nowego zarządzania publicznego
- 2.3. Założenia nowego zarządzania publicznego
- 2.4. Klasyfikacja i charakterystyka głównych instrumentów nowego zarządzania publicznego
- 2.5. Wdrażanie reform nowego zarządzania publicznego w wybranych krajach
  - 2.5.1 Nowa Zelandia
  - 2.5.2 Stany Zjednoczone
  - 2.5.3 Wielka Brytania
  - 2.5.4 Holandia
- 2.6. Nowe zarządzanie publiczne w Polsce
- 2.7. Krytyka nowego zarządzania publicznego
- 2.8. Nowe zarządzanie publiczne na tle koncepcji zarządzania w sektorze publicznym

#### **3. DIAGNOZA ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI POMOCY SPOŁECZNEJ**

- 3.1. Przegląd metod badawczych w zakresie diagnozy zarządzania jednostkami pomocy społecznej
- 3.2. Geneza metody badań kooperatywnych
- 3.3. Idea i założenia badań kooperatywnych
- 3.4. Metodyka badań własnych
- 3.5. Etapy badań własnych

- 3.6. Charakterystyka grupy badawczej
- 3.7. Przebieg procesu badawczego
- 3.8. Wyniki właściwych badań terenowych
  - 3.8.1 Decentralizacja polityczna
  - 3.8.2 Urynkowienie
  - 3.8.3 Orientacja na klienta i wyniki
  - 3.8.4 Struktura organizacyjna
  - 3.8.5 Delegowanie odpowiedzialności
  - 3.8.6 Menedżerski sposób kierowania
  - 3.8.7 Kompetencje kierowników
  - 3.8.8 Mierzenie działalności i rozliczalność wyników
- 3.9. Podsumowanie wyników badań właściwych, statystyki, weryfikacja hipotez
- 3.10. Porównawcza analiza wyników dla narzędzi OPS i PCPR

#### **4. ZAŁOŻENIA KONCEPCJI MENEDŻERSKIEGO ZARZĄDZANIA JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI POMOCY SPOŁECZNEJ**

- 4.1. Idea menedżerskiego zarządzania pomocą społeczną
- 4.2. Dobre praktyki w zakresie zarządzania jednostkami pomocy społecznej w wybranych krajach UE
  - 4.2.1 Wielka Brytania
  - 4.2.2 Holandia
  - 4.2.3 Finlandia
  - 4.2.4 Niemcy
  - 4.2.5 Francja
- 4.3. Status instytucjonalny jednostek pomocy społecznej
- 4.4. Świadczenia i usługi społeczne
- 4.5. System organizacyjny jednostek pomocy społecznej
- 4.6. Menedżer pomocy społecznej
- 4.7. Zarządzanie wynikami w jednostkach pomocy społecznej

#### **5. WARUNKI ORAZ KORZYŚCI IMPLEMENTACJI KONCEPCJI MENEDŻERSKIEGO ZARZĄDZANIA W JEDNOSTKACH ORGANIZACYJNYCH POMOCY SPOŁECZNEJ**

- 5.1. Ocena możliwości wdrożenia koncepcji
- 5.2. Przebieg procesu wdrożenia koncepcji
- 5.3. Spodziewane korzyści wdrożenia koncepcji

**ZAKOŃCZENIE**

**BIBLIOGRAFIA**

**WYKAZ TABEL**

**WYKAZ RYSUNKÓW**

**ZAŁĄCZNIKI**

**STRESZCZENIE**

**SUMMARY**