

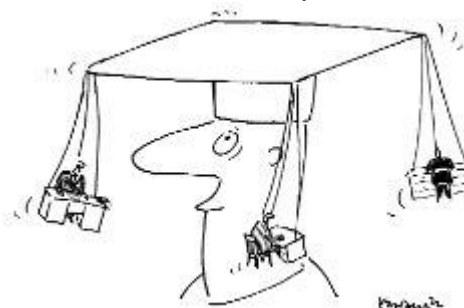
Po co uczelni administracja?

Autorytet urzędu musi być wsparty autorytetem wiedzy specjalistycznej, stąd konieczność podnoszenia kwalifikacji przez przedstawicieli administracji jest oczywista.

Krzysztof Leja

Niektórzy sądzą, iż uniwersytet bez administracji może istnieć. Co więcej, uważają, iż w takim wypadku znacznie wzrosłoby efektywność funkcjonowania uczelni. Trudno byłoby tę tezę zweryfikować. Zresztą, nie próbowano nawet tego czynić. Pewnie słusznie. Nie zmienia to jednak mojego przeświadczenia, że rozumowanie takie skłaniać powinno do refleksji. Dlaczego? Odpowiedź na tak postawione pytanie nasunęła mi się kilka lat temu podczas konferencji przedstawicieli administracji szkół wyższych. Poruszano tam, jak zwykle przy takich okazjach, ważne problemy, lecz uwagę zwracały głównie wypowiedzi o uczelnianej administracji, nazywające ją zawodową lub profesjonalną. Uwagi o profesjonalizmie administracji pojawiały się zarówno w wypowiedziach przedstawicieli ministerstwa, jak i reprezentowanych uczelni. Zacząłem się zastanawiać, co ten profesjonalizm oznacza. Czy stawianie znaku równości między administracją a biurokracją, jak niekiedy próbuje się czynić, jest dla tej pierwszej deprecjonujące czy może nobilitujące? Okazuje się, że zależy to od rozumienia pojęcia biurokracja.

Rys. Piotr Kanarek



BIUROKRACJA PROFESJONALAN I MACHINA BIUROKRATYCZNA

Termin biurokracja (fr. bureau, od bure „grube sukno”; gr. kratein, „panować”) został wprowadzony przez Maxa Webera, czołowego przedstawiciela niemieckiej myśli społecznej przełomu XIX i XX wieku. Oznaczał on, jak pisze Jan Szczepański w Elementarnych pojęciach socjologii, pewien typ władzy, sprawowanej za pomocą zrjonalizowanego, efektywnego i podporządkowanego wyraźnym regułom aparatu administracyjnego. Weber nie używał tego pojęcia w sposób wartościujący. Wyraźnie natomiast podkreślał racjonalność organizacji biurokratycznej (Z. Krawczyk, W. Morawski, Socjologia. Problemy podstawowe, PWN 1991). Natomiast we współczesnym rozumieniu, biurokracja jest często uznawana za jedną z przyczyn paraliżu działalności organizacji.

Współcześnie żyjący wybitny badacz teorii organizacji Henry Mintzberg (Structure of Fives. Designing effective organisations, Prentice-Hall Inc., Engelwood Cliffs, 1983) wśród pięciu typów struktur organizacyjnych wyróżnia m.in. maszynę biurokratyczną i profesjonalną biurokrację. Podstawowym mechanizmem koordynującym w organizacji o strukturze maszyny biurokratycznej jest standaryzacja procesów pracy w ściśle zdefiniowanej strukturze. Organizacja o takiej strukturze, stanowiącej jej rdzeń, zbliżona jest pojęciowo do idealnego typu biurokracji Webera. Ma to rację bytu w organizacji scentralizowanej lub słabo zdecentralizowanej, kontrolowanej z zewnątrz, znajdującej się w stabilnym otoczeniu. Taki model organizacji trudno byłoby odnieść do współczesnej uczelni wyższej.

Biurokracja profesjonalna oznacza natomiast, że rdzeniem organizacji nie jest jej struktura, lecz odpowiednio przygotowani pracownicy, na których spoczywa odpowiedzialność za wykonanie powierzonych im zadań. Organizacja opierająca się na modelu biurokracji profesjonalnej jest zdecentralizowana. W praktyce oznacza to, że profesjonalnie przygotowani pracownicy wykonują swoje obowiązki względnie niezależnie od siebie. Są oni zorientowani na realizację potrzeb i oczekiwań klientów, którym oferują usługi. Konieczne jest w tym wypadku zdefiniowanie zakresu wiedzy i umiejętności przydatnych na każdym stanowisku pracy. Mintzberg nazywa to standaryzacją umiejętności. Czynność ta jest niezbędna, aby zdecentralizowana organizacja funkcjonowała prawidłowo.

Taki typ organizacji występuje m.in. w szpitalach i wyższych uczelniach. Zatrudnieni tam profesjonalnie przygotowani specjaliści (lekarze i nauczyciele) wykonują swoje obowiązki często względnie niezależnie od siebie. Nauczyciele akademicki prowadzą zajęcia dla studentów niezależnie, co nie oznacza, że w oderwaniu od siebie. Nie zmienia to jednak faktu, że praca jednych i drugich prowadzi do realizacji wspólnego celu, jakim jest pomyślność kuracji czy wykształcenie absolwenta o określonym profilu.

DOSKONALENIE KADR

Administracja, a szerzej ujmując – pracownicy wyższych uczelni nie będący nauczycielami akademickimi pełnią rolę służebną, co nie oznacza mało istotną, wobec nauczycieli akademickich, studentów, interesantów oraz gości uczelni. Celem administracji jest efektywne świadczenie profesjonalnych usług pomocnych we wdrażaniu zadań określonych w misji uczelni. Jakże zatem warunki powinny być spełnione, aby tak sformułowany cel zrealizować? Innymi słowy, co należałoby uczynić, aby ta grupa pracowników potrafiła znaleźć należne jej miejsce w uczelni jako organizacji o strukturze określonej przez Mintzberga mianem profesjonalnej biurokracji? Z pewnością trzeba stworzyć warunki do permanentnego doskonalenia umiejętności i zdobywania wiedzy. Czy taka potrzeba istnieje z punktu widzenia pracowników administracji? Badania socjologiczne przeprowadzone w Politechnice Gdańskiej i Akademii Górniczo-Hutniczej, w ramach wspólnie realizowanych projektów międzynarodowych Tempus Phare, wyraźnie wskazują, że tak.

Zakres szkoleń, który najlepiej określiliby specjaliści, mógłby obejmować elementy socjologii i psychologii zarządzania, marketingu, negocjacji i komunikacji, zarządzania czasem, prowadzenia efektywnych narad, public relations etc. Próbę wdrożenia takiego programu, jak sądzę, z pozytywnym skutkiem, za zgodą władz akademickich, podjęto w AGH oraz PG, realizując wspomniany projekt. Zasadność działań potwierdza fakt, iż problematyka doskonalenia kadr, w tym administracyjnych, znalazła się na liście priorytetów programów Tempus w ramach tzw. działań uzupełniających, jak i 5. Programu Ramowego Unii Europejskiej w ramach tzw. działań towarzyszących.

Dopóki źródłem finansowania wspomnianych przedsięwzięć były fundusze unijne, nie padało podstawowe pytanie: czy będzie nas stać na ich kontynuację? Zapytam inaczej – czy stać nas na to, aby administracja, pełniąca istotną rolę w uczelni o strukturze organizacyjnej odpowiadającej profesjonalnej biurokracji, swój profesjonalizm opierała wyłącznie na doświadczeniu zawodowym z pracy, często na tym samym stanowisku? Z uwagi na to, że profesjonalizm administracji nie jest, moim zdaniem, równoznaczny z tzw. wiedzą intuicyjną, opartą na wieloletnim doświadczeniu, odpowiedź na tak postawione pytanie jest przecząca. Zmienia się bowiem rola administracji. Nieuchronnie postępująca decentralizacja uprawnień i odpowiedzialności w uczelniach pociąga za sobą konieczność permanentnej edukacji tej grupy pracowników. Oznacza ona również wyraźne przesunięcie akcentów w funkcjach

kierownictwa administracji uczelnianej. W miejsce dotychczasowej roli kontrolnej (nadzorowanie procesów, kontrola pracownika i otoczenia) pojawia się rola koordynująca (określanie celów, sposobu ich realizacji oraz ocena na podstawie osiągniętych efektów). Bezpośredni nadzór wszystkich jednostek organizacyjnych jest bowiem nierealny (ze względów organizacyjnych) i bezzasadny (ze względów merytorycznych).

Trwające od roku 1990 dyskusje na temat zmiany sposobu kierowania uczelnią, wywołane niskim poziomem dotacji oraz koniecznością poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania, spowodowały, że władze polskich uczelni kładą coraz większy nacisk na profesjonalne przygotowanie kadr administracyjnych. Zatrudnienie wysoko kwalifikowanych menedżerów, znających dodatkowo specyfikę środowiska akademickiego, okazuje się niesłychanie trudne. Aby zapewnić uczelniom sprawną administrację wspierającą kierownictwo uczelni, należy opracować koncepcję kierowania personelem administracyjnym, charakteryzującą się następującymi założeniami: ludzie są najcenniejszym zasobem każdej organizacji, kluczem do sukcesu; celem doskonalenia administracji jest zapewnienie uczelni takich pracowników, którzy przyczynią się do osiągnięcia celów strategicznych i realizacji misji uczelni; polityka w sferze kadr administracyjnych stanowi integralną część polityki uczelni; rozszerza się udział i angażowanie pracowników w sprawy uczelni; następuje decentralizacja funkcji, polegająca na delegowaniu kompetencji i uprawnień.

OCENA JAKOŚCI ADMINISTRACJI

Kierowanie kadrami administracyjnymi ma harmonizować z koncepcją rozwoju uczelni, reagując nie tylko na zmiany otoczenia, ale także świadomie kształtując otoczenie. W związku z tym należy znaleźć odpowiedź na następujące pytania: Jakie cechy i kompetencje kadry administracyjnej należy uznać za niezbędne? Z jakich źródeł i w jaki sposób pozyskiwać ludzi na stanowiska kierownicze? Jak rozwijać kadrę administracyjną, jak ją doskonalić, awansować, oceniać i jak tworzyć z niej zespoły kierownicze? Kto i z jakimi uprawnieniami powinien uczestniczyć w tych procesach i kontrolować je? Za pomocą jakich narzędzi można wspomagać proces formowania kadr? Co mogą i powinni zrobić sami kierownicy i przyszli kierownicy w celu kształtowania swojej ścieżki zawodowej i podniesienia skuteczności działania? Jaka jest współczesna ocena zarządzania kadrami i jakie kroki należałoby podjąć, by ją doskonalić?

Profesjonalizacja administracji wymaga opracowania i wdrożenia systemu oceny kadry. Proces oceniania kariery zawodowej powinien stworzyć okazję do refleksji nad osiągnięciami i trudnościami oraz rozważenia kierunków przyszłych działań, niezbędnych do wyeliminowania błędów, a co za tym idzie – zapewnienia skuteczniejszego funkcjonowania na każdym stanowisku pracy. Ocena efektywności administracji jako całości powinna opierać się na ściśle zdefiniowanych wskaźnikach oraz opiniach zebranych wśród nauczycieli akademickich i studentów. Program oceny pracowników administracyjnych przyczyni się z pewnością do wspierania personelu w wykorzystaniu pełnego potencjału i czerpania maksymalnej satysfakcji z pracy. Celem oceny nie powinna być redukcja administracji, lecz jej udoskonalenie. Pozostaje pytanie, kto ma oceniać?

Uczelnie państwowe należą do największych pracodawców. Niejednokrotnie budżet uczelni (w przeważającej części środki publiczne) liczony jest w setkach milionów złotych; koszty osobowe, przy niewygórowanych płacach, stanowią znaczącą pozycję w kosztach uczelni. Kwestią kluczową jest zatem efektywne wydatkowanie tych środków.

DOKĄD ZMIERZA ADMINISTRACJA?

Zmiana zakresu zadań stawianych przed administracją uczelni w latach 90. jest znacząca. Na przykład, w tym czasie, przy istotnym wzroście liczby studentów, wskaźnik oznaczający relację liczby pracowników nie będących nauczycielami (NNA) do liczby nauczycieli akademickich w państwowych wyższych uczelniach zmniejszył się o ponad 30 proc. (z 1,4 do 0,9). Od kilku lat uczelnie państwowe obowiązane są do przestrzegania określonych procedur przy wydatkowaniu środków finansowych, niezależnie od źródła ich pochodzenia (ustawa o zamówieniach publicznych i ustawa o finansach publicznych). Z jednej strony procedury te zapewniają przejrzystość działania, z drugiej zaś są czasochłonne, a co gorsza często prowadzą do unieważnienia postępowania ze względu na to, iż oferenci (potencjalni dostawcy towarów czy usług) nie są najlepiej przygotowani do spełnienia wszystkich stawianych wymogów, popełniając liczne błędy formalne.

W uzupełnieniu należałoby zauważyć, że wyższa uczelnia, mimo decentralizacji, postrzegana jest przez podmioty gospodarcze, których liczba w latach 1990-99 wzrosła dwuipółkrotnie (z 1,2 mln do 2,9 mln), jako jedna instytucja. Prostą konsekwencją tego faktu było wyraźne zwiększenie zakresu tych zadań administracji, których realizacja wykracza poza ramy organizacyjne uczelni.

Władza administracyjna w szkolnictwie wyższym jest bardzo ograniczona. Cała sfera polityki naukowej i edukacyjnej wchodzi w zakres kompetencji uczonych, opiera się na ich autorytecie. Administracji pozostają problemy finansowe i zaplecza dydaktyczno-naukowego (M. Wójcicka, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe”, nr 12/1998). Nauczyciele akademicy określają bowiem zakres zadań do rozwiązania (co jest do zrobienia?) oraz związanych z tym potrzeb i oczekiwań. Od profesjonalizmu pracowników administracji zależy natomiast efektywność wydatkowania publicznych środków finansowych (jak zrealizować zamówienie materiałów, aparatury etc. z tym związane?). A środki są znaczące. Często dokładne rozpoznanie rynku, co powinno być zadaniem profesjonalnej administracji, pozwala zaoszczędzić znaczną ich część. W 1999 roku państwowe uczelnie wyższe – nie uwzględniając wynagrodzeń, amortyzacji i podatków, które z grubsza można uznać za koszty stałe – dysponowały środkami w wysokości ok. 1,5 mld zł. Zatem oszczędność 1 proc. oznacza niemałą kwotę ok. 15 mln zł.

GWARANT SKUTECZNOŚCI

Profesjonalizm administracji jest niezbędny. Administracja uczelni jest bardziej stabilna niż wybrane na kadencję władze akademickie, które w związku z tym mogą stać się zależne od administracji (J. Józwiak, 1999, [w:] Model zarządzania publiczną instytucją akademicką, J. Woźnicki (red), s. 20). Taka hipotetyczna sytuacja mogłaby się pojawić w przypadku, gdyby uczelnia została zdominowana przez biurokrację określaną w Słowniku języka polskiego jako przerost formalistyki w działalności (...) lub bezduszne przestrzeganie przepisów w załatwianiu spraw urzędowych i interesantów. Profesjonalna administracja może stać się gwarantem, że do tego nie dojdzie.

Biurokracja profesjonalna jest synonimem skuteczności i efektywności działania. Autorytet urzędu musi być wsparty autorytetem wiedzy specjalistycznej, stąd konieczność podnoszenia kwalifikacji przez przedstawicieli administracji jest oczywista. W sytuacji niedoboru środków finansowych, najbardziej efektywnym sposobem podnoszenia kwalifikacji przez przedstawicieli administracji jest wykorzystanie metody znanej pod nazwą „szkolenie

szkolących”, gdyż pozwala ona na wyłonienie grupy przyszłych szkoleniowców administracji z jej własnego grona.

Istotnym faktem przemawiającym za zwróceniem uwagi na doskonalenie administracji jest również to, iż okres poprzedzający wstąpienie Polski do Unii Europejskiej stwarza nauce polskiej nowe możliwości (5. Program Ramowy oraz przygotowywany na lata 2002-06 kolejny program ramowy UE). Pełne ich wykorzystanie wymaga nie tylko wiedzy merytorycznej, lecz odpowiedniego wsparcia administracyjnego.

W uniwersytecie, który ma strukturę organizacyjną profesjonalnej biurokracji Mintzberga, przynajmniej w odniesieniu do nauczycieli akademickich, działalność naukowo-badawcza wymaga wspierania przez profesjonalną administrację, stojącą w równej mierze na straży prawa, jak i zdrowego rozsądku. Rozwój naukowy nauczycieli akademickich jest ich przywilejem, ale i obowiązkiem. Może warto rozważyć wprowadzenie systemu doskonalenia kadr administracyjnych. Środki przeznaczone na ten cel nie będą stracone, a pytanie postawione w tytule z pewnością stanie się bezprzedmiotowe.

Dr inż. Krzysztof Leja jest zastępcą dyrektora administracyjnego do spraw gospodarczych Politechniki Gdańskiej.