

Marek SIEMIŃSKI, Krzysztof KRUKOWSKI¹

DOI: 10.15290/ose.2015.04.76.08

KULTURA ORGANIZACYJNA URZĘDÓW MIAST W POLSCE

Streszczenie

W artykule zaproponowano spojrzenie na organizacje publiczne pod względem kultury organizacyjnej na przykładzie urzędów miast. Związek ten stanowi jedną z luk w wiedzy na gruncie badań kultury organizacyjnej, jak również zarządzania publicznego. Dokonano analizy: istniejących systemów wartości i norm w urzędach miast, wykorzystywanych metod korekty kursu kulturowego, przyczyn i źródeł oporu organizacyjnego, jego przejawów oraz sposobów przelamywania. W artykule zaprezentowano wstępne wyniki badań zrealizowanych w ramach grantu badawczego nr N N115 153239 „Proces kształtowania kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie urzędów miast”.

Słowa kluczowe: kultura organizacji, zmiana, opór organizacyjny, organizacja publiczna, urząd miasta

ORGANISATIONAL CULTURE OF POLISH MUNICIPAL OFFICES

Summary

The paper looks at the municipal offices in Poland as an example of public organisations from the point of view of corporate culture. Research into this relationship seems largely absent from the body of knowledge in the area of organisational culture, as well as public management. Analysed are: the existing systems of values and norms in municipal offices, the methods used to enhance their organisational culture, the causes and sources of organisational resistance, its symptoms and the ways to overcome it. The author presents the preliminary results of studies carried out within the framework of the research grant N N115 153239: “The formation of organisational culture in local government on the example of city offices”.

Key words: organisational culture, change, organisational resistance, public organisation, municipal office

1. Wstęp

Ćwierćwiecze przemian społeczno-gospodarczych i dziesięć lat funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej były czasem rewolucji w każdej ze sfer życia w Polsce. Sektor gospodarczy bardzo szybko dostosował się do nowych warunków. Menedże-

¹ Dr Marek Siemiński – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: markos@uwm.edu.pl; dr Krzysztof Krukowski – Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: kkruk@uwm.edu.pl.

rowie organizacji biznesowych nie mieli wątpliwości: albo dostosują się, albo ich przedsiębiorstwa nie przetrwają konfrontacji z wolnym rynkiem. Od początku transformacji intensywnie implementowano najnowsze rozwiązania w zakresie zarządzania. Proces ten był bardzo bolesny, gdyż wiązał się z koniecznością przeprowadzenia wielu reform i z niepokojami społecznymi. Fala rewolucyjnych zmian dotknęła jednocześnie sferę publiczną. Najważniejszym impulsem była *Ustawa z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego podziału państwa* wskazująca zasadnicze jednostki, tj.: gminy, powiaty i województwa. Rozwój nowych mediów, wciąż rosnące oczekiwania i wymagania ze strony mieszkańców, ale także wzrost aspiracji urzędników powodują, że dotychczasowy model zarządzania w administracji publicznej przestał być wystarczający. Tradycyjny, webrowski zbiór reguł funkcjonowania nie przystaje do rzeczywistości XXI wieku. Coraz więcej teoretyków, lecz przede wszystkim praktyków zwraca uwagę na konieczność sięgnięcia po rozwiązania typowo biznesowe i przeniesienia ich do sfery publicznej. Proces ten trwa również w Polsce.

Celem badań prezentowanych w artykule jest przybliżenie problematyki kultury organizacyjnej i możliwości implementacji rozwiązań w zakresie jej aktywnego kształtowania w urzędach miast w Polsce. Ponadto przedstawiono uwarunkowania endo- i egzogeniczne tego procesu, najczęstsze przyczyny występowania oporu organizacyjnego, jego przejawy i sposoby przełamania.

W artykule postawiono następujące hipotezy:

- świadomość kulturowa menedżerów w urzędach miast w Polsce jest wysoka;
- rozwiązania wykorzystywane w urzędach miast w zakresie aktywnego kształtowania organizacyjnych systemów wartości i norm nie odbiegają od rozwiązań biznesowych.

Metoda badań literaturowych oraz ankietowych posłużyła realizacji celu badań oraz weryfikacji postawionych hipotez. Dobór próby badawczej miał charakter celowy. Badaniami objęto wszystkie urzędy miast powyżej 20 tys. mieszkańców zlokalizowane na terenie Polski. Główne badania poprzedzono sondażem pilotażowym, którego celem była weryfikacja narzędzia badawczego w kierunku wykazania jego niedostatków oraz wyeliminowania potencjalnych nieścisłości w drodze praktycznego sprawdzenia, a także wstępne rozpoznanie analizowanego obszaru badawczego. Łącznie w trakcie badań uzyskano zwrot 522 poprawnie wypełnionych ankiet z 174 urzędów. Prawie 82% miast, biorących udział w badaniu, miało poniżej 100 tys. mieszkańców. Jedynie w przypadku ośmiu (5,6%) było to powyżej 300 tys. mieszkańców. Wśród ankietowanych osób niewielką przewagę miały kobiety (52,1%). Niemalże 50% respondentów nie przekroczyło jeszcze 40. roku życia, a jedynie 0,6% miało więcej niż 60 lat. Zakres czasowy badań obejmował lata 2012-2013.

Prezentowane badania zostały przeprowadzone w ramach grantu własnego nr N N115 153239 pt.: „Proces kształtowania kultury organizacyjnej w administracji samorządowej na przykładzie urzędów miast” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

2. Zarządzanie publiczne w kontekście kultury organizacyjnej

Historycznie, pierwsze elementy zorganizowanej administracji identyfikuje się ze starożytnym Egipcem oraz Chinami. Jednakże najczęściej można spotkać się z poglądem, że prawdziwych początków zarządzania publicznego powinniśmy dopatrywać się w XVII wieku [Lynn, 2006, s. 40], a więc od czasu podpisania pokoju westfalskiego kończącego wojnę trzydziestoletnią. Utworzenie scentralizowanych organizacji do świadczenia profesjonalnych usług w sektorze publicznym datuje się na rok 1648. Kolejne etapy rozwoju tradycyjnego zarządzania publicznego, to między innymi *Kodeks Napoleona* [Raadschelders, 1995, s. 264] i *Rechtsstaat* [Friedrich, 1939, s. 143], ale przede wszystkim koncepcja biurokracji opisana przez M. Webera. W jego modelu efektywność organizacji publicznej koncentruje się głównie na administracyjnej racjonalności. Jej kluczowe wyznaczniki to: wyspecjalizowane funkcje administracyjne, przypisanie każdej funkcji do konkretnego urzędnika, zdefiniowanie zakresu zadań każdego urzędu, organizacja hierarchiczna, jasno określona ścieżka kariery każdego urzędnika, pisemna forma wszelkich: aktów, decyzji, poleceń, rozporządzeń, oddzielenie pracowników od środków produkcji [Weber, 1965, s. 330-334]. Już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku weberowska koncepcja biurokracji w najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata stała się niewystarczająca. Podjęto próby jej redefinicji i dostosowania do dynamizującego się otoczenia. Wyróżniono dwa podstawowe modele: administracyjny i zarządzania publicznego, których najważniejsze wyróżniki zostały zaprezentowane w tabeli 1. Zarządzanie publiczne postuluje implementację podejścia menedżerskiego i przenoszenie rozwiązań typowo biznesowych do sfery publicznej. W modelu tym stosowano jednoznacznie zdefiniowane kryteria oceny efektywności i skuteczności działania.

W literaturze często zwraca się uwagę na trudność zastosowania kryteriów ekonomicznych do pomiaru wyników organizacji publicznych, podkreślając konieczność używania pojęcia sprawiedliwości. Analizowane są ograniczenia instytucji sektora publicznego w postaci mniejszej autonomii i elastyczności z powodu większej złożoności rynku i problemów, które muszą rozwiązywać [Opolski, Modzelewski, 2009, s. 27]. Ostroff [Ostroff, 2011, s. 118-131] wskazuje na potrzebę adaptacji i implementacji rozwiązań, które sprawdziły się w biznesie, do sektora publicznego. W jego ocenie, by działania te zakończyły się sukcesem, należy przestrzegać pięciu głównych zasad, takich jak: koncentracja na misji i zakresie jej wypełnienia, zjednanie interesariuszy, stworzenie mapy drogowej; przyjęcie podejścia kompleksowego oraz bycie liderem, nie biurokratą. Aby powyższe zalecenia mogły być w pełni i z zaangażowaniem realizowane, nieodzowne jest wsparcie, nie tylko formalnego aparatu władzy, ale przede wszystkim kultury organizacyjnej na poziomie wartości i norm rzeczywiście przestrzeganych². W ak-

² Schein [Siemiński, 2008, s. 25-29] w klasycznym modelu kultury organizacyjnej wyróżnił trzy poziomy: podstawowych założeń, wartości i norm oraz artefaktów. Podstawowe założenia stanowią najgłębszy poziom kultury organizacyjnej. Jest on niewidoczny dla członków organizacji, najtrwalszy i najtrudniejszy do zmiany. Definiuje fundamentalne aspekty kultury. Stanowi jej rdzeń. Jest to zestaw aksjomatów, których nie ocenia się, a tym bardziej dyskutuje. Wartości oznaczają coś, co w sensie absolutnym lub na gruncie danego zespołu poglądów jest cenne i stanowi (lub winno stanowić) przedmiot szczególnej troski oraz cel dążeń ludzkich,

tywnym kształtowaniu kultury organizacyjnej badacze Nowego Zarządzania Publicznego wskazują element wzrostu efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

TABELA 1.

Model administracyjny i model zarządzania publicznego – porównanie

Cechy	Model administracyjny	Model zarządzania publicznego
Fundamentalne założenia	teoria nauki o polityce, popularne społeczne i polityczne interpretacje roli organizacji publicznych	teoria ekonomii, uzasadnienie roli organizacji publicznych na gruncie pozytywnych teorii nauk społecznych
Styl kierowania	biurokratyczny	menedżerski
Struktury organizacyjne	hierarchiczne, sztywne, scentralizowane	zdywersyfikowane, elastyczne, zorganizowane wokół poszczególnych usług
Ukierunkowanie działań	do wewnątrz i na procedury, nacisk na etykę działania	na zewnątrz i potrzeby interesariuszy
Kontrola	głównie wewnętrzna, skoncentrowana na procedurach i regulacjach związanych z wydawaniem pieniędzy	przede wszystkim zewnętrzna, skoncentrowana na kontroli wyników, rezultatów
Horyzont podejmowanych działań	krótkookresowy	długookresowy
Cele podejmowanych działań	utrwalanie ładu i porządku	wywoływanie zmian
Zasada rządzenia	imperatywna	interaktywna
Mechanizm osiągania wytyczonych celów	administrowanie programów przez istniejące agencje rządowe	tworzenie mechanizmów i struktur dla osiągania wytyczonych celów przy pomocy agencji prywatnych i społecznych
Uprawnienia decyzyjne	ograniczone, udzielone przez szczebel nadrzędny	duża swoboda w osiąganiu przedsięwziętych celów
Współdziałanie z organizacjami innych sektorów	izolacja	partnerstwo
Organizacja państwa	dominacja układów monocentrycznych i resortowych	dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Kozuch, 2006, s. 24; Frąckiewicz-Wronka, 2010, s. 9-10; Opolski, Modzelewski, 2009, s. 35].

Kultura organizacyjna, aktywne i świadome jej kształtowanie funkcjonuje w powszechnej biznesowej świadomości przynajmniej od połowy lat osiemdziesiątych. Szeroko prowadzone badania wskazywały na kluczową jej rolę w odniesieniu do efektywnego i sprawnego funkcjonowania organizacji. Wprowadzenie zmian organizacyjnych bez jej

a także kryterium oceny postępowania człowieka. Norma odnosi się do jakiejś wartości, która narzuca jej swe granice. Normy są to ustalone i obowiązujące w danym środowisku społecznym reguły postępowania. Artefakty to sztuczne twory kultury. Wszystko to co widać, słyszać i czuć, gdy wchodzimy do organizacji. Są one świadome i w najbardziej oczywisty sposób pozwalają członkom organizacji czy poszczególnych subkultur na identyfikację.

znajomości znacznie zwiększa ryzyko porażki. Mimo bogatej literatury, nie udało się zbudować jednej, powszechnie akceptowanej definicji kultury organizacyjnej czy zakresu możliwych jej modyfikacji. W głównej mierze jest to spowodowane multidyscyplinarnym charakterem badań. W niniejszym artykule posłużono się definicją zaproponowaną przez E.H. Scheina [Schein, 2004, s. 17], który kulturę organizacyjną rozumiał jako zespół: wartości, norm, reguł ustanowionych w organizacji w wyniku rozwiązywania problemów z wewnętrzną integracją i zewnętrzną adaptacją, które okazały się na tyle dobre, że w procesie społecznym są wskazywane jako właściwy sposób myślenia i działania.

3. Profil kulturowy urzędów miast w Polsce

Kultura organizacyjna determinuje oraz definiuje możliwości i sposób funkcjonowania każdej organizacji, w tym również publicznej. Świadome i aktywne kształtowanie pożądanego modelu wartości i norm staje się kluczową umiejętnością kierowniczą. Specyfika sektora administracji publicznej, w tym urzędów miast, powoduje konieczność modyfikacji i adaptacji rozwiązań stosowanych w podmiotach biznesowych. W badaniach przeprowadzonych w ramach realizowanego grantu poddano analizie kulturę organizacyjną urzędów miast w Polsce³.

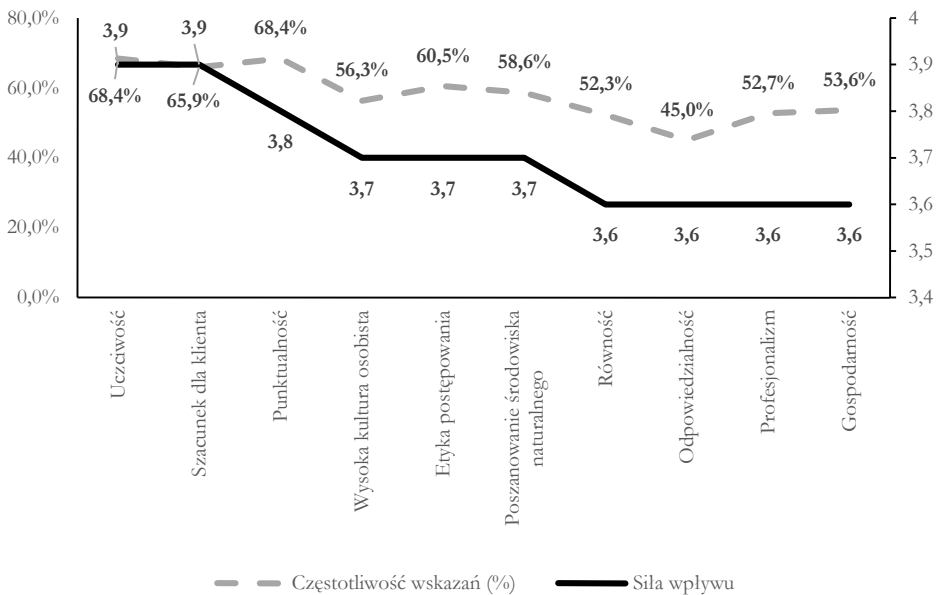
W kulturze badanych urzędów miast zdiagnozowano dwa zasadnicze nurty wartości i norm. Pierwszy z nich jest związany z etyką urzędniczą, koncentrując się na: profesjonalizmie, przewidywalności i kontynuacji dotychczasowych rozwiązań. Powszechnie występują i mają dużą siłę oddziaływania takie wartości, jak: uczciwość, punktualność, wysoka kultura osobista, etyka postępowania, równość, lojalność (rysunek 1.). W dalszym ciągu wieloletnie funkcjonowanie w modelu weberowskim odciska swoje piętno. Wskazane wartości mają charakter pozytywny, a jak pokazały badania, ewolucyjny charakter zmian stwarza realną możliwość ich utrzymania. Dynamika zmian w otoczeniu powoduje, że coraz większego znaczenia nabierają, podobnie jak w podmiotach gospodarczych, cechy zapewniające: elastyczność, rozwój, nadążanie za nowymi wyzwaniami. Drugi obszar zidentyfikowanych wartości nazwano „filozofią rynkową”. Wyniki badań pozwalają wysnuć wniosek, że trwa proces urynkowienia postaw w urzędach. Dużą powszechnością wskazań oraz znaczącą siłą wpływu charakteryzują się takie wartości, jak: szacunek dla klienta, chęć poszerzania swojej wiedzy (53,6% wskazań; 3,5 punktów⁴), dążenie do ciągłego rozwoju (41,2%; 3,3), umiejętność pracy zespołowej (48,3%, 3,5), ustalania celów (41,6%; 3,4), adaptacyjność (49%; 3,4) czy samodzielność (46%; 3,3). Wśród ankietowanych panuje przekonanie, że klient i zaspokojenie jego potrzeb staje się najważniejszym celem podejmowanych działań. Traktowanie go jako petenta, który zakłóca jego spokój, jest niedopuszczalne. Oczekuje się, że urzędnik wyjdzie z inicjatywą w swoich działaniach. Coraz większego znaczenia nabiera

³ Szerzej wyniki badań zostały omówione w: [Siemiński, Krukowski, Szamrowski, 2014].

⁴ Została zastosowana skala: 1 – nie dotyczy, 5 – czynnik kluczowy.

permanentne uzupełnianie i podnoszenie kwalifikacji oraz racjonalność gospodarowania ograniczonymi zasobami. Urząd, tak jak podmiot gospodarczy, ma działać sprawnie, efektywnie, przy jak najmniejszych kosztach własnych. Pracownicy mają wykazywać potencjalne możliwości optymalizacji kosztów z zachowaniem standardu wykonywanych obowiązków. Decentralizacja tych działań ma niewątpliwie pozytywny charakter. Z jednej strony pracownicy „czują” swoją podmiotowość w urzędzie, z drugiej oni najlepiej wiedzą, jakie są potencjalne obszary możliwej poprawy w zakresie ich działań. Na wysoki poziom etyki urzędniczej wskazuje między innymi brak zgody na czerpanie osobistych korzyści kosztem urzędu czy też wykorzystywanie pozycji dla indywidualnego interesu pracownika. Członkowie badanych instytucji odczuwają dumę z pracy w swoim urzędzie.

RYСУNEK 1.
Kluczowe wartości i normy zidentyfikowane w badanych urzędach



Źródło: opracowanie własne.

Badania dowiodły, że nie występuje istotne zróżnicowanie w zakresie obowiązującego modelu kulturowego wśród urzędów o różnej skuteczności pozyskiwania funduszy ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych (na jednego mieszkańca).

Zidentyfikowane uwarunkowania wzorców kulturowych funkcjonujących w badanych urzędach pokazały dużą zbieżność z determinantami organizacyjnych systemów wartości podmiotów gospodarczych opisywanymi w literaturze. W ocenie respondentów, w największym stopniu kultura organizacyjna jest kształtowana przez osobowość prezydenta (burmistrza), (rysunek 2.). Następnie największą częstotliwość wskazań uzyskały takie

czynnikami, jak: pracownicy, oczekiwania mieszkańców (klientów), regulaminy, kodeksy itd. To, co z całą pewnością jest czynnikiem różnicującym, to kadencyjność władz wskazana przez respondentów. Jej wpływ ma dwojaki charakter: zwiększa presję na osobę prezydenta (burmistrza) związaną z intensyfikacją wysiłku w działaniach na rzecz lokalnej społeczności oraz rodzi ryzyko rewolucji w promowanych wartościach w przypadku zmiany na kluczowym stanowisku. Drugim elementem, decydującym o specyfice kulturowej badanych urzędów, są uwarunkowania prawne. Obowiązujące regulacje po pierwsze, definiują cele i zadania pojawiające się przed poszczególnymi instytucjami oraz określają ich standard, jednocześnie zakazując selektywnego ograniczania dostępu do usług ze względu na rentowność. Po drugie, nie dają możliwości pełnego wykorzystania możliwości tkwiących w narzędziach z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi w celu kształtowania pożądanego wzorca kulturowego.

RYSUNEK 2.

Najważniejsze czynniki warunkujące obowiązujący profil kulturowy w badanych urzędach



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badań dowodzą, że w najbliższej przyszłości będą promowane wartości wzmacniające „filozofię prorynkową”. Najważniejsze z nich to: odpowiedzialność (97,31%; 4,7), profesjonalizm (98,5%; 4,7), gospodarność (97,3%; 4,7), szacunek dla klienta (99,2%; 4,9), jego zadowolenie (93,3%; 4,7) oraz poszerzanie wiedzy pracowników (97,5%; 4,7). Menedżerowie urzędów miast dostrzegają konieczność i nieuchronność zmian oraz są w stanie określić kierunek przemian. Wyniki badań świadczą również o tym, że w badanych urzędach stworzono sprzyjający klimat dla procesu uwrażliwienia rynkowego pracowników.

Wśród menedżerów publicznych zdiagnozowano wysoki poziom świadomości znaczenia i roli kultury organizacyjnej dla funkcjonowania urzędów. Duża wiedza w zakresie oddziaływania organizacyjnych systemów wartości i norm na funkcjonowanie poszczególnych jednostek jest szczególnie widoczna na tle podobnych badań przeprowadzonych przez autora wśród menedżerów dużych przedsiębiorstw produkcyjnych z Warmii i Mazur [por. Siemiński, 2008]. Szeroko zakrojone zmiany wdrażane w urzędach miast w całej Polsce spowodowały, że menedżerowie publiczni zostali poddani wielu programom szkoleniowym. Wiele z nich koncentrowało się na kulturze organi-

zacyjnej jako elemencie trwałego wzrostu efektywności organizacji oraz zmiany negatywnych zachowań pracowników. Menedżerowie publiczni rozumieją, że każda zmiana wiąże się z interakcją z systemami wartości. Mają świadomość, że czynniki kulturowe muszą być uwzględnione już na etapie planowania. Zaniechanie tego zwiększa poziom ryzyka niepowodzenia implementowanych zmian.

4. Kształtowanie pożądanego modelu kulturowego w badanych urządach miast

W głównej mierze przyczyny rozpoczęcia zmian w badanych urządach mają charakter zewnętrzny. Najważniejszą wiązała się z wdrażaniem informatycznych systemów zarządzania (około 55% wskazań). Niewątpliwie, zmiana ta dotknęła każdy urząd, a zakres cyfryzacji życia, w tym również funkcjonowania urzędów, będzie postępował. Duże znaczenie dla inicjacji zmian w kulturze urzędów miast w Polsce miały fundusze europejskie, a w zasadzie sposób aplikowania o te środki (39,1%). Poddanie się procedurze konkursowej, walka konkurencyjna o najczęściej bezzwrotne dofinansowanie powodowały, że nie wystarczyło mieć dobry pomysł, trzeba było go równie dobrze przygotować, opisać i „sprzedać”. Skomplikowanie analiz, szczególnie ekonomiczno-finansowych, często wymuszało konieczność sięgnięcia po wsparcie firm konsultingowych. W procesie pozyskania, realizacji i rozliczania projektów urzędnicy brali udział w licznych szkoleniach. Gminy, szukając dobrych wzorców, otwierały się na otoczenie. W konsekwencji proces „urynkowania” w pierwszej kolejności objął komórki i pracowników bezpośrednio zaangażowanych w pozyskiwanie środków unijnych, lecz skala inwestycji, zakres i różnorodność sprawiły, że pozytywne efekty rozprzestrzeniły się na inne departamenty urzędów.

Czynnikiem inicjującym zmiany, specyficznym dla środowiska kulturowego badanych urzędów, jest zmiana wizji (27,8%) i strategii (33,5%) ich funkcjonowania po wyborach samorządowych. Kadencyjność władz powoduje, że w przypadku niekorzystnych rozstrzygnięć dla dotychczas sprawującego władzę prezydenta (burmistrza) najczęściej dochodzi do daleko idących zmian. Dwie zasadnicze pod względem kulturowym konsekwencje tej zmiany to: nowa wizja, koncepcja funkcjonowania urzędu, rozwoju gminy oraz najczęściej wymiana części kluczowej kadry urzędu.

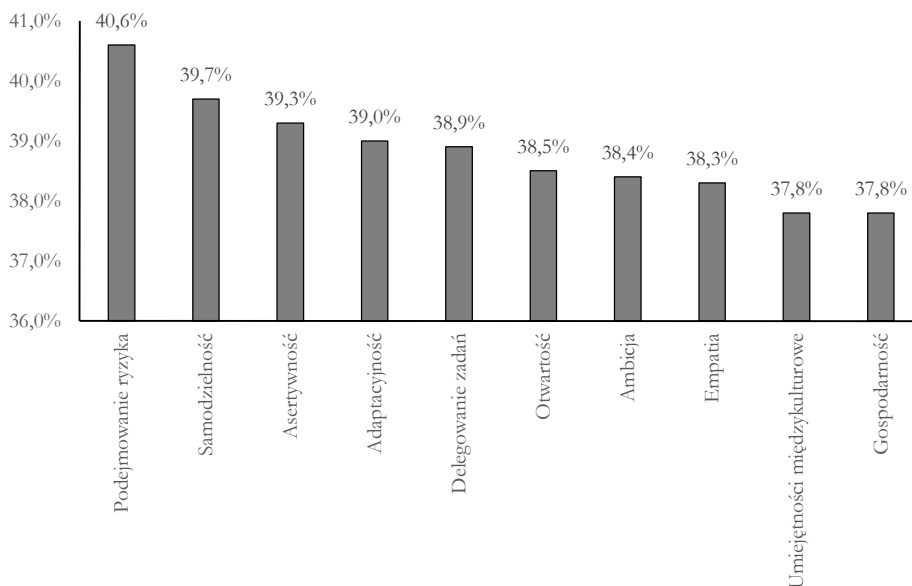
Według respondentów, ważnym czynnikiem inicjującym proces zmian kulturowych było wdrażanie w nich nowoczesnych systemów zarządzania, w tym normowania jakości (27,2%). Z punktu widzenia dotychczasowych doświadczeń urzędników nowatorskie podejście do spraw jakości i wskazywanie na kluczową rolę klienta czy mieszkańca związane z prawidłową realizacją zadań stanowiły impuls do zmian. Ponadto liczne szkolenia skutecznie popularyzowały wiedzę o kulturowych uwarunkowaniach funkcjonowania urzędu.

Przeprowadzone badania wskazują, że trwa kształtowanie „filozofii rynkowej” i organizacji publicznej opartej na wiedzy. Dowodem są między innymi działania podejmowane przez menedżerów publicznych. Wśród najważniejszych, implementowanych wartości respondenci wskazali promowanie otwarcia na ryzyko: samodzielności, asertywności, adaptacyjności (rysunek 3.). Działania te wynikają ze zdiagnozowanego kie-

runku zmian w otoczeniu oraz przewidywanych wyzwań. Od urzędnika dwudziestego pierwszego wieku oczekuje się: kreatywności, kompetencji oraz otwartości na nowe zadania. Dotychczasowy model, polegający na wiernym realizowaniu procedur bądź biernym oczekiwaniu na polecenia przełożonego, odchodzi do lamusa.

RYSUNEK 3.

Kluczowe wartości i normy poddane implementacji w badanych urzędach



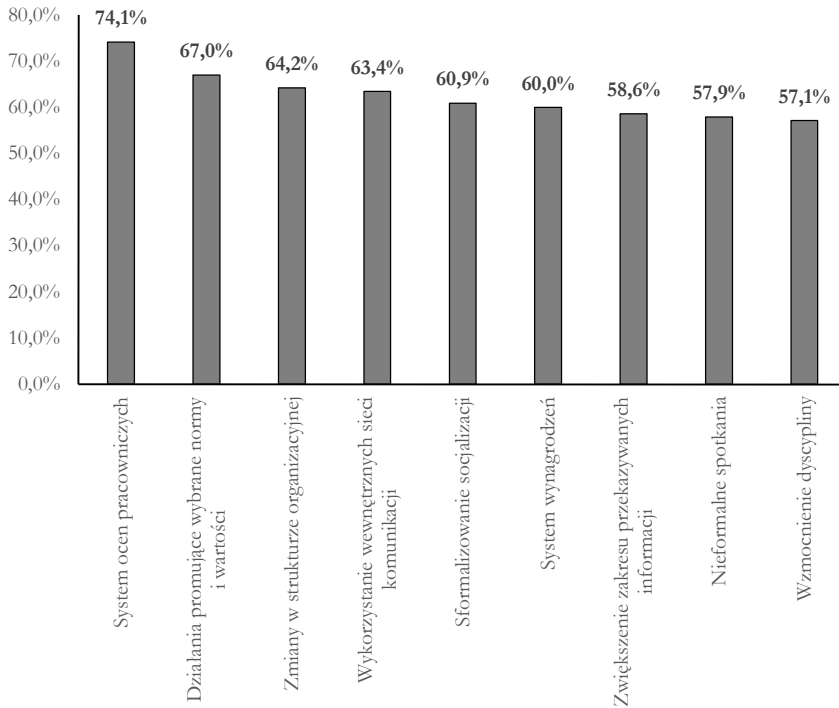
Źródło: opracowanie własne.

Wieloletnie funkcjonowanie w weberowskim systemie zarządzania urzędem spowodowało, że pracownicy nie zawsze w sposób otwarty wypowiadają swoje opinie, sądy i oceny. Budując organizację publiczną opartą na wiedzy, w urzędach rozpoczęto proces korekty przyzwyczajęń w tym zakresie. Aby wzmocnić przekaz, starano się zaszczepić w pracownikach wiarę we własne siły i umiejętności.

W badanych urzędach w procesie modyfikacji obowiązujących systemów i norm wartości wykorzystano spektrum dwudziestu dziewięciu instrumentów (rysunek 4.). Największą skutecznością charakteryzowały się rozwiązania bezpośrednio skierowane do pracowników. Nieformalne spotkania, konsultacje społeczne, wzmocnienie intensywności wykorzystywania wewnętrznych kanałów komunikacji pozwoliły pracownikom zapoznać się z potrzebami, zakresem oraz celami proponowanych przekształceń. Menedżerowie publiczni wspierali ich w trudnym okresie przygotowania i wdrażania zmian. Z drugiej strony skuteczne okazało się wzmocnianie dyscypliny i narzucania swojej woli. Jest to przejaw silnych przyzwyczajęń wynikających z wieloletniego funkcjonowania weberowskiej koncepcji pracy urzędu, gdzie pracownik miał wykonywać polecenia przełożonych, a krytyka ich działań czy własna inicjatywa były zdecydowanie niemile widziane.

RYSUNEK 4.

Najważniejsze metody i techniki wykorzystane w procesie wdrażania zmian w badanych urządках



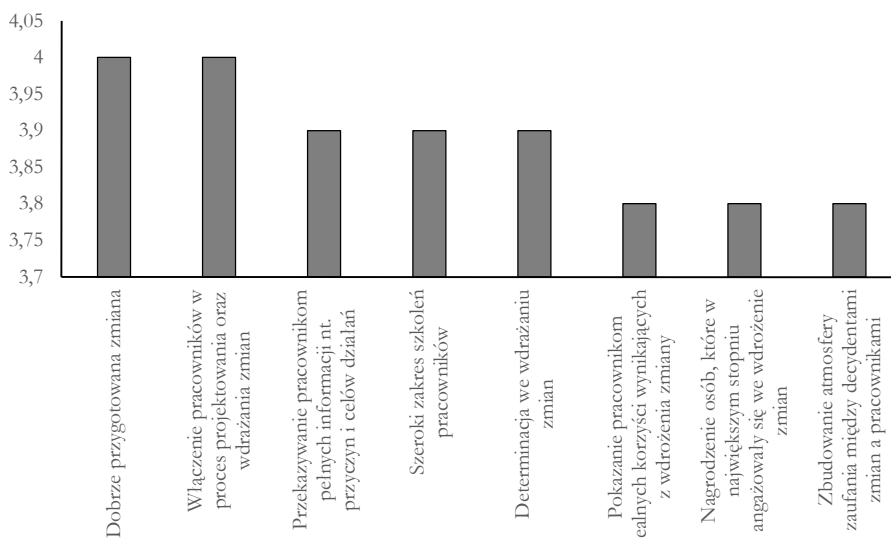
Źródło: opracowanie własne.

W ocenie respondentów, dobrze przeprowadzony proces przygotowawczy i włączenie w niego pracowników stanowiły jedną z podstawowych przyczyn sukcesu wdrażanych zmian (rysunek 5.). Aby wykorzystać tkwiący w urzędnikach potencjał, menedżerowie przekazywali im pełne informacje o przyczynach i celach zmian, budując atmosferę zaufania i wzajemnego szacunku. Pracownicy znali i rozumieli stawiane im zadania oraz ich znaczenie w całym procesie, a w razie wątpliwości mogli uzyskać informacje z pierwszej ręki. Respondenci akcentowali znaczenie szkoleń, które ułatwiały rozwianie obaw pracowników związanych z możliwościami sprostania nowym wyzwaniom. Menedżerowie publiczni podkreślali korzyści płynące z prezentacji rozwiązań sprawdzonych w miastach partnerskich.

Opór w trakcie wdrażania zmian wystąpił w niewiele więcej niż co czwartym przypadku i miał stosunkowo nieznaczną siłę oddziaływania (rysunek 6.). Łącznie zdiagnozowano osiemnaście jego przyczyn, z których trzy miały powszechny charakter, tj.: obawa przed nieznanym, preferowanie obecnego systemu oraz niechęć do zmiany.

RYSUNEK 5.

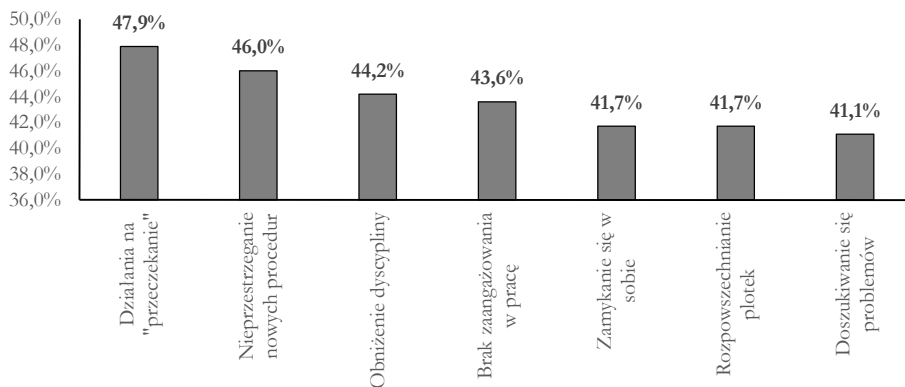
Czynniki sukcesu procesu wdrażania zmian w badanych urzędach



Źródło: opracowanie własne.

RYSUNEK 6.

Przejawy oporu organizacyjnego w badanych urzędach



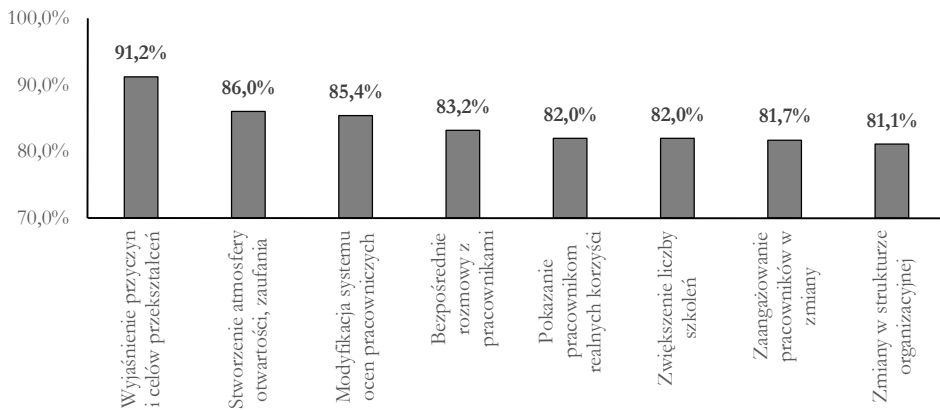
Źródło: opracowanie własne.

Przejawy towarzyszące oporowi organizacyjnemu były typowe dla tego typu sytuacji. Najczęściej były to: działania na przeczekanie, obniżenie dyscypliny oraz brak zaangażowania się w pracę. Pracownicy kierowani wcześniejszymi doświadczeniami uważają, że lepiej nie odkrywać się z prawdziwymi emocjami. Mimo deklaracji intensyfikacji progra-

mów szkoleniowych, w codziennym wspieraniu beneficjentów zmian zaobserwowano również takie zachowania, jak zamykanie się w sobie czy rozpowszechnianie plotek. Zachowania takie są najczęściej konsekwencją nadmiernej koncentracji promotora zmian na procedurach, zadaniach oraz pomijania ludzi i ich problemów.

RYSUNEK 7.

Narzędzia przełamania oporu organizacyjnego w badanych urządach



Źródło: opracowanie własne.

Najsukuteczniejsze w przełamaniu oporu okazały się działania skierowane na zintensyfikowanie ilości informacji przekazywanych pracownikom o zmianach na każdym z etapów ich wdrażania (rysunek 7.). Podjęte działania były w bezpośredni sposób związane ze zdiagnozowanymi przyczynami oporu. Respondenci podkreślali kluczową rolę budowania klimatu zaufania i współpracy, tak aby pracownicy szczerze wyrażali swoje opinie. Uwagi zgłaszane przez beneficjentów zmian były przyczyną ich modyfikacji w połowie podjętych prób, co wskazuje na realny, a nie deklaracyjny charakter tej współpracy. Poczucie rzeczywistego wpływu na wdrażane rozwiązania czy świadomość podmiotowości zwiększa klimat zaufania. Menedżerowie publiczni akcentowali dużą skuteczność wzmacniania dyscypliny oraz nadzoru i konsekwencji działania w przełamaniu oporu. Z jednej strony może to wynikać z większego niż zdiagnozowano wpływu weberowskiego modelu, w którym dyscyplina i kontrola stanowią codzienność. Z drugiej strony skuteczność tych metod w dłuższej perspektywie czasowej może być wątpliwa, gdyż narzucanie siłą nowych wartości wiąże się z koniecznością dużych nakładów na ich utrzymanie, szczególnie jeśli wdrażane zmiany nie są spójne z obowiązującą kulturą.

5. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą, że menedżerowie publiczni posiadają dużą wiedzę na temat roli i znaczenia kultury organizacyjnej zarówno dla sprawności,

jak i jakości funkcji realizowanych przez urząd, co pozwala pozytywnie zweryfikować postawioną hipotezę. Diagnoza istniejącego profilu kulturowego wskazuje, że można wyróżnić dwa główne nurty: związany z tzw. etyką urzędniczą oraz „filozofią rynkową”. Analiza kluczowych wartości i norm ukazanych przez respondentów w najbliższej przyszłości służy twierdzeniu, że proces urynkowienia postaw będzie trwał dalej. Dynamizacja zmian w otoczeniu, nowe i ciągle zmieniające się wyzwania, nieustannie zwiększające się oczekiwania klientów powodują, że nie ma możliwości zatrzymania tego procesu. Od urzędnika XXI wieku oczekuje się: kreatywności, przedsiębiorczości, autonomii w działaniu, chęci permanentnego rozwoju, ale również umiejętności pracy zespołowej.

Menedżerowie bardzo starannie przygotowują się do procesu kształtowania organizacyjnych systemów wartości. Zmiany mają raczej charakter ewolucyjny, niż rewolucyjny. Niski poziom oporu organizacyjnego zarówno pod względem skali, jak i zasięgu jest konsekwencją wykorzystania pełnego spektrum narzędzi, szczególnie związanych z przekazywaniem pełnych i wiarygodnych informacji na temat: potrzeby, celu i zakresu zmian. W ocenie autorów, podstawowym elementem sukcesu działań podejmowanych przez respondentów jest jednak aktywne włączenie beneficjentów zmian na każdym ich etapie, już od prac projektowych, poprzez ich realizację i późniejsze utrwalanie. Bez pełnego i rzetelnie realizowanego procesu komunikacji oraz budowy atmosfery zaufania, współpracy, samoświadomości, a także dążenia do permanentnego podnoszenia poziomu wiedzy i umiejętności przez urzędników sukces byłoby niemożliwy. Pozwala to pozytywnie zweryfikować hipotezę drugą.

Reasumując, proces implementacji rozwiązań dotychczas stosowanych w sferze biznesu do urzędów miast w Polsce trwa. Menedżerowie publiczni charakteryzują się dużym poziomem wiedzy na temat zakresu i roli, jaką odgrywa kultura organizacyjna w odniesieniu do sukcesu danej jednostki. Zmiany systemów wartości i norm utrzymują się, promując coraz większą samodzielność urzędników, odpowiedzialność za zadania i chęć coraz lepszego zaspokajania potrzeb klientów. Proces urynkowienia kultury w urzędach nie jest z całą pewnością procesem łatwym i będzie odbywał się wiele lat, jednakże biorąc pod uwagę kierunek zmian w otoczeniu, nie ma przed nim odwrotu.

Literatura

- Fraćkiewicz-Wronka A. 2010 *Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym*, „Organizacja i Zarządzanie. Kwartalnik Naukowy”, nr 4 (12).
- Friedrich C. J. 1939 *The Continental Tradition of Training Administrators in Law and Jurisprudence*, „Journal of Modern History”, 11.
- Problemy zarządzania organizacjami publicznymi* 2006, B. Kożuch (red.), Fundacja WZ, ISP UJ, Kraków.
- Lynn L. E. 2006 *Public management: Old and New*, Taylor & Francis e-Library, New York, London.

- Opolski K., Modzelewski P. 2009 *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Ostroff F. 2011 *Zarządzanie zmianą w administracji państwowej*, Harvard Business Review Polska.
- Raadschelders J. C. N. 1995 *The Use of Models in Administrative History, a Reply to Thuillier*, [in:] *The Influences of the Napoleonic "Model" of Administration on the Administrative Organization of Other Countries*, International Institute of Administrative Sciences, Working Group: History of Public Administration, Brussels.
- Schein E. H. 2004 *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Siemiński M. 2008 *Kształtowanie kultury organizacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych*, TNOiK, Toruń.
- Siemiński M., Krukowski K., Szamrowski P. 2014 *Kształtowanie kultury organizacyjnej w administracji publicznej na przykładzie urzędów miast*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Weber M. 1965 *The Theory of Social and Economic Organization*, The Free Press, New York.