

Izabela Seredocha

Kierunki zmian w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej : oczekiwania pracowników samorządowych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 255-272

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

IZABELA SEREDOCHA

Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna

**KIERUNKI ZMIAN W KULTURZE ORGANIZACYJNEJ JEDNOSTEK
ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ: OCZEKIWANIA
PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH**

Wstęp

Kultura organizacyjna staje się ważnym narzędziem zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, pozwalającym na kształtowanie pożądanych postaw i zachowań pracowników samorządowych. Kreuje ich stosunek do realizowanych zadań oraz do klientów. Może sprzyjać utrwalaniu wyuczonej nieudolności, zbiurokratyzowanych, bezdusznych działań bądź też tworzyć właściwy klimat dla profesjonalnych zachowań, samodzielnego myślenia, kreatywności i demokratycznych relacji.

Celem artykułu jest wskazanie oczekiwanych przez pracowników samorządowych zmian w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej.

1. Paradygmaty kultury organizacyjnej

Wielość paradygmatów dotyczących kultury organizacyjnej wskazuje na jej złożoność i wielowymiarowość, skutkuje także wielością definicji i typologii oraz zróżnicowanymi sposobami jej analizy i badaniem zależności wewnątrz i na zewnątrz organizacji. Jak zauważa M.J. Hatch, kultura organizacji to prawdopodobnie najtrudniejsze do zdefiniowania pojęcie organizacji, odnosi się do

tego, co członkowie organizacji mają wspólnego, czym się dzielą: założeniami, normami, wartościami¹. W celu zdefiniowania kultury organizacyjnej w niniejszym opracowaniu zostają przywołane dwa paradygmaty:

- a) funkcjonalistyczno-strukturalistyczny – traktujący kulturę organizacji jako jeden z podsystemów organizacji i wskazujący na konieczność kontrolowania tej kultury prowadzącą do jej instrumentalizacji;
- b) interpretatywno-symboliczny – opisujący kulturę organizacyjną jako proces konstruowania i odczytywania społecznej rzeczywistości organizacji w symbolicznych działaniach jednostki w grupie, dotyczy to także komunikowania się².

W nurcie pierwszym mieści się definicja E. Scheina, który uważa, iż kultura organizacyjna to wzorzec podzielanych podstawowych założeń, które grupa rozwinęła w procesie rozwiązywania problemów związanych z jej adaptacją do otoczenia i zachodzącą wewnątrz integracją. Jeśli wzorzec ten się sprawdza, zostaje uznany za obowiązujący, także w przypadku nowych pracowników, którzy przyswajają go jako właściwy sposób postrzegania, myślenia i odczuwania w procesie rozwiązywania problemów³. Kultura organizacyjna „jest zestawem wartości, które pomagają jej członkom zrozumieć, za czym organizacja się opowiada, jak pracuje, co uważa za ważne”⁴. E. Jacques w definiowaniu kultury organizacyjnej wskazuje na zwyczajowy lub tradycyjny sposób myślenia i działania, w pewnym stopniu podzielany przez członków organizacji, który nowi pracownicy muszą przynajmniej częściowo zaakceptować⁵. Według G. Hofstede, to zespół skutecznie wpajanych przez grupę wartości, norm i reguł organizacyjnych dający w efekcie „zaprogramowanie umysłów” to definicja⁶.

W paradygmacie interpretatywno-symbolicznym mieści się definicja P.M. Blau wskazująca na swoiste, niepisane „reguły gry” społecznej w organizacji, pozwalające uczestnikom życia społecznego rozumieć organizację i identyfikować

¹ H.J. Hatch, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002, s. 206 i nast.

² Ł. Sułkowski, *Czy warto zajmować się kulturą organizacyjną?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2008 nr 6, s. 9–13.

³ E.H. Schein, *Organizational Culture and Leadership: A Dynamic View*, Jossey-Bass, San Francisco 1985 s. 19; E.H. Schein, (1990), *Organizational Culture*, „American Psychologist”, 1990 Vol. 45, s. 109–19.

⁴ B. Koźuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady*, Wydawnictwo Akademickie, Warszawa 2001, s. 59.

⁵ E. Jacques, *The Changing Culture of a Factory*, Fryden Press, New York 1952, s. 251.

⁶ G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, PWE, Warszawa 2000, s. 39–40.

kować się z nią⁷. Z kolei J. Van Maanen wskazuje, iż kultura organizacyjna to wiedza podzielana w mniejszym lub większym stopniu przez członków organizacji, wyrażana w działaniach i słowach, którą badacz pracujący w terenie musi interpretować, a nie traktować jako daną⁸. L. Smircich uważa, iż kultura organizacyjna to sieci znaczeń utkane przez ludzi w procesie organizowania⁹. W tym ujęciu kulturę organizacyjną postrzega się także jako niepisane, postrzegane często podświadomie zasady, wypełniające lukę pomiędzy tym, co niepisane, a tym, co się dzieje w organizacji¹⁰. Kultura jest zawarta i ukryta w umysłach i sercach ludzi, tworzących organizację. Oznacza wspólne podzielenie poglądów, współodczuwanie, określone reagowanie, stabilizuje, koordynuje, jednoczy, uwypukla to, co jest wspólne, to rodzaj „społecznego kleju”. Stanowi całość ludzkich sposobów życia w grupach, postaw, wartości, przekonań, norm, sposobu poznawania świata, reagowania, zaspokajania potrzeb¹¹.

E. Schein określił trzy poziomy kultury organizacyjnej: symbole (artefakty), normy i wartości oraz założenia¹². Artefakty to materialne, widoczne przejawy kultury organizacyjnej, możliwe do identyfikacji. Wyrażają się w warstwie językowej, behawioralnej i materialnej. Normy obowiązujące w danym urzędzie wynikają z przyjętego systemu wartości. To zbiorowe preferencje narzucane w grupie, porządkujące zachowania pracowników. Założenia mają charakter filozoficzny i światopoglądowy. W pewnym stopniu wyznaczają sposób postrzegania człowieka i życia społecznego¹³.

⁷ P.M. Blau, *Organisations, Theories*. In *International Encyclopedia of Social Sciences*, D.L. Sills, Vol. 7. Macmillan, New York 1968, s. 298.

⁸ V.J. Van Maanen, *Tales of the Field. On Writing Ethnography*, University of Chicago Press, Chicago 1988, s. 3, <http://dx.doi.org/10.7208/chicago/9780226849638.001.0001>, 10.05.2013.

⁹ L. Smircich, *Concepts of culture and organizational analysis*. „*Administrative Science Quarterly*”, 1983 No. 28/3, s. 339–358, <http://dx.doi.org/10.2307/2392246>, 10.05.2013.

¹⁰ R. Deshpande, A. Parasuraman, *Linking Corporate Culture to Strategic Planning*, „*Business Horizons*”, 1986 Vol. 29, No. 3, s. 28–37, [http://dx.doi.org/10.1016/0007-6813\(86\)90005-4](http://dx.doi.org/10.1016/0007-6813(86)90005-4), 02.04.2013.

¹¹ D. Lewicka, M. Kandefor, *Kształtowanie kultury organizacyjnej w związku ze zmianami w organizacji*, w: *Problemy społeczne we współczesnych organizacjach*, red. K. Markiewicz, M. Wawer, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2005, s. 51.

¹² E.H. Schein, *Culture: The Missing Concept in Organization Studies*, „*Administrative Science Quarterly*” 1996, 41(2), s. 229–40.

¹³ I. Seredocha, *Zmiany w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej*, w: *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy*, red. W. Golnau, I. Seredocha, Wydawnictwo EUH-E, Elbląg 2011, s. 442, 447–448.

2. Czynniki kształtujące kulturę organizacyjną w urzędach administracji samorządowej

Kulturę urzędu należy analizować w kontekście funkcji sektora publicznego takich, jak:

- a) tworzenie warunków prawnoorganizacyjnych niezbędnych do funkcjonowania współczesnego państwa;
- b) dostarczanie pewnych produktów lub usług wytwarzanych przez przedsiębiorstwa publiczne, czy też przez ich zakup w sektorze prywatnym, a także utrzymanie obiektów użyteczności publicznej;
- c) redystrybucja dochodów w celu zapewnienia obywatelom minimum egzystencji, ograniczenia zróżnicowania dochodowego i majątkowego oraz zapewnienia pokoju społecznego;
- d) oddziaływanie na przebieg procesów społecznych i gospodarczych w celu zapobiegania zjawiskom niepożądanym i pobudzanie procesów korzystnych¹⁴.

Funkcje te określają bowiem preferowane wartości wpisane w postawy organizacyjne pracowników administracji publicznej, z których należy wymienić przede wszystkim uczciwość, bezstronność, prawość, odpowiedzialność, poczucie sprawiedliwości i służby społecznej, ale też wysokie kompetencje, otwarcie na zmiany, rozwój pracownika, powaga w sprawowaniu urzędu publicznego, bezstronność, zasada realizowania wspólnego dobra, lojalność, służba ludziom czy wrażliwość społeczna.

Do głównych czynników kształtujących kulturę organizacyjną jednostek administracji samorządowej można zaliczyć:

- a) specyfikę usług publicznych i urzędu;
- b) rodzaj zadań wykonywanych przez jednostki administracji samorządowej;
- c) zmiany w sposobie zarządzania, wynikające z rosnących oczekiwań społecznych;

¹⁴ Źródło: opracowanie na podstawie A. Frąckiewicz-Wronka, A. Karteczek, *Menedżer organizacji publicznej – mity czy rzeczywistość*, w: *Nowoczesność przemysłu i usług. Przedsiębiorczość i innowacje. Uwarunkowania i czynniki rozwoju*, red. J. Pyka, Katowice 2007, s. 79, za: A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, ABC a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 26.

- d) zmiany jakościowe w zasobach ludzkich jednostek administracji samorządowej;
- e) misję i cele urzędu;
- f) oczekiwania wobec pracownika samorządowego¹⁵.

Ze względu na konieczność zachowania wymogów redakcyjnych, nie ma w tym opracowaniu miejsca na szczegółowe omówienie wymienionych czynników. Należy jedynie zauważyć, iż kultura organizacyjna urzędów administracji samorządowej kształtowana jest m.in. przez rodzaj zadań wykonywanych przez jednostki administracji samorządowej określonych przez stosowne ustawy, w tym Ustawę z dn. 8 marca 1990 o samorządzie gminnym, Ustawę z dn. 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Ustawę z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa i inne. U podłoża tych zadań leży dobro publiczne i dobro pojedynczego obywatela. Administracja samorządowa pełni służebną rolę wobec mieszkańców. Wymaga to szczególnie starannego doboru kadr. Obsadzanie stanowisk pracy winno uwzględniać umiejętności i kwalifikacje pracowników, ich stopień zaangażowania w działalność organizacji. W efekcie pomaga to między innymi w ograniczaniu ryzyka przy podejmowaniu decyzji personalnych, zapobieganiu przypadkowości działań, pozwala upraszczać zbyt skomplikowane struktury oraz procesy w organizacji oraz integruje decyzje personalne z pozostałymi decyzjami. Prowadzi także do wzrostu jakości zarządzania¹⁶.

Zmiany jakościowe w zasobach ludzkich są efektem nowego zarządzania jednostkami administracji, określanego jako zarządzanie publiczne. Można je zdefiniować jako funkcję kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego¹⁷.

U podstaw reformowania zarządzania publicznego znalazło się założenie, iż wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli. Zarządzanie publiczne spowodowało odejście od sztywnych i bezosobowych procedur administracyj-

¹⁵ I. Seredocha, *Ethical values in organisational culture of local government entities*, „Management” 2011, nr 2, s. 64.

¹⁶ T. Deal, A. Kennedy, *Corporate and Cultures*, MA: Addison Wesley, 1982, s. 13, [http://dx.doi.org/10.1016/0007-6813\(83\)90092-7](http://dx.doi.org/10.1016/0007-6813(83)90092-7), 05.04.2013.

¹⁷ W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat rządzenia publicznego*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Koźuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 61.

nych na rzecz indywidualizacji, inicjatyw i autonomicznych decyzji¹⁸. Nowe zarządzanie publiczne wprowadziło podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym oraz adaptację metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. W efekcie zwiększyło to nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, spowodowało decentralizację zarządzania nimi, przejście przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych¹⁹.

Kultura organizacji publicznej w XXI wieku powinna też być zorientowana na jakość przy uwzględnieniu tak specyficznych cech urzędów, jak: brak konkurencji, nadmierna biurokracja czy stosunkowo sztywna, zhierarchizowana struktura organizacyjna. W poszukiwaniu odpowiedniego modelu kultury organizacyjnej w administracji samorządowej należy brać pod uwagę fakt, iż poprzednie dziesięciolecia ukształtowały struktury i nawyki charakterystyczne dla kultury rutyniarzy²⁰. Dlatego też wielkim wyzwaniem dla polskiej samorządności jest przekształcanie kultury organizacyjnej w tzw. kulturę nowego typu, co jest procesem skomplikowanym i wymagającym czasu.

3. Metodyka badań

Przegląd literatury przedmiotu daje podstawy do stwierdzenia, iż z kulturą organizacyjną wiąże się wiele paradygmatów, co w efekcie rodzi trudności w zbudowaniu spójnych programów badawczych i praktycznych. Jak podkreśla Ł. Sułkowski, kultura organizacyjna staje się określeniem zbyt pojemnym i zbyt trudnym do operacjonalizacji. Także modele kultury organizacyjnej są bardzo zróżnicowane jeśli chodzi o proponowane wymiary wartości i typologie. W badaniach nurtu kulturowego brakuje efektu kumulacji dorobku naukowego, skutkuje to fragmentacją wiedzy z zakresu kultury organizacyjnej. Badacze są zmuszeni do definiowania kultury organizacyjnej wyłącznie do celów jednostkowych badań lub analiz, co ogranicza możliwości kumulacji wyników badań,

¹⁸ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004, s. 43 i nast.

¹⁹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

²⁰ J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2004, s. 220.

odwołują się przy tym do bogatego instrumentarium metod poznawczych i pragmatycznych, stosując zarówno metodyki ilościowe, jak i jakościowe. Znaczną rolę odgrywa m.in. metodyka badań ankietowych, pojawiająca się w międzynarodowych projektach porównawczych, a także jako narzędzie wspomagające analizy jakościowe organizacji. Rezultatem przeprowadzonych badań ilościowych są opisy kultur organizacyjnych siłą rzeczy ograniczające się do kilku wymiarów kultury organizacyjnej, w tym norm, stosunków władzy, poziomu samodzielności pracowników. Na gruncie żadnego z paradygmatów nie wypracowano jednak metodyki syntezy istoty kultury organizacyjnej, pozwalającej opisać i prognozować zmiany kultury. Zatem wartość diagnostyczna i prognostyczna metod poznawczych zarządzania kulturą organizacyjną jest stosunkowo umiarkowana²¹. Niniejsze opracowanie nie jest również wolne od tych niedoskonałości. Mając to na uwadze, sformułowane wnioski na podstawie przeprowadzonego badania pilotażowego należy potraktować jako głos w dyskusji nad rolą kultury organizacyjnej w administracji samorządowej i oczekiwaniach pracowników samorządowych dotyczących wybranych aspektów tej kultury. W niniejszym opracowaniu przyjęto założenie, iż wraz ze zmianą jakości kadr w samorządach, filozofii zarządzania i wzrostem wymagań społecznych wobec administracji pracownicy samorządowi oczekują także zmian w funkcjonowaniu urzędów, sposobie organizacji pracy, relacjach międzyludzkich i zakresie powierzonej im odpowiedzialności.

Opracowując kwestionariusz ankiety, posłużono się paradygmatem funkcjonalistyczno-strukturalistycznym, traktującym kulturę organizacji jako jeden z podsystemów organizacji i przyjęto założenie, iż kultura jest zmienną wewnętrzną, można ją kształtować w celu usprawnienia funkcjonowania urzędu. Źródłem tego założenia jest typologia badań kultury w teorii organizacji ze względu na założenia dotyczące kultury i jej roli w rzeczywistości organizacyjnej, która wyróżnia:

- a) kulturę jako zmienną niezależną – skutek wpływu otoczenia na organizację;
- b) kulturę jako zmienną wewnętrzną – kultura powstaje jako efekt działania organizacji, organizacje mogą ją kształtować, zakłada się związek między efektywnością organizacji a kulturą organizacyjną;

²¹ Ł. Sułkowski, *Czy warto zajmować się kulturą organizacyjną?*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2008 nr 6, s. 14–19.

- c) kulturę jako metaforę rdzenną – kultura utożsamiana jest z samą organizacją rozumianą jako działania symboliczne, forma ludzkiej ekspresji i twórczości, przedsięwzięcie²².

W konstruowaniu kwestionariusza posłużono się typologią C. Handy'ego. Podstawowym kryterium wyboru typów kultury organizacyjnej była psychologia zarządzania, w tym przywództwo i zarządzanie zasobami ludzkimi: stosunek do pracowników, organizacja pracy, budowanie relacji międzyludzkich.

Celem przeprowadzonego badania pilotażowego było zdiagnozowanie kultury organizacyjnej w wybranych jednostkach administracji samorządowej oraz analiza oczekiwań i preferencji pracowników samorządowych, dotyczących najbardziej pożądanego modelu kultury organizacyjnej, jak również wskazanie z perspektywy urzędników najistotniejszych i najbardziej oczekiwanych zmian w kulturze organizacyjnej podmiotów administracji samorządowej. W badaniu pilotażowym, przeprowadzonym w 2011 roku, wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego oraz technikę ankietowania. Kwestionariusz badawczy zawierał 11 pytań zamkniętych, wypełniło go łącznie 380 pracowników samorządowych zatrudnionych w 72 jednostkach administracji samorządowej zlokalizowanych w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim (dobór celowy, uwarunkowany dostępnością respondentów i ich zgodą na udział w badaniu). W grupie badawczej dominowały kobiety – 78,2%, co stanowi odzwierciedlenie struktury zatrudnienia w jednostkach administracji samorządowej. Były to osoby stosunkowo młode (do 30 roku życia – 30,8%, między 30 a 40 rokiem życia – 27,6%) z wyższym wykształceniem – 62,6%, pracownicy urzędów miast, gmin, urzędów miast i gmin, starostw oraz jednostek organizacyjnych prowadzonych przez samorząd. W grupie badawczej 59 osób pełniło funkcje kierownicze – 15,5%, na samodzielnych stanowisku były zatrudnione 94 osoby – 24,7%. Charakterystykę grupy badawczej prezentuje tabela 1.

²² M. Koster, *Postmodernizm w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 1996, s. 63.

Tabela 1

Charakterystyka grupy badawczej

Kategoria: płeć, miejsce pracy, wiek		Liczba osób (%)	Kategoria: wykształcenie, staż pracy, rodzaj stanowiska		Liczba osób (%)
Płeć	kobieta	297 (78,2)	Wykształcenie	średnie	108 (28,4)
	mężczyzna	83 (21,8)		policealne	34 (9,0)
Miejsce pracy	urząd miasta	116 (30,6)		Staż pracy w urzędzie	wyższe
	urząd miasta i gminy	48 (12,6)	do 3 lat		93 (24,5)
	urząd gminy	60 (15,8)	od 3 do 10 lat		124 (32,6)
	starostwo	86 (22,6)	pow. 10 lat do lat 20		79 (20,8)
	inne jedn. prowadzone przez sam.	70 (18,4)	powyżej 20 lat		84 (22,1)
Wiek	do 30 r. ż.	117 (30,8)	Zajmowane stanowisko	kierownicze	59 (15,5)
	31–40 lat	105 (27,6)		niekierownicze	227 (59,8)
	41–50 lat	74 (19,5)		stanowisko samodzielne	94 (24,7)
	powyżej 50 l	84 (22,1)			

Źródło: badania własne.

4. Postawa urzędników

Kultura organizacyjna dostarcza ważnych narzędzi w postaci norm, zasad, wzorów myślenia, filozoficznych założeń, które mogą i powinny kształtować zachowania zgodnie z oczekiwaniami organizacji. Jak podkreśla A. Pawłowska, organizacje administracji samorządowej potrzebują pracowników o szerokiej specjalizacji, którzy poprzez ciągłe doskonalenie i pogłębianie wiedzy skutecznie bronią się przed „wyuczoną nieudolnością”. Potrafią więc zdobytą wiedzę zastosować w różnych warunkach, a nie tylko w rutynowych sytuacjach organizacyjnych. Dynamicznie zmieniające się uwarunkowania społeczne, prawne, nowe kierunki polityki społecznej wymagają od urzędów dużej elastyczności i zdolności dostosowywania działań do zmiennych potrzeb²³. A to może oznaczać zapotrzebowanie na mobilnych intelektualnie i zdolnych do twórczego

²³ A. Pawłowska, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, w: *Administracja publiczna. Zagadnienia wstępne*, red. A. Pawłowska, Norbertinum, Lublin 1999, s. 33, za: J. Kowalik, *Między partycypacją a zarządzaniem. W poszukiwaniu determinantów skuteczności samorządów miejskich*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2004, s. 211.

myślenia pracowników. W sytuacji kolizji interesu publicznego z interesem indywidualnym pracownik samorządowy musi przecież decydować, któremu interesowi dać pierwszeństwo. Ustawodawca nie sprecyzował bowiem definicji tych pojęć. Zwroty te odsyłają więc do ocen pozaprawnych²⁴.

Postawy urzędników powinna cechować solidność, dokładność i znajomość przepisów połączona jednak z kreatywnością i inicjatywą. Tak uważa 316 badanych, czyli 83,2%. Tylko 17 (4,5%) osób uznało, iż najważniejsza w tych postawach jest kreatywność i inicjatywa, a 41 (10,8%) opowiedziało się przede wszystkim za solidnością, dokładnością i znajomością przepisów. 6 osób (1,6%) nie miało zdania.

Badania potwierdzają, iż pracownicy samorządowi muszą sprostać nowym zadaniom, stąd tradycyjnie kojarzone z urzędnikiem cechy, takie jak solidność i znajomość przepisów są ważne, ale już niewystarczające. Urzędnik musi w wielu wypadkach wykazać się zdolnością do nierutynowego działania. Jak słusznie zauważa B. Kudrycka, urzędnik powinien też być wrażliwy na społeczną krytykę swoich działań. Wątpliwości i twórcze poszukiwania prowadzą bowiem do jakościowego rozwoju. Ważnym zadaniem urzędników jest stosowanie się do wartości organizacyjnych, takich jak: sprawność, skuteczność, ekonomia, efektywność i racjonalność działania²⁵.

Zachowania organizacyjne i postawy urzędników uwarunkowane są w dużym stopniu poziomem samodzielności. Określa ona zakres odpowiedzialności i inicjatywy oraz stosunek do zmian, zdolność do działań o charakterze innowacyjnym i kreatywnym. Daje to podstawę do sklasyfikowania zachowań jako ofensywnych – odpowiedzialnych, przedsiębiorczych, kreatywnych i zachowań defensywnych – zachowawczych, konserwatywnych. Charakterystykę ofensywnego i defensywnego modelu pracownika zawiera tabela 2.

²⁴ S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń, uchwał*, Minicypium SA, Warszawa 2009, s. 48–49.

²⁵ B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Temida 2, Białystok 1995, s. 243.

Tabela 2

Defensywny i ofensywny model pracownika

Defensywny model pracownika	Ofensywny model pracownika
Pracownik jest konserwatywny, zachowawczy, boi się zmian.	Pracownik jest przedsiębiorczy, nie boi się odpowiedzialności.
Zajmuje określone stanowisko i chce je utrzymać za wszelką cenę	Podejmuje działania o charakterze innowacyjnym i kreatywnym.
Nie podejmuje działań innowacyjnych i kreatywnych.	Preferuje stanowiska o dużym stopniu swobody, sam stawia sobie wyzwania.
Wykonuje pracę wg starych, sprawdzonych reguł postępowania.	Wykazuje inicjatywę nie tylko w obszarze realizowanych funkcji, ale także w pracy wykonywanej na innych stanowiskach.
Jest mało samodzielny, wymaga rozbudowanego systemu nadzoru i kontroli.	Praca sytuuje się na najwyższych szczeblach jego hierarchii wartości.
Nie ma motywacji do doskonalenia zawodowego, nie szuka szans rozwoju.	Szuka okazji do podnoszenia kwalifikacji, rozwoju.
Ceni władzę, ale dąży do jej zdobycia np. przez układy towarzyskie.	Mocno identyfikuje się z nadrzędnymi celami organizacji.

Źródło: B.R. Kuc, J.M. Moczydłowska: *Zachowania organizacyjne. Podręcznik akademicki. Difin*, Warszawa 2009, s. 369.

W grupie badanych 261 określiło siebie jako pracowników ofensywnych, co stanowi 68,7%, natomiast 119 osób (31,3%) sklasyfikowało się jako pracowników defensywnych, czyli wykonujących swoje zadania wg jasno określonych instrukcji i procedur oraz nie wykazujących inicjatywy.

Spośród 261 badanych, którzy określili siebie jako pracowników ofensywnych, 244 osobom odpowiada taki obszar samodzielności i sposobu wykonywania zadań, co stanowi 93,5% tej grupy. Tylko 17 osób, czyli 6,5% wolałoby pracować w sposób defensywny. Natomiast spośród 119 pracowników defensywnych taki sposób organizacji pracy akceptuje 58 osób, co stanowi 48,7% tej grupy. 61 osób (51,3%) lepiej czułoby się w roli pracownika ofensywnego.

Wskazuje to na zmiany jakościowe w zasobach ludzkich administracji samorządowej, nowe oczekiwania pracowników oscylują wokół zwiększenia poziomu samodzielności i odpowiedzialności. Zmiany jakościowe w zasobach ludzkich sprzyjają budowaniu organizacji uczącej się. Organizacja taka „wie, rozumie, myśli i uczy się”, wykorzystuje doświadczenia do kreowania nowej wiedzy, jest otwarta na zmiany i eksperymenty, eliminuje bariery pomiędzy położonym a podwładnym, ceni u pracowników umiejętność myślenia syste-

mowego, kreatywność i skuteczność uczenia się. Inteligentna organizacja sektora publicznego buduje partnerskie kontakty z odbiorcami usług, ciągle się doskonali, modyfikując podstawowe założenia i procedury²⁶. Tworzy klimat przedsiębiorczości, sprzyjający rozwojowi indywidualnej kreatywności. Oznacza to m.in. popieranie nowych pomysłów, gotowość do podejmowania prób i popełniania błędów, przyzwolenie na ryzyko niepowodzeń, popieranie zespołów wielodyscyplinarnych i przyjęcie zasady, iż każdy pracownik może być kreatorem nowego przedsięwzięcia²⁷. Należy jednak zauważyć, iż przyzwolenie na popełnianie błędów zawsze będzie uzależnione od kategorii wykonywanych przez pracownika zadań i wynikających z tych błędów konsekwencji. Nie ulega jednak wątpliwości, iż organizacja ucząca się wymaga kultury nowego typu oraz ofensywnych pracowników.

5. Preferowana kategoria kultury

W kolejnym pytaniu badani mieli wskazać kulturę organizacyjną, która zaspokajałaby ich oczekiwania w miejscu pracy. W pytaniu posłużono się typologią C. Handy'ego, która doczekała się licznych interpretacji i jest stosunkowo często wymieniana. Podstawowym kryterium wyboru typów kultur była psychologia zarządzania, w tym przywództwo i zarządzanie zasobami ludzkimi oraz cele i wartości, które chce osiągnąć organizacja, w tym wypadku urząd administracji samorządowej. C. Handy wyróżnia cztery kategorie kultur, posługując się metaforą bogów mitologicznych i biorąc pod uwagę sposób sprawowania władzy. Klasyfikacja ta uwzględnia kulturę władzy (Zeus), kulturę rola (Apollo), kulturę zadaniową (Ateńa), kulturę osobową (Dionizos)²⁸. Kwestionariusz ankiety zawierał skrócony opis tych kultur.

Ankietowani odrzucili kulturę władzy charakteryzującą się silnym przywódcą, centralizacją zarządzania. W kulturze tej ceniona jest uległość, lojalność i posłuszeństwo pracowników. Ten typ kultury wybrały tylko 4 osoby, co sta-

²⁶ P. Jeżowski, *New public management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, w: *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, red. P. Jeżowski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 18–19.

²⁷ M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2001, s. 147.

²⁸ C. Handy, *Understanding Organizations*, Penguin Books, London 1976, za: J. Szaban, *Zachowania organizacyjne. Aspekt międzykulturowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 453–454.

nowi 1,1%. Osoby te pracują w urzędach miast i gmin, zajmują samodzielne lub kierownicze stanowiska, mają wykształcenie wyższe (jedna osoba średnie) i staż pracy powyżej 3 lat.

Najwięcej, bo 33,9% wskazań (129) uzyskała kultura zadaniowa. Odpowiada ona strukturze sieciowej sprzyjającej współpracy z wieloma organizacjami. Kultura zadaniowa wspomaga efektywne wykorzystanie wszystkich zasobów urzędu oraz tworzenie ad hoc zespołów zadaniowych w celu rozwiązywania problemów, istotną rolę w poszukiwaniu konstruktywnych rozwiązań wyznacza też kierownictwu. Sprzyja profesjonalistom, osobom kompetentnym, przyznając im prawo podejmowania decyzji i wyrażania poglądów w danej dziedzinie.

Kultura osobowa 33,2% (126) preferuje profesjonalistów, uwzględniając ich potrzeby organizacyjne. Osoby o wysokich kwalifikacjach wykazują w pracy potrzebę samodzielności i niezależności, częstokroć nie potrzebują formalnego kierownictwa, najwyżej koordynacji działań. W organizacji obecna jest idea realizacji osobistych potrzeb z wykonywaniem zadań, ważne są dobre relacje międzyludzkie i miła atmosfera. Taki rodzaj kultury wybrało 33,2 % badanych.

Kulturę roli wskazało 31,8% badanych (121). Kultura ta preferuje racjonalność, organizacyjny porządek wyrażający się w jasno zdefiniowanej roli każdego pracownika. Sprzyja to stabilizacji organizacyjnej, znane i przejrzyste są struktury i procedury. Dąży się w niej do profesjonalizmu, stosunki w pracy są raczej bezosobowe.

Powyższe wybory wskazują, iż badani pracownicy wykazują poczucie odpowiedzialności za jakość wykonywanych zadań połączoną z potrzebą organizacyjnej niezależności i poszerzeniem zakresu kompetencji. Należy założyć, iż cenią też sobie ład organizacyjny i jasne, przejrzyste reguły.

A. Frąckiewicz-Wronka wskazuje, iż kultura organizacji publicznych skupiona na procesach wewnętrznych, zhierarchizowana, często scentralizowana, niepodatna na szybkie zmiany, niechętna podejmowaniu ryzyka i funkcjonująca zgodnie z zasadami winna ewoluować w kierunku osiągnięć, zwiększenia efektywności i satysfakcji klientów, płaskiej struktury. Powinna to być kultura skoncentrowana na otoczeniu, adaptująca się, ukierunkowana na innowacyjność i przedsiębiorczość. W organizacji publicznej nowego typu każdy może rozwiązywać problemy, gdyż organizacja ta ceni zdolność myślenia, planowania, do-

wodzenia i kreatywnego działania²⁹. Biorąc pod uwagę nowe uwarunkowania społeczno-prawne, można założyć, iż w jednostkach administracji samorządowej sprawdzi się kultura zadaniowa lub kultura roli ze względu na proefektywnościowy charakter sprzyjający realizacji celów strategicznych urzędów, często identyfikowanych ze wzrostem poziomu życia, dynamiką rozwoju i jakością świadczonych usług.

6. Kultura proefektywnościowa

Kultura proefektywnościowa preferuje wysoki poziom zaangażowania w realizację celów organizacji, identyfikuje z miejscem pracy, tworzy sprzyjające warunki do ciągłego uczenia się, promuje wspólne rozwiązywanie problemów i usprawnianie procesów. W kulturze tej kierownicy traktują swoich podwładnych jak pełnoprawnych współpracowników, a pracownicy widzą w swoich przełożonych przywódców, do których mają zaufanie i których darzą szacunkiem. W organizacji tworzone są warunki do rozwoju i doskonalenia umiejętności pracowników i ich przełożonych. Pracownicy, niezależnie od pełnionej funkcji, mogą i nie obawiają się zgłaszać sposoby rozwiązywania problemów występujących na odcinku wykonywanych przez nich zadań. Organizacja jest otwarta na otoczenie, jest organizacją „uczącą się”. Proefektywnościowa kultura łączy ludzi, ułatwia im współdziałanie, angażuje w realizację celów, przyjmowanych jako wspólne. Menedżerowie traktują swoich podwładnych przede wszystkim jako współpracowników, z którymi wspólnie realizują cele organizacji. Warunkiem jest sprawna realizacja funkcji personalnej i dostosowanie jej do celów organizacji³⁰. Kultura proefektywnościowa sprzyja wykorzystaniu zasobów niematerialnych organizacji, zwiększając jej efektywność działania. Łączy uczestników organizacji w spójną całość, ukierunkowując ich działanie i zaangażowanie i w istotny sposób podnosząc jej efektywność. Ten rodzaj kultury preferuje ofensywny model pracownika, samodzielnie podejmującego decyzje w ramach swoich kompetencji.

²⁹ A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 130, 157.

³⁰ M. Kostera, *Zarządzanie personelem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 18–19.

Kulturę antyefektywnościową cechuje widoczny brak pozytywnego trendu w zakresie produktywności i wydajności pracy. Istnieje wyraźny podział pracowników różnych szczebli, pionów i służb. Władze organizacji wyrażają się niepocholebnie o podwładnych. Kierownictwo nie jest zainteresowane inspiracjami, opiniami, postawami podwładnych, ma na ten temat małą wiedzę. Przełożeni i podwładni są nastawieni wobec siebie niechętnie, ich wzajemne kontakty przebiegają w atmosferze konfrontacji. Wyobrażenia kierownictwa o motywach podwładnych oparte są o brak zaufania i różne uprzedzenia³¹

Respondenci, zapytani o możliwości adaptacji takiej kultury w swoim miejscu pracy, wyrażali swoją akceptację. Za takim rodzajem kultury opowiedziało się 358 osób, co stanowi 94,2% grupy badawczej. 220 pracowników samorządowych, czyli 57,9% uznało, iż kultura ta sprzyja realizacji zadań, dla 92 osób (24,2%) ważne było to, iż kultura ta uwzględnia oczekiwania pracowników, 46 (12,1%) urzędników oceniło kulturę proefektywnościową jako atrakcyjną i pożądaną, wskazując jednocześnie na poważne bariery w jej adaptacji wynikające z postaw przełożonych. Kultury proefektywnościowej nie postrzegają jako sprzyjającej realizacji zadań 4 osoby (1,0%). 18 osób (4,7%) nie widzi możliwości adaptacji tej kultury, gdyż w ich miejscu pracy „ludzie mają inne oczekiwania”. W grupie osób kwestionujących zasadność adaptacji kultury proefektywnościowej dominowały osoby zatrudnione na stanowiskach niekierowniczych, pracujące w urzędach miast, posiadające wykształcenie wyższe i staż pracy od 3 do 10 lat.

Wysoka, bo ponad 94% akceptacja kultury proefektywnościowej może stanowić potwierdzenie gotowości pracowników do zmian jakościowych w urzędzie, co docelowo powinno usprawnić jego funkcjonowanie. Kultura proefektywnościowa przynosi bowiem korzyści w postaci:

1. większej świadomości zadań i misji oraz większego zaangażowania w ich realizację;
2. wewnętrznej integracji pracowników wokół przyjętych celów;
3. sprawniejszego i szybszego przekazywanie informacji oraz podejmowania decyzji;
4. mniejszych wydatków na kontrolę pracowników;

³¹ Źródło: B.R. Kuc, J.M. Moczyłowska, *Zachowania organizacyjne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 367.

5. zwiększenia lojalności i motywacji pracowników oraz zmniejszenia fluktuacji kadr;
6. sprawnego kumulowania i wykorzystania wiedzy organizacyjnej;
7. lepszej obsługi klientów wynikającej z większego zaangażowania pracowników³²

7. Postulowane zmiany w kulturze

Należy zauważyć, iż jednostki administracji samorządowej powinny tworzyć kulturę nowego typu. Kultura ta winna obejmować takie wartości i postawy, jak: aktywność, świadome angażowanie się w działalność organizacji, profesjonalizm, zdobywanie nowych kwalifikacji i umiejętności związanych m.in. z wykorzystaniem nowych technologii, innowacyjność, kreatywność wyrażająca się w poszukiwaniu nowych rozwiązań, preferującą jakość i współpracę³³ (Wojtowicz 2005: 298).

Ankietowani, zapytani o konieczne zmiany w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej (do wyboru było osiem odpowiedzi, można było zakreślić więcej niż jedną), na pierwszym miejscu wskazali potrzebę zwiększenia elastyczności urzędów w reakcji na zmiany – 115 wskazań (30,3%), co pociąga za sobą konieczność odbiurokratyzowania procedur na rzecz indywidualizacji rozwiązań – 109 wskazań (28,7%). 103 osoby (27,1%) uznały, iż urzędy powinny cenić przede wszystkim profesjonalistów. Kolejne wskazania dotyczyły zwiększenia działań związanych z rozwojem pracowników i rozwojem organizacji oraz stopniowej eliminacji zbyt dużego dystansu personalnego w sprawowaniu władzy jak również jej hierarchizacji – po 62 wskazania (16,3%). 60 wskazań (15,8%) dotyczyło większej orientacji na inność (dotyczy pomysłów i nowych rozwiązań). Tylko 33 badanych (8,7) widziałoby konieczność zwiększenia oczekiwań w zakresie zachowań etycznych pracowników, co pozwalałoby wysnuć wniosek, iż zachowania te nie budzą większych zastrzeżeń. Zaledwie 15 respondentów (3,9%) nie widzi potrzeby zmian w tym zakresie.

³² E. Głuszek, *Zarządzanie zasobami niematerialnymi przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 127.

³³ A. Wojtowicz, *Kultura organizacyjna współczesnego przedsiębiorstwa*, w: *Zarządzanie sektorem publicznym i prywatnym w społeczeństwie informacyjnym*, red. L. Kozioł Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów 2005, s. 297–298.

Podsumowanie

Kultura organizacyjna może mieć istotny wpływ na sprawność administracji samorządowej oraz jakość osiąganych przez nią rezultatów, jest elementem zarządzania zasobami ludzkimi i wydaje się być ważnym narzędziem kształtowania postaw i zachowań organizacyjnych.

Z badań wynika, iż tylko nieliczni respondenci akceptują w swoim miejscu pracy niski poziom samodzielności, rutynowy sposób realizacji zadań oraz tradycyjny system kontroli, za bardziej atrakcyjny i mobilizujący uważają ofensywny styl pracy, wykazują przy tym gotowość do podejmowania większej odpowiedzialności. Badani widzą potrzebę zwiększenia elastyczności pracy urzędników, odbiurokratyzowania procedur i docenienia profesjonalistów, którym należy zagwarantować przywilej działań ofensywnych, tym samym potwierdzają potrzebę zmian w kulturze organizacyjnej i wskazują kulturę zadaniową jako – w ich odczuciu – najbardziej adekwatną do specyfiki zadań urzędu, sprzyjającą współpracy, wspomagającą wykorzystanie zasobów organizacji i wskazującą na przywódczą rolę kierownictwa. Pozytywnie postrzegana jest także kultura osobowa, preferująca profesjonalistów i uwzględniając ich potrzeby organizacyjne. Kultury te wykazują proefektywnościowy charakter, preferują wysoki poziom zaangażowania w realizację celów organizacji, identyfikację z miejscem pracy, tworzą sprzyjające warunki do ciągłego uczenia się, są zorientowane na oczekiwania pracowników, promują demokratyczne relacje i wspólne rozwiązywanie problemów oraz usprawnianie procesów. Kultura proefektywnościowa jest korzystna dla ofensywnych pracowników. Ponad 94% respondentów adaptowałoby ją w swoim miejscu pracy, co można zinterpretować jako potrzebę zmian w kierunku zwiększenia efektywności i satysfakcji pracowników, a co się z tym wiąże – satysfakcji klientów.

**COUNCIL EMPLOYEES' EXPECTATIONS IN DIRECTIONS OF CHANGES
IN THE ORGANIZATIONAL CULTURE OF SELF-GOVERNMENT
ADMINISTRATION UNITS**

Summary

The article presents the directions of desirable changes in organisational culture of local government units in the context of local government employees' expectations, who are lately more interested in increasing their independence and amount of responsibilities in completing given them tasks.

The methods of diagnostic poll and surveying were used. The study questionnaire was filled in by 380 local government units workers employed in 72 local government units located in Pomorskie and Warmińsko-mazurskie Provinces (purposive sampling, conditioned by availability of respondents).

On the grounds of pilot study it can be stated that employees of local government units expect changes in organisational culture favouring professionalising, independence and innovativeness of their actions, notice the necessity of these changes, are ready to undertake new challenges and bear responsibility for the quality of tasks executed.

Conclusions resulting from the study may and should be applied in human resources management of local government units and in organising work on selected posts of local government.

Translated by Magdalena Kochanowska