

Katarzyna Gadomska-Lila

Specyfika organizacji publicznych i jej implikacje dla kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi

Problemy Zarządzania 14/3 (1), 129-141

2016

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.

Specyfika organizacji publicznych i jej implikacje dla kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi

Nadesłany: 11.03.16 | Zaakceptowany do druku: 10.10.16

Katarzyna Gadomska-Lila

Kultura organizacyjna pełni bardzo ważną funkcję, gdyż łączy misję organizacji z jej zasobami ludzkimi. Praktyki zarządzania ludźmi mają wspierać cele i wartości organizacji. W organizacjach publicznych, które w ostatnich latach ulegają istotnym przemianom, staje się to szczególnie ważne. Wyzwania, w obliczu których stają, przy wielu ograniczeniach, jakie wynikają z ich specyfiki, wymagają z jednej strony odwoływania się do misji, z drugiej zaś uwzględniania aspektu ekonomicznego. Oznacza to konieczność integrowania różnych sfer. W opracowaniu dokonano analizy specyficznych cech organizacji publicznych, scharakteryzowano różne modele zarządzania, odniesiono się do właściwości kultury organizacyjnej, proponując jednocześnie modelowy zestaw kluczowych wartości, jak również wskazano praktyki zarządzania zasobami ludzkimi, które mają umożliwić kształtowanie i rozwój pożądaných wartości.

Słowa kluczowe: organizacje publiczne, kultura organizacyjna, zarządzanie zasobami ludzkimi.

Idiosyncrasies of Public Organizations and Their Implications for Organizational Culture and Human Resource Management

Submitted: 11.03.16 | Accepted: 10.10.16

Organizational culture is an important management tool which is supposed to unite the mission of the organization with its human resources. Good practices of people management are supposed to support goals and values of the organization. It has become particularly important in public organizations that, that have been recently undergoing essential transformation. Challenges these organizations are facing, with all their operational limitations, require, on the one hand, referring to their mission, while on the other hand – taking the economic aspects into account. Therefore, there is a need to integrate different spheres. The study contains the analysis of idiosyncrasies of public organizations and the characteristics of different management models. It also refers to the properties of the organizational culture and proposes a representative set of key values as well as good practices of HR management supporting the establishment and development of the desired values.

Keywords: public organizations, organizational culture, human resource management.

JEL: M14

* **Katarzyna Gadomska-Lila** – dr hab. prof. US, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Katedra Organizacji i Zarządzania.

1. Wstęp

W ostatnich dekadach w wielu krajach sektor publiczny ulega znacznym przemianom. Dotyczą one zwłaszcza, jak wskazują Steward i Walsh (1992), oddzielenia procesów zarządzania od polityki, rozłączenia roli nabywcy i dostawcy usług, kontraktowania usług, przyjęcia orientacji na klienta, zwiększenia odpowiedzialności za wyniki, a także zmiany kultury organizacyjnej czy, jak podkreślają Frączkiewicz-Wronka i Austen (2015), rozwoju zasobów ludzkich. Również w Polsce sektor publiczny poddawany jest licznym reformom. Mają one pomóc działającym w jego obrębie organizacjom w dostosowaniu się do dynamicznie zachodzących zmian. Jak podkreślają Huges (1998) czy Sakalas i Vienazindiene (2010), organizacje publiczne, chcąc sprostać pojawiającym się wyzwaniom, muszą się stać bardziej elastyczne, aktywne, a przede wszystkim zorientowane na wyniki i efektywne. Dla osiągnięcia tych założeń niezbędny jest właściwy system zarządzania. Coraz częściej zatem organizacje publiczne decydują się na wprowadzanie takich modeli reformowania, jak nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) czy nowe rządy publiczne (*New Public Governance*) (Olejniczak, 2012, s. 37–76). Ich założenia sugerują wdrażanie dobrych praktyk opracowanych na potrzeby organizacji biznesowych. Coraz częściej widoczne są zatem w organizacjach publicznych próby implementacji metod, technik i narzędzi opracowanych dla przedsiębiorstw. Tendencja ta dostrzegana jest zarówno na świecie, co zauważają m.in. Stewart i Walsh (1992), Klein i in. (2010), jak i w Polsce, na co wskazują m.in. Kożuch (2004), Zalewski (2005), Zieliński (2011), Hensel (2012).

Należy jednak pamiętać, że organizacje publiczne znacznie różnią się od organizacji biznesowych. Ich specyfika związana z przedmiotem działania, kulturą organizacyjną, realizowanymi celami, uwarunkowaniami natury prawnej i administracyjnej ma swoje implikacje w procesie zarządzania. Swoistość celów i wartości sprawia, że zarządzanie w organizacjach publicznych przebiega odmiennie niż w organizacjach prywatnych, stąd też dobór narzędzi, w tym praktyk zarządzania zasobami ludzkimi powinien być prowadzony z uwzględnieniem tych właściwości. Należy zatem odpowiedzieć na pytania: Na czym polega owa specyfika organizacji publicznych i w jaki sposób determinuje ona kulturę organizacyjną? Jakie wartości są szczególnie pożądane we współczesnych organizacjach publicznych i w jaki sposób można je kształtować? Jaka jest rola zarządzania zasobami ludzkimi w tym procesie?

Celem autorki jest zaproponowanie modelu kluczowych wartości współczesnych organizacji publicznych oraz identyfikacja praktyk zarządzania zasobami ludzkimi, będących przejawem specyfiki organizacji publicznych, wynikających z przyjętych w tych organizacjach kluczowych wartości.

Podstawę prowadzonych rozważań stanowią analizy *desk research* dotyczące organizacji publicznych oraz kultury organizacyjnej i zarządzania zasobami ludzkimi w tego rodzaju organizacjach. Na podstawie przeglądu literatury obejmującego publikacje książkowe oraz czasopisma naukowe przeanalizowano różne modele zarządzania w organizacjach publicznych, a także różne koncepcje wartości oraz praktyki i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi. Kluczową metodę wnioskowania stanowiła metoda dedukcyjna.

2. Specyfika organizacji publicznych i wyzwania, przed jakimi stoją

Organizacje publiczne stanowią ważną determinantę rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Funkcjonują na rzecz interesu publicznego (Kozuch i Markowski 2005, s. 32), dostarczając społeczeństwu dobra i usługi publiczne przy wykorzystaniu wyłącznie lub w znacznym stopniu środków publicznych (Karna 2011, s. 60). Ich działania powodują, że funkcjonowanie organizacji i innych sektorów zapewnia jednocześnie realizację ich własnych interesów oraz interesu publicznego (Frączkiewicz-Wronka, 2010, s. 7). To sprawia, że coraz większą uwagę zwraca się na przebieg procesu zarządzania w tego rodzaju organizacjach, co stanowi przedmiot badań stosunkowo nowej subdyscypliny nauk o zarządzaniu – zarządzania publicznego (Cyfert i in., 2014). Poszukując właściwych instrumentów, należy jednak mieć w polu widzenia specyficzne cechy organizacji publicznych i ich odmienność względem organizacji prywatnych.

Organizacje publiczne funkcjonują w ściśle określonych ramach prawnych, które jednoznacznie regulują ich strukturę i organizację, a jednocześnie istotnie determinują możliwości wykorzystania narzędzi zarządzania. Często mają silne związki z polityką, która wywiera wpływ na charakter relacji wewnątrzorganizacyjnych, a także relacji ze środowiskiem zewnętrznym (Kozuch, 2004, s. 87). Relacje te nie są wyłącznie jednostronne. Pozostając pod wpływem otoczenia, organizacje publiczne, w sposób pośredni oddziałują na inne organizacje oraz poszczególne osoby. Często są monopolistami w świadczeniu konkretnych dóbr i usług lub mają nieliczną grupę konkurentów, co gwarantuje im dominującą pozycję na rynku (Nutt i Backoff, 1993). Działają w otoczeniu wielu grup interesów, często będąc zmuszonymi godzić ich rozbieżne oczekiwania.

Specyficzna dla organizacji publicznych jest skala działania i duża liczba pracowników, często powodujące trudności w koordynacji działań. Z danych GUS wynika, że w sektorze publicznym pracuje 3 mln osób, w tym 1,6 mln. w sferze budżetowej (*Zatrudnienie...*, 2014). Wielkość powoduje z kolei, że organizacje publiczne mają bardziej sformalizowany charakter (Boyne, 2002), co decyduje o biurokratycznym sposobie rozwiązywania problemów

(Szaban, 2011) i przejawia się głównie w istnieniu dużej liczby dokumentów i procedur, a przez to mniejszej autonomii menedżerów i ich niewielkiej skłonności do podejmowania ryzyka (Rainey i in., 1995).

Kluczową jednak właściwością organizacji publicznych jest swoisty system celów i wartości. W działalności organizacji publicznych najważniejsze jest ukierunkowanie na dobro wspólne, wzajemną pomoc i realizację interesów obywateli. Interes publiczny, sprawiedliwość, uczciwość zastępują, charakterystyczne dla organizacji prywatnych, pozycję rynkową i przewagę konkurencyjną. Kategorie misji, służby czy etyki powinny stanowić fundament ich działania. Właśnie „misyjny charakter” Kieżun (2005) traktuje jako szczególną właściwość organizacji publicznych, Kożuch (2007, s. 17) wskazuje na „organizacyjną publiczność”, a Karna (2011, s. 62) – „tworzenie wspólnie podzielanych wartości i korzyści dla całego społeczeństwa”. Należy podkreślić, że organizacje publiczne nie są jak przedsiębiorstwa ukierunkowane na optymalizację zysków i zdobycie przewagi konkurencyjnej, ale ich celem jest usatysfakcjonowanie różnych grup interesariuszy. Duża liczba, a zarazem różnorodność grup interesów, przy jednoczesnym podporządkowaniu wpływom politycznym powodują jednak, że cele organizacji publicznych często są nieprecyzyjne i niejednoznaczne (Kożuch, 2004, s. 92–93; Farnham, Horton, 1996, s. 31), a ich realizacja bardzo złożona. Stąd też istotnego znaczenia nabiera również kwestia pomiaru celów. Uwzględniając dorobek prakseologii często wskazuje się: skuteczność, ekonomiczność i korzystność (Wrzosek, 2008) oraz efektywność. Efektywność w przypadku organizacji publicznych należy jednak rozpatrywać w szerszym ekonomiczno-społecznym kontekście, tzn. w odniesieniu do stopnia realizacji założonych celów pożądaných ze względów społecznych, nie zawsze efektywnych pod względem ekonomicznym (Karna, 2011, s. 62). Poprawa efektywności funkcjonowania organizacji publicznych wiąże się natomiast z wyeliminowaniem w możliwie maksymalny sposób czynników ograniczających pracowników (Simon 2007, s. 63). W organizacjach publicznych wyraźnie bowiem widać, że pracownicy stanowią zasób kluczowy. Ich wiedza, umiejętności, doświadczenie, jak również postawa moralna i kultura osobista determinują jakość funkcjonowania i realizacji zadań. Stąd tak istotnego znaczenia nabiera właściwe zarządzanie zasobami ludzkimi. Również w tym obszarze organizacje publiczne różnią się od organizacji prywatnych. Różnice te najczęściej dotyczą tzw. twardych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi – przyjmowanych procedur, standardów, niektórych metod i technik stosowanych w pracy, a wynikają głównie z podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie organizacji publicznych. Przejawem tego są sztywne zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników, niewielki związek między wynikami a wynagrodzeniami, większe bezpieczeństwo zatrudnienia czy mniejsza autonomia menedżerów (zob. Szaban, 2011). Tymczasem wyzwania, w obliczu których stoją współczesne organizacje publiczne, wymagają zmian w różnych aspektach ich funkcjonowania, w tym zarządzania zasobami ludzkimi. Coraz

większe wymagania obywateli, konieczność rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów, coraz większy nacisk na wymiar etyczny, rozwój nowoczesnych technologii wpływający na jakość narzędzi pracy, a także coraz wyższy poziom wiedzy i umiejętności pracowników przy jednoczesnym wzroście aspiracji zawodowych wymagają odpowiedniego systemu zarządzania.

3. Modele zarządzania w organizacjach publicznych

W organizacjach publicznych często spotykany jest model biurokratyczny, oparty na tradycyjnych, wywodzących się jeszcze ze szkoły weberowskiej, zasadach. Jego charakterystycznymi właściwościami są: sztywne struktury, ściśle określona hierarchia oraz liczne przepisy organizacyjne. Ze względu na to, że umożliwia on łatwą kontrolę i przypisanie odpowiedzialności, w wielu organizacjach nadal nie traci na popularności. Ze względu na zakres wyzwań, przed jakimi stoją współczesne organizacje publiczne, model ten przestaje się jednak sprawdzać. Stąd poszukuje się nowych metod i sposobów zarządzania.

Jedną z propozycji jest nowe zarządzanie publiczne, oparte na zastosowaniu mechanizmów rynkowych i technik menedżerskich zapożyczonych z sektora prywatnego. Model ten zakłada konieczność uwzględnienia wartości o charakterze ekonomicznym, a jego aplikacja wiąże się z podejmowaniem takich działań, jak: szybka reorganizacja, precyzyjny pomiar wyników, skrupulatna analiza kosztów czy sprawne zarządzanie informacją. Tego rodzaju inicjatywy mają się przyczynić do oszczędności środków finansowych, większej elastyczności oraz podnoszenia efektywności działania. Zasady nowego zarządzania publicznego to jednocześnie spłaszczanie struktur, wprowadzanie menedżerskiego sposobu kierowania, wprowadzanie zasad i wykorzystanie narzędzi zarządzania strategicznego, a także stosowanie zasad i praktyk zarządzania zasobami ludzkimi przyjętych z sektora prywatnego (zob. Karna, 2011). Dyrektywy NPM sugerują m.in. wdrażanie takich praktyk, jak: systematyczny, dokładny pomiar wyników pracy i ich powiązanie z wynagrodzeniami, stosowanie zasad TQM, mających na celu doskonalenie realizowanych w organizacji procesów, np. wykorzystanie kół jakości, a także stosowanie tzw. tabel ligowych, czyli rankingów przedstawiających efektywność poszczególnych jednostek organizacyjnych, których publikacja ma mobilizować kadrę zarządzającą organizacji osiągających słabsze wyniki do ich poprawy (zob. Hensel, 2012, s. 177–178). Bieżąca tendencja do koncentrowania się na twardych aspektach ZZL nie powinna jednak odwrócić uwagi od „miękkich” czynników zarządzania zasobami ludzkimi i odwoływania się do wartości organizacji publicznych. W organizacjach biznesowych zasady dotyczące zarządzania ludźmi są dostosowane do wartości związanych z działalnością gospodarczą i ulegają modyfikacjom w zależności od zmieniających się celów i warunków jej prowadzenia, co K. Legge

(1998) nazywa „myślącym pragmatyzmem”. Takie podejście kładzie nacisk na „wysoki stopień integracji polityki dotyczącej zasobów ludzkich ze strategią gospodarczą, która traktuje pracowników jako środki zarządzane w taki sam racjonalny sposób jak wszelkie inne środki, jakie wykorzystuje się w celu osiągnięcia maksymalnych zwrotów” (Legge, 1998, za Armstrong 2010, s. 25). Należy jednak zastanowić się nad zasadnością takiego podejścia. Zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje bowiem więcej aspektów niż tylko stronę gospodarczą. Boxall i in. (2007) podkreślają, że ZZL musi spełniać wymóg „zasadności społecznej”. Organizacje powinny planować, mając na względzie wszystkich członków organizacji, a także uwzględnić swoją odpowiedzialność wobec całego społeczeństwa. W organizacjach publicznych powinno być to szczególnie widoczne.

Stąd kolejną propozycją reformowania sektora publicznego jest model nowego rządu publicznego lub inaczej model współrządzenia, zwracający uwagę na zależności sieciowe między różnymi elementami systemu i włączający w proces rządzenia różne podmioty (obywatele, organizacje komercyjne, organizacje pozarządowe itp.) (zob. Czekaj i Ziębicki, 2014). Atrybutami tego systemu są: dialog społeczny ukierunkowany na interes publiczny, oparty na wspólnie podzielanych wartościach, nastawienie na zmiany, budowanie partnerskich relacji z różnymi podmiotami i grupami interesów, a także tworzenie sieci powiązań publicznych, angażujących różnych interesariuszy, znajdujących wyraz m.in. w postaci budżetu partycypacyjnego. Menedżerowie organizacji publicznych działają zatem w sieciach opartych na współpracy, a członkowie sieci muszą zapewnić realizację celów różnych interesariuszy oraz radzić sobie z napięciami, jakie są związane z jednoczesnym realizowaniem celów własnej organizacji, wspólnego działania (Frączkiewicz-Wronka, i Austen, 2015) i działania na rzecz innych. W procesie zarządzania zasobami ludzkimi często oznacza to konieczność zatrudniania pracowników wielofunkcyjnych i elastycznych, ze względu na konieczność reagowania na dynamicznie zachodzące zmiany, jak również rozszerzanie samodzielności pracowników i przekazywanie uprawnień na niższe szczeble oraz aktywizowanie do efektywnego działania. Adresatami działań organizacji publicznych są obywatele, a ich kluczowa rola polega na służeniu, pomaganiu i zaspokajaniu potrzeb, jak również kreowaniu wartości publicznych.

4. Kultura organizacyjna i zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych

Wskazane modele reformowania organizacji publicznych bazują na odmiennych wartościach kultury organizacyjnej. Wartości to trzon kultury organizacyjnej (Stachowicz-Stanusch, 2007, s. 8). Są źródłem rozwoju organizacji i wpływają na wybór sposobów, środków i celów działania. Ł. Sułkowski określa je jako „rdzeń kultury” (Sułkowski, 2012, s. 72). Najbardziej

bowiem przekładają się na sposób myślenia i zachowania pracowników (zob. Yahyagil, 2015, s. 506–527). Rozważania dotyczące kultury organizacyjnej w kontekście specyfiki organizacji publicznych prowadzone są z perspektywy nurtu funkcjonalistycznego, w którym kultura jest traktowana jako zmienna wewnętrzna, którą można teoretycznie i praktycznie analizować. Na skutek takiego podejścia możliwe jest tworzenie modeli organizacji, które wskazują zależności między kulturą organizacyjną a innymi elementami organizacji.

Odmienne wartości wymagają wdrożenia określonych praktyk zarządzania zasobami ludzkimi, umożliwiających kształtowanie, pożądaných z punktu widzenia kluczowych wartości, postaw i zachowań pracowników. Szczegółowe charakterystyki zaprezentowano w tabeli 1.

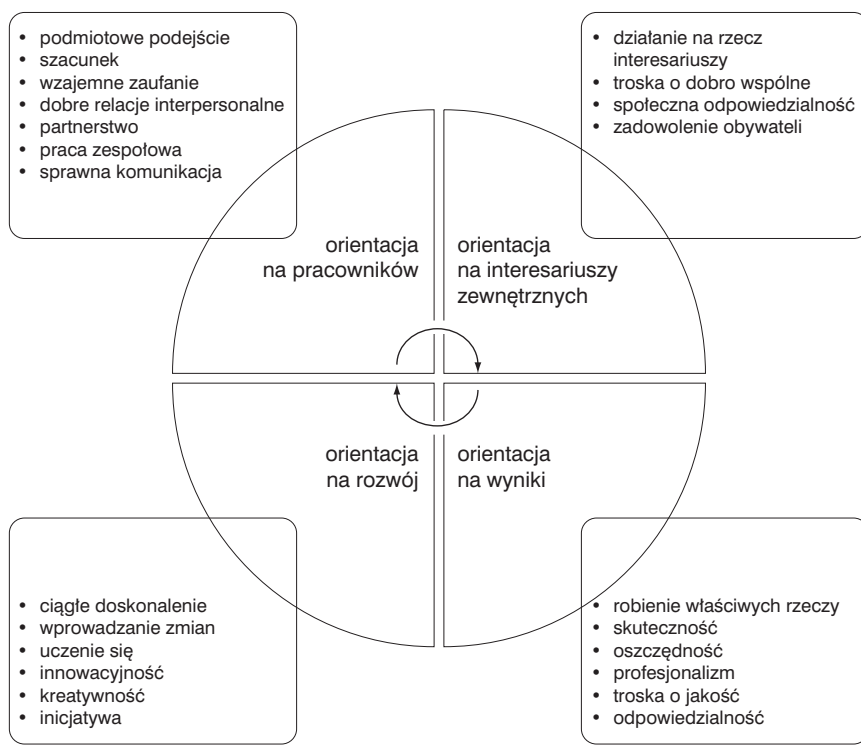
Model zarządzania	Dominujące wartości	Wymagane kompetencje pracowników	Kluczowe praktyki i narzędzia zarządzania zasobami ludzkimi
Biurokratyczny	<ul style="list-style-type: none"> – hierarchia – podporządkowanie przepisom i procedurom – orientacja na procesy – kontrola 	<ul style="list-style-type: none"> – kwalifikacje formalne – sprawna realizacja zadań – biegłość w przepisach i procedurach organizacyjnych 	<ul style="list-style-type: none"> – specjalizacja i podział pracy – szczegółowe opisy stanowisk pracy – procedury działania – pewność/stabilność zatrudnienia – selekcja oparta na formalnych kwalifikacjach
Nowe zarządzanie publiczne	<ul style="list-style-type: none"> – efektywność – szybkość – sprawność – oszczędność – szybkie reagowanie na zmiany – orientacja na wyniki 	<ul style="list-style-type: none"> – sprawna realizacja zadań – inicjatywa – elastyczność – uczenie się 	<ul style="list-style-type: none"> – techniki wykorzystujące motywację ekonomiczną – uzależnienie wynagrodzeń od wyników – intensywne programy szkoleń
Nowe rządy publiczne	<ul style="list-style-type: none"> – współdziałanie – współpraca – zaufanie – aktywność – inicjatywa/ zaangażowanie – orientacja na klienta – komunikacja – elastyczność 	<ul style="list-style-type: none"> – współpraca wewnątrz i między organizacjami – nawiązywanie kontaktów z partnerami instytucjonalnymi z różnych sektorów – umiejętność pracy w zespole 	<ul style="list-style-type: none"> – udział w projektach – partycypacja w podejmowaniu decyzji – empowerment – podejście do błędów, skoncentrowane na rozwiązywaniu problemów – możliwości rozwoju

Tab. 1. Właściwości kultury organizacyjnej w różnych modelach zarządzania. Źródło: opracowanie własne.

Dla modelu biurokratycznego charakterystyczna jest kultura administrowania, którą cechują: pasywność, wysoki stopień sformalizowania, liczne procedury, przepisy, regulaminy i zasady warunkujące zachowanie pracowników, trwałość, przewidywalność i zhierarchizowanie, z szeroko rozbudowanym aparatem kontroli. Nowe zarządzanie publiczne postulujące uwzględnianie wartości o charakterze ekonomicznym cechuje kultura rynkowa, nastawiona głównie na efektywność i sprawność. Nie powinny się one jednak stać celem samym w sobie. Należy je raczej traktować w kategoriach środków do celu, którym powinna być troska o dobro wspólne. Koncentracja na łatwo wymiernych (policzalnych) aspektach nie może przesłonić tego, co w działalności organizacji publicznych jest kluczowe – misji i służby w interesie publicznym. Jeśli priorytetem stanie się efektywność, pracownicy będą skoncentrowani na tych aspektach pracy, które będą prowadziły do efektów stanowiących przedmiot ich oceny, co może, jak zauważa Caron, prowadzić do podejmowania oportunistycznych decyzji i zastępowania weberowskiej etyki służby publicznej etyką bazującą na interesie własnym pracowników (Caron i Giauque, 2006). Model nowego rządzenia publicznego wskazuje na konieczność uwzględnienia wartości o charakterze ekonomicznym oraz wartości związanych z zaspokajaniem potrzeb społecznych. Upowszechnia kulturę partycypacyjną, angażującą pracowników organizacji publicznych w inicjatywy na rzecz obywateli i grup społecznych, krzewiąca współpracę.

Zmiany kultury organizacyjnej mają swoje implikacje również w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, nierzadko stając się istotnymi determinantami przyjmowanych rozwiązań i stosowanych praktyk. Kultura organizacyjna stanowi bowiem potężne narzędzie zarządzania, którego rolą jest połączenie misji organizacji z jej zasobami ludzkimi (Lundy i Cowling, 2006, s. 17). Misją działania organizacji publicznych powinna być troska o dobro wspólne, stąd też konieczne jest rozwijanie kultury, która przekona ludzi do identyfikowania się ze wspólnymi zobowiązaniami i wspólnymi wartościami. Filarami kultury organizacyjnej organizacji publicznych powinny stać się wartości integrujące aspekt społeczny, ekonomiczny i etyczny. Na podstawie analizy istniejących w literaturze przedmiotu zestawów wartości, zaproponowanych m.in. przez takich autorów, jak: Windsor i Ashkanasy (1996), Cardona i Rey (2009), Sarros (2002), Blanchard (2012) czy Denison (2006) autorka proponuje zestaw czterech kluczowych wartości jako podstawę dla współczesnych organizacji publicznych, w tym takie jak: orientacja na pracowników, orientacja na interesariuszy zewnętrznych, orientacja na rozwój i orientacja na wyniki. Wartości te powinny stanowić trzon kultury organizacyjnej. Proponowane zestawienie zaprezentowano na rysunku 1.

Zdefiniowanie kluczowych wartości i ich czytelne komunikowanie to ważny, lecz niewystarczający warunek. Konieczne jest bowiem wdrażanie tych wartości w codziennych działaniach. W tym aspekcie szczególnie pomocne mogą być praktyki zarządzania zasobami ludzkimi. Jednak, jak zaznacza Rostkowski, zamiast „łatwo wprowadzać sprawdzone w praktyce (zwłaszcza



Rys. 1. Model kluczowych wartości organizacji publicznych. Źródło: opracowanie własne.

biznesowej – K.G.-L.) rozwiązania, należy raczej zaczerpnąć inspirację do stworzenia własnych rozwiązań” (Rostkowski, 2012, s. 13). Przydatne dla rozwoju wskazanych wartości praktyki zarządzania zasobami ludzkimi zaprezentowano na rysunku 2.

Podczas wyboru określonych praktyk i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi należy pamiętać, aby stanowiły one spójny system, by się wzajemnie uzupełniały. Ważne jest również, aby stosować tzw. miękkie elementy, związane z kierowaniem ludźmi czy wręcz przywództwem. Dla organizacji publicznych wydaje się to mieć szczególne znaczenie. Obecnie bowiem pracownicy oczekują od pracy czegoś więcej niż tylko wartości materialnych. Jak zaznacza Blanchard, „szukają miejsca, w którym ich wkład pracy będzie odpowiednio doceniony i nagrodzony, w którym umożliwi im się swobodę działania i zaangażowanie, przedstawi perspektywę rozwoju umiejętności i możliwości awansu oraz w którym będą przekonani, że to, co robią, ma znaczenie” (Blanchard i in. 2012, s. 5); chcą wiedzieć, że ich praca czemuś służy. Oznacza to konieczność stworzenia motywującego otoczenia dla pracowników oraz uelastycznienia struktury organizacyjnej na tyle, by wyzwolić



Rys. 2. Praktyki zarządzania zasobami ludzkimi a kluczowe wartości. Źródło: opracowanie własne.

ich potencjał i zapewnić, by pracownicy, bez względu na motywację zewnętrzną (nagrody i kary), pracowali z poczuciem misji. Kultura organizacyjna ma być tym elementem integrującym. Powinna tworzyć poczucie przynależności, wspomagać wewnętrzną jedność przez wspólny cel, który pozwala zyskać zaangażowanie pracowników i wzbudzić w nich poczucie tożsamości z organizacją, a praktyki zarządzania zasobami ludzkimi – narzędziami realizacji tego procesu. Implementacja wskazanych praktyk zarządzania ludźmi w organizacjach publicznych to bardzo ważne, a jednocześnie trudne zadanie. Najczęściej bowiem w tego typu organizacjach pozostaje w gestii kadry zarządzającej oraz bezpośrednich przełożonych, którzy nie zawsze dysponują szeroką wiedzą w zakresie wdrażania narzędzi i praktyk ZZL, a jednocześnie są pozbawieni profesjonalnego wsparcia ze strony specjalistów ds. zarządzania zasobami ludzkimi. Zdarza się również, iż skoncentrowani na „twardych” aspektach zarządzania, nie doceniają znaczenia takich czynników jak kultura organizacyjna i zasoby ludzkie. Tymczasem dla

realizowania misji organizacji publicznych i kształtowania właściwych postaw zatrudnionych w nich ludzi aspekty te zdają się być jednymi z kluczowych.

5. Podsumowanie

Dynamika i złożoność zmian, jakie zachodzą w otoczeniu organizacji publicznych, sprawiają, że chcąc odnieść sukces, muszą one na bieżąco monitorować otoczenie i adaptować się do zachodzących zmian. Wymaga to elastyczności w reagowaniu na zmiany zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, aktywności w poszukiwaniu rozwiązań służących obywatelom, współpracy wewnątrz i międzyorganizacyjnej oraz podmiotowego podejścia do różnych grup interesariuszy – od pracowników przez organizacje współpracujące, po „klienta” – odbiorcę usług. Wiąże się to z kolei ze zmianami kultury organizacyjnej. Punktem wyjścia do jej kształtowania powinna być misja organizacji publicznych, a następnie integrowanie wartości społecznych, ekonomicznych i etycznych. W ich kształtowaniu i rozwijaniu kluczową rolę odgrywają natomiast praktyki zarządzania zasobami ludzkimi, które, odpowiednio zaprojektowane, mogą skutecznie oddziaływać na postawy i zachowania pracowników, pożądane z punktu widzenia kluczowych wartości. Nie odrzucając chyba najbardziej aktualnego trendu działań w polskim sektorze publicznym, zmierzających do poprawy jego efektywności poprzez wykorzystanie „twardych” narzędzi zarządzania (wprowadzenia wartościowania stanowisk pracy, w tym złożonego systemu kontroli, obowiązków raportowych i sprawozdawczych itp.), należy, w większym niż dotychczas zakresie, skierować uwagę na obszar kultury organizacyjnej. Wspomniane narzędzia powinny bardziej prowadzić do zidentyfikowania skali i charakteru potrzeb interesariuszy zewnętrznych, a w mniejszym stopniu służyć wymuszaniu zadanej efektywności. Obecnie, mimo deklarowanego rozumienia różnic celów organizacji biznesowych i publicznych, podejmowane działania w istocie polegają na prostej implementacji metod i technik zarządzania opracowanych na potrzeby przedsiębiorstw, bez większej refleksji nad specyfiką organizacji publicznych. Nie zawsze prowadzi to do pożądanych rezultatów. Przeniesienie pewnych rozwiązań, w tym metod stymulacji ilościowej, po pewnym czasie doprowadzi do ukształtowania postaw, które będą odpowiadały zapotrzebowaniu na wyniki, ale może również doprowadzić do zaniedbania innych obszarów działalności, jak choćby dotyczących jakości czy kultury pracy. Nie należy tracić z pola widzenia, że w działalności organizacji publicznych wymagana jest odpowiednia kultura funkcjonowania. Poza wprost zidentyfikowanymi i normatywnie wyznaczonymi zadaniami rolą organizacji publicznych w szerszym ujęciu jest bowiem kształtowanie u interesariuszy odpowiedniej świadomości obywatelskiej i postaw, a to wymaga funkcjonowania w określonych uwarunkowaniach. Nie można zatem w rozważaniach na temat organizacji publicznych, zwłaszcza administracji pomijać obszaru, który wiąże się z kształtowaniem wśród jej pracowników właściwej postawy służby i rozumienia misji organizacji. Dzia-

łania te muszą pozostawać spójne z działaniami podejmowanymi w obszarze efektywności funkcjonowania. Podsumowując, należy również stwierdzić, że organizacje publiczne nie mają jednolitego charakteru i struktury, a także status ich członków bywa istotnie zróżnicowany. Nie można zatem przyjąć uniwersalnego modelu zarządzania zasobami ludzkimi dla wszystkich podmiotów, co niewątpliwie powinno stanowić wyzwanie dla podjęcia dalszych prac badawczych i analitycznych nad poruszaną problematyką.

Bibliografia

- Blanchard, K. (2012). *Przywództwo wyższego stopnia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Boxall, P.F. Purcell, J. i Wright, P. (2007). Human Resource Management: Scope, Analysis and Significance. W: P.F. Boxall, J. Purcell i P. Wright (red.), *The Oxford Handbook of Human Resource Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Boyne, G.A. (2002). Public and Private Management: What's the difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>.
- Cardona, P. i Rey, C. (2009). *Zarządzanie poprzez misję*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer.
- Caron, D.J. i Giaouque, D. (2006). Civil Servant Identity at the Crossroads: New Challenges for Public Administrations. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), za: Rostkowski, T. (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Cyfert, S., Dyduch, W., Latusek-Jurczak, D., Niemczyk, J. i Sopińska, A. (2014). Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna. *Organizacja i Kierowanie*, 1.
- Czekaj, J. i Ziębicki, B. (2014). Współzarządzanie jako nowy paradygmat zarządzania publicznego. W: P. Wachowiak i S. Winch (red.), *Granice w zarządzaniu kapitałem ludzkim*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Denison, D., Janovics, J., Young, J. i Cho, H.J., *Diagnosing Organizational Cultures: Validating a Model and Method*, www.denisonconsulting.com/sites/default/files/documents/resources/denison-2006-validity_0.pdf.
- Farnham, D. i Horton, S. (1996). Public Managers and Private Managers: Towards a Professional Synthesis? W: D. Farnham, S. Horton, J. Barlow i A. Hondeghem (red.), *New Public Managers in Europe. Public Servants in Transition*. London: Macmillan Business Ltd.
- Frąckiewicz-Wronka, A. (2010). Pomiar efektywności organizacji jako obszar konwergencji metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorami biznesowym a publicznym. *Organizacja i Zarządzanie*, 4(12).
- Frąckiewicz-Wronka, A. i Austen, A. (2015). Menedżerowie w organizacjach publicznych – w kierunku zwiększania zatrudnialności. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 3–4.
- Hensel, P. (2012). Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania. W: B. Glinka i M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Huges, O.E. (1998). *Public Management and Administration*. Macmillan: London, za: A. Sakalas i M. Vienazindiene (2010). New Public Management and the Conceptual Upheaval of Human Resource Management. *Engineering Economics*, 21(4).
- Karna, W. (2011). *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*. Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków.
- Klein, P.G., Mahoney, J.T., McGahan, A.M. i Pitelis, Ch.N. (2010). Toward a Theory of Public Entrepreneurship. *European Management Review*, 7(1), <https://doi.org/10.1057/emr.2010.1>.

- Koźuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Placet.
- Koźuch, B., i Markowski T. (red.) (2005). *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*. Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Koźuch, B. (2007). Modele zarządzania publicznego. W: T. Białas (red.), *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*. Gdynia: Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni.
- Kieżun, W. (2005). O sprawną administrację publiczną. *Ius et Lex*, 1(III).
- Legge, K. (1998). The Morality of HRM. W: C. Mabey, D. Skinner, T. Clark (red.). *Experiencing Human Resource Management*. London: Sage, za: M. Armstrong (2010). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Lundy, O. i Cowling, A. (2006). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Nutt, P. i Backoff, R. (1993). Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3.
- Olejniczak, K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rainey, H.G., Pandey, S. i Bozeman, B. (1995). Research Note: Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55 (November–December), <https://doi.org/10.2307/3110348>.
- Rostkowski, T. (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Sakalas, A. i Vienazindiene, M. (2010). New Public Management and the Conceptual Upheaval of Human Resource. *Management, Engineering Economics*, 21(4).
- Sarros, J.C., Gray, J., Densten, I.L. (2002). Leadership and Its Impact on Organizational Culture. *International Journal of Business Studies*, 10(2).
- Simon, H. (2007) *Podejmowanie decyzji i zarządzanie ludźmi w biznesie i administracji*. Gliwice: Helion.
- Stachowicz-Stanusch, A. (2007). *Potęga wartości. Jak zbudować nieśmiertelną firmę*. Gliwice: Wydawnictwo Helion.
- Stewart, J. i Walsh, K. (1992). Change in the Management of Public Services. *Public Administration*, 4.
- Sułkowski, Ł. (2012). *Kulturowe procesy zarządzania*. Warszawa: Difin.
- Szaban, J. (2011). *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Windsor, C.A. i Ashkanasy, N.M. (1996). Auditor Independence Decision Making: The Role of Organizational Culture Perceptions. "Behavioral Research in Accounting" (Supplement).
- Wrzosek, S. (2008). *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*. Lublin, za: T. Rostkowski (2012). *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Yahyagil, M.Y. (2015). Constructing a Typology of Culture in Organizational Behavior. *International Journal of Organizational Analysis*, 23.4., <https://doi.org/10.1108/ijoa-03-2013-0650>.
- Zalewski, A. (2005). Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego. W: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Zatrudnienie i wynagrodzenia. Raport* (2014). Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Zieliński, W. (2011). Efektywność ZZL w sektorze publicznym. *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, 3–4.