

# Agnieszka Marek

---

## Wpływ lokalnego kapitału społecznego na zachowania organizacyjne urzędników

---

Rynek - Społeczeństwo - Kultura nr 2 (6), 5-11

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Wpływ lokalnego kapitału społecznego na zachowania organizacyjne urzędników

## *Influence of a Local Social Capital on an Organizational Behavior of Clerks*

Agnieszka Marek, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

STRESZCZENIE

W gospodarce opartej na wiedzy pracownicy organizacji są jej najważniejszym ogniwem, ponieważ dzięki ich postawom, podejmowanym decyzjom i działaniom organizacja może się rozwijać, realizować swoje cele i konkurować z pozostałymi uczestnikami rynku. Teoria nowego instytucjonalizmu pozwala ująć zachowania człowieka z dwu uzupełniających się perspektyw. W tym kontekście przeprowadzono badania mające na celu identyfikację zależności między kapitałem społecznym powiatów a kulturą organizacyjną działających na ich terenie starostw powiatowych. Niniejszy artykuł przedstawia wyniki tych badań, w części ukazującej wpływ poziomu kapitału społecznego na zachowania organizacyjne urzędników.

In the knowledge based economy employees are the most important part of an organization because due to their attitudes, decisions and actions, organisations are able to develop, fulfil their aims and compete in the market. The new institutionalism theory enables to show human's behaviour from two complementary perspectives. There has been conducted research to identify the relations between social capital of the counties and organisational structure of county offices. This paper presents a part of the research that presents the influence of the social capital level on the organisational behaviour of the clerks.

ABSTRACT

### Wstęp

W dobie gospodarki opartej na wiedzy, organizacje opierają swoją działalność głównie na zasobach niematerialnych, a przede wszystkim na wiedzy i umiejętnościach swoich pracowników. To oni są ekspertami, którzy wypracowują nowe rozwiązania pojawiających się problemów, oni tworzą wizerunek organizacji kontaktując się z klientami, i od nich zależy w jakiej części wykorzystają swój potencjał dla rozwoju firmy, w której pracują. Z drugiej strony, każdy człowiek żyje w określonym środowisku, w którym obowiązują konkretne systemy norm i wartości, spotyka innych ludzi, od których przejmuje sposoby zachowania, a dzięki powiązaniom z konkretnymi osobami uzyskuje dostęp do zasobów ułatwiających mu funkcjonowanie w społeczeństwie. Taka koncepcja człowieka, łącząca stosowanie wyuczonych schematów zachowań z aktywnym działaniem na rzecz kreowania rzeczywistości, wynika z teorii nowego instytucjonalizmu. Wprowadza ona koncepcję *homo agens-institutionalist*, zgodnie z którą człowiek jest działającym i dokonującym różnych wyborów podmiotem, osadzonym w szeroko rozumianym otoczeniu instytucjonalnym. Koncepcja ta, dostrzegając sprawcze działania jednostki, wyklucza determinizm i podporządkowanie wydarzeń jedynie bezosobowym siłom historii (Chmielewski 2011).

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie różnic w zachowaniach pracowników starostw powiatowych, w zależności od poziomu kapitału społecznego powiatu, na terenie którego funkcjonuje dany urząd. Przedstawione zależności zostały zidentyfikowane w oparciu o badania empiryczne, przeprowadzone przez autorkę w latach 2010-2011 na grupie 200 urzędników pracujących w 20 starostwach powiatowych w różnych regionach Polski. W grupie badanych starostw znajduje się 10 urzędów funkcjonujących w powiatach o najwyższym poziomie kapitału społecznego w Polsce, które na potrzeby badań zostały nazwane grupą „W”<sup>1</sup>, oraz 10 starostw działających na terenie powiatów o najniższym wskaźniku poziomu kapitału społecznego, określonych mianem grupy „N”<sup>2</sup>. Zostały one wyselekcjonowane na podstawie autorskiego wskaźnika poziomu kapitału społecznego, który posłużył do stworzenia rankingu wszystkich powiatów w Polsce.

<sup>1</sup> W skład grupy W wchodzi następujące powiaty: sejneński, zwolenński, lwówecki (Lwówek Śląski), leski, kamiński (Kamień Pomorski), bieszczadzki, łańcucki, parczewski, mielecki, giżycki.

<sup>2</sup> Grupę N tworzą powiaty: ostrowiecki (Ostrowiec Świętokrzyski), toruński, grudziądzki, proszowicki, inowrocławski, krośnieński (Krosno Odrzańskie), krapkowicki, rypiński, grodziski (Grodzisk Wielkopolski), żuromiński.

## Kapitał społeczny

W literaturze przedmiotu można odnaleźć szereg definicji, które wskazują na różne cechy, składniki, a nawet funkcje kapitału społecznego, próbując przybliżyć istotę tego ciągle zyskującego na znaczeniu pojęcia. Analizując dostępne publikacje należy stwierdzić, że z wielu ujęć można wyodrębnić dwa główne podejścia do kapitału społecznego: podejście zasobowe i sieciowe.

Pierwsza koncepcja, której prekursorem jest francuski socjolog Pierre Bourdieu, traktuje kapitał społeczny jako zasób sam w sobie, twierdząc, że jest on sumą kapitałów i władzy, które może zmobilizować posiadana sieć powiązań (Bourdieu, Wacquant 2001). Na polskim gruncie pojęcie precyzuje Tomasz Kaźmierczak (2007: 47) definiując kapitał społeczny jako „zasób jednostek, którego źródłem są sieci ich powiązań, po których krążą: dobra symboliczne (informacje, wartości, idee i inne), materialne (rzeczy, pieniądze) i emocje (aprobata, szacunek sympatia itp.)”. Drugim ujęciem analizowanego podejścia jest, wprowadzone przez Jamesa Colemana, a spopularyzowane przez Roberta Putnama, podejście sieciowe, w którym kapitał społeczny umiejscowiony jest w sieciach powiązań między ludźmi. Odwołując się do badań polskich naukowców, odnajdujemy definicję Ewy Dąbrowskiej, postrzegającej ten kapitał jako „specyficzny rodzaj potencjału całej społeczności, opierający się na sile i gęstości więzi społecznych, umożliwiających realizację dobra wspólnego, a nie tylko interesów indywidualnych czy grupowych” (Dąbrowska 2010: 36). Ponieważ istniejące podejścia uzupełniają się wzajemnie, na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, że kapitał społeczny jest umożliwiającym realizację dobra wspólnego potencjałem społeczności (w analizowanym przypadku powiatu), umiejscowionym w sieci powiązań międzyludzkich, których uczestnicy wymieniają między sobą określone zasoby (dobra symboliczne, materialne oraz emocje).

Przytoczone wyżej definicje podkreślają dwie podstawowe funkcje kapitału społecznego. Pierwszą z nich jest wspieranie współpracy na rzecz osiągnięcia wspólnego dobra, celu korzystnego dla wszystkich członków grupy, którego najczęściej nie są oni w stanie zrealizować w pojedynkę. Dzięki interakcjom opartym na zaufaniu, ludzie są w stanie poświęcić osobiste cele na rzecz realizacji wspólnego dobra, które postrzegane jest jako wartość nadrzędna. Drugą funkcją analizowanego kapitału jest ułatwienie dostępu do pożądanego zasobów, jak na przykład władza, prestiż albo zasoby ekonomiczne, co zapewnia określone korzyści zarówno w aspekcie jednostkowym (poprawa indywidualnej sytuacji życiowej), jak i grupowym (zapobieganie i pomoc

w rozwiązywaniu problemów społecznych). Dostępna literatura wymienia też szereg innych funkcji kapitału społecznego, jak ułatwienie przepływu informacji i zespołowego podejmowania decyzji (Grootaert 2004), korzystny wpływ na innowacyjność oraz zdolność adaptacji grupy do nowych warunków, a także wspomaganie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Fukuyama 2003) i zapewnienie skuteczniejszej kontroli społecznej (Portes 1998). Kapitał ten pozwala łączyć i efektywnie wykorzystywać inne typy kapitałów, przez co wyraźnie przyczynia się do wzrostu gospodarczego i redukcji ubóstwa (Kaźmierczak 2007). Ponadto powoduje on zmniejszenie kosztów transakcyjnych oraz przynosi dodatkowe korzyści w procesie uczenia się (Knorringa, van Staveren 2006).

Kapitał społeczny ma również swoją „ciemną stronę”, ponieważ może służyć także nepotyzmowi i korupcji, nieuczciwej konkurencji czy wręcz przestępczości (mafia), a więc ułatwia określonym grupom zawłaszczanie pewnych dóbr, ograniczając lub wykluczając dostęp do tych samych zasobów innym grupom. Może on również stanowić barierę indywidualnej mobilności jednostek, w szczególności osób biednych i zmarginalizowanych, które przekazują swój status i wzory zachowań kolejnym pokoleniom bez szansy na zmianę swojej sytuacji (Portes, Landolt 1996).

## Zachowania organizacyjne

Zachowania organizacyjne można zdefiniować jako „sposoby postępowania (zachowania się) ludzi we wszelkiego rodzaju zbiorowościach ludzkich” (Kmiotek, Piecuch 2012: 13). Wyróżnia się trzy poziomy zachowań: indywidualne, gdy mówimy o zachowaniu pojedynczych osób – obejmują one postawy pracownika, percepcję, wyznawane wartości, a także jego osobowość, potrzeby i motywy działania; grupowe, czyli zachowania zbiorowości ludzkich oraz międzyorganizacyjne, czyli zachowania organizacji jako całości (Kmiotek, Piecuch 2012).

Nawiązując do wspomnianej już teorii nowego instytucjonalizmu można stwierdzić, że zachowania człowieka są uwarunkowane zarówno czynnikami wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi. Trudno ocenić, które są ważniejsze i w większym stopniu wpływają na podejmowane decyzje i działania. W grupie wewnętrznych uwarunkowań zachowań organizacyjnych największe znaczenie mają osobowość człowieka i jego postawy oraz motywy, potrzeby i wyznawane wartości.

Postawa zawiera w sobie element oceny ludzi, zdarzeń lub przedmiotów, która może być pozytywna bądź negatywna. Paweł Tyrała stwierdza, że w kontekście zachowań organizacyjnych analizować można tylko te postawy, które

dotyczą różnych aspektów życia zawodowego, jak przyczyny rezygnacji z pracy, zaangażowanie w działalność organizacji oraz zadowolenie z pracy. Osobowość pozwala ocenić sposób bycia oraz funkcjonowania człowieka pod kątem umiejętności przystosowania się do zachodzących w otoczeniu zmian. Kluczowymi dla kształtowania się zachowań w organizacji elementami osobowości jednostki są: zdolności, temperament, charakter odgrywający rolę swoistego mechanizmu kontroli oraz motywacje postępowania (Tyrąła 2003). Kolejnymi czynnikami warunkującymi indywidualne zachowania organizacyjne są potrzeby i motywacje. Celowo zostały one połączone, gdyż przypisuje się im moc sprawczą ludzkiego działania, ukierunkowującą wysiłki na osiągnięcie zamierzonego celu. Należy podkreślić, że potrzeba jest uwarunkowana najczęściej jakimś brakiem, motyw natomiast – określoną potrzebą (Kmiotek, Piecuch 2012).

Elementem łączącym wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania zachowań organizacyjnych są wartości, które można zdefiniować jako koncepcję tego, co jest godne pożądania. Koncepcja ta wpływa na wybór określonych sposobów, środków i celów działania spośród dostępnych dla stojącej przed nim jednostki lub grupy (Wasilewski 2006). Do uwarunkowań wewnętrznych należy indywidualny system wartości pracownika, który decyduje o tym, kim ten człowiek jest, co jest dla niego ważne i jak chce to osiągnąć (Hultman, Gellerman 2002). Czynnikiem zewnętrznym kształtującym zachowania pracowników są natomiast wartości podzielane w obrębie organizacji, w szczególności wartości kluczowe, wokół których zbudowana została filozofia zarządzania. Najważniejsza w ich zdefiniowaniu i upowszechnieniu jest rola managerów, którzy najpierw poprzez sam wybór centralnych wartości, a następnie odpowiedni dobór narzędzi motywujących oraz *leading by example* wskazują, jakie wartości są dla firmy najważniejsze, a w konsekwencji określają pożądane i nieakceptowalne zachowania pracowników (Marek 2010). Wartości podzielane przez członków przedsiębiorstwa są elementem kultury organizacyjnej, która jawi się jako jeden z najważniejszych czynników zewnętrznych kształtujących zachowania pracowników. Rozpoczynając pracę, człowiek musi najpierw poznać obowiązujące w organizacji zasady, funkcjonujący język i podstawowe rytuały, ale dopiero gdy uda mu się zrozumieć mechanizmy wpływające na podejmowanie decyzji i wybór określonych dróg rozwiązywania problemów, zaczyna postrzegać otaczającą go rzeczywistość zgodnie z podstawowymi założeniami kulturowymi i wybiera te zachowania, które wpisują się w podzielaną przez członków organizacji kulturę.

Żyjąc na terenie danego powiatu, człowiek jest niejako wpisany w określone sieci powiązań, wykształcone za-

równy przed, jak i w trakcie jego aktywności społecznej. Wysoki poziom kapitału społecznego warunkuje większe zaufanie międzyludzkie oraz lepszy dostęp do zasobów, natomiast w miejscach uboższych w ten kapitał ludzie są bardziej nieufni, ograniczają się do kontaktów z najbliższą rodziną i rzadziej podejmują wysiłek na rzecz osiągnięcia wspólnego dobra. Także każda organizacja ma swoje zasoby kapitału społecznego, które akumulują i pomnażają przez cały okres swojego funkcjonowania. Określone więzi służbowe, czy to formalne, czy też nieformalne, są podstawą do budowania zaufania, podejmowania współpracy, przepływu informacji i wypracowywania nowych, oryginalnych sposobów dążenia do osiągnięcia celów organizacyjnych. W tym kontekście zostaną wskazane zachowania organizacyjne urzędników, na które wpływ ma poziom lokalnego kapitału społecznego.

### Lokalny kapitał społeczny a zachowania organizacyjne urzędników

Przeprowadzone badania wykazały, że w zależności od poziomu kapitału społecznego powiatu, w którym funkcjonuje starostwo, w zachowaniach urzędników można dostrzec różnice na płaszczyźnie współpracy, motywacji, partycypacji w zarządzaniu i podejmowaniu działań innowacyjnych.

Jedną z najważniejszych z perspektywy zachowań organizacyjnych funkcji kapitału społecznego jest wspieranie współpracy, dlatego nie dziwi fakt, że na obszarach bogatych w ten kapitał praca zespołowa była częściej wymieniana w grupie kluczowych wartości starostw niż na terenach o małych zasobach kapitału społecznego. Jej podstawową zaletą jest osiągnięcie efektu synergii, który, dzięki uwolnieniu możliwości intelektualnych jednostek, umożliwia rozwiązanie problemów i realizację celów niejednokrotnie niemożliwych do osiągnięcia w pojedynkę (Glińska-Neweś 2007). Współpraca w obrębie organizacji umożliwia zaistnienie tego efektu dzięki koncentracji sił pracowników i niezbędnych do osiągnięcia celu zasobów oraz podejmowaniu działań pod wspólnym kierownictwem. Lider inspiruje pracowników do zrealizowania swojej wizji, dzięki czemu mają oni jasny cel działania i perspektywę osiągnięcia sukcesu w przypadku jego udanej realizacji. Ponadto uczestnicy zespołu wymieniają między sobą wiedzę i doświadczenia, a także wybierają sobie obszar specjalizacji, co prowadzi do ciągłego ulepszania metod pracy. Współpracując ze sobą ludzie wykształcają inne formy zachowań niż przy pracy indywidualnej (Jędrych 2007). Przykładem może być motywacja do pracy na skutek zdrowego współzawodnictwa członków zespołu, która jest charakterystyczna właśnie dla działania

w grupie. Jak pisze Francis Fukuyama, zdolność do współpracy zależy w dużej mierze od dwu czynników: od zdolności akceptacji podzielanych w obrębie organizacji norm oraz od sposobu zdefiniowania wspólnego dobra (Fukuyama 1997). Jeżeli w organizacji powszechnie obowiązuje zasada nadrzędności dobra wspólnego nad jednostkowym, pracownicy będą zdolni do poniesienia większego trudu na rzecz dobra całej organizacji, nawet za cenę poświęcenia swojego dobra indywidualnego, pod warunkiem jednak, że każdy z nich zrozumie znaczenie swojej pracy dla osiągnięcia celów organizacyjnych (Hoover, Valenti 2005).

W pracy grupowej zasoby kapitału społecznego są akumulowane na zasadzie sprzężenia zwrotnego. Tam, gdzie ich poziom jest wysoki, ludzie chętniej podejmują współpracę z innymi, a więc jednocześnie tworzą i wzbogacają sieci powiązań społecznych, które sprzyjają ich pomnażaniu. Wspólna praca owocuje zatem wzrostem kapitału społecznego jednostek oraz całej organizacji, a nawet lokalnej społeczności (Marek 2010). Kapitał społeczny zapewnia pracownikom dostęp do zasobów, którymi dysponują wszyscy członkowie danej sieci, a więc powoduje możliwość wykorzystania środków, których dana osoba *de facto* nie posiada. W organizacjach bogatych w kapitał społeczny można zaobserwować większe zaufanie, dzięki czemu ich członkowie, mając świadomość realizacji wspólnego celu, chętnie dzielą się posiadanymi przez siebie zasobami, mając pewność, że zostaną one dobrze wykorzystane, a ich wkład pracy odpowiednio nagrodzony. Dodatkową zaletą wysokiego poziomu kapitału społecznego jest nieformalna kontrola „gapowiczów”, czyli eliminacja tzw. „lenistwa społecznego” (Kozłusznik 2007: 108), znanego też jako *social loafing* lub *free rider*. W zespołach zdarzają się osoby, które unikają wykonywania swojej części obowiązków, ale mimo to chcą partycypować w podziale zysków. W sieci wzajemnych powiązań łatwo jest zidentyfikować takie ogniwo, gdyż dokładnie widać czyja część obowiązków została niewykonana, a w konsekwencji wykluczyć z zespołu pasażera na gapę lub ukarać go w inny sposób.

Przeprowadzone w polskich starostwach badania empiryczne potwierdzają większe znaczenie współpracy w instytucjach funkcjonujących na terenach bogatych w kapitał społeczny. Co prawda w obu badanych grupach urzędnicy podkreślają, że dla sprawnego funkcjonowania starostwa niezbędna jest kooperacja między pracownikami oraz wydziałami, a także dobra koordynacja pracy na linii powiat – gminy, czyli tak naprawdę w obrębie powiatu. W grupie „W” natomiast podejmuje się współpracę także z partnerami wykraczającymi poza ramy powiatu, czyli z administracją województwa oraz z podmiotami zagranicznymi. Najbardziej rozwiniętą siecią partnerów międzynarodowych może

pochwalić się powiat sejneński, który realizuje wspólne projekty z partnerami z Litwy, Białorusi i Obwodu Kalinińskiego. Kolejnym argumentem na potwierdzenie tezy o większym znaczeniu współpracy na terenach o wyższym poziomie zasobu kapitału społecznego, jest postrzeganie współpracy i zaangażowania pracowników jako czynników zapewniających sukces organizacji oraz większy nacisk na pracę zespołową i uczestnictwo w grupie „W” aniżeli w grupie „N”. W starostwach z grupy „W” współpraca pojawiała się też częściej w zestawie kluczowych dla urzędu wartości.

Innym aspektem zachowań organizacyjnych różniących się między sobą w urzędach funkcjonujących na terenie powiatów o wysokim i niskim poziomie kapitału społecznego jest motywacja. W kontekście przywołanego wcześniej modelu człowieka *homo agens-institutionalist* można wyróżnić dwa źródła motywacji. Pierwsze – zewnętrzne – to podzielane normy, wartości i schematy postępowania, będące podstawą interpretowania rzeczywistości, w której dana osoba na co dzień funkcjonuje. Drugie natomiast – wewnętrzne – ma swoje korzenie w osobowości człowieka, jego naturze i potrzebie kreowania rzeczywistości. Dopiero połączenie tych dwu rodzajów czynników daje pełny obraz motywów wpływających na podejmowanie decyzji i wybór konkretnych sposobów realizacji zamierzonych celów (Marek 2012).

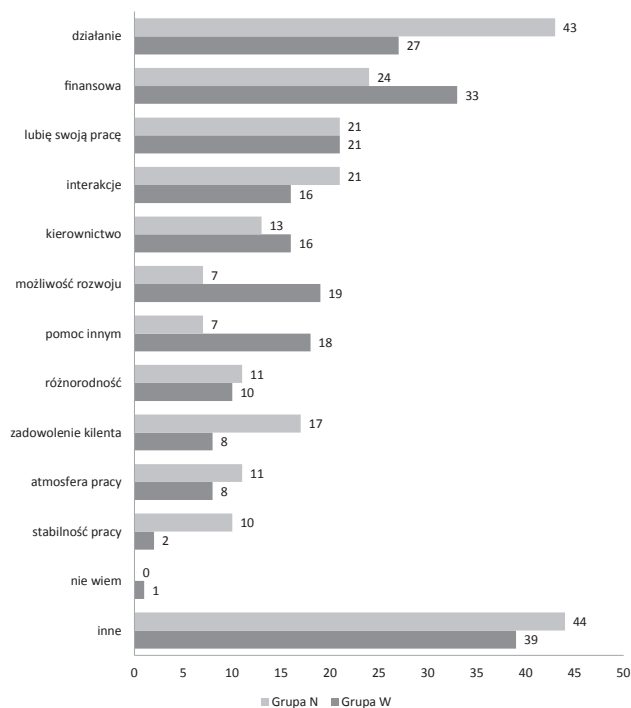
Motywacja jest ściśle związana z partycypacją w zarządzaniu organizacją. Człowiek nie jest tylko biernym obserwatorem rzeczywistości, ale podejmując rozmaite działania, modyfikuje swoje najbliższe otoczenie, dlatego też chętniej pracuje w takiej organizacji, w której ma wpływ na wyznaczanie celów i sposobów ich realizacji. Identyfikacja z celami firmy oraz jej kluczowymi wartościami jest podstawą zaangażowania pracownika, wzmacnia jego chęć pozostania w organizacji oraz powoduje większą gotowość do podejmowania wysiłku na rzecz jej rozwoju (Armstrong 2007). Realna zgodność celów rozwoju osobistego jednostki z celami organizacji motywuje pracownika do pełniejszego wykorzystania jego potencjału, większej lojalności (Marek 2010), a także do odchodzenia od rutynowych rozwiązań na rzecz bardziej nowatorskich, zawierających element ryzyka pomysłów, możliwych do zastosowania w miejscu pracy. Należy podkreślić, że incydentalne stosowanie różnego rodzaju motywatorów nie daje pewności zatrzymania w organizacji osób o najwyższych kompetencjach. Pracodawcy powinni więc zatroszczyć się o odpowiedni system motywacyjny, który uwzględniałby potrzeby pracowników oraz dawał im realną szansę na rozwój zawodowy (Piotrkowski 2006).

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały istnienie różnic w czynnikach motywujących urzędników w zależno-

ści od poziomu kapitału społecznego powiatu, w którym pracują. Dla urzędników z grupy „N” najistotniejszym motywato-rem jest szeroko rozumiane działanie. Tym terminem określają oni najczęściej wykonywanie zadań, załatwienie czegoś z sukcesem, realizowanie inwestycji, osiąganie ce-łów oraz rozwiązywanie problemów, zarówno pojawiają-cych się w trakcie wykonywania obowiązków, jak i proble-mów odwiedzających urząd interesantów. W grupie „W” natomiast pod pojęciem działania kryje się załatwienie czegoś z sukcesem, wprowadzanie innowacji oraz, jako od-powiedź właściwa tylko urzędnikom z tej grupy, motywacja do tworzenia czegoś. Pracownicy z grupy „W” podkreślają zatem swoją rolę w kreowaniu rzeczywistości.

Najczęściej wymienianą formą motywacji wśród urzęd-ników z grupy „W” była motywacja finansowa, rozumiana przede wszystkim jako wynagrodzenie, nagrody i premie, ale także jako możliwość zapewnienia bytu rodzinie. Należy podkreślić, że wielu badanych stwierdziło, iż zarobki nie za-chęcają do pracy, gdyż są zdecydowanie za niskie. Pojawiły się nawet wypowiedzi, że opłacane jest tylko kilka godzin tygodniowo, a przez resztę czasu urzędnicy wykonują swo-je obowiązki charytatywnie. Zauważalną różnicą w czynni-kach motywujących do pracy jest także częstsze wymienia-nie możliwości rozwoju i pomocy innym przez urzędników z grupy „W”, w grupie „N” natomiast większe znaczenie mają interakcje i zadowolenie klienta. Szczegółowe wyniki badań w tym zakresie zostały przedstawione na wykresie 1.

Wykres 1. Motywacja pracowników badanych starostw w za-  
leżności od poziomu kapitału społecznego powiatu



Źródło: badania własne.

Kwestionariusz wywiadu zawierał także pytanie o udział poszczególnych osób w ustalaniu celów starostwa, a więc badani odnieśli się do kwestii swojego udziału w zarządzaniu urzędem. Otrzymane odpowiedzi jednoznacznie wykazały, że cele te są ustalane przede wszystkim przez kadrę zarządzającą, a rola pracowników w dużej mierze polega na wykonywaniu ustalonych wcześniej założeń. Cechą odróżniającą administrację publiczną od organizacji komercyjnych jest znaczący wpływ obowiązujących przepisów prawnych na funkcjonowanie urzędów. W analizowanych badaniach ujawnił się on w odpowiedzi na pytanie: „Kto bierze udział w ustalaniu celów działania starostwa jako urzędu?”. Pomimo wyraźnej prośby o wskazanie konkretnych osób, wśród odpowiedzi pojawiły się prawo i strate-gia powiatu. Należy podkreślić, że odpowiedzi takie częściej pojawiały się w grupie „N” niż w grupie „W”, co wskazuje na większy stopień hierarchizacji urzędów z terenu powia-tów o niskim poziomie kapitału społecznego. Minimalny udział pracowników w zarządzaniu starostwem widoczny jest w zgłaszaniu usprawnień dotyczących ich codziennych obowiązków, co będzie analizowane z punktu widzenia za-chowań innowacyjnych.

Na terenach bogatych w kapitał społeczny można za-observować większą otwartość ludzi nie tylko na innych, ale również na podejmowanie bardziej ryzykownych, oryginalnych działań. Wynika to z kilku przesłanek. Po pierw-sze, otwartości na nowe pomysły sprzyja większe zaufanie, które jest podstawowym elementem kapitału społeczne-go. Może być ono postrzegane jako zaufanie kierownictwa w stosunku do pracowników i ich kompetencji, którego efektem jest większa swoboda w doborze metod rozwią-zywania problemów, albo też jako zaufanie pracowników do liderów, że osiągnięcie postawionych przed organizacją celów przyniesie korzyść nie tylko przywódcom, ale i ich wykonawcom (Ford 2001). W klimacie zaufania pracownicy chętnie dzielą się swoją wiedzą bez obaw, że ktoś inny poda się za autora ich pomysłu, co skutkuje lepszymi efektami pracy i większą innowacyjnością podejmowanych działań. Drugą właściwością kapitału społecznego wpływającą po-zytywnie na szukanie nowatorskich rozwiązań jest ułatwia-nie przepływu informacji. Jednostka funkcjonująca w gęstej sieci powiązań lub też w wielu takich sieciach, ma większy dostęp do różnorodnych zasobów informacyjnych, na pod-stawie których jest w stanie spojrzeć na problem z różnych perspektyw i wyjść z rozwiązaniem poza utarte schematy postępowania.

W świetle przeprowadzonych badań korzystniej pod względem innowacyjności wypadają urzędnicy z grupy „W”. Konieczność wprowadzania innowacji w tej grupie respondentów podkreślają zarówno liderzy, jak i pracow-

nicy zajmujący stanowiska wykonawcze, przy czym przyzwolenie pierwszych jest jednocześnie zachętą do działania dla drugich i wskazaniem im pożądanych zachowań. Urzędnicy z grupy „W” traktują wprowadzanie zmian jako jedną z podstawowych zasad postępowania oraz naturalny sposób usprawniania swojej pracy. W grupie „N” można zaobserwować większy opór wobec zmian i traktowanie innowacji raczej w kategoriach naprawy istniejących usterek, a kreatywność jest postrzegana głównie jako domena zarządzających.

Analizując opinie urzędników na temat możliwości zgłaszania pomysłów usprawnień w funkcjonowaniu starostwa, można stwierdzić, że właściwie we wszystkich badanych urzędach procedury takie są dopuszczalne, ale różne są zasady ich zgłaszania oraz implementacji. Kadra zarządzająca z grupy „W” postrzega swoich pracowników jako ekspertów w konkretnych dziedzinach funkcjonowania urzędu, dlatego sięganie do ich doświadczenia w zakresie ich dziedziny działania jest czymś oczywistym i w opinii przełożonych prowadzi do otrzymania najlepszych rezultatów. Podobnie jest z pozostawieniem pewnego poziomu swobody pracownikom, którzy w tej grupie starostw mogą wprowadzić drobne innowacje w porozumieniu jedynie ze swoim bezpośrednim przełożonym.

Liderzy z grupy „N” twierdzą, że czekają na propozycje usprawnień i nowych rozwiązań ze strony swoich podwładnych, a nawet ich do tego zachęcają, ale oczekiwania te zazwyczaj nie zostają spełnione. Może to wynikać z faktu, że w tych starostwach podkreśla się konieczność zachowania służbowej drogi załatwiania spraw przy użyciu jedynie formalnych kanałów informacyjnych oraz z pełnym poszanowaniem hierarchii organizacyjnej. W tej grupie występują również postawy otwartości na zmiany, ale są one rzadsze zarówno w gronie przywódców, jak i podwładnych. Należy też podkreślić, że urzędnicy z grupy „N” dużo częściej dostrzegają różne ograniczenia proceduralne, co często zniechęca ich do podejmowania jakichkolwiek wysiłków w zakresie zgłaszania i wprowadzania innowacyjnych rozwiązań.

### Podsumowanie

Zachowania człowieka uwarunkowane są szeregiem czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Jednym z wewnętrznych czynników wpływających na sposób działania jest lokalny kapitał społeczny, który sprzyja budowaniu międzyludzkiego zaufania, wspomaga wysiłki zmierzające do osiągnięcia wspólnego dobra, ułatwia przepływ informacji i zapewnia dostęp do zróżnicowanych zasobów, będących w posiadaniu osób w obrębie sieci powiązań społecznych.

Przeprowadzone w grupie dwudziestu polskich sta-

rostw badania empiryczne pozwoliły na identyfikację tych zachowań wśród pracujących w nich osób, które w mniejszym lub większym stopniu są uwarunkowane poziomem kapitału społecznego powiatu, na terenie którego funkcjonuje dana jednostka samorządowa. Wykazano, że wysoki poziom kapitału społecznego sprawia, że ludzie chętniej ze sobą współpracują i wychodzą poza utarte schematy, proponując nowe rozwiązania napotkanych w miejscu pracy problemów. Ponadto, można zaobserwować większe zaufanie pomiędzy przełożonymi i podwładnymi, a tym samym większy margines swobody w działaniu dla pracowników. Zauważalne są także różnice w czynnikach motywujących urzędników do pracy.

Należy nadmienić, że uwarunkowania zachowań ludzkich są bardzo złożone, więc nie można stwierdzić, że w przypadku wymienionych aspektów kapitał społeczny jest jedynym czynnikiem wpływającym na ich kształt. Stwierdzenie takiej zależności wymagałoby przeprowadzenia dodatkowych badań i analiz.

### Bibliografia

1. Armstrong M., (2007) *Zarządzanie ludźmi. Praktyczny podręcznik dla menedżerów liniowych*, Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
2. Bourdieu P., Wacquant L.J.D., (2001) *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
3. Chmielewski P., (2011) *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
4. Dąbrowska E., (2010) *Analiza poziomu kapitału społecznego w kontekście lokalnego społeczeństwa obywatelskiego na przykładzie miasta Białystok* [w:] Popławski T., Truszkowska J., red., *Kapitał ludzki i społeczny w procesie kształcenia ustawicznego w świetle badań*, Łomża: Libra-Print.
5. Ford D., (2001) *Trust and Knowledge Management: The Seed of Success*, Kingston: Quinn's KBE centre for Knowledge-Based Enterprises.
6. Fukuyama F., (1997) *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa-Wrocław: PWN.
7. Fukuyama F., (2003) *Kapitał społeczny* [w:] Harrison L.E., Huntington S.P., red., *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Poznań: Zysk i S-ka.
8. Glińska-Noweś A., (2007) *Kulturowe uwarunkowania zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, Toruń: Dom Organizatora.
9. Grootaert Ch., red., (2004) *Measuring Social Capital: an Integrated Questionnaire*, Washington D.C: World Bank Working Paper 18.
10. Harrison L.E., Huntington S.P., red., (2003) *Kultura ma znaczenie. Jak wartości wpływają na rozwój społeczeństw*, Poznań: Zysk i S-ka.
11. Hoover J., Valenti A., (2005) *Unleashing Leadership*, Franklin Lakes: Career Press.
12. Hultman K., Gellerman B., (2002) *Balancing Individual and Organizational values*, San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer.
13. Jędrzych E., red., (2007) *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*, Kraków: Oficyna.
14. Jędrzych E., (2007) *Kierowanie zespołami pracowniczymi* [w:] Jędrzych E., red., *Zarządzanie zasobami ludzkimi dla menedżerów średniego szczebla*, Kraków: Oficyna.
15. Kaźmierczak T., (2007) *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść* [w:] Kaźmierczak T., Rymśa M., red., *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

16. Kaźmierczak T., Rymśa M., red., (2007) *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
17. Knorringa P., van Staveren I., (2006) *Social Capital for Industrial Development: Operationalizing the Concept*, Wiedeń: UNIDO.
18. Kożusznik B., (2007) *Zachowania człowieka w organizacji*, Warszawa: PWE.
19. Lubińska T., (2011) *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin.
20. Marek A., (2010) *Zarządzanie przez kulturę organizacyjną jako sposób na rozwój potencjału pracowników* [w:] Pawlak M., red., *Nowe tendencje w zarządzaniu*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
21. Marek A., (2012) *Motywacja urzędników starostw powiatowych w Polsce – perspektywa neoinstytucjonalna* [w:] Stankiewicz-Mróż A., Lenzion J.P., red., *Jakość zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnych organizacjach*, Łódź: Wydawnictwo Media Press.
22. Pawlak M., red., (2010) *Nowe tendencje w zarządzaniu*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
23. Piotrkowski K., red., (2006) *Zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji XXI wieku*, Warszawa: Redakcja Wydawnictw Wojskowej Akademii Technicznej.
24. Piotrkowski K., red., (2006) *Praca w organizacji przyszłości* [w:] Piotrkowski K., red., *Zarządzanie potencjałem ludzkim w organizacji XXI wieku*, Warszawa: Redakcja Wydawnictw Wojskowej Akademii Technicznej.
25. Popławski T., Truszkowska J., red., (2010) *Kapitał ludzki i społeczny w procesie kształcenia ustawicznego w świetle badań*, Łomża: Libra-Print.
26. Portes A., Landolt P., (1996) *The Downs of Social Capital*, „The American Prospect” 26, p. 18-22.
27. Portes A., (1998) *Social Capital: Its Origins and Applications In Modern Sociology*, „Annual Review of Sociology” 24, p. 1-24.
28. Stankiewicz-Mróż A., Lenzion J.P., red., (2012) *Jakość zarządzania zasobami ludzkimi we współczesnych organizacjach*, Łódź: Wydawnictwo Media Press.
29. Tyrała P., (2003) *Zachowania organizacyjne w procesach zarządzania*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
30. Wasilewski J., (2006) *Współczesne społeczeństwo polskie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

REKLAMA



*Bądź bardziej!*

Treco to obszerne, interaktywne kompendium wiedzy, dedykowane trenerom, coachom, pracownikom działów HR, menedżerom szkolącym oraz wszystkim zainteresowanym stałym podnoszeniem swoich kompetencji.

Misją firmy jest zapewnienie unikalnego w przestrzeni Internetu miejsca, dedykowanego osobom zajmującym się rozwojem kompetencji i odpowiadającego na ich realne potrzeby.

Naszym celem jest zbudowanie pozycji najbardziej profesjonalnego, kompleksowego i opiniotwórczego serwisu biznesowego dla środowiska, zaspokajającego jego potrzeby informacyjne, edukacyjne i integracyjne.

Osiągniemy to poprzez zapewnienie wsparcia naszym użytkownikom w realizacji ich celów biznesowych - dotyczy to zarówno osób indywidualnych jak i firm.

**Zarabiaj z Treco, sprzedając swoje narzędzia!**

*Dołącz do grona naszych Autorów!*



Dowiedz się więcej: Agata Sieradzka, tel. 519 396 649, e-mail: a.sieradzka@treco.pl

