

## Piotr Bohdziewicz, Bogusława Urbaniak

### Wdrażanie zmian w administracji samorządowej: deficyty uczestnictwa pracowniczego

Urzędy administracji publicznej znajdują się obecnie w fazie przeobrażeń, zorientowanych głównie na poprawę efektywności i jakości realizowania ich społecznej misji. Proces wdrażania zmian w urzędach administracji publicznej napotyka na wiele specyficznych dla tego sektora barier, w większości o charakterze społecznym i kulturowym. W znacznym stopniu sytuują się one na poziomie cech mentalno-kompetencyjnych zasobów ludzkich tych instytucji. W artykule przedstawiono wyniki badania przeprowadzonego w jednym z urzędów administracji samorządowej, którego zarząd przystąpił do wdrożenia nowego rozwiązania wewnątrzorganizacyjnego. W konkluzji artykułu stwierdzono, że istotną dysfunkcją procesu implementacyjnego było niemal całkowite pominięcie pracowników jednostki jako interesariusza zmiany.

**Słowa kluczowe:** ZZL w administracji publicznej (*HRM in public administration*), zmiana organizacyjna (*organizational change*), bariery społeczne implementacji zmian (*social barriers to change implementation*)

#### Wstęp

Zmiany biurokratycznego zarządzania w urzędach administracji samorządowej są nieuchronne. Pociągają za sobą konieczność innego, bardziej upodmiotowionego traktowania wszystkich interesariuszy administracji publicznej, wśród których urzędnicy i kadra kierownicza odgrywają istotną rolę. Od stopnia ich włączenia w proces zmian zależy jakość tych przeobrażeń oraz osiągnięte efekty. Jak wszelkie zmiany, także i te wiążą się z występowaniem barier, spośród nich bariery o charakterze społecznym, mają kluczowe znaczenie dla skuteczności całego procesu. Celem artykułu jest przedstawienie społecznych wyznaczników i barier zmian organizacyjnych wdrażanych

w administracji publicznej na podstawie doniesień literaturowych oraz badania przeprowadzonego w urzędzie samorządu terytorialnego jednego z polskich miast. Niedoceniecie partycypacji pracowniczej w procesie zmian w administracji publicznej może opóźnić przejście od silnie zbiurokratyzowanego modelu zarządzania w kierunku nowoczesnych modeli, takich jak *New Public Management*.

### Modelowe opcje zarządzania w urzędach administracji publicznej

Od początku lat 90. ub. wieku, a tym bardziej w pierwszej dekadzie bieżącego stulecia odnotowuje się dynamiczny wzrost społecznych wymagań związanych z jakością usług świadczonych przez instytucje administracji publicznej<sup>1</sup>, w tym przez urzędy samorządu terytorialnego. Wyraźnym zatem buduje się w społeczeństwie świadomość służebnej misji, jaką instytucje te mają do spełnienia: jest to, mówiąc ogólnie, kreowanie wartości na rzecz lokalnych społeczności oraz przyczynianie się do rozwiązywania ich istotnych problemów.

Instytucje administracji publicznej, tak jak całego sektora publicznego, charakteryzują się wyraźną specyfiką, odróżniającą je od organizacji biznesowych: nie podlegają one prawom konkurencji rynkowej (brak jest zatem obiektywnych mechanizmów wymuszających dążenie do redukcji kosztów działalności oraz zwiększania efektywności działania), cele instytucji publicznych są trudno mierzalne, ekonomiczne podstawy funkcjonowania nie zależą od efektów działalności, lecz od stanu finansów publicznych, znaczna część realizowanych usług ma charakter niedochodowy, lecz ze względu na potrzeby społeczne musi być wykonywana [Buchacz, Wysocki, 2008, s. 190].

Wiodącą wartością realizowaną w ramach tradycyjnego, biurokratycznego modelu administrowania urzędem jest przestrzeganie sformalizowanych reguł i procedur działania. Ponadto model ten charakteryzuje się zhierarchizowaniem stanowisk w organizacji, idącym w parze z jasnym podziałem ról, ścisłą kontrolą budżetową oraz stawianiem raczej na reaktywność urzędniczego działania.

Model biurokratycznego administrowania ustępuje miejsca (choć w aktualnych realiach polskich jest to działanie bardziej postulatywne niż praktyczne, ale i w tym

<sup>1</sup> Zatrudnienie w administracji publicznej i obronie narodowej, obowiązkowych zabezpieczeniach społecznych stanowiło jedną piątą ogółu zatrudnionych w sektorze publicznym na koniec września 2012 r. – wg danych GUS [2012, s. 23–24].

zakresie następują zmiany<sup>2</sup>) innemu podejściu do zarządzania, nawiązującemu do koncepcji tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM). Jest to ujęcie wywodzące się z praktyki zarządzania typowej dla organizacji biznesowych. W myśl założeń NPM, sensem funkcjonowania organizacji publicznej (także urzędu samorządu terytorialnego) jest skuteczne i efektywne realizowanie celów wynikających z przyjętej społecznej misji. Ocenie (w znaczeniu przedmiotowym i ekonomicznym) podlegają zatem odnotowywane na tym polu wyniki. Dla ich osiągnięcia niezbędne są nie tylko wysokie kompetencje merytoryczne na wszystkich poziomach funkcjonowania urzędu, ale także chęć (i możliwości) podejmowania przedsiębiorczych decyzji i działań, zwłaszcza na stanowiskach kierowniczych. Działania te, zależnie od swojej specyfiki, powinny charakteryzować się reaktywnością (specyfika operatywna) oraz proaktywnością (specyfika strategiczna). Istotą modelu NPM [Harlow, 2000] streszcza formuła 3 × M: efektywność (*effectiveness*), skuteczność (*efficiency*), gospodarność (*economy*). Na poziomie bardziej zoperacjonalizowanym w ramach misji urzędu eksponowane jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej oraz załatwianie spraw indywidualnych osób w sposób profesjonalny, rzetelny, skuteczny i z respektowaniem zasad kultury obsługi, w trybie i terminach określonych przepisami prawa, przy gospodarnym wykorzystaniu środków znajdujących się w dyspozycji administracji samorządowej. Efektywna realizacja tak nakreślonej misji wymaga podejmowania działań ukierunkowanych z jednej strony na budowanie portfela kompetencji urzędników, umożliwiającego sprawne realizowanie funkcji instytucji (zwłaszcza poprzez prowadzenie właściwej polityki zatrudnienia oraz szkolenia dostosowujące poziom wiedzy i umiejętności urzędników do wymogów wynikających z obowiązujących przepisów i z oczekiwań interesantów), z drugiej zaś na ciągle doskonalenie funkcjonowania urzędu (sprawność rozwiązań organizacyjnych, przepływu informacji oraz mechanizmów kontroli i oceny realizacji zadań). W takim ujęciu misja urzędu stanowi zapis intencji działania władz lokalnych, a wiązka określonych w niej celów decyduje o tym, które działania mają charakter priorytetowy.

<sup>2</sup> Wiele działań z zakresu modernizacji zarządzania jednostkami administracji samorządowej, w tym w obszarze ZZL, podejmowanych jest przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w ramach PO KL; wśród wielu dokumentów m.in. opublikowano w grudniu 2012 r. raport „Jak doskonala się samorządy”, w którym przedstawiono ocenę projektów konkursowych realizowanych w poddziałaniu 5.2.1.; z kolei opracowanie wsparcia dla nowoczesnych standardów zarządzania zasobami ludzkimi przewiduje się w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, którego realizację Departament Współpracy z JST w MAC wskazuje na I kw. 2013 – por. na stronie MAC [<http://mac.gov.pl/wyniki-wyszukiwania/?q=zarz%C4%85dzanie+zasobami+ludzkimi>].

### Najważniejsze dysfunkcje administracji publicznej jako postulowane obszary zmian

Organizacje publiczne charakteryzują się typowymi dla nich dysfunkcjami, prowadzącymi w konsekwencji do obniżenia jakości świadczonych przez nie usług. Na podstawie badań i obserwacji funkcjonowania organizacji publicznych w krajach zachodnioeuropejskich sformułowano uniwersalny model siedmiu podstawowych domen dysfunkcjonujących proces realizowania ich społecznej misji wraz z najważniejszymi kierunkami działań sanacyjnych [Broniewska, 2007, tab. 1]. Przyczyny modelowych dysfunkcji lokują się, jak widać, głównie w trzech obszarach. Są to mianowicie: deficyty postaw faktycznego utożsamiania się kadry zarządzającej i wykonawczej ze społeczną misją organizacji, deficyty „słuchu społecznego”, w tym zwłaszcza umiejętności „czytania” sygnałów płynących z otoczenia o potrzebach i oczekiwaniach lokalnej społeczności, i wreszcie deficyty umiejętności komunikacyjnych i kooperacyjnych, zarówno w odniesieniu do relacji wewnątrzorganizacyjnych, jak i ukierunkowanych zewnętrznie.

**Tabela 1.** Model luk percepcyjnych w świadczeniu usług publicznych jako klucz identyfikacyjny dysfunkcji w tym obszarze

Lp.	Problem	Przyczyna (dysfunkcja)	Kierunki redukowania dysfunkcji
1.	Percepcja oczekiwań klientów przez kadre zarządzającą	Brak rozeznania struktury potrzeb klientów w zakresie usług publicznych	Badania społeczne, konsultacje, marketing partnerski, tworzenie oferty na podstawie wyników badania
2.	Specyfikacja jakości usług (budowanie oferty, określenie standardów jakości)	Brak trafnego przełożenia wiedzy nt. oczekiwań klientów na właściwie skonstruowaną ofertę usług	Projektowanie oferty usług
3.	Praktyka dostarczania usług	Wytyczne i normy dotyczące dostarczania usług nie są w praktyce przestrzegane	Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenia i rozwój, wdrożenie systemów jakości
4.	Komunikacja zewnętrzna	Faktyczne oczekiwania klientów różnią się z usługami praktycznie dostarczanymi	<i>Public relations</i> , wielość kanałów komunikacyjnych, pozyskiwanie informacji zwrotnej
5.	Usługi oczekiwane przez klientów	Stan dyssatisfakcji klienta wynikający z różnicy między usługą oczekiwaną a faktycznie otrzymaną	Dążenie do zrozumienia oczekiwań klientów, pozyskiwanie informacji zwrotnej, w miarę możliwości odpowiadanie na oczekiwania klientów

Lp.	Problem	Przyczyna (dysfunkcja)	Kierunki redukowania dysfunkcji
6.	Komunikacja wewnętrzna	Brak reagowania organizacji na sygnały pochodzące od pracowników pierwszej linii na temat reagowania klientów na dostarczane im usługi publiczne	Zarządzanie zasobami ludzkimi, komunikacja między stanowiskami i działami
7.	Percepcja usługi przez pracowników pierwszej linii	Interpretowanie misji/ usługi przez pracowników pierwszej linii, faktyczna jakość ich działania jako realizatorów usługi	Zarządzanie zasobami ludzkimi, szkolenie i rozwój

Źródło: Gaster, Squires, 2003, s. 82; Broniewska, 2007, s. 266

Do podobnych konkluzji dochodzą także inni autorzy [Buchacz, Wysocki, 2008, s. 205], stwierdzając, że najczęściej występującymi dysfunkcjami polskich urzędów administracji publicznej jest niedostateczna komunikacja wewnętrzna oraz związana z nią nieefektywna koordynacja działań pomiędzy różnymi wydziałami i biurami. Dysfunkcje te stanowią konsekwencję sztywnego podziału urzędu na substruktury organizacyjne, ze współpracą między nimi wymuszaną mechanizmami biurokratycznymi, a nie obiektywną potrzebą racjonalnego współdziałania

Powyższe konstatacje warto uzupełnić niektórymi wynikami badania przeprowadzonego w 2009 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie organizacji administracji samorządowych [Urbaniak, Bohdziewicz, 2009]. Ukazują one, w jakim stopniu sposoby zarządzania tymi instytucjami wpisują się w model NPM oraz gdzie sytuują się najważniejsze dla nich obszary dysfunkcji. Okazuje się, że około 75% badanych urzędów zdołało wypracować strategię rozwoju lokalnego, ale większość z nich nie potrafiła dokonywać rzetelnej, parametrycznej oceny jej realizacji. Aż 90% urzędów nie monitorowało efektywności świadczonych przez siebie usług albo czyniło to powierzchownie i dalece niewystarczająco. Badania satysfakcji klientów ze świadczonych usług prowadziło zaledwie około 40% urzędów i najczęściej czyniło to nieregularnie. Mniej więcej tyle samo jednostek (około 40%) takich badań nie prowadziło w ogóle i nie planowało podejmować ich w przyszłości. Z przeprowadzonych badań wynika, że niemal regułą jest to, iż badane urzędy świadczyły usługi publiczne w sposób mało uporządkowany, bez oparcia takich działań na wcześniej sporządzonych planach. Stosunkowo najczęściej, choć i tak rzadko (około 15% badanych jednostek), sporządzały one katalogi świadczonych przez siebie usług publicznych, natomiast tylko sporadycznie konstruowały wieloletnie plany ich dostarczania oraz plany operacyjne, a także plany rozszerzenia oferty usługowej. Sporo dysfunkcji sytuowało się także w obszarze zarządzania przez urząd własnymi zasobami ludzkimi.

W około 30% tych jednostek szkolenia pracownicze nie były oparte na diagnozach potrzeb instytucjonalnych, ale na przesłankach innego rodzaju. Za ledwie połowa badanych urzędów prowadziła ocenę efektywności szkoleń, ale głównie poprzez rozmowę z pracownikiem, który w nich uczestniczył (poziom indywidualnej satysfakcji z odbytego szkolenia), natomiast nader rzadko dokonywano takiej oceny poprzez badanie zmian zachodzących w sferze indywidualnej efektywności pracy.

Dane pozyskane w badaniu świadczą o tym, że w niemal połowie urzędów administracji samorządowej nie występuje bądź słabo rysuje się autentyczna orientacja na realne zaspokajanie potrzeb mieszkańców, natomiast w znacznej mierze utrzymuje się wśród nich nastawienie biurokratyczne (priorytet orientacji na zgodność z obowiązującymi przepisami). Deficyt w zakresie orientacji na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań interesantów najprawdopodobniej stanowi przejaw charakterystycznej dla tych jednostek kultury organizacyjnej. Jest to także rezultat przyzwyczajenia części ich kadry do pozostawania w kręgu działań i rozwiązań rutynowych, a być może również niewłaściwie ukształtowanego pojmowania przez nią misji jednostek samorządowych we współczesnym otoczeniu społecznym.

Przedstawione wyżej diagnozy wyraźnie wskazują na potrzebę wprowadzania zmian w funkcjonowaniu urzędów administracji samorządowej, a także wyznaczają ich ukierunkowanie. Zmiany te powinny być implementowane przede wszystkim w obszarze relacji urząd – lokalne otoczenie społeczne, z położeniem szczególnego akcentu na ich proaktywne aspekty. Innym ważnym obszarem zmian powinna być większa niż obecnie racjonalizacja działalności urzędów (w szczególności w wymiarze ekonomicznym), a także wewnętrzna kooperacja pomiędzy strukturalnymi ogniwami tych instytucji (konieczność przełamania ciągle jeszcze silnych inercji biurokratycznych). Postulowane zmiany wymagają odmiennego sposobu postrzegania kadr urzędów administracji samorządowej – przede wszystkim jako zasobu, który poprzez swą jakość kompetencyjną przyczynia się do realizacji społecznej misji urzędu. Jednocześnie dbałość o aspekt ekonomiczny przemian organizacyjnych wymaga, aby zarządzać tym zasobem efektywnie – kształtować jego liczebność i jakość, nie stroniąc także od outsourcingu.

Instytucje publiczne częstokroć charakteryzują się kulturą typu biurokratycznego, z scentralizowanym procesem podejmowania decyzji, bez pozostawiania większych przestrzeni dla partycypacji pracowników w tym zakresie [Szaban, 2011, s. 58 i nast.], oraz z silnie sformalizowanym układem funkcji i ról organizacyjnych. W takich warunkach próby wprowadzania zmian napotykają na istotne bariery w obszarze funkcji HR, a także na bariery związane z percepcją i interpretacją nowych ról organizacyjnych oraz koniecznością budowania nowej tożsamości przez pracowników, będące w znacznej mierze deficytem ich możliwości partycypacyjnych [Josserand i wsp., 2006].

Praktyka wprowadzania zmiany organizacyjnej dostarcza przekonujących argumentów o istotnej wartości partycypowania pracowników w procesie konceptualizacji zmiany oraz jej implementowania [Kurtyka, Roth, 2010, s. 19–25]. Poziom korzyści z podejścia bazującego na wewnętrznej mobilizacji zespołu pracowniczego i partycypowaniu w planowaniu zmiany organizacyjnej zależy jednak od autentyczności tego zaangażowania oraz od możliwości kontrolowania przez pracowników faktycznych rezultatów ich uczestnictwa. Manipulowanie zaangażowaniem i motywacją pracowników przez kierownictwo w celu zwiększenia efektów ich pracy prowadzi do cynizmu pracowników, którego jednym z podstawowych skutków jest nasilenie oporu wobec prowadzonych zmian [Łaciak, 2010, s. 33, 35].

Podejście partycypacyjne we wprowadzaniu zmian może okazać się nieefektywne w organizacji silnie zrutynizowanej i zbiurokratyzowanej, w której pracownicy nie uświadamiają sobie potrzeby zmiany [Kurtyka, Roth, 2010, s. 21].

Skuteczność zmiany organizacyjnej pozostaje w polu zainteresowań interesariuszy organizacji i także dotyczy organizacji w obszarze administracji publicznej. Dla pracowników oznacza to przede wszystkim dążenie do zachowania miejsc pracy (może temu zagrozić np. *outsourcing* pewnych funkcji), zwiększenie satysfakcji z efektywniejszego realizowania społecznej misji urzędu, zwiększenie poczucia przydatności organizacyjnej, wzrost osobistego prestiżu itp.

Uwagi powyższe warto zamknąć celnym spostrzeżeniem P.F. Druckera [1992, s. 191], że organizacjom publicznym przedsiębiorczość i innowacje są tak samo potrzebne, jak i organizacjom biznesowym, a nawet jeszcze bardziej. Jest im jednak o wiele trudniej wprowadzać zmiany w porównaniu z silnie nawet zbiurokratyzowanym przedsiębiorstwem, a to głównie z powodu braku proaktywnych postaw menedżerskich wśród kadr nimi zarządzających (jeżeli dochodzi do zmian w tych instytucjach, to w praktyce są one najczęściej narzucane im przez decyzje bądź okoliczności zewnętrzne).

### **Barier w wdrażaniu zmian w urzędach administracji publicznej**

Procesy planowania i wdrażania zmian organizacyjnych, niezależnie od charakteru organizacji i profilu jej działalności, rzadko przebiegają bezproblemowo. Częstokroć z powodu występujących na tym polu barier i trudności związanych z ich pokonywaniem efekty zmiany organizacyjnej okazują się mniejsze od spodziewanych, a koszty ich osiągnięcia z reguły większe niż planowano. Wśród barier procesu wdrożeniowego zmian można wyróżnić [Zakrzewska-Bielawska, 2005, s. 61]:

- bariery zasobowe związane z deficytem niezbędnych środków; często są to bariery ekonomiczne limitujące skalę inwestycji, które organizacja może poczynić w związku z zamierzoną zmianą;
- bariery społeczne związane z postawami niechęci, sprzeciwu i oporu wobec idei zmiany lub przyjętej ścieżki implementacyjnej, kształtującymi się w następstwie intensyfikowania się postaw lękowych oraz obaw o pogorszenie indywidualnych sytuacji pracowników;
- bariery inercji innowacyjnej, wyrażające się w poczuciu braku potrzeby wprowadzenia zmiany i preferowaniu dotychczasowych rozwiązań jako wystarczająco efektywnych; bariery te mają wyraźny charakter ograniczeń kognitywnych, zwłaszcza w odniesieniu do kadry kierowniczej różnych poziomów zarządzania, i stanowią z reguły skutek braku należytej wiedzy bądź informacyjnej autoseparacji [Mezias i wsp., 2001];
- bariery inercji strukturalnej związane z postrzeganiem koncepcji zmiany przez pryzmat własnego usytuowania organizacyjnego i jej interpretowaniem jako swoistej międzygrupowej gry interesów, a także z kotwiczeniem myślenia przez „utopione koszty” (czyli już wcześniej poniesione w związku z rozwiązywaniem jakichś problemów) oraz przez różne pozytywnie zweryfikowane dotychczasowe rozwiązania.

Coraz częściej urzędy próbują, w celu zwiększenia efektywności swojego funkcjonowania, przyjmować i adaptować na swój użytek te rozwiązania, które pozytywnie zweryfikowały się w organizacjach biznesowych. Wyraźnie zaznaczają się jednak specyficzne dla tych jednostek bariery utrudniające przygotowywanie i wdrażanie zmian. Można tu za F. Ostroffem [2011/2012] wymienić następujące ich rodzaje:

- bariera deficytu kompetencji merytorycznych na najwyższych poziomach zarządzania urzędem: stanowiska te są obsadzone z bezpośredniego lub pośredniego „nadania politycznego”, często na podstawie różnych kryteriów pozamerytorycznych;
- bariera braku należytego zmotywowania wyższej kadry zarządzającej organizacją do podejmowania ryzyka związanego z przeprowadzeniem zmian na skutek jej kadencyjności, a także z powodu występujących zmian klimatu politycznego;
- bariera sztywności organizacyjnej: mała podatność organizacji administracji publicznej na zmiany jest spowodowana przez obowiązujące w nich odgórne (zewnętrzne) regulacje formalne, co dość skutecznie prowadzi do tłumienia inicjatyw innowacyjnych na różnych poziomach ich funkcjonowania;
- bariera „sparaliżowania” kadry zarządzającej instytucją świadomością swoistej asymetrii w zakresie odgórnego oceniania funkcjonowania jednostki (reguła znacznie większych odgórných restrykcji za zaniedbania i błędy niż wyróżnień i nagród za ewentualne dokonania);



- bariera medialnego recenzowania działalności instytucji, w tym także ewentualnych wprowadzanych w nich zmian; zasady demokracji życia społecznego powodują, że jednostki administracyjne, a także ich kadry zarządzające permanentnie działają w warunkach „podniesionej kurtyny informacyjnej”, do czego walenie przyczyniają się współczesne media; fakt ten sprawia, że wszelkie podejmowane przez te jednostki inicjatywy, w tym także ewentualnie wprowadzane zmiany, mogą być za pośrednictwem mediów szeroko przedstawiane opinii publicznej i niemal w każdym wypadku mogą spotkać się z dezaprobatą jakichś grup;
- bariera negatywnych doświadczeń pracowników wykonawczych związanych z wcześniejszym ich uczestnictwem w różnego rodzaju pseudozmianach o charakterze akcyjnym.

Umiejętność wdrażania zmian w polskich urzędach administracji publicznej nie należy do mocnych kompetencji ich kadr kierowniczych. Badania przeprowadzone w latach 2010–2011 wśród pracowników dolnośląskich urzędów pokazały, że sposób wprowadzania zmian organizacyjnych budzi u nich największe niezadowolenie [Keplinger i wsp., 2012, s. 31]. Krytyczne opinie dotyczyły najczęściej braku jasnego programu zarządzania zmianą oraz praktyki zaskakiwania pracowników odgórną decyzją o wprowadzaniu zmiany (z poniechaniem wyprzedzającej informacji o zakresie, formie i czasie wdrażania zmiany oraz z pozbawieniem pracowników możliwości partycypowania zarówno w procesie jej konceptualizacji, jak i planowania ścieżki implementacyjnej).

### Podstawowe zasady skutecznego wdrażania zmian w JST

W procesie projektowania i wdrażania zmian organizacyjnych istotną wagę mają społeczne aspekty implementacyjne procesu zmiany organizacyjnej [Battilana i wsp., 2010], a w szczególności:

- uświadamianie pracownikom konieczności podjęcia zmiany,
- mobilizowanie pracowników do zaakceptowania zmiany,
- rzetelna ocena efektów wdrożenia zaprojektowanej zmiany.

Efektywność wdrażanych zmian organizacyjnych coraz bardziej uzależniona jest od aktywnego zaangażowania w jej realizację wszystkich pracowników. Zmiana okazuje się skuteczna i przyniesie trwale efekty tylko pod warunkiem, że sięgnie głęboko, bo aż do poziomu indywidualnych postaw i zachowań pracowniczych [Whelan-Berry i wsp., 2003].

Proces wdrażania zmian w organizacjach sektora publicznego powinien respektować następujące zasady [Ostroff, 2011/2012]:

- zmiana powinna bezpośrednio lub pośrednio przyczyniać się do sprawniejszego bądź lepszego pod względem jakości wypełniania przez organizację jej społecznej misji;

- do idei zmiany należy trwale zjednać najważniejszych interesariuszy, których z reguły jest więcej niż w organizacjach biznesowych;
- należy utworzyć precyzyjny plan procesu zmiany organizacyjnej („mapa drogowa zmiany”), w której wyraźnie powinny być określone cel i priorytety zmian oraz program wdrażania zmiany;
- plan procesu zmiany organizacyjnej powinien powstać przy udziale różnego rodzaju interesariuszy; z pewnością pracownicy szeregowi powinni być objęci procedurami partycypacyjnymi;
- należy orientować się na kompleksową przebudowę organizacji publicznej, bowiem warunkiem uzyskania wysokiej efektywności w realizowaniu jej misji jest zharmonizowanie wielu czynników: struktur organizacyjnych, procesów podstawowych i wspomagających, infrastruktury technicznej, zasobów ludzkich, przywództwa itp.;
- kierownicy powinni w większym stopniu stać się przedsiębiorczymi liderami niż biurokratami, co niewątpliwie w praktyce rodzi dla nich wiele trudnych dylematów.

### **Oczekiwania pracowników w związku z planowaną zmianą organizacyjną w urzędzie miasta Z.**

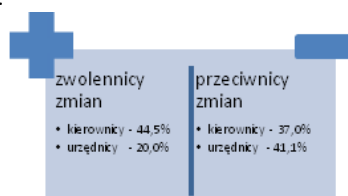
Jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla wchodzą w okres przemian organizacyjnych, dostosowujących ich struktury do potrzeb pełnionych funkcji i zadań na rzecz społeczności lokalnych. Taką jednostką jest urząd miasta powiatowego Z., liczącego poniżej stu tysięcy mieszkańców. Nowe władze samorządowe postanowiły przeprowadzić zmiany organizacyjne, które obejmują dyspersję wybranych aktywności poza granicę organizacji. Tym samym planowane zmiany organizacyjne mają charakter zewnętrznej restrukturyzacji zintegrowanej z restrukturyzacją relacji wewnętrznych. Zmiany obejmują *outsourcing*<sup>3</sup> i kontraktowanie usług w związku z przewidywaną pewną realokacją zadań, funkcji oraz jednostek organizacyjnych poza struktury urzędu miasta. Niosą więc konsekwencje dla dotychczasowej organizacji pracy oraz dla zatrudnionych w urzędzie ludzi. Na całość dokonujących się zmian restrukturyzacyjnych można spojrzeć od strony wydłużającego się łańcucha wartości, obejmującego wszystkich aktorów uczestniczących w jego tworzeniu, coraz częściej dotyczącego także sektora usług publicznych [Flecker, Meil, 2010, s. 681]. W omawianym przy-

<sup>3</sup> Od 1 lipca 2013 r. mają wejść zmiany polegające na utworzeniu centrów usług wspólnych działających w ramach urzędów wojewódzkich; będą to instytucje wykonujące zadania dla kilku jednostek administracji z zakresu usług administracyjno-logistycznych w urzędach podległych wojewodom. Należy oczekiwać, że ten trend obejmie także administrację samorządową.

padku, łańcuch wartości obejmuje oprócz wspomnianego urzędu także inne instytucje i podmioty gospodarcze, a przede wszystkim mieszkańców miasta Z. Na ogół mniej miejsca zajmują badania dotyczące zmian organizacji pracy i zatrudnienia wewnątrz organizacji będącej głównym ogniwem wspomnianego łańcucha wartości [Smith i wsp., 2002, s. 47]. Z uwagi na tematykę artykułu zrezygnowano z analiz procesu zmian organizacyjnych w urzędzie miasta Z., ograniczając się jedynie do przedstawienia oczekiwań pracowników w okresie poprzedzającym implementację założonych zmian. Pracownicy szeregowi i kadra kierownicza liczyli się z wprowadzeniem bliżej niezdefiniowanych zmian, ponieważ nastąpiła wymiana władz samorządowych w mieście. W takiej sytuacji, jak pokazuje to praktyka, dochodzi najczęściej do przeobrażeń strukturalnych, których konsekwencją są zmiany personalne.

Badania przeprowadzono w drugim półroczu 2011 r. Ich celem było rozpoznanie praktyk podejmowania decyzji o wdrożeniu zmiany oraz towarzyszących temu obaw i nadziei pracowniczych, a także oczekiwanych metod implementacyjnych [Bohdziewicz, 2012, s. 5]. Jako narzędzie badawcze wykorzystano anonimowe badania ankietowe wśród pracowników szeregowych i kadry kierowniczej urzędu. Ich wyniki wraz z rezultatami obserwacji terenowych posłużyły do wyprowadzenia niezbyt optymistycznych wniosków co do sposobu przygotowania zmian organizacyjnych.

**Rysunek 1.** Zwolennicy i przeciwnicy zmian organizacyjnych wśród zatrudnionych w urzędzie miasta Z.



Źródło: badania statutowe Katedry Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego

Generalnie zwraca uwagę przeważający niechętny stosunek do zmiany w urzędzie miasta Z. Opór jest wyraźnie większy wśród urzędników niż w grupie kierowniczej (rys. 1). Blisko połowa kierowników rozumie idee zmiany i wiąże z nimi korzyści dla urzędu i być może także dla siebie. Mimo niechęci wobec zmiany większość kadry (62,2% pracowników szeregowych i 88,9% kierowników) nie zdecydowałaby się na zmianę miejsca pracy nawet w sytuacji, gdyby inny pracodawca, mieszczący się w tej samej miejscowości, zaproponował wynagrodzenie o 5% wyższe od tego, jakie oferuje urząd w mieście Z. Być może ma na to wpływ wiek pracowników – 37% kierownictwa ma ponad 50 lat, w tym wieku jest także co czwarty pracownik szerego-

wy. Obawy przed ewentualną kolejną zmianą związaną z odmiennymi wymaganiami nowego pracodawcy okazują się zatem bardziej stresogenne niż te, które wywołują zmiany mające wkrótce nastąpić w urzędzie miasta.

Do najważniejszych wniosków z badań dotyczących społecznych aspektów procesu zmiany organizacyjnej w urzędzie miasta Z. należą:

- brak fazy przygotowawczej, obejmującej: a) komunikowanie konieczności zmiany, b) mobilizowanie pracowników do zaakceptowania zmiany, c) wyjaśnianie spodziewanych efektów wdrożenia zaprojektowanej zmiany [Battilana i wsp., 2010],
- podział wewnątrz kadry kierowniczej na grupę mającą dostęp do informacji dotyczących planowanych zmian oraz grupę wyłączoną z obiegu informacji, co skutkuje biegunowo skrajnymi ocenami celowości zmian.

Opór pracowniczy wobec zmiany można byłoby zmniejszyć, gdyby kierownictwo urzędu podeszło w sposób systemowy do przeprowadzenia planowanych przeobrażeń. Jednak koncepcja zmiany powstała na szczeblu zarządczym, bez jakiegokolwiek uczestnictwa pracowników bądź ich przedstawicieli (tab. 2). Brak partycypacji ze strony pracowniczej i zaniechanie szkoleń przygotowujących do pracy w nowych warunkach wzmogły poczucie zagrożenia. Zauważono, że większość nastawionych negatywnie do nadchodzących zmian w urzędzie to osoby, które nie miały dostępu do informacji o planowanych zmianach – 83,8% urzędników oraz co trzeci kierownik [Bohdziewicz, 2012, s. 103–104].

**Tabela 2.** Pracownicy szeregowi i kierownicy wobec zmiany organizacyjnej w urzędzie miasta Z.

<b>Czynniki świadczące o braku systemowych przygotowań do planowanej zmiany organizacyjnej</b>	<b>Pracownicy szeregowi urzędu</b>	<b>Kadra kierownicza</b>
Koncepcja zmiany organizacyjnej powstała „na górze”, a zwykłych pracowników nikt nie pytał o zdanie	82,2%	85,2%
W ogóle nie byłem/lam informowany/a o istocie planowanej zmiany organizacyjnej – jej celach oraz procesie	67,8%	29,6%
W ogóle nie mogłem/lam wyrazić w bezpośredni sposób (wobec przełożonego) swoich oczekiwań/obaw związanych ze zmianą organizacyjną	64,4%	37,0%
Nie uczestniczyłem/lam w szkoleniach przygotowujących pracowników do zmiany	95,6%	85,2%

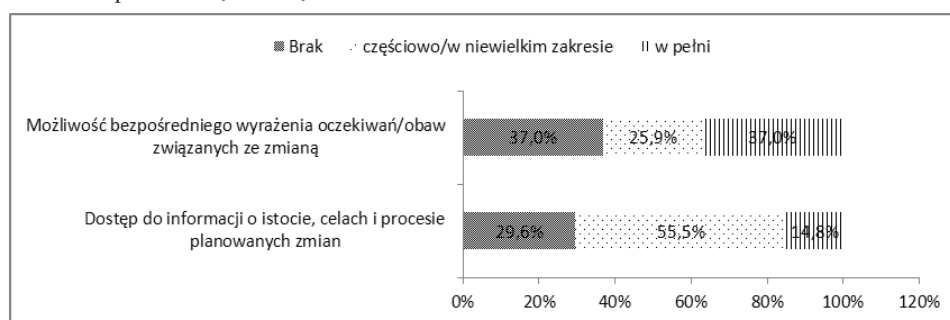
Źródło: badania statutowe Katedry Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego

Pracownicy, potraktowani raczej przedmiotowo, odnieśli się do zmiany organizacyjnej jako do działania im obcego, które w efekcie może przynieść redukcję ich miejsc pracy (73,3% urzędników i 63% kierowników) oraz pogorszenie klimatu społecznego.

Szczególnie obawiano się przekształceń, które w efekcie mogą wprowadzić klimat rywalizacji zamiast współpracy, a także przysporzyć większej liczby konfliktów międzyludzkich. Co istotne, większe obawy w tym względzie wyrażali kierownicy niż pracownicy szeregowi (odpowiednio 65,6% i 51,1% w grupie pracowników szeregowych urzędu i 74,1% i 59,3% w grupie kierowników). W kontekście wcześniejszych rozważań na temat NPM właśnie postawy aktywne, przedsiębiorcze, nie pozbawione elementów konkurencyjności między pracownikami byłyby pożądane, ale tych właśnie obawiają się urzędnicy z miasta Z. Oznacza to konieczność przemian kompetencji na poziomie postaw i zachowań pracowniczych, co jest wielce trudnym wyzwaniem.

O ile pracownicy szeregowi byli generalnie pomijani w procesie przygotowywanych zmian restrukturyzacyjnych, o tyle wśród kadry kierowniczej daje się zauważyć wewnętrzny podział na „swoich” i „obcych”, czyli tych, którzy zostali włączeni do prac informacyjno-przygotowawczych oraz na grupę nieuczestniczącą w tych działaniach. Widać to wyraźnie w strukturze wypowiedzi kierowników urzędu na temat dostępu do informacji oraz możliwości wyrażenia w sposób bezpośredni swoich oczekiwań i obaw w związku ze zmianą organizacyjną.

**Wykres 1.** Podział wewnętrzny kadry kierowniczej ze względu na dostęp do informacji oraz możliwości bezpośredniego wyrażenia oczekiwań i obaw w związku z planowaną zmianą



Źródło: badania statutowe Katedry Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego

Trudno oceniać czynniki, które doprowadziły do wewnętrznego podziału w grupie kierowniczej. Niektóre z nich mogły wynikać z usytuowania określonych osób w strukturze organizacyjnej, inne mogły być konsekwencją związków nieformalnych z zarządem urzędu skądinąd niedużego miasta Z. Niezależnie od istoty czynników, które doprowadziły do wewnętrznego podziału na grupę „poinformowanych i uczestniczących” oraz „pominiętych”, taki stan rzeczy z pewnością nie sprzyja skutecznemu wprowadzaniu zmian organizacyjnych. Dodatkowo kierownicy w dużym stopniu są

przekonani, że w ciągu ostatnich dwu lat nastąpiło znaczne osłabienie ich wpływu na zarządzanie urzędem (40,7%), a co trzeci z nich negatywnie ocenił politykę obsadzania kompetentnymi ludźmi różnych odpowiedzialnych stanowisk w urzędzie. Ten ostatni aspekt podnieśli także szeregowi pracownicy urzędu – 35,6%. Wśród dobrych stron zachodzących zmian kierownicy zauważyli wzrost realnych wynagrodzeń (37%), któremu niestety towarzyszyło osłabienie pewności zatrudnienia (29,6%). Jeśli chodzi o szeregowych pracowników urzędu, to wzrost zagrożenia utratą pracy odczuwa aż 43,3%, przy zaledwie 16,7% tych, którzy zauważyli towarzyszący temu realny wzrost wynagrodzeń. Można wnioskować, że to kadra kierownicza była w większym stopniu beneficjentem dotychczasowej polityki wynagrodzeń niż szeregowi urzędnicy. Zarówno kierownicy, jak i pracownicy wykonawczy dostrzegli zwiększone wysiłki władz urzędu, mające na celu unowocześnienie stanowisk pracy. Niestety, pogorszyły się stosunki między pracownikami i relacje między jednostkami wewnątrzorganizacyjnymi, co zostało zauważone przez mniej więcej co czwartego urzędnika i co szóstego kierownika. Przy okazji wprowadzania zmian organizacyjnych można byłoby przynajmniej częściowo poprawić klimat społeczny, w większym stopniu angażując pracowników w proces przygotowawczy i organizując dla nich odpowiednie szkolenia, tym bardziej że prawie co czwarty pracownik i co trzeci kierownik chcieliby w nich uczestniczyć, i to w szerokim zakresie. Pracownicy wyraźnie odczuwają potrzebę współodpowiedzialności za przygotowywane zmiany, co pozytywnie świadczy o ich zaangażowaniu w procesy przemian organizacyjnych.

## Wnioski

Zmiany w kierunku odejścia od sztywnego modelu biurokratycznego zarządzania urzędami administracji publicznej są przesądzone. Pierwszy etap już w znacznej mierze osiągnięto, gdyż nastąpiły przemiany świadomości przede wszystkim wśród kadr kierowniczych urzędów oraz umacnia się wśród nich przekonanie o konieczności unowocześnienia struktur i procesów zarządzania. Drugą kwestią, dla której pojawia się coraz większe zrozumienie, jest to, że tak trudnych działań nie da się przeprowadzić skutecznie bez zaangażowania zasobów ludzkich tych instytucji. Jeśli nawet na szczeblu centralnym oraz na poziomie poszczególnych struktur JST pojawia się coraz więcej inicjatyw mających na celu modernizację sektora administracji publicznej, to implementacja pomysłów i projektów zmian przyniesie wówczas dobry skutek, gdy będzie się profesjonalnie zarządzać zmianą, w której przygotowaniu wezmą udział i w której realizację autentycznie zaangażują się urzędnicy wraz z kadrą zarządzającą.

## Literatura

- Battilana J., Gilmartin M., Sengul M. i in. (2010), *Leadership competencies for implementing planned organizational change*, „The Leadership Quarterly”, nr 21(1).
- Bohdziewicz P., red. (2012), *Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Broniewska G. (2007), *Systemy zarządzania przez jakość drogą doskonalenia usług administracji publicznej*, [w:] S. Lachiewicz (red.), *Zarządzanie rozwojem organizacji*, t. II, Wyd. Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Buchacz T., Wysocki S. (2008), *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa.
- Drucker P.F. (1992), *Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE Warszawa.
- Flecker J., Meil P. (2010), *Organizational restructuring and emerging service value chains: implications for work and employment*, „Work, Employment and Society”, vol. 24(4).
- Gaster L., Squires A. (2003), *Providing Quality in the Public Sector. A Practical Approach to Improving Public Services*, Open University Press, United Kingdom, s. 82 (za: R. Wolniak, B. Skotnicka-Zasadzień, *Komponenty poziomu jakości usług świadczonych przez administrację publiczną na przykładzie Urzędu Miejskiego w Sosnowcu*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, 2010/85, s. 171 i nast.
- GUS, *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej w I-III kwartale 2012 r.* (2012), Warszawa.
- Harlow C. (2000), *Public Administration and Globalization: International and Supranational Institutions. Interim Report of the First Regional International Conference of the ILAS*, Bolonia.
- Josserand E., Teo S., Clegg S. (2006), *From bureaucratic to post-bureaucratic: the difficulties of transition*, „Journal of Organizational Change Management”, vol. 19, nr 1.
- Keplinger A., Bartosz B., Piwowarczyk M. (2012), *Zapotrzebowanie na elastyczne zarządzanie w administracji publicznej – wyniki badań*, [w:] S.A. Witkowski, M. Stor (red.), *Sukces w zarządzaniu kadrami. Elastyczność w zarządzaniu kapitałem ludzkim*, tom 2: *Problemy zarządczo-psychologiczne*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Kurtyka M., Roth G. (2010), *Zarządzanie zmianą. Od strategii do działania*, Wyd. Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa.
- Łaciak M. (2010), *Cynizm w organizacji*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 2.
- Rubery J., Earnshaw J., Marchington M. (2005), *Blurring the boundaries to the employment relationship: From single to multi-employer relationships*, [w:] M. Marchington i in. (wyd.), *Fragmenting work, blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*, Oxford University Press, Oxford, s. 63–88.
- Mezias J.M., Grinyer P., Guth W.D. (2001), *Changing Collective Cognition: A Process Model for Strategic Change*, „Long Range Planning”, nr 34.
- Ostroff F. (2011/2012), *Zarządzanie zmianą w administracji państwowej*, „Harvard Business Review”, grudzień 2011/styczeń 2012.
- Smith A., Rainnie A., Dunford M. i in. (2002), *Networks of value, commodities and regions: Reworking divisions of labour of macro-regional economy*, „Progression Human Geography”, nr 26(1).
- Szaban J. (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i w administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Szalkowski A. red. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji opartej na wiedzy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009), *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych*

*kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy opracowany na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku, Kutno.

Whelan-Berry K.S., Gordon J.R., Hinings C.R. (2003), *The Relative Effect of Change Drivers in Large-scale Organizational Change: An Empirical Study*, „Research in Organizational Change and Development”, vol. 14.

Zakrzewska-Bielawska A. (2005), *Uwarunkowania restrukturyzacji przedsiębiorstw*, [w:] S. Lachiewicz, A. Zakrzewska-Bielawska (red.), *Restrukturyzacja organizacji i zasobów kadrowych przedsiębiorstwa*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

### Public administration staff as stakeholders of changes in their offices

#### Summary

The objective of this article is to present the social determinants and barriers to organizational change when implemented in public administration. It is based on information provided by literature and research conducted in the offices of the local government of Polish cities. Failure to appreciate employee participation in the change process in public administration may result in delays in the passage from a strongly bureaucratic management model to more modern solutions, such as New Public Management.

Public administration offices are currently going through a process of change that is mainly aimed at improving the effectiveness and quality of the performance of their public mission. This process of implementing change is encountering a multitude of barriers that are specific to the public administration sector. Most of them have social and cultural dimensions. They often involve the mental and competency characteristics of the human resources of these institutions. This article presents the results of a survey conducted in a local government office whose management has started the implementation of a new organizational solution. It concludes by stating that a major dysfunction of the implementation process was brought about by the fact that the staff was almost completely left out as a stakeholder in these changes.

---

P i o t r B o h d z i e w i c z – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor nadzw. w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego, wieloletni współautor raportów w konkursie Lider ZZL, autor około 80 publikacji naukowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, socjologii organizacji oraz współczesnego rynku pracy.

B o g u s ł a w a U r b a n i a k – doktor habilitowany nauk ekonomicznych, profesor nadzw. i kierownik w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego, wieloletnia współautorka raportów w konkursie Lider ZZL, współautorka i autorka publikacji i ekspertyz krajowych i zagranicznych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, rynku pracy i polityki społecznej, głównie problematyki starzenia się zasobów pracy.