

*mgr inż. Joanna Snopko*¹
Urząd Miasta w Legnicy

KULTUROWE UWARUNKOWANIA DOKONYWANIA ZMIAN ORGANIZACYJNYCH W URZĘDACH GMIN

Streszczenie

W artykule rozważa się wpływ kultury organizacyjnej na dokonywanie zmian w organizacjach w kontekście zastosowania nowych koncepcji i modeli struktur organizacyjnych. Na podstawie przedstawionych w artykule badań własnych kultury organizacyjnej urzędów gmin wskazano cechy organizacji otwartej, czyli takie elementy kultury organizacyjnej, które stanowią o możliwości wdrożenia procesowej struktury organizacyjnej. Wydaje się, że wskazany zakres „otwarcia” kultury organizacyjnej w urzędach gmin może być czynnikiem wspomagającym dokonywanie zmian organizacyjnych.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, organizacja otwarta, podejście procesowe

Summary

Organisational culture of municipal offices in Poland in the light of empirical research culture-related conditions for organisational changes in municipal offices

The article considers the impact of organizational culture to make changes in organizations in the context of the application of new concepts and models of organizational structures. On the basis of the article's own organizational culture research community offices mentioned features an open organization, that such elements of organizational culture, which determine the possibility of implementing the organizational structure of the process. It seems that the stated range of „opening” of organizational culture in the offices of the municipalities may be a factor supporting the making organizational changes.

Keywords: organizational culture, open organization, process approach

¹ Doktorantka w Instytucie Spraw Publicznych UJ.

Wstęp

Postrzeganie kultury w kategoriach elementu zewnętrznego w stosunku do zjawisk wewnątrzorganizacyjnych skończyło się, gdy dotychczasowe techniki organizatorskie i metody zarządzania okazały się mało skuteczne [Łucewicz 1997]. Okazało się bowiem, że kultura organizacyjna kreuje zachowania wynikające z norm kulturowych, które wspierają zachowania będące rezultatem formalnych norm organizacyjnych bądź je uzupełniają, modyfikują lub stanowią ich całkowite zaprzeczenie. Takie rozumienie roli kultury organizacyjnej wynika z założenia, że każdy system organizacyjny ma swoją ideologiczną podstawę, której akceptacja w danym środowisku społecznym jest warunkiem jego sprawnego funkcjonowania [Sikorski 1999: 235]. Należy jednak zauważyć, że nie tylko w przedsiębiorstwach, ale również w instytucjach rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu bywa marginalizowana. Powodem niedoceny kultury jako istotnego czynnika wpływającego na funkcjonowanie organizacji jest fakt, że jest ona zbiorem wartości, które mają oczywisty charakter i jako takie stanowią przedmiot rozmów, wspólnych oczekiwań itp. Jednak niedoceny kultury organizacyjnej może się stać społecznym problemem wymagającym podjęcia restryktywnych działań [Sajkiewicz, 2004]. Biorąc pod uwagę kulturowe uwarunkowania innowacyjności, należy podkreślić, że bardziej sprzyjające są kultury opierające się na założeniach konkurencyjnego indywidualizmu, dominowaniu akceptacji i wspierania współzawodnictwa. Konkurowanie postrzegane jest jako szansa dla wszystkich. W kulturach sprzyjających zmianom nowości traktowane są w kategoriach rzeczy ciekawych, stanowiących nowe wyzwanie [Durska, 2005]. Ogólnie rzecz ujmując, muszą być one otwarte na świat zewnętrzny i jego wyzwania lub przynajmniej zawierać obszary otwarcia w zakresie determinującym dokonywanie zmian.

Kulturowe uwarunkowania dokonywania zmian organizacyjnych

Coraz więcej jednostek samorządu terytorialnego poszukuje skuteczniejszych niż dotychczasowe sposobów osiągania stawianych sobie celów, poprzez wdrażanie innowacji usprawniających ich funkcjonowanie na różnych poziomach działań. Wykorzystują one szereg nowoczesnych technik zarządzania, a także, w ograniczonym zakresie, dokonują zmian w istniejących strukturach organizacyjnych. W ostatnich latach jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej zwracają uwagę na struktury procesowe, ale obserwowany jest relatywnie niski zakres wykorzystywania koncepcji organizacji procesowej w realizacji zadań urzędu [Batko, 2009]. Mimo licznych zalet, takich jak zmienność, elastyczność czy niższe koszty utrzymania, powszechność tych nowoczesnych struktur organizacyjnych w praktyce zarządzania jest mocno ograniczona. Wynika to z faktu,

że nowoczesne rozwiązania organizacyjne w sposób radykalny naruszają dotychczasowy porządek organizacyjny, wpływają na role społeczne i zmieniają związane z nimi wzorce kulturowe, które stanowią główne źródło oporów przeciwko zmianom [Lichtarski, 2007]. Z tego powodu Gareth Morgan podkreśla potrzebę rozumienia kultury organizacyjnej jako stale trwającego proaktywnego procesu konstruowania rzeczywistości. Kultura organizacyjna to aktywne, żyjące zjawisko, za pośrednictwem którego ludzie tworzą i odtwarzają realia świata, w jakim żyją. Takie podejście do kultury ma ogromne znaczenie dla rozumienia organizacji jako zjawiska kulturowego. Stosując określone schematy interpretacyjne, można tworzyć kultury ukierunkowane na konkretne potrzeby organizacji [Morgan, 2002]. Podobnie uważa Liz Clarke, która podkreśla, że fundamentem efektywnej zmiany w organizacji jest zrozumienie kultury organizacji, którą poddajemy zmianie. Jeżeli proponowane zmiany diametralnie różnią się od dotychczasowej historii i tradycji, bardzo trudno będzie osadzić je mocno w organizacji [Clarke, 1997]. Gerald L. Barkdoll, analizując organizacje *non profit*, zwraca uwagę na funkcję kultury, sprzyjającą orientacji rynkowej przy realizacji celów i usług publicznych. Nadmienia, że bardziej efektywne w wykonywaniu swojej misji są organizacje, których kultury organizacyjne oparte są na uczeniu się i partycypacji. W takich organizacjach kultura powinna sprzyjać rozwojowi zatrudnionych, tworząc korzystny klimat i atmosferę [Barkdoll, 1998; Stupak, 1998].

Ogół rozważań potwierdza, że kultura organizacyjna leży u podstaw wszystkich kluczowych procesów w organizacji i dlatego przed wprowadzeniem jakiegokolwiek zmiany konieczne jest jej pełne rozpoznanie [Fryzeł, 2004: 43; Clarke, 1997]. Ważne jest zatem określenie, z jaką kulturą organizacyjną mamy do czynienia: silną czy słabą, pro- czy antyefektywnościową. Silne kultury będące mniej lub bardziej zintegrowanym i spójnym tworem mogą mieć zarówno pozytywny, jak i destrukcyjny wpływ na funkcjonowanie organizacji. Także kultury słabe mogą być w pewnym zakresie bardzo istotne dla postępowania członków organizacji, np. w sensie zbioru minimalistycznych reguł, który wiąże różne nurty i konkurujące ze sobą grupy [Steinmann, Schreyögg, 1995]. Kultury proefektywnościowe umożliwiają uporanie się z dysfunkcjami organizacyjnymi bez uciekania się do nakazów administracyjnych [Wiernek, 2000: 102; Barkdoll, 1998; Stupak, 1998]. Kultury antyefektywnościowe nie sprzyjają, a nawet przeciwdziałają, podnoszeniu efektywności organizacji. Takie podejście do kultury ma ogromne znaczenie dla rozumienia organizacji jako zjawiska kulturowego. Stosując określone schematy interpretacyjne, można tworzyć kultury ukierunkowane na konkretne potrzeby organizacji [Zarębska, 2002]. Oznacza to, że kultura powinna być traktowana jako czynnik kształtujący rozwiązania organizacyjne, gdyż stanowi oparcie dla różnych koncepcji struktur organizacyjnych, stwarzając podłoże dla ich skutecznej implementacji i funkcjonowania [Gadomska, Platonoff, Sysko-Romańczuk, 2005: 15].

Dotychczasowe rozważania dowiodły, jak istotne znaczenie ma kultura organizacyjna w czasie, kiedy dokonują się zmiany. Świadomie wykorzystując kulturę organizacyjną, czyli umiejętnie oddziałując symbolami i innymi artefaktami,

można wpłynąć na sposób interpretacji rzeczywistości, a w konsekwencji zmieniać sposób zachowania, a czasami myślenia pracowników. Jeżeli jednak system wartości obowiązujący w organizacji zachęca do myślenia w kategoriach doraźnych zysków, przedkładania celów indywidualnych nad cele organizacji, może się ona okazać przyczyną kłopotów. W takich sytuacjach kultura organizacyjna przestaje być cennym zasobem firmy, a staje się główną przeszkodą uniemożliwiającą jej sprawne funkcjonowanie. Nawet jeśli otoczenie wymusza zmiany i są one dostrzegalne w organizacji, kultura prowokuje mechanizmy obronne. Z drugiej strony, kultura organizacyjna, oferując podstawowe normy i wartości pozwalające na integrację wewnętrzną i zewnętrzną, jest równocześnie mechanizmem zapewniającym i przywracającym równowagę organizacji [Aniszewska, 2004]. Reasumując, kultura organizacyjna stanowi ważny czynnik kształtowania postaw, poglądów i wartości, który pozwala na skuteczne zarządzanie w organizacji.

Postępowanie badawcze w diagnozowaniu kultury organizacyjnej w urzędach gmin

Niezależnie od tego, jaką drogę wybierze urząd gminy w celu podnoszenia sprawności funkcjonowania, należy określić istniejący profil kultury organizacyjnej. Odkrycie tego, co stanowi sedno kultury organizacyjnej, pozwoli stwierdzić, co należy zmienić, w jaki sposób organizacja postrzega samą siebie. Czy istniejąca kultura organizacyjna pozwala na szersze spojrzenie na sprzężenia zwrotne w systemach, w których uczestniczy organizacja? Czy strategia i tożsamość organizacyjna jest dostosowana do aktualnego i dominującego wzorca relacji w otoczeniu? Dlatego, by zrozumieć otoczenie i swoje w nim miejsce, należy odpowiedzieć sobie na pytanie: „Jaka jest nasza kultura organizacyjna?” [Hampden-Turner, Trompenaars, 1998].

W związku z powyższym pojawiła się konieczność przeprowadzenia badań kultury organizacyjnej urzędów gmin. Poszukiwano również odpowiedzi na pytanie: „W jakim stopniu może ona stać się barierą dla dokonywanych zmian, a w jakim sprzyja innowacjom?”. Oczekiwany wynikiem badań było ujawnienie tych cech kultury, które będą ułatwiały, i tych, które będą utrudniały wprowadzenie nowych rozwiązań. Ze względu na szeroki zakres oraz stopień trudności poruszanej problematyki do przeprowadzenia diagnozy kultury organizacyjnej wykorzystano metodę ilościową, posługującą się kwestionariuszem ankiety.

Zbiorem elementów podlegających badaniu było 25 urzędów gmin, które zostały wybrane spośród 195, w których wcześniej diagnozowano zmiany zachodzące w strukturach organizacyjnych. Kryteriami doboru próby były wielkość zatrudnienia oraz typ gminy (gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie). Badaniem objęto pracowników zajmujących różne stanowiska w urzędzie gminy. Łącznie uzyskano 300 ankiet, w tym 258 ankiet (86%) od osób na stanowiskach niekierowniczych i 42 ankiety (14%) od kierowników średniego szczebla.

Pomiar i ustalenie kultury organizacyjnej wymagał wykorzystania instrumentu pomiarowego, który w przypadku ilościowej metody badawczej pozwala na stosunkowo łatwe zbadanie wielu interesujących nas organizacji, co przy zastosowaniu metod jakościowych byłoby zbyt pracochłonne i trudne. Zastosowana do pomiarów ankieta została opracowana na bazie koncepcji otwartego i zamkniętego społeczeństwa Karla Poppera przez prof. dr. Diethera Geberta, dr Sabine Boerner oraz dr. Wenzela Matiaskego, pracowników Instytutu Organizacji, Personelu i Kierowania Uniwersytetu Technicznego w Berlinie. [Gebert, Boerner, Matiaske, 1996]. Pierwotnie kwestionariusz został opracowany do badań kultur organizacyjnych przedsiębiorstw, ale okazał się bardzo pomocny również do badań w urzędach gmin². Celem *Kwestionariusza do badania kultury organizacyjnej gmin* jest pomiar „otwarcia” i/ lub „zamknięcia” organizacji.

Ankieta składa się z sześciu części. Trzy pierwsze opisują wymiary: socjalny, antropologiczny oraz poznawczy kultury organizacyjnej. Są to elementy składowe kultury, które odnoszą się do trzech aspektów funkcjonowania każdej organizacji, czyli stosunku człowieka do otaczającego go świata (wymiar antropologiczny), relacji panujących między ludźmi (wymiar społeczny) oraz charakteru wiedzy dotyczącej rzeczywistości (wymiar poznawczy). Każdy badany wymiar dotyczy innego obszaru kultury organizacyjnej, a konstrukcja ankiety umożliwia zbadanie wszystkich ich aspektów, dlatego stanowią one główną treść przeprowadzanych badań (pozostałe części D, E i F odnoszą się do oceny klimatu panującego w gminie i kooperacji oraz oceny gminy pod względem jej produktywności, innowacyjności i jakości wykonania) [Hożej-Kamińska, Kamiński, 2009: 21].

Dla każdego z trzech wymiarów otwartej i zamkniętej kultury organizacyjnej zostały sformułowane pytania, które mają odzwierciedlać główne aspekty „otwarcia” i „zamknięcia” w odniesieniu do wymiaru społecznego (część A z 17 pytaniami), antropologicznego (część B z 23 pytaniami) i poznawczego (część C z 15 pytaniami) na poziomie organizacji. Odpowiedzi udzielane są na skali pięciostopniowej – osoba ankietowana ma przy każdym pytaniu pięć możliwych odpowiedzi do wyboru: „tak”, „raczej tak”, „ani tak, ani nie”, „raczej nie”, „nie”, którym odpowiadają wartości od 5 dla odpowiedzi „tak” do 1 dla odpowiedzi „nie”. Wysokie wartości odpowiedzi (np. 5) świadczą o zamkniętej kulturze organizacyjnej, a niskie wartości (np. 1) o jej otwarciu. Niektóre z pytań zostały celowo sformułowane odwrotnie, aby ankietowane osoby nie udzielały w sposób automatyczny jednostronnych odpowiedzi (wysokie wartości odpowiedzi świadczą tu więc o otwarciu kultury, a niskie o jej zamknięciu). Przed dokonaniem analizy statystycznej wyników odpowiedzi dla wszystkich pytań zostały odkodowane (ujednocicone według pierwszego wzoru: wysokie wartości – „zamknięcie”, niskie wartości – „otwarcie”) [Zgrzywa-Ziemak, 2005].

Wymiar socjalny określa, czy w organizacji dominuje indywidualizm czy kolektywizm. **Indywidualizm** opiera się na założeniu, że jednostka może samo-

² Dla potrzeb badań zmieniono pierwotną nazwę *Kwestionariusz do badania kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa* na *Kwestionariusz do badania kultury organizacyjnej gmin*.

dzielnie określać swoją pozycję, ludzie są równi i zdolni do rozwoju oraz odczuwają potrzebę samorealizacji. Wartościami charakteryzującymi **otwarte organizacje** są: równouprawnienie, samodzielność, rywalizacja, konkurencja, egoizm, prestiż, dynamika, mobilność, równość szans, człowieczeństwo. Jednostka jest wartością nadrzędną. **Kolektywizm** zakłada, że ludzie są nierówni i niezdolni do rozwoju oraz mają potrzebę wypełniania misji wspólnoty. Do podstawowych wartości w **organizacjach zamkniętych** należą: totalitarna sprawiedliwość, posłuszeństwo, dyscyplina, służba, zachowanie stanu obecnego, dopasowanie i podporządkowanie się, nierówność szans, kontrola, hierarchia, konsensus, zaangażowanie i altruizm. Aspektami tego wymiaru są:

- celem dobro jednostki lub dobro kolektywu;
- występowanie jednolitości lub różnorodności poglądów i opinii;
- występowanie jednolitości lub różnorodności celów i interesów;
- równość lub nierówność ludzi.

Wymiar antropologiczny odnosi się do swobody organizacji, jaką ma ona w decydowaniu o swoim losie. Założenia otwartej kultury organizacyjnej w tym wymiarze zakładają istnienie alternatywnych sposobów działania, reguły organizacyjne są wynikiem kompromisu, a występujące trudności stymulują aktywność i działanie. Cenione są samodzielność, wolność i swoboda podejmowania decyzji oraz inicjatywa, spontaniczność, dynamika, gotowość podejmowania ryzyka oraz zdobywania doświadczeń. Podstawowymi założeniami kultury zamkniętej są natomiast: brak alternatywnych sposobów działania; reguły organizacyjne jako wynik nakazów, rozporządzeń i instrukcji; postawy pasywne i wyczekujące spowodowane trudnościami. Wyznanymi wartościami są: zależność, brak samodzielności, tradycjonalizm oraz obawa przed ryzykiem i porażką. Aspektami tego wymiaru są:

- gotowość do działania, aktywność;
- styl kierowania, wspieranie aktywności i samodzielności;
- partycypacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem i procesie zmian;
- klimat, gotowość i stosunek do dokonywania zmian i kreatywności;
- sposób podejmowania decyzji;
- możliwość wyrażania krytyki.

Wymiar poznawczy odpowiada na pytanie, czy ludzkie poznanie jest niezawodne, czy omylne. Wykładnikiem otwartej kultury jest przekonanie, że prawda jest wynikiem racjonalnego procesu. Głównymi założeniami są: idea ciągłych ulepszeń mających na celu redukcję kompleksowości oraz to, że niepewność i generowanie nowych pomysłów jest udziałem wszystkich. Wyznawane wartości to: wymiana wzajemna, wzbogacanie się, otwarcie, tolerancja, uniwersalizm, pluralizm, ostrożność, skromność, cierpliwość, technika prób i błędów, brak możliwości przewidywania oraz partycypacja. W kulturze zamkniętej prawda jest dogmatem, pewność i realizacja idei legitymuje monopol na wiedzę, a stosowanie rozwiązań najlepszych redukuje kompleksowość. Cenione wartości to: zaściankowość, jednakowość, ochrona cech wspólnych grupy, pewność, dogmatyzm, ideologia, możliwość przewidywania, przejrzystość, autorytaryzm, autokracja i hierarchia oraz podatność organizacji na zmiany. Aspektami tego wymiaru są:

- istnienie lub brak rozwiązań optymalnych (ich ostateczność lub tymczasowość);
- nieomyślność lub niedoskonałość rozwiązań proponowanych przez przełożonych;
- uczenie się lub jego brak;
- częste lub rzadkie dokonywanie zmian [Hopej, 2008; Zgrzywa-Ziemak, 2005].

Kultura organizacyjna w urzędzie gminy w świetle badań empirycznych

Diagnoza poszczególnych wymiarów kultury organizacyjnej pozwoliła na scharakteryzowanie istniejącej kultury organizacyjnej oraz określenie kierunku ewentualnych zmian. Nadmienić tu należy, że nie potwierdzono istnienia urzędów będących organizacjami całkowicie otwartymi lub zamkniętymi. Ze względu na statyczny charakter przeprowadzonych badań nie można też określić istoty zmian zachodzących w kulturze organizacyjnej. Faktem jest, że proces badawczy wykazał istnienie większej ilości cech charakteryzujących organizacje zamknięte niż otwarte. Uzyskany rezultat nie jest zaskoczeniem, ponieważ jest on konsekwencją szeregu uwarunkowań, które w decydujący sposób zdefiniowały obecny profil kultury organizacyjnej.

Na kulturę organizacyjną w urzędzie gminy niebagatelny wpływ miało podłoże polityczno-ekonomiczno-społeczne. Zwrócono uwagę na fakt, że postkomunistyczne gospodarki miały i nadal mają problem ze swoją kulturą pracy i przedsiębiorczości [Korzhov, 1999; Fey, Bjorkman, Pavlovskaya, 2000]. W konsekwencji przedsiębiorstwa oraz inne organizacje formalne działające w tych gospodarkach borykają się z problemem tworzenia proefektywnościowych kultur organizacyjnych [Konecki, 2002; Glińska-Noweś, 2001]. Kolejnym czynnikiem kształtującym kulturę organizacyjną był i jest cały system organizacji polskich urzędów publicznych, charakteryzujący się ścisłymi pionowymi układami hierarchicznymi, zniechęcającymi do samodzielnego podejmowania decyzji. Należy również podkreślić, że kultura organizacyjna urzędów gmin jest uwarunkowana nie tylko rodzajem wykonywanych zadań specyficznych dla usług publicznych, ale też czynnikami zewnętrznymi, tj. upolitycznieniem administracji publicznej i obowiązującym prawem. W literaturze podejmującej problematykę zarządzania w samorządzie terytorialnym silnie akcentowany jest wpływ polityki, która w krótkim czasie zdefiniowała życie publiczne i zdeformowała procesy decyzyjne. W wymiarze socjalnym, szczególnie w kontekście wpływu odmienności i różnorodności poglądów pracowników na rozwój kariery w urzędzie gminy, znajduje on wyraz w przeświadczeniu, że poglądy polityczne są ważnym czynnikiem sukcesu osobistego lub porażki w urzędzie gminy. Badania wykazały występowanie takich postaw, wartości i norm postępowania, jak: posłuszeństwo, brak inicjatywy, zniechęcenie, poczucie niższości, pogodzenie się ze swoim lo-

sem. Widocznym ich przejawem jest rozwarstwienie społeczne w urzędzie gminy potwierdzone przez wyniki badań aspektu „równość lub nierówność ludzi” wymiaru socjalnego, które jednoznacznie wskazały na nierówne traktowanie ludzi w urzędzie gminy; szczególnie silnie zaznaczone są różnice w hierarchii między kierownikami i pracownikami. Uzyskane informacje dowodzą, że funkcjonowanie urzędu, kierownicy, a szczególnie najwyższe kierownictwo oficjalnie znajdują się poza wszelką krytyką. Obserwuje się autokratyczny styl kierowania, centralizację decyzji, brak partycypacji pracowników w procesie zmian oraz przywiązanie do sztywnych procedur. Kierowników średniego szczebla charakteryzują postawy zachowawcze, niechęć do ponoszenia ryzyka, odpowiedzialności za swoje działania i podejmowania inicjatyw oraz większej niż wymagana aktywności zawodowej. Wśród pracowników cenionymi wartościami są stabilizacja i bezpieczeństwo. W tej grupie powszechną cechą jest pasywność w działaniu, wynikająca z rezygnacji, wycofania i przekonania, że podejmowany wysiłek nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Badania aspektu „Klimat, gotowość i stosunek do dokonywania zmian i kreatywności” wymiaru antropologicznego oraz aspektu „Uczenie się lub jego brak” wymiaru poznawczego wykazały, jak silnie praca w urzędzie gminy jest zdeterminowana przez przepisy prawa. Jednocześnie brak uczenia się świadczy o zupełnym niewykorzystaniu dostępnych źródeł wiedzy w doskonaleniu funkcjonowania urzędu gminy. Biorąc pod uwagę wymienione czynniki kulturotwórcze oraz wyniki badań kultury organizacyjnej urzędu gminy, należy się zgodzić, że przypomina ona kulturę hierarchii, tzn.

wysoce sformalizowane miejsce pracy, w którym obowiązuje ścisła hierarchia. (...) Przywódcy szczyłą się, że są dobrymi koordynatorami i organizatorami, nastawionymi na efektywność. Najważniejsze jest sprawne funkcjonowanie organizacji. (...) W dłuższej perspektywie chodzi o stabilność, wydajność i pracę bez zakłóceń. (...) Zarządzanie pracownikami skupia się na bezpieczeństwie zatrudnienia, zapewnieniu stałości i przewidywalności [Cameron, Quinn, 2003: 64].

Kontynuując rozważania dotyczące istniejącego modelu kultury organizacyjnej, należy zwrócić uwagę na szereg cech organizacji otwartej. W wymiarze socjalnym dotyczą one aspektów określających wzajemne relacje pomiędzy organizacją i pracownikami, realizację wspólnych celów, lojalność oraz poczucie więzi społecznej. Biorąc pod uwagę szeroki kontekst, dobro jednostki jest stawiane ponad dobrem kolektywu. W wymiarze antropologicznym zwrócono uwagę na dystansowanie się od tradycji, gotowość do dokonywania zmian, wykorzystywania nowoczesnych metod zarządzania oraz do pewnego stopnia decentralizacji decyzji. W wymiarze poznawczym cechy otwartej kultury organizacyjnej odnotowano w aspektach związanych z występowaniem rozwiązań optymalnych lub ostatecznych oraz dokonywaniem zmian. Chodzi o uznanie istniejących rozwiązań za tymczasowe i podlegające ciągłym zmianom.

Przy wskazywaniu obszarów, w których odnotowano cechy kultury otwartej, tj.:

- występowanie cech związanych z indywidualizmem, tzn. egoizmu, potrzeby rozwoju i samorealizacji;

- brak tendencji do unifikacji zasad postępowania;
- gotowość do dokonywania zmian;
- brak przywiązania do tradycji;
- znajomość nowoczesnych metod zarządzania gminą

nieodzowne staje się pytanie: „Czy rozpoznane cechy otwartej organizacji będą sprzyjały implementacji podejścia procesowego w urzędzie gminy?”.

Kultura organizacyjna w urzędzie gminy a możliwości wdrożenia podejścia procesowego

Podejście procesowe jest radykalną metodą zmian, a kultura organizacyjna jest elementem wspomagającym ich przeprowadzenie. Podsumowując, należy podkreślić, że wartości kulturowe tradycyjnych organizacji są efektem ubocznym rozczłonkowania systemów zarządzania, skoncentrowanych na osiągniętych dawniej wynikach, akcentujących kontrolę i bałwochwalczość wobec hierarchii. Jeżeli w organizacji równoległe z deklarowanymi będą występowały dotychczasowe wartości i normy, to nawet najlepiej zaprojektowane procesy nie będą funkcjonować. Zatem zmiana wartości jest tak samo ważna jak zmiana procesów [Hammer, Champy, 1996]. Uwzględniając podobieństwa i różnice kulturowe współczesnych organizacji, Michael Hammer udowadnia, że pomimo kultury określanej jako paternalistyczna, kontrolująca i biurokratyczna, organizacje zmieniając dotychczasową **orientację na siebie na orientację na klienta**, z powodzeniem mogą wdrożyć podejście procesowe. Zachodząca zmiana kulturowa sprowadza się do ustanowienia obowiązujących norm i wartości na podstawie jednego założenia: **dobra klienta**. Wokół tego założenia kształtują się pozostałe elementy kultury [Hammer, 1999]. Autor nie precyzuje, kiedy powinny nastąpić zmiany kulturowe, jednak w pośredni sposób daje do zrozumienia, że przed dokonaniem zmiany struktury organizacyjnej. Zmiana wartości jest tak samo istotnym elementem podejścia procesowego jak zmiana procesów [Hammer, Champy, 1996: 90]. Przeprowadzanie zmian kulturowych w trakcie wdrożenia podejścia procesowego jest możliwe, ale bardzo trudne i często nowe wartości mają charakter powierzchowny. W literaturze przytoczono przykłady organizacji, w których obecnie funkcjonuje struktura procesowa, a zmiana została dokonana pomimo istnienia zamkniętej kultury organizacyjnej i biurokratycznych metod pracy oraz takich, w których zmiany organizacyjne determinują nowe zachowania kulturowe. M. Hammer potwierdza, że nie są to zmiany łatwe i nie zawsze pracownicy są zadowoleni. Niemniej jednak tam, gdzie podejście procesowe wdrożono z powodzeniem, kultura organizacyjna też uległa zmianie [Hammer, 1999; Hickok, 1998].

Występujące obszary otwarcia kultury organizacyjnej urzędu gminy należą do najistotniejszych z punktu widzenia podejścia procesowego. Przede wszystkim jest to **gotowość do przeprowadzania i stała obecność zmian** w organizacji. Szczególnie silnie oddziałują zmiany prawa, które mają zasadniczy wpływ

na funkcjonowanie urzędu gminy. W wymiarze organizacyjnym dotyczą one stylu kierowania, strategii rozwoju gminy oraz najbardziej widocznych organizacyjnych i personalnych zmian. Występująca otwartość na zmiany jest tutaj cechą kulturową umożliwiającą zastosowanie rozwiązania procesowego. Kolejną przesłanką do wdrożenia jest sprzyjanie **indywidualnemu rozwojowi pracowników**. M. Hammer i J. Champy podkreślają, że w organizacjach o strukturach procesowych pożądane są osoby, które nie tylko potrafią przewidzieć i wykonać to, czego wymaga praca, ale także sami stworzyć odpowiadające im stanowiska [Hammer, Champy, 1996: 86]. Jak podkreśla Hammer, **nieuniknioną konsekwencją koncentrowania organizacji na procesach jest profesjonalizacja pracy**. W procesie gruntownych przekształceń nawet cechy świadczące o zamknięciu kultury organizacyjnej nie zawsze stanowią przeszkodę w realizacji radykalnych zmian. Hammer zaznacza, jak istotne jest **adaptowanie się** członków organizacji do procesowego charakteru pracy, stwierdzając, że „zarówno kierownicy, jak i pracownicy zaczynają po prostu zwracać uwagę na procesy w swojej pracy i ostatecznie wszystkie aspekty organizacji dostosowuje się do nich”, co znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu [Hammer, 1999].

W dojrzałej organizacji jedną z ról kultury jest katalizowanie zmian [Schein, 1985: 283], a opisane obszary otwarcia kultury organizacyjnej w urzędzie gminy mogą być pomocne przy wdrażaniu podejścia procesowego. Niemniej jednak wskazany jest dalszy rozwój w kierunku otwartej organizacji poprzez budowanie zaufania pomiędzy wszystkimi pracownikami, niezależnie od pełnionej funkcji, oraz pozyskiwanie wiedzy i dzielenie się zasobami organizacyjnymi.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego powinny wykazywać cechy organizacji innowacyjnej, otwartej na nowe idee oraz na rozwój zasobów ludzkich i społeczności lokalnej. Oznacza to przyjęcie orientacji na przyszłość, umiejętność wykorzystania nowych technologii, dążenie do podnoszenia jakości oraz wysokie kompetencje. Organizacja taka efektywnie zaspokaja zróżnicowane, zmienne i złożone potrzeby społeczne, gdyż zakłada wprowadzanie nowych rozwiązań w różnych dziedzinach. Jest zdolna do adaptacji, zmiany i rozwoju, ulega transformacjom, samodzielnie kieruje swoim rozwojem. Cechuje ją zdolność do samoodnowy, co wyraża się w weryfikacji celów, modyfikacji, a nawet radykalnej zmianie programów, struktur czy metod działania [Kotarba-Kańczugowska, 2009: 45].

W kontekście wykonywania zróżnicowanych i złożonych zadań oraz społecznych oczekiwań w zakresie funkcjonowania administracji terenowej należy kształtować kulturę organizacyjną jednostek samorządowych, by w rezultacie usprawniać realizację podjętych zobowiązań. Z jednej strony realizacja zadań własnych czy też zleconych wymaga jasno określonych i często standaryzowanych procedur, zawsze zgodnych z literą prawa, z drugiej strony pożądany jest

pewien obszar intelektualnej swobody i twórczego myślenia dla generowania innowacyjnych rozwiązań oraz podejmowania nowych wyzwań.

Na administracji samorządowej spoczywa obowiązek kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego, a to wymaga innowacyjnego myślenia i działania. Wielkim wyzwaniem dla administracji samorządowej jest zatem tworzenie kultury organizacyjnej nowego typu, a więc pozostającej w opozycji do kultury charakterystycznej dla organizacji zamkniętych. Wymaga to wielu zmian zarówno w sposobie sprawowania władzy organizacyjnej, jak i w pojmowaniu roli administracji samorządowej. Warto jednak te zmiany wdrażać. Kultura organizacyjna stanowi bowiem narzędzie kształtowania zachowań pracowników samorządowych i postaw umożliwiających osiągnięcie celów, zapewnia organizacji społeczną równowagę, integruje pracowników wokół misji, wpływa na wizerunek urzędnika i urzędu. Kultura nowego typu, jaką niewątpliwie powinny budować jednostki administracji samorządowej, musi przede wszystkim sprzyjać podnoszeniu efektywności i jakości realizowanych zadań publicznych, nawiązywaniu kontaktów wspomagających zasoby urzędu, wdrażaniu zmian i wykorzystaniu nowych technologii, a także odnosić się do fundamentalnych wartości moralnych, które powinny stać się wyznacznikiem postaw etycznych pracowników samorządowych [Seredocha, 2010].

Sektor publiczny coraz bardziej dba o dostosowanie się do wyzwań stawianych przez nowoczesne społeczeństwo. Poznanie kultury organizacji od początku do końca, czyli wartości znaczeń, wyobrażeń, metafor oraz komunikowania się, jest pierwszym poziomem zrozumienia organizacji. Kultura organizacyjna pomaga ludziom lepiej zrozumieć ukryte i złożone aspekty życia organizacyjnego [Zdenek, 1998].

Literatura

- Aniszewska G. (2004), *Rola kultury organizacyjnej w zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, Nr 1: 9–12.
- Barkdoll G.L. (1998), *Individual Personality and Organizational Culture or „Let’s Change This Place so I Feel More Comfortable”*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 3, [web.archive.org/web/19991112232859/http://www.pamij.com/barkdoll.html](http://www.pamij.com/barkdoll.html) (dostęp: 18.03.2005).
- Batko R. (2009), *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Cameron K.S., Quinn R.E. (2003), *Kultura organizacyjna – diagnoza i zmiana*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Clarke L. (1997), *Zarządzanie zmianą*, Wydawnictwo Gebethner i S-ka, Warszawa.
- Durska M. (2005), *Kulturowe uwarunkowania innowacyjności: przypadek amerykański*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw”, Nr 2: 94–102.
- Fey C., Bjorkman I., Pavlovskaya A. (2000), *The Effect of Human Resource Management Practices on Firm Performance in Russia*, „International Journal of Human Resource Management”, 11, No 1: 1–18.
- Fryzeł B. (2004), *Kultura a konkurencyjność przedsiębiorstwa*, TNOiK, Toruń.

- Gadomska K., Platonoff A.L., Sysko-Romańczuk S. (2005), *Relacje między kulturą organizacyjną a strukturą organizacyjną w świetle badań szczecińskich przedsiębiorstw*, „Przegląd Organizacji”, Nr 6: 15–17.
- Gebert D., Boerner S., Matiaske W. (1996), *Offenheit und Geschlossenheit in Organisationen – zur Validierung eines Meßinstrumentes (FOGO – Fragebogen zur Offenheit/ Geschlossenheit in Organisationen)*, „Diskussionspapier”, Nr. 96/15, Wirtschaftswissenschaftliche Dokumentation, Technische Universität Berlin.
- Glińska-Noweś A. (2001), *Tendencje w ewolucji kultur organizacyjnych polskich przedsiębiorstw na tle wyzwań globalizującego się otoczenia*, „Przegląd Organizacji”, Nr 7–8: 8–12.
- Hammer M., Champy J. (1996), *Reengineering w przedsiębiorstwie*, Neumann Management Institute.
- Hammer M. (1999), *Reinżynieria i jej następstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hampden-Turner Ch., Trompenaars A. (1998), *Siedem Kultur Kapitalizmu. USA, Japonia, Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia*, ABC, Warszawa.
- Hickok T.A. (1998), *Downsizing And Organizational Culture*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 2, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Hopej M. (2008), *Struktura organizacyjna jako czynnik kulturotwórczy*, „Przegląd Organizacji”, Nr 10: 11–14.
- Hopej-Kamińska M., Kamiński R. (2009), *Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym a kultura organizacyjna*, „Przegląd Organizacji”, Nr 3: 20–23.
- Konecki K. (2002), *Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi*, Program badawczy pt. „Kulturowe uwarunkowania zarządzania zasobami ludzkimi” finansowany przez KBN (Zespół Nauk Społecznych, Ekonomicznych i Prawnych, NR 2 H0E 016 23).
- Kotarba-Kańczugowska M. (2009), *Innowacje pedagogiczne w międzynarodowych raportach edukacyjnych*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa.
- Korzhov G. (1999), *Historical and Cultural Factors of Entrepreneurship Re-Emergence in Post-Socialist Ukraine*, „Polish Sociological Review”, No 4.
- Lichtarski J.M. (2007), *Społeczno-kulturowe bariery rozwoju i upowszechniania się nowoczesnych struktur organizacyjnych*, „Przegląd organizacji”, Nr 9: 11–19.
- Łuciewicz J. (1997), *Socjologiczne spojrzenie na organizację*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Morgan G. (2002), *Obrazy organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sajkiewicz A. (red.) (2004), *Jakość zasobów pracy. Kultura, kompetencje, konkurencyjność*, Poltext, Warszawa.
- Schein E.H. (1985), *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, California.
- Seredocha I. (2010), *Kultura organizacyjna w jednostkach administracji samorządowej i jej znaczenie (cz. 1)*, <http://samorzad.lex.pl/artukul/310> (dostęp: 23.04.2010).
- Sikorski Cz. (1999), *Zachowania ludzi w organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Steinmann H., Schreyögg G. (1995), *Zarządzanie. Podstawy Kierowania Przedsiębiorstwem. Koncepcja, funkcje, przykłady*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Stupak R.J. (1998), *Symposium on Organizational Culture: Theory, Practise and Cases*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public

- Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 2, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Wiernek B. (2000), *Kultura organizacyjna przedsiębiorstwa*, Oficyna Wydawnicza TEXT, Kraków.
- Zarębska A. (2002), *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Zdenek R. (1998), *Organizational Culture and Nonprofits*, Southern Public Administration Education Foundation INC (SPAEF), Public Administration and Management: „An Interactive Journal”, Vol. 3, No 3, <http://www.spaef.com/articleArchives.php?journal=PAM> (dostęp: 18.03.2005).
- Zgrzywa-Ziemak A. (2005), *Czynniki kształtujące zdolność uczenia się przedsiębiorstwa*, Praca doktorska, Politechnika Wrocławska, Wrocław.

