

## Kultura organizacyjna w procesie zarządzania administracją publiczną

Współczesność postawiła przed administracją publiczną nowe wyzwania. Yehezkel Dror mówi nawet o konieczności radykalnej przebudowy rządu poprzez zapewnienie odpowiednich zdolności niezbędnych do uporania się zachodzącymi przemianami, by móc wywierać dobroczynny wpływ na przyszłość<sup>1</sup>. Wiąże się to z menedżerskim podejściem do administracji publicznej i koncepcją New Public Management, czyli nowego zarządzania publicznego. Dodam tylko, że zarządzanie rozumiane jest jako proces, którego celem jest zapewnienie oczekiwanych rezultatów wynikających z działalności danej instytucji. Rozpoczyna się on od określenia efektów i zadbania o zasoby niezbędne do ich osiągnięcia<sup>2</sup>. Podstawowe założenia New Public Management zostały opisane przez Davida Osborne'a i Teda Gaeblera. Przedstawili oni dziesięć reguł, którym musi sprostać ówczesna władza publiczna, gdyż bez tego nie jest ona w stanie rozwiązywać głównych problemów współczesnego świata. Te dziesięć reguł to wytyczne dla władz kreujące nowy model administracji publicznej. Są to:

1. Władze aktywizujące. Sterowanie zamiast wiosłowania.
2. Władze w rękach społeczności. Uwłaszczenie obywateli zamiast obsługiwanie.
3. Władze konkurencyjne. Wprowadzenie zasady konkurencyjności do systemu świadczenia usług.

---

<sup>1</sup> Y. Dror, *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok 2006, s. 14–15 i 81.

<sup>2</sup> P. F. Drucker, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 39.

4. Władze kierujące się poczuciem misji. Przekształcanie organizacji kierujących się przepisami.
5. Władze zorientowane na wyniki. Finansowanie rezultatów zamiast starań.
6. Władze kierujące się interesem klienta. Zaspokajanie potrzeb klienta zamiast potrzeb biurokracji.
7. Władze przedsiębiorcze. Działanie według zasady „więcej zarabiać niż wydawać”.
8. Władze przewidujące. Zapobieganie zamiast leczenia.
9. Władze zdecentralizowane. Od struktury hierarchicznej do współdziałania i pracy zespołowej.
10. Władze nastawione prorynkowo. Wymuszanie zmian poprzez rynek<sup>3</sup>.

Ponadto kulturę organizacyjną administracji publicznej winna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość<sup>4</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne postuluje zatem wprowadzenie elementów rynkowych do administracji publicznej<sup>5</sup>. Jest to kwestia sporna, ponieważ sektor publiczny i prywatny wyraźnie się od siebie różnią. Z tego też względu zasadność stosowania tych samych metod zarządzania dla organizacji obu sektorów jest podawana w wątpliwość.

Celem moich rozważań jest ukazanie, jaką rolę spełniają poszczególne elementy kultury organizacyjnej w procesie zarządzania administracją publiczną. Nadto, w obrębie podjętej problematyki badawczej, postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy wyżej wymienione właściwości kultury organizacyjnej administracji publicznej proklamowane przez nowe zarządzanie publiczne występują w polskich urzędach jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>3</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994, s. 13.

<sup>4</sup> J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html).

<sup>5</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 57–59.

Chcąc zająć się tymi zagadnieniami, najpierw należy nadmienić, iż w literaturze przedmiotu istnieje różnorodność definicji i dowolność interpretacyjna pojęcia „kultura organizacyjna”. Według Moniki Kostery kultura organizacyjna to pewne medium życia społecznego danej zbiorowości, pozwalające jej uczestnikom na komunikowanie się oraz nadające celowość ich działaniom, doświadczeniom i wyborom<sup>6</sup>. Z kolei dla Stephena P. Robbinsa oznacza ona system znaczeń przyjmowanych przez członków organizacji umożliwiających odróżnienie tej organizacji od innych. System ten pełni rolę zbioru podstawowych cech cenionych przez organizację, które wspólnie stanowią istotę kultury organizacji<sup>7</sup>. Niemniej jednak, według mnie, najtrafniej istotę kultury w organizacji oddał Geert Hofstede, twierdząc, że jest to „zbiorowe zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej organizacji od drugiej”<sup>8</sup>.

Kultura organizacyjna, będąca efektem wieloletniego rozwoju instytucji, zasadzająca się na określonej filozofii, misji, przestrzeni fizycznej (budynki, obszary wpływów) i psychologicznej (styl zarządzania, kryteria selekcji pracowników, struktura formalna organizacji itp.), jest wartością trwałą każdej firmy i wyznacznikiem jej efektywności oraz oryginalności<sup>9</sup>.

Można wyodrębnić cztery sfery jej objawiania, tj.:

- sferę współżycia społecznego, w skład której wliczymy więzi międzyludzkie (np. wzajemne okazywanie sobie szacunku);
- sferę informacyjną obejmującą sposoby obustronnego komunikowania się członków organizacji (w tym języka wypowiedzi ustnych i pisemnych) oraz formy wymiany informacji;

---

<sup>6</sup> M. Kostera, *Współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa 2008, s. 21.

<sup>7</sup> S. P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, Warszawa 2004, s. 428–430.

<sup>8</sup> G. Hofstede, G. J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007, s. 297.

<sup>9</sup> J. F. Terelak, *Psychologia menedżera*, Warszawa 1999, s. 187.

- sferę warunków materialnych, czyli wszystkie elementy (m.in. urządzenia) pozwalające na prawidłowe działanie instytucji;
- sferę własnej osobowości wiążącą się z zaakceptowaniem odrębności każdej jednostki, jej wolności oraz dążenia do samorealizacji<sup>10</sup>.

Te cztery sfery stanowią płaszczyznę uzewnętrzniania się przejawów kultury organizacyjnej, czyli symboli, sposobów komunikowania się, rytuałów, mitów i tabu<sup>11</sup>, a także tradycji<sup>12</sup> i tzw. bohaterów – wszystkie te elementy można ująć w szerszą kategorię praktyk<sup>13</sup>. Jednak kultura fundamentalna to głębszy poziom kultury organizacyjnej składający się z założeń, wartości, norm oraz postaw poszczególnych uczestników danej organizacji<sup>14</sup>, bowiem kultura, „wchłaniając” członków danego środowiska do społecznie skonstruowanej rzeczywistości, porządkuje ich doświadczenia i działania.

Powstanie kultury organizacyjnej ma miejsce wtedy, gdy organizacja działa przez pewien czas w podobny sposób, osiągając założone cele i sukcesy, zaś jej uczestnicy uczą się pewnych wzorów postępowania, akceptują normy, które kolejne sukcesy systematycznie wzmacniają. Można to nazwać procesem idealizacji wspólnego doświadczenia<sup>15</sup>. Tworzona w ten sposób kultura jest możliwa do zaobserwowania przez jej zewnętrzne aspekty (symbole, sposoby komunikowania się, rytuały, mity czy tematy tabu). Znaczenie kulturowe tych aspektów nie jest jednak dla każdego czytelne. Założenia, normy, systemy wartości i postawy członków

---

<sup>10</sup> P. Tyrała, *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie. Zarys prakseologii*, Toruń 2001, s. 99–100.

<sup>11</sup> C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2002, s. 236.

<sup>12</sup> J. F. Terelak, *Psychologia menedżera*, Warszawa 1999, s. 187.

<sup>13</sup> G. Hofstede, G. J. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007, s. 20–21.

<sup>14</sup> C. Sikorski, *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2002, s. 237.

<sup>15</sup> P. Tyrała, *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie. Zarys prakseologii*, Toruń 2001, s. 100.

danej kultury organizacji stanowią wewnętrzne wymiary tej kultury. Ich badanie jest zadaniem trudnym, ponieważ często mają one charakter subiektywny.

W odniesieniu do administracji publicznej jej kultura organizacyjna uwarunkowana jest podstawowymi funkcjami, jakie ma spełniać owa administracja oraz specyfiką usług publicznych. Po pierwsze, jest ona utożsamiana z biurokracją, czyli z mechanicznym administrowaniem polegającym na rygorystycznym przestrzeganiu reguł, obejmującym hierarchiczność, depersonalizację, ścisłe rozgraniczenie kompetencji i obiektywizm w podejmowaniu decyzji. Po drugie, etymologicznie wyraz „administracja” oznacza służenie, czynność podporządkowaną rozkazom, co łączy się z tym, iż administracja zaspokaja potrzeby publiczne i działa w interesie publicznym. Po trzecie, zmiany społeczne w sposobie zarządzania wynikające z oczekiwań społecznych mówią o wymogu oferowania usług o wysokim poziomie jakości i satysfakcjonowania ich użytkowników<sup>16</sup>. Dlatego też istotne znaczenie pełni tutaj kultura organizacyjna interpretowana jako instrument kształtowania wizerunku urzędnika i urzędu. Co więcej, to właśnie kultura stanowi trwały punkt oparcia, który utrzymuje organizację w całości i powoduje wewnętrzną integrację zbiorowości pracowniczej dzięki:

- wspólnemu językowi i kategorii pojęciowych rozumianych przez wszystkich członków danej organizacji wypracowanych w celu szybszego i jednoznacznego porozumiewania się;
- określeniu granic danej grupy społecznej i kryteriów przyjęcia lub odrzucenia, dających poczucie przynależności i wyodrębnienia;
- wyznaczeniu zasad stratyfikacji społecznej w grupie, to znaczy określeniu reguł pozyskiwania autorytetu, sprawowania władzy organizacyjnej i relacji między przełożonym a podwładnymi,

---

<sup>16</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 13–16 i 54–55.

- zaspokojeniu potrzeb emocjonalnych koleżeństwa i przyjaźni na tle wspólnoty przekonań oraz doświadczeń społecznych<sup>17</sup>.

Kultura organizacyjna wyznacza tym samym osobowość i tożsamość urzędu. Wyraża się w zachowaniach i reakcjach urzędników, ich sądach i postawach oraz w sposobie wykonywania zadań. Jest wszechobecna, daje poczucie przynależności i modeluje stosunki międzyludzkie<sup>18</sup>.

Podsumowując, kultura organizacyjna, będąca nieopisanymi regułami gry społecznej w ramach każdej instytucji, znacząco wpływa na zarządzanie daną organizacją. Szczególnie widoczne jest to w administracji publicznej, gdzie zostały jasno określone wyznaczniki jej pozycji ustrojowej i organizacyjnej, jak również zasady jej funkcjonowania (zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada legalizmu działania, zasada podziału i równowagi władz oraz zasada decentralizacji). Z tej przyczyny kultura organizacyjna administracji publicznej wykazuje cechy wskazane w teorii biurokracji Maxa Webera, mianowicie m.in. hierarchiczność, działanie na podstawie bezosobowych przepisów i procedur<sup>19</sup>. Jednakże współcześnie termin „biurokracja” budzi negatywne konotacje, wymuszając konieczność poszukiwania alternatywnych sposobów zorganizowania sektora publicznego, a co za tym idzie wypracowania nowej kultury organizacyjnej, która powinna precyzować zrozumiały dla wszystkich system wartości uwzględniający aspekty moralne i etyczne działań danej instytucji publicznej. Kultura organizacyjna, bazująca na takich wartościach, jak: uczciwość, skuteczność, życzliwość czy odpowiedzialność, i ukierunkowana na człowieka, zarówno na pracownika, jak i klienta, jest więc ważnym elementem funkcjonowania urzędu, stanowiącym szczególne narzędzie zarządzania publicznego.

---

<sup>17</sup> A. Williams, P. Dobson, M. Walters, *Changing Culture. New Organizational Approaches*, London 1989, s. 28.

<sup>18</sup> A. Sitko-Lutek, *Kultura organizacyjna okresu transformacji*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2005, nr 12, s. 67.

<sup>19</sup> *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 28–29 i 54–55.

**Bibliografia:**

- Administracja publiczna*, red. Hausner J., Warszawa 2005.
- Dror Y., *Zdolność do rządzenia. Raport dla Klubu Rzymskiego*, Białystok 2006.
- Drucker P. F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000.
- Hofstede G., Hofstede G. J., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, Warszawa 2007.
- Kostera M., *Współczesne koncepcje zarządzania*, Warszawa 2008.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przemienić i przekształcić administrację publiczną*, Poznań 1994.
- Sikorski C., *Zachowania ludzi w organizacji*, Warszawa 2002.
- Sitko-Lutek A., *Kultura organizacyjna okresu transformacji*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2005, nr 12.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supernat.pl/artykuly/administracja\\_publiczna\\_w\\_swietle\\_koncepcji\\_new\\_public\\_management.html](http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html)
- Terelak J. F., *Psychologia menedżera*, Warszawa 1999.
- Tyrała P., *Kierowanie, organizowanie, zarządzanie. Zarys prakseologii*, Toruń 2001.
- Williams A., Dobson P., Walters M., *Changing Culture. New Organizational Approaches*, London 1989.