

Katarzyna Szymańska

Politechnika Łódzka

KULTUROWE UWARUNKOWANIA ZMIAN STRATEGII ZARZĄDZANIA W URZĘDACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Myślenie strategiczne stało się niezbędne w każdej współczesnej organizacji. Ten nowy paradygmat stanowi istotny punkt odniesienia do wyznaczenia nowych reguł strategicznego zarządzania również dla urzędów administracji publicznej. Wychodząc z założenia, że strategia organizacji oraz jej struktura, typ ludzi sprawujących w niej władzę, system kontroli i sposób funkcjonowania odzwierciedlają kulturę danej organizacji, zasadne wydaje się przedstawienie podstaw kulturowych strategii zarządzania publicznego. Koniecznością staje się zinterpretowanie elementów kultury organizacyjnej, tj. wartości, norm, postaw i wzorów zachowań obowiązujących w danym urzędzie i określenie ich wpływu na podjęte decyzje strategiczne.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, strategia, zarządzania strategiczne, urząd administracji publicznej.

1. Wstęp

Myślenie strategiczne stało się niezbędne w każdej współczesnej organizacji. Ten nowy paradygmat stanowi istotny punkt odniesienia do wyznaczenia nowych reguł strategicznego zarządzania nie tylko dla organizacji biznesowych, ale również dla urzędów administracji publicznej. Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty podstaw kulturowych uwarunkowań wyborów strategicznych dokonywanych w urzędach administracji publicznej. Ze względu na to, że kultura organizacyjna jest zdefiniowana głównie przez ludzkie wartości, przyjęto funkcję *explicite*, że ludzkie wartości kulturowe mają wpływ na określanie decyzji strategicznych w organizacjach publicznych. Zakładając, że strategia organizacji oraz jej struktura, typ ludzi sprawujących w niej władzę, system kontroli i sposób funkcjonowania odzwierciedlają kulturę danej organizacji, przedstawiono podstawy kulturowych zmian strategii zarządzania publicznego.

2. Strategia w organizacjach publicznych

Strategia w powszechnym rozumieniu to ogólne określenie relacji organizacji z otoczeniem, zasad podejmowania decyzji i tego, jak powiązane są ze sobą główne cele, zasoby i osiągnięcia organizacji. Ponieważ działania te mają zwykle charakter długofalowy, to poddając analizie zależności między strategią a kulturą organizacyjną, należy się odnieść do horyzontu czasowego przyjętej strategii. Wynika to stąd, że zachodzące wzajemne zależności między strategią a kulturą urzędów nie mają charakteru jednokierunkowego i różnią się w znaczny sposób od zakładanego przedziału czasowego przyjętych rozważań. W krótkim bowiem przedziale czasu nie zachodzi możliwość skorygowania kultury organizacyjnej, gdyż stan kultury organizacyjnej przyjmuje charakter zmiennej niezależnej, wyznaczającej strategię badanych organizacji. Natomiast już w długim odcinku czasu kultura organizacji publicznych może podlegać celowym i ukierunkowanym zmianom, które dostosują ją do wymogów pożądanej strategii. Działania te, przyjmując charakter długofalowy, skupiają się na pytaniach w rodzaju: jaka jest zasadnicza misja danego urzędu, czym uzasadnione jest jej istnienie i co może sprawić, że klienci w przypadku tych organizacji będą zadowoleni z ich usług. Misja organizacji publicznych jest określana przez akty prawne, które zarazem regulują sposób obsługi klienta, co oznacza, że działalność jednostek administracji publicznej oparta jest na określonych ustawach i wypływających z nich procedurach. Innym ważnym elementem jest cel działania.

Podstawowym celem urzędu administracji publicznej jest służenie komuś, a konkretnie samorządowi i ludności danego państwa, a nie osiągnięcie zysku, jak to jest w przypadku firm. Urzędy powinny zatem wywiązywać się ze swojej misji służenia, a więc zaspokajania potrzeb ludności – klientów na danym terenie przez wysoką jakość sposobu wykonania zadań i wysoką jakość produktów urzędu. Dlatego właśnie strategia stanowi punkt odniesienia do zmian kulturowych zachodzących w organizacjach publicznych.

Podążając w tym kierunku, można przyjąć, że strategia jest czymś pierwotnym w organizacji, a pozostałe elementy zarządzania, w tym kultura, powinny podążać za nią, wspomagając jej realizację. Kultura organizacyjna odgrywa zatem zasadniczą rolę, wskazując pracownikom, jak się zachowywać, co należy robić i co traktować priorytetowo podczas wykonywania swoich obowiązków, wypełnia luki między tym, co opisują formalne procedury i instrukcje, a tym, co się faktycznie dzieje. Kształtowanie określonych wzorców kulturowych w administracji publicznej wyznacza się kadrze kierowniczej, która dzięki swojej pozycji w strukturze organizacyjnej, posiadanych kompetencjom oraz sposobom postrzegania strategii i celów organizacji, jaką jest urząd, może kreować pożądaną kulturę organizacyjną. Kultura organizacyjna jako katalizator zmian również w urzędach wyznacza nowe oczekiwania oraz motywuje uczestników danej organizacji do podejmowania określonych działań, które stanowią podstawę oceny ich postaw i zachowań.

Jak czytamy w literaturze przedmiotu, zarządzanie strategiczne w polskich organizacjach publicznych rozwinęło się w latach dziewięćdziesiątych w samorządzie

terytorialnym oraz w systemie edukacji zarówno w szkolnictwie wyższym, jak i w oświacie, jako następstwo procesów związanych z transformacją ustrojową. Natomiast w urzędach gminnych, powiatowych i wojewódzkich duży wpływ na rozwój tej koncepcji miały zachodzące procesy integracyjne. Wynikało to z tego, że w Unii Europejskiej „budowa strategii jest niezbędnym elementem prawidłowego zarządzania każdą jednostką administracyjną, dającą niepowtarzalną szansę aktywizacji ludności lokalnej przez włączenie jej w procesy decyzyjne związane z planowanymi kierunkami rozwoju” [Kłodziński 2002, s. 127]. W związku z wymienionymi procesami zachodzi konieczność tworzenia nowych strategii dla urzędów, a zmiana strategii związana jest bezpośrednio z redefinicją organizacyjnych systemów wartości i norm kulturowych.

Tradycyjnie strategię traktuje się jako reakcję organizacji na otoczenie, co oznacza, że jeśli środowisko się zmienia, to zadaniem kierownictwa jest przeprowadzenie zmian i dopasowanie do nich strategii organizacji. Chociaż do niedawna organizacje sektora publicznego działały raczej we względnie ustabilizowanym środowisku, dzisiaj cechą charakterystyczną dla organizacji publicznych jest wchodzenie w różne procesy oddziaływań z otoczeniem i środowiskiem, w którym funkcjonują. Natężenia tych oddziaływań różnią się od wpływu wywieranego przez poszczególne elementy środowiska na daną organizację. W tym przypadku termin środowisko został odniesiony zarówno do aspektu wewnętrznego, jak i do otoczenia. Dla organizacji publicznych wyróżnia się poniższe rodzaje środowiska [Ring 1988, s. 71-75]:

- środowisko instytucjonalne, obejmujące warunki, w których funkcjonuje organizacja; wyodrębnia się w nich narodowy i globalny kontekst polityczny, prawny, ekonomiczny, kulturowy, techniczny i technologiczny, a także edukacyjny i naturalny;
- środowisko operacyjne, które bezpośrednio wpływa na organizację, grupy ludzi oraz poszczególne osoby powiązane z daną organizacją. W tym miejscu należy zaznaczyć, że środowisko to tworzą wszystkie instytucje oraz ludzie, z którymi dana organizacja wchodzi bezpośrednio w interakcje;
- środowisko wewnętrzne, obejmujące kolektywne i jednoosobowe organy zarządzające, realizatorów programów i projektów oraz kulturę organizacyjną.

Jak wynika z powyższego podziału, różnorodność oddziaływań na organizacje publiczne ze strony środowiska nie pozwala uznać strategii za prostą reakcję na otoczenie. Dodatkowo ze względu na zmiany występujące w otoczeniu pojawia się konieczność strategicznego myślenia o kulturze organizacyjnej. Według T. Petersa i R.H. Watermana tzw. doskonałe organizacje można rozpoznać po ścisłym powiązaniu kultury organizacyjnej z realizowaną strategią [Peters, Waterman 1984]. W związku z czym powyższe zależności powinno się przenosić również na obszar organizacji publicznych, zarządzanie strategiczne bowiem jest sztuką budowania i urzeczywistnienia strategii również dla organizacji publicznej. Jak wynika z powyższego podziału środowiska, można przyjąć założenie, że na podejmowane decyzje strategiczne w organizacjach publicznych ma wpływ zarówno kultura narodowa, jak

i kultura organizacyjna. Ponieważ elementy kultury są ze sobą powiązane w systemie środowiskowym, narodowe wartości kulturowe mają wpływ na określenie zachowań strategicznych w organizacji publicznej.

Tradycyjne zarządzanie strategiczne realizowanie jest na trzech głównych poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Na poziomie strategicznym rozwiązywane są problemy wynikające z przyjętej misji i wizji organizacji publicznych, czyli działania skupiające się na kształtowaniu nowej polityki zarówno państwa, jak i lokalnych jednostek organizacyjnych będących odpowiedzią na wyzwania strategiczne. Poziom taktyczny, za który odpowiada średni i wyższy szczebel zarządzania, opracowuje programy dla realizacji nowej polityki, wraz z ustaleniem długookresowych celów i zadań w zakresie wdrażania przyjętego programu zmian. Na ostatnim poziomie – operacyjnym odbywa się bieżąca realizacja zadań będących efektem dostosowania celów organizacji do zmian w jej środowisku, następuje integracja nowych form działalności urzędu z dotychczasowymi, tj. planowanie operacyjne nowych form działalności umożliwiających realizację przyjętej strategii. W związku z tym, aby decyzje strategiczne w organizacjach publicznych mogły obejmować trzy powyższe poziomy, należy wykonać działania dotyczące następujących obszarów [Kozuch 2004, s. 186]:

- sformułowanie wizji rozwoju danej jednostki – jako element łączący działania wszystkich komórek organizacyjnych i całego personelu danej jednostki administracyjnej ze współpracą między nimi a społecznością lokalną. Wizja rozwoju powinna być sformułowana w sposób zwięzły i jednoznaczny oraz powinna być znana wszystkim obywatelom i pracownikom urzędu. Prawidłowo zdefiniowana wizja rozwoju danej jednostki oraz misja pozwalają zogniskować myślenie i działania wszystkich komórek organizacyjnych oraz pobudzają pracowników do aktywnego angażowania się w działania ich instytucji;
- zdeklarowanie misji jednostki w procesie realizacji przyjętej wizji rozwoju – zadaniem dla prawidłowo sformułowanej misji jest wzbudzenie zainteresowania dla przyszłego kierunku zmian oraz stymulowanie pracowników do aktywnego angażowania się w działania danej organizacji;
- przekształcenie wizji zarówno w ogólne, jak i w szczegółowe cele działania – proces zdefiniowania celów polega na przekształceniu misji w określone działanie, co pozwala na wyznaczenie różnic występujących między stanem istniejącym a pożądanym. W procesie przekładania celów ogólnych na szczegółowe konieczne jest przepisanie odpowiedzialności za realizację celów poszczególnych funkcji oraz nasylenie danej organizacji klimatem tzw. zorientowania na cele;
- wskazanie sposobów działania (programów operacyjnych) – w tym przypadku umiejętność realizacji strategii opiera się na zdolności do wypracowania operacyjnych programów działania wraz z dostosowaniem określonych zasobów: ludzkich, rzeczowych i finansowych do każdego z wcześniej przyjętych celów;

- realizowanie strategii w sposób skuteczny i efektywny – realizacja działań strategicznych obejmuje podstawowe funkcje zarządzania, tj. organizowanie, motywowanie, nadzór, kierowanie czy budżetowanie;
- monitoring i inicjowanie zmian dostosowawczych – polega na opracowaniu i jednoczesnym posługiwaniu się systemami mierników postępu w realizacji strategii oraz zasadami realizacji celów strategii w oparciu o wynik monitoringu prowadzonego przy użyciu określonych wskaźników. Jest to warunek konieczny dla skuteczności przyjętej strategii.

Zaprezentowane obszary wyznaczają główne kierunki działań strategicznych dla organizacji publicznych na poziomie strategicznym, taktycznym i operacyjnym, których realizacja może potrwać nawet wiele miesięcy. Ponadto ważne jest dostrzeżenie, że realizacja strategii na wszystkich poziomach wymaga gruntownego przemyślenia i przeanalizowania obowiązujących przekonań i założeń leżących u podstaw działalności każdej organizacji, również publicznej. Często tradycyjne rozumienie strategii pomija istotny wpływ samych twórców strategii na jej kształt, na który wpływają ich wcześniejsze doświadczenia oraz ogólne procesy społeczne i polityczne zachodzące w organizacji.

W strategii przedstawia się całościową działalność organizacji jako celowy, zsynchronizowany i zharmonizowany sposób działania. Przyjęte strategie częściowe są podporządkowane strategii ogólnej, wynikają z niej i są zharmonizowane z innymi strategiami wycinkowymi. W organizacjach biznesowych strategia stanowi jedną z najważniejszych tajemnic firmy, niedostępną dla otoczenia. Natomiast w organizacjach publicznych cele strategiczne są dyskutowane otwarcie, a zadaniem kierownictwa tych instytucji jest bronienie ich na forum organów decyzyjnych [Venona 2001].

Z punktu widzenia zarządzania strategicznego dla organizacji wskazuje się zwykle na następujące etapy działań strategicznych: określenie strategicznej misji organizacji, ustanowienie celów strategicznych oraz zadań operacyjnych, sformułowanie planu strategicznego umożliwiającego zrealizowanie misji i celów, wdrożenie i wykonanie planu strategicznego, ocena sprawności strategicznej i dostosowanie korekcyjne. Również przy formułowaniu strategii dla urzędów administracji publicznej warunkiem koniecznym jest uwzględnienie powyższych etapów ustalania strategii. Misja jest stwierdzeniem opisującym cele organizacji oraz uzasadnieniem dla jej istnienia, czyli w przypadku jednostek sektora publicznego istniejące ustawodawstwo jest punktem wyjścia dla definicji ich misji. Funkcją misji jest wskazanie kierunku działalności organizacji wszystkim pracownikom, również tym najbardziej oddalonym od naczelnego kierownictwa w strukturze organizacyjnej, po to, aby umożliwić jednolite działanie wszystkich komórek organizacyjnych. Jednym z warunków sprawnej realizacji misji jest umiejętność jej zakomunikowania i przedstawienia odpowiednim adresatom [Banaszyk 1998]. Misja organizacji ulega konkretyzacji za pomocą celów strategicznych. Przez cele strategiczne rozumie się zbiór zamierzeń, jakie dana organizacja pragnie zrealizować. Minimalne wymagania w stosunku do nich to m.in.:

definiowanie obszaru działań, w którym organizacja mierzy swoje powodzenie, wskazywanie poziomu rezultatów, który organizacja pragnie osiągnąć. O ile jednak cele strategiczne poszczególnych przedsiębiorstw są ze sobą sprzeczne i funkcjonują w środowisku nieprzyjawnym i konkurencyjnym, to w przypadku jednostek sektora publicznego ich celem nadrzędnym jest służba obywatelom i państwu.

Podsumowując, misja opisuje mandat danej jednostki administracji publicznej do realizacji wizji rozwoju oraz nadrzędne wartości – zasady, jakimi będzie się ona kierować, podejmując działania na rzecz realizacji wizji.

3. Kultura organizacyjna a strategia urzędu administracji publicznej

W urzędach administracji publicznej istnieje jedyny w swoim rodzaju zbiór nastawień poznawczych, który można nazwać formułą strategiczną albo instrukcją działania. Jest on określony jako zespół postaw, które mogą być do pewnego stopnia rozpowszechnione (przynajmniej wśród kierownictwa) i często uważane za coś oczywistego, a które wpływają na to, jak w danej organizacji rozłożone są kompetencje i umiejętności. Formuła ta pozwoli dostrzec uczestnikom organizacji publicznych, że stanowi ona nie tylko zestaw abstrakcyjnych zasad, ale jest też w znaczny sposób przesycona kulturą danej organizacji, która zawarta jest m.in. w codziennych procedurach, systemach kontroli, mitach, symbolach i rozmaitych rodzajach struktur formalnych i nieformalnych. W związku z czym obowiązujące procedury i zwyczaje, zakorzenione głęboko w kulturze organizacji, najlepiej pozwolą zrozumieć, dlaczego sprawy w organizacji przyjmują taki, a nie inny obrót przy zastosowaniu określonej strategii. I w tym przypadku starannie przygotowana strategia może wykreować organizację lub ją zniszczyć, tak samo kultura może wykreować lub zniszczyć strategię, dlatego też przy planowaniu przyszłości organizacji należy zwracać uwagę zarówno na kulturę, jak i na strategię. Urzędy administracji publicznej mają większe szanse na osiągnięcie swoich celów, jeśli ich kultura i strategia są zgodne. Ustalenie, w jaki sposób powyższe elementy określają zdolność organizacji do wypracowywania i realizowania strategii – czyli przeprowadzenie oceny kultury organizacyjnej badanych urzędów pozwoli na ustalenie konkretnego procesu zmian strategicznych w organizacjach publicznych. Stąd zasadne jest rozpoczęcie diagnozy kulturowej organizacji publicznych od strategii zarządzania¹.

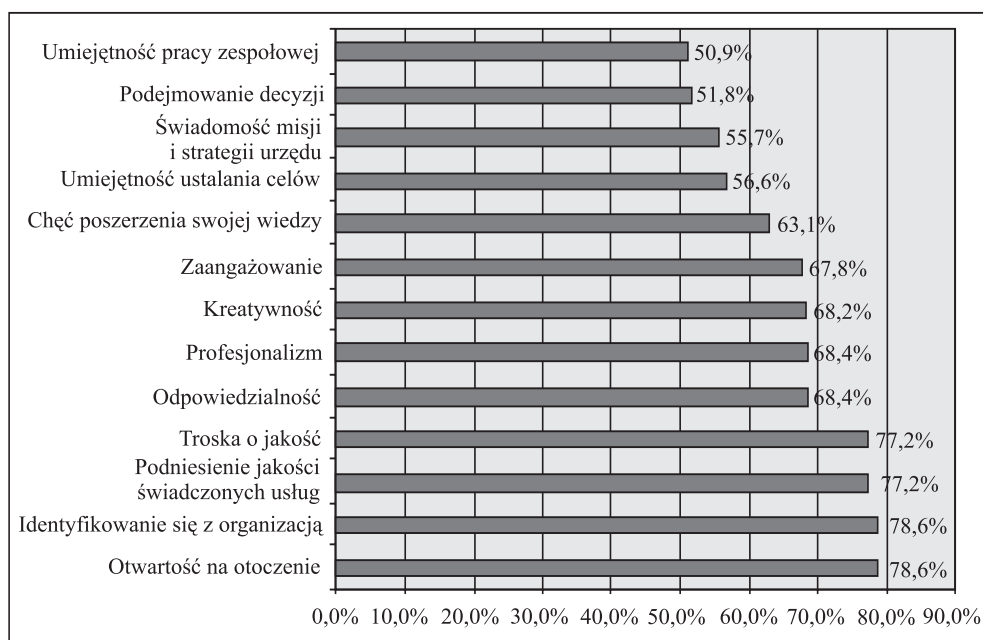
¹ Przyjęto główną definicję kultury organizacyjnej określoną przez jednego z klasyków i znawców kultury E.H. Scheina, który zinterpretował ją jako: „Zespół rozsądnych reguł postępowania, odkrytych, ustanowionych i rozwiniętych przez grupę, służących do zmagania się z problemami wewnętrznej integracji i zewnętrznym dostosowaniem, które dzięki wystarczająco dobremu działaniu wytyczają nowym członkom sposób myślenia i odczuwania w aspekcie wspomnianych problemów”. Wybór powyższej definicji był zdeterminowany względami metodologicznymi, gdyż przyjęta definicja pozwoliła na całościowe odniesienie się do kultury organizacyjnej bez wartościowania jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że postawy, wartości i wzory zachowań można potraktować na równi. Zob. [Schein 2004, s. 22].

W związku z powyższym rola strategii jako czynnika pobudzającego zmianę kultury organizacyjnej wynika z tego, że i w przypadku urzędów zmienność ich warunków działania wymusza modyfikację strategii. W tym miejscu należy podkreślić, że stosowanie koncepcji zarządzania strategicznego w organizacjach publicznych ma pewne ograniczenia, tj. każda istotna zmiana musi mieć podstawę w ustawie uchwalonej przez parlament. Ministerstwa są nadzorowane przez ministrów, którzy określają cele polityczne i formułują wytyczne przyjętej strategii dla innych jednostek organizacji publicznych.

Odnosząc się do głównego celu artykułu, jakim jest wykazanie związku między kulturą organizacyjną a jej wpływem na strategię urzędu administracji publicznej, w latach 2008-2009 przeprowadzono badania, którymi objęto jednostki samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, tj. 5 urzędów miejskich, 10 urzędów powiatowych oraz 30 urzędów gminnych województwa łódzkiego. Prezentowane poniżej dane zawierają tylko wybraną część wyników badań, na podstawie których można stwierdzić, że obszar zarządzania strategicznego stanowi dość skromne źródło wiedzy i jest mało rozpowszechniony wśród badanych urzędów, szczególnie gminnych (w ponad 54% badanych urzędów nie opracowano planu strategicznego o charakterze dokumentu hierarchizującego cele długofalowe). Z drugiej strony zauważalna jest konieczność doskonalenia funkcjonowania urzędów publicznych w oparciu o przyjętą strategię (wykazano taką potrzebę u ponad 89% badanych). Tylko nieliczne urzędy przed opracowaniem swoich strategii starają się zebrać niezbędne informacje z otoczenia dotyczące np. jakości ich usług, dostępności czy innych uwag zgłaszanych przez klientów (takie działania wykazano w 28% badanych urzędach). Dodatkowo można stwierdzić, że tradycyjna kultura organizacyjna badanych urzędów jest nasycona cechami biurokratycznymi (w ponad 79% urzędów respondenci wskazali na dominujące cechy kultury biurokratycznej, jak działanie zgodne z przepisami, konformizm, pasywność, niechęć do brania na siebie odpowiedzialności, niechęć do zmian, rutyna).

W związku z powyższym kierownicy urzędów administracji publicznej powinni posiadać niezbędną wiedzę na temat zmian koniecznych do sprawnego funkcjonowania urzędu we współczesnym świecie. Taka wiedza pozwoli im wykreować pożądane wartości, normy i wzory zachowań składające się na nową kulturę organizacyjną. Te pożądane składniki kultury organizacyjnej muszą zostać wyartykułowane przez kierowników urzędów, a następnie wprowadzone do organizacyjnego systemu kulturowego w celu przeprowadzenia niezbędnych zmian w obszarach dotyczących: relacji władzy, relacji kooperacyjnych i relacji z otoczeniem. Kierownicy muszą więc dokonać transformacji tradycyjnej kultury organizacyjnej, gdyż wartości, normy i postawy uznawane przez pracowników urzędów wynikają z konieczności odnoszenia się do aspektów prawnych, ale przede wszystkim mają swoje podłoże w biurokratycznym sposobie kierowania.

Dodatkowo respondenci – kierownicy urzędów dokonali identyfikacji i oceny najważniejszych wartości i postaw kultury organizacyjnej, które według nich są pożądane z punktu widzenia nowego podejścia do strategii (zob. rys. 1).



Rys. 1. Pożądané wartości i postawy najczęściej wskazywane przez kierowników badanych urzędów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Z danych zaprezentowanych na rys. 1 wynika, że kierownicy są w pełni świadomi wprowadzania koniecznych zmian wartości i postaw kultury organizacyjnej badanych urzędów.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, wszystkie wymienione wartości zostały bardzo wysoko ocenione przez respondentów – kierowników urzędów, co potwierdza, że dostrzegają oni konieczność przeprowadzenia zmian wartości i postaw składających się na kulturę organizacyjną, która przyczyni się do wprowadzania zmian strategicznych w badanych urzędach. Większość przemian jest wywołana presją zmian wynikających z otoczenia, jednak tylko część badanych urzędów weszła na ścieżkę tych zmian (46% badanych urzędów). Zmianie muszą ulec wymagania i oczekiwania stawiane nie tylko pracownikom urzędów, ale i kadrze kierowniczej, gdyż to ona jest odpowiedzialna za proces zmian strategicznych. Faktem staje się dostrzeżenie ścisłego związku między strategią działania, którą wyznacza urząd, a niezbędną do jej realizacji kulturą organizacyjną. Słuszne zatem jest, aby wraz ze wszelkimi zmianami natury organizacyjnej dokonywać transformacji kultury organizacyjnej. Działania te, choć nie należą do najłatwiejszych, stanowią najważniejszy aspekt zmian dla urzędów administracji publicznej w kierunku kultury przedsiębiorczej, dla której ważnym aspektem stanie się nowa filozofia myślenia strategicznego.

Literatura przedmiotu przedstawia różne typologie strategii dla organizacji publicznych, jednak należy zaznaczyć, że powstały one na podstawie doświadczeń zagranicznych, a nie polskich urzędów publicznych. Wśród typologii strategii odnoszących się do polskich organizacji publicznych na uwagę zasługują typologia odwołująca się do kodu genetycznego przedstawiona przez A.W. Nowaka. Cytując za Nowakiem, że „przyjęte strategie w sektorze publicznym służą do modyfikacji tzw. kodu genetycznego systemów publicznych”, przyjmuje się, że kod genetyczny organizacji i systemów sektora publicznego zawiera następujących pięć elementów²: zamierzenia, bodźce, struktury odpowiedzialności, strukturę władzy, kulturę organizacyjną.

Należy stwierdzić, że zachodzące zmiany w obszarze powyższych elementów są motorem napędowym zmian zachodzących w całym systemie organizacji publicznych. Zatem każdemu z powyższych pięciu elementów musi odpowiadać jedna z następujących strategii, mianowicie: strategia kształtowania rdzenia funkcjonalnego, strategia ponoszenia konsekwencji, strategia wiodącej roli klienta, strategia regulacji, strategia kształtowania kultury organizacyjnej. Przyjmuje się, że wyżej wymienione strategie można uznać za główne dla urzędów administracji publicznej, a ich zastosowanie może poprawić jakość decyzji podejmowanych przez kierowników. Niestety, dla bardzo wielu polskich urzędów jest to obszar wymagający dopiero szerszego poznania, gdyż dostrzeżenie słuszności wprowadzenia powyższych strategii leży w dużej mierze po stronie kultury organizacyjnej danego urzędu.

4. Zakończenie

Sprawnie funkcjonująca organizacja publiczna musi bez wątplenia dopasować swoją kulturę organizacyjną do przyjętej strategii rozwoju. Jest to jeden z warunków koniecznych, a proces formułowania strategii dla organizacji publicznych powinien się opierać na wcześniejszym wypracowaniu misji i wizji jednostki oraz przeprowadzeniu dogłębnej analizy samej instytucji, jak również jej otoczenia, przy uwzględnieniu przesłanek kulturowych. Zmiana strategii urzędów powinna się opierać, po pierwsze, na umiejętnym przekładaniu celów strategicznych na zadania operacyjne, a następnie na realizacji tych zadań, monitorowaniu i ocenie ich wykonania, po drugie zaś, na zmianie relacji z otoczeniem. Takie podejście przybliży tradycyjną kulturę organizacyjną urzędów w stronę nowej kultury, w której wykształcone relacje opierają się na elastycznym podejściu do problemów wszystkich klientów urzędów i świadczeniu usług o wysokim poziomie jakości. W związku z tym konieczna jest otwartość na kontakty z otoczeniem, co zmieni dotychczasową postawę w sensie ciągłej obserwacji i reagowania na zachodzące w nim zmiany, jak również pobudzi zainteresowanie i pozytywny stosunek do podmiotów znajdujących się wewnątrz

² W.A. Nowak definiuje kod genetyczny organizacji (DNA) jako zbiór tych z jej atrybutów, które są niezależne od przepływu zasobów ludzkich, informacyjnych i pracy, oraz tych z jej wartości, sposobów działania i przekonań, które kreują tożsamość organizacji. Zob. [Nowak 2000, s. 23].

urzędów. Otwartość na otoczenie jest związana z ambicjami, rozwojem, chęcią podnoszenia kwalifikacji wśród pracowników urzędów, co wyznacza im nowe postawy. Dodatkowo wspomniana otwartość na otoczenie kreuje nowy obraz orientacji na klienta.

Literatura

- Banaszyk P., *Formułowanie celów strategicznych w zarządzaniu polskimi przedsiębiorstwami*, AE w Poznaniu, Poznań 1998.
- Kłodziński M., *Znaczenie strategii rozwoju gminy w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich*, [w:] Kłodziński M., Fedyszak-Radziejowska B. (red.), *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach UE*, PAN IRWIR, Warszawa 2002.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2004.
- Nowak W.A., *Strategie rekonstrukcji sektora publicznego*, Master of Business Administration 2000.
- Peters T., Waterman R.H., *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, Warner Books, New York 1984.
- Ring P.S., *Strategic Issues*, Chicago 1988.
- Schein E.H., *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco 2004.
- Venna Y., *Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej*, „Służba Cywilna” nr 2, Warszawa 2001.

THE CULTURAL BACKGROUND OF CHANGES IN STRATEGIC MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS

Summary: The main aim of the article is to show the cultural gap between existing cultural patterns in public administration institutions and strategic management. The main hypothesis is that organizational culture influences the strategy and functioning of public administration institutions. And changes in the social and economic environment have an impact on organizational culture and the strategy of these institutions, for example globalization, transformation, and the EU accession. The most Polish public administration institutions do not recognize the necessity of introducing the modern strategy of management. The main cause of this state of affairs stems from the not always conscious fear of cultural adjustment on the part of public institution employees.