



Cechy zarządzania zmianami w organizacji publicznej

Management features of changes in public organization

Krzysztof Krukowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: kkruc@uwm.edu.pl

Maciej Zastempowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: mz@umk.pl

Streszczenie

Zdolność do ciągłej i skutecznej zmiany to jeden z kluczowych czynników niezbędnych dla przetrwania współczesnej organizacji. W przypadku organizacji publicznych zmiany są stałym elementem funkcjonowania. Podstawowym zaś czynnikiem wpływającym na potrzebę wprowadzania zmian jest system celów i wartości. Zarządzanie zmianami jest procesem ciągłego odnawiania kierunku działania, struktur i możliwości organizacji, tak aby sprostać nieustannym, zmieniającym się potrzebom klientów zewnętrznych i wewnętrznych. Zmiana jest również stałą cechą życia organizacji publicznej, a zdolność do zarządzania nią jest postrzegana jako ważna kompetencja odnoszących sukcesy organizacji i ich menedżerów. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie specyfiki zarządzania zmianami w organizacjach publicznych. W ramach procesu realizacji celu postawiono następujące pytanie badawcze: Jakie są cechy zarządzania zmianami w organizacjach publicznych? Próbę odpowiedzi oparto na analizie literatury z zakresu zarządzania zmianą w organizacjach publicznych.

Słowa kluczowe: zarządzanie zmianą, organizacja publiczna.

Abstract

The continuous and effective ability to change is treated as one of key factors necessary for the survival of a modern organization. In the case of specific organizations – such as public organizations – changes are a constant element of their functioning. Goals and values system are the basic factor influencing the need to introduce them. Change management is a process of constantly renewing a course of action, structures and capabilities of the organization in order to meet changing needs of external and internal clients. Change is also a permanent feature of a public organization life. The ability to manage this change is perceived as an important competence of successful organization and its managers. The aim of this study is to present the specificity of change management in public organizations. The following research question was posed: What are the characteristics of change management in public organizations? The answer attempt was based on the analysis of literature in the field of change management in public organizations.

Keywords: change management, public organization.

Wstęp

Zdolność do ciągłej i skutecznej zmiany jest uważana za element niezbędny do przetrwania każdej organizacji. W przypadku organizacji publicznych zmiany są stałym elementem funkcjonowania. Podstawowym czynnikiem wpływającym na potrzebę wprowadzania zmian w organizacjach, w tym organizacjach publicznych, jest system celów i wartości. Przedstawione one są w misji, którą dana organizacja publiczna spełnia wobec interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Przyjmując, że zmiany wprowadzane są przez menedżerów publicznych z potrzeby realizacji celów, należy zwrócić uwagę na to, że cele organizacji publicznej charakteryzują się niejasnością, niematerialnością, a także trudnościami w mierzeniu ich skuteczności. Ponadto kryteria wyboru celów wynikają z odpowiedzialności publicznej, transparentności oraz dążenia do zapewnienia równości społecznej. Można jednak przyjąć, pamiętając o specyfice celów publicznych, że menedżerowie organizacji publicznych wprowadzają zmiany dlatego, że działają na rzecz maksymalizacji budżetu lub kształtowania organizacji [Niskanen 1971; Dunleavy 1991]. Praktyka funkcjonowania organizacji publicznej często pokazuje, że uzasadnienie wprowadzania zmian wynika z oszczędności [Lambright 1998]. W kontekście oszczędzania należy zwrócić uwagę na sprzeczność wewnętrzną celów organizacji publicznej, wynikającą z występowania sytuacji kompromisowych pomiędzy wydajnością a otwartością na kontrolę publiczną, efektywnością a zachowaniem procedur oraz sprawiedliwością społeczną a wymaganiami politycznych grup nacisku.

Następnymi przyczynami wprowadzania zarządzania zmianami w sektorze publicznym jest nacisk interesariuszy na poprawę wydajności i jakości świadczenia usług [Kuipers i in. 2014, s. 1]. Reasumując, powody wprowadzania zmian w organizacjach publicznych wynikają z potrzeby: maksymalizacji budżetu, kształtowania organizacji, wprowadzania oszczędności oraz poprawy wydajności i jakości usług. Należy zwrócić uwagę na to, że każdy z tych powodów można zapisać jako cel. Niezależnie od tego, jakie są przyczyny zarządzania zmianami, wydaje się, że jest to stały element krajobrazu organizacji publicznych [Coventry, Nutley 2001, s. 164]. Ma to swoje odzwierciedlenie w literaturze dotyczącej zarządzania w sektorze publicznym [Kickert 2014; Kuipers i in. 2014; Schmidt, Groeneveld, van de Walle 2017; Andrews, Esteve 2015].

W literaturze tej można również spotkać stwierdzenia, że organizacje publiczne ze względu na tradycyjny, biurokratyczny charakter dobrze radzą sobie z rutynowymi problemami, ale są niezdolne do radzenia sobie z nowościami i zmianami [Lam 2004, s. 118]. Zjawisko takie dotyczy organizacji publicznej, która funkcjonuje, opierając się na tradycyjnym modelu zarządzania publicznego. W przypadku organizacji funkcjonujących zgodnie ze współczesnymi teoriami zarządzania publicznego można stwierdzić, że jest to twierdzenie nie do końca trafne. Organizacje te funkcjonują, opierając się na podejściu przedsiębiorczym, i jednym z ich podstawowych działań jest zmiana na potrzeby odbiorcy usług. Należy podkreślić, że nowi przywódcy organizacji publicznych muszą brać na siebie odpowiedzialność za realizację celów i zadań, ale – co również jest ważne – potrafią wprowadzać i zarządzać zmianami [Austen-Tynda 2009, s. 252-254].

Zmianę można zdefiniować jako każdą modyfikację w organizacji lub w jej funkcjonowaniu [Oliński, Krukowski, Zastempowski 2014, s. 16]. Bardziej szczegółowo zmiana jest definiowana jako trwała korekta i modyfikacja struktur społecznych organizacji, stosunków międzyludzkich, zmiana postaw, sposobów produkcji, technologii. To świadome i celowe działanie polegające na przejściu organizacji ze stanu obecnego do stanu odmiennego [Walkowiak 2002, s. 105]. Barbara Kożuch zmianę określa jako świadome i celowe działanie, polegające na przejściu organizacji ze stanu obecnego do stanu innego, jednoznacznie odmiennego [Kożuch 2004, s. 117-118]. Należy podkreślić, że zmiana powinna posiadać charakter celowy i pożądaną przez menedżera. W przypadku organizacji publicznej zmianę można zdefiniować jako modyfikację struktur, metod pracy lub celów. Zmianę w organizacji publicznej postrzega się również jako stopień, w jakim osiągnięty został wyznaczony cel.

Zarządzanie zmianami jest procesem ciągłego odnawiania kierunku działania, struktur i możliwości organizacji, aby sprostać nieustannie zmieniającym się potrzebom klientów zewnętrznych i wewnętrznych [Moran, Brightman 2001, s. 111].

W literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania publicznego można spotkać się z dwoma podstawowymi poglądami dotyczącymi tego obszaru. W pierwszym przypadku brak jest rozróżnienia pomiędzy zarządzaniem zmianą w organizacjach biznesowych i publicznych [Steward, Kringas 2003; Klarner, Probst, Soparnot 2008]. Autorzy prezentujący takie poglądy nie wskazują cech wyróżniających procesy zarządzania zmianą w organizacjach publicznych od tych występujących w sektorze biznesowym. W drugim przypadku podkreśla się różnicę pomiędzy specyficznymi cechami występującymi w poszczególnych typach organizacji [By, Macleod 2009; Robertson, Seneviratne 1995]. Pogląd ten jest zgodny z wieloma badaniami w tym zakresie w subdyscyplinie zarządzania publicznego [Hood 2005, s. 95-97; Rusaw 2007, s. 347-361]. Wskazują one na istotne różnice w zarządzaniu organizacjami publicznymi i biznesowymi. Pogląd ten został przyjęty w niniejszym opracowaniu jako podstawa dalszych badań źródłowych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się pięć podstawowych obszarów, które wykorzystywane są do zidentyfikowania cech związanych z procesami zmian i ich wdrażaniem w organizacjach publicznych. Są to: kontekst, treść, proces, wyniki i przywództwo [Kuipers i in. 2014; Schmidt i in. 2017]. Pierwsze cztery czynniki zostały zidentyfikowane przez Andrew M. Pettigrewa, Richarda W. Woodmana i Kima S. Cameroną [2001, s. 697-713], a przywództwo zostało dodane przez Bena S. Kuipersa i współpracowników [Kuipers i in. 2014, s. 11-12]. Na rolę przywództwa jako cechy charakterystycznej dla procesu zarządzania zmianą w sektorze publicznym zwracali uwagę również Sergio Fernandez i David W. Pitts [2007, s. 325-328].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie specyfiki zarządzania zmianami w organizacjach publicznych. W ramach realizacji celu postawiono pytania badawcze: Jakie są cechy zarządzania zmianami w organizacjach publicznych? Przeprowadzono również analizę literatury z zakresu zarządzania zmianą w organizacjach publicznych.

1. Kontekst jako cecha wyróżniająca zarządzanie zmianami w organizacjach

Kontekst jako cecha wyróżniająca zarządzanie zmianami w organizacjach publicznych odnosi się do ich środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Kontekst związany ze środowiskiem zewnętrznym dotyczy otoczenia. Poprzez otoczenie organizacji publicznej można rozumieć uwarunkowania i wzajemne zależności pomiędzy czynnikami znajdującymi się poza organizacją, a mającymi wpływ na jej funkcjonowanie, jak również poddającymi się jej wpływowi [Krukowski 2016, s. 44]. Szczególne znaczenie w procesie zarządzania zmianą posiada otoczenie polityczne, ponieważ menedżerowie publiczni odpowiadają pośrednio lub bezpośrednio przed organami władzy publicznej. Powoduje to, że w procesie zarządzania zmianą menedżerowie mogą przywiązywać mniejsze znaczenie do kryteriów ekonomicznych na rzecz kryteriów prawno-politycznych. Na tej podstawie można stwierdzić, że w organizacjach publicznych otoczenie prawne stanowi jeden z najważniejszych czynników mających wpływ na procesy zmian. Do pozostałych podstawowych elementów otoczenia, które warunkują funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego, można zaliczyć [Rainey 2009, s. 91]:

- warunki technologiczne,
- warunki ekonomiczne,
- demograficzne cechy społeczeństwa,
- warunki ekologiczne,
- warunki kulturowe.

Analizę kontekstu wprowadzania zmian w organizacji publicznej można również rozpatrywać poprzez relacje, jakie zachodzą na płaszczyźnie organizacja-otoczenie. Relacje te można wyjaśnić na gruncie teorii interesariuszy [Kożuch 2004, s. 99]. Interesariuszami mogą być ludzie – pracownicy, menedżerowie, dostawcy, klienci (użytkownicy usług organizacji publicznych) – i organizacje, które mają udziały w realizacji celów organizacji. Do interesariuszy organizacji publicznych zaliczyć się również: obywatele, podatników, odbiorców usług, administrację publiczną, pracowników, związki zawodowe, grupy interesu, partie polityczne, organizacje sektora finansowego i biznesowego. Jednym z obszarów wyróżniających procesy zarządzania zmianą w organizacjach publicznych jest tworzenie i wdrażanie innowacji. Według Petera F. Druckera organizacje publiczne mają większe trudności we wdrażaniu innowacji, niż organizacje biznesowe [Drucker, Maciarello 2008, s. 172-173]. Wynika to z trzech zjawisk:

1. Pracownicy organizacji publicznej są wynagradzani na podstawie „budżetu”, a nie na podstawie wyników osiągniętych przez organizację. Poprzez „sukces” w instytucji publicznej rozumie się zwiększenie budżetu, a nie uzyskiwane wyniki. Każda próba pozbycia się zbędnych działań i nakładów wiąże się zatem ze zmniejszeniem oferowanych usług publicznych. Powoduje to, że tracą one rangę i prestiż.
2. Oferowanie usług zależy od wielu czynników. W biznesie, który sprzedaje swoje produkty na rynku, muszą zaspokoić potrzeby – tylko albo aż – konsumenta. Pozostali interesariusze tego typu organizacji, czyli akcjonariusze,

pracownicy, społeczności, mają znaczenie wtórne. Ale w organizacjach publicznych zadowoleni muszą być wszyscy, a na pewno nie mogą oni zrażać do siebie interesariuszy, począwszy od wyborców, a na politykach kończąc.

3. Instytucje publiczne istnieją po to, aby zadowolili wszystkich interesariuszy. Oznacza to, że postrzegają swoją misję jako powinność, a nie jako poddany ocenie kosztów i korzyści rachunek ekonomiczny. Organizacje biznesowe zawsze szukają innego podziału tych samych zasobów w celu uzyskania wyższej wydajności. W instytucjach publicznych nie ma czegoś takiego jak wyższa wydajność. W rzeczywistości w przypadku, gdy nie powiodło się osiągnięcie celów, oznacza to jedynie, że należy zwiększyć nakłady.

Kontekst wewnętrzny wynika z tego, że organizacje publiczne i biznesowe różnią się również stopniem nastawienia na skuteczność (poziom osiągnięcia celu) i efektywność działania [Berman 2006, s. 7-9]. Skuteczność zwykle największe znaczenie ma w sektorze publicznym, efektywność zaś w biznesowym. Podmioty publiczne wyróżniają się również większym nastawieniem na sprawiedliwość w podejmowanych działaniach [Schroeder, Tears, Jordan 2005, s. 496], por. tabela 1.

Tabela 1. Cechy funkcji organizacji publicznej

Funkcja organizacji	Cechy organizacji publicznej
Podejmowanie decyzji	Wewnątrz struktury często autokratyczne; na poziomie legislacyjnym demokratyczne.
Komunikacja i strategia	Bardzo ustrukturalizowane i uzależnione od wewnętrznych reguł.
Zarządzanie zasobami ludzkimi	Zróznicowane w zależności od tego, czy pracownik został zatrudniony w wyniku wyborów, mianowania czy też drogą tradycyjnych metod rekrutacji.
Zaopatrzenie materiałowe	W większości wypadków długoterminowe kontrakty nie zawsze skutkujące maksymalną efektywnością.
Zarządzanie finansami	Bardzo uzależnione od konkretnego poziomu w strukturze i od uwarunkowań prawnych. Brak konsekwencji powodujący częste nieporozumienia.
Marketing	Brak konkurentów lub niewielka ich liczba powoduje brak działań marketingowych. W niektórych wypadkach działania marketingowe skierowane są do różnych grup interesariuszy.

Źródło: opracowanie na podstawie [Białas 2008, s. 31].

2. Treść zmian w organizacjach publicznych

Treść zmian odnosi się do tego, co się zmieniło w organizacji. W tym szczególnie do strategii, systemów i struktury organizacji [Kuipers i in. 2014, s. 2]. Typowe zmiany w tym zakresie dotyczą wprowadzania w organizacjach publicznych nowych procesów, systemów i procedur. Zmiany te obejmują przykładowo wprowadzenie nowych systemów księgowych, mierników wydajności, technologii informatycznych (IT) lub e-administracji. Treść zmian odnosi się również do aspektów związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Wynika to

z tego, że wydatki na personel stanowią zwykle znaczną część budżetu organizacji publicznej [Holzer, Lee, Newman 2003, s. 44]. Dlatego też menedżerowie publiczni często postrzegają politykę kadrową przez pryzmat poszukiwania oszczędności, poprzez redukcję zatrudnienia, zamrożenie płac lub outsourcing personalny.

Treść zmian w organizacjach publicznych wynika również z wprowadzania innowacji [Borins 2002, s. 467] oraz reorganizacji [Boyne 2006, s. 379-380]. Skupiają się one na zmianach czynników behawioralnych, takich jak kultura i klimat organizacyjny. Jako przykład w literaturze przedstawione są badania w sektorze publicznym w Nowej Zelandii, w ramach których stwierdzono, że zasady i procedury odgrywają jedynie drugorzędną rolę w poprawie funkcjonowania organizacji publicznych, a menedżerowie publiczni powinni skupić się na wynikach zmian w kulturze organizacyjnej [Parry, Proctor-Thomson 2003, s. 377]. W literaturze wyróżnia się również treść zmian związaną ściśle z różnymi obszarami reformatora publicznego [Christensen, Pallesen 2001, s. 179]. W większości przypadków zmiany te są opisane pod względem treści reformy lub zmian polityk w skali całego sektora publicznego.

3. Proces zmian

Proces zmian w organizacjach publicznych może przebiegać zgodnie z linearną progresją poprzez kolejne etapy [Armenakis, Stanley, Feild 1999; Kotter 1995]. Jednak w praktyce proces ten rzadko przebiega w tak prosty, liniowy sposób [Amis, Slack, Hinings 2004, s. 16]. John P. Kotter [1996, s. 21] zaproponował rozbudowany, ośmioetapowy model procesu wprowadzania zmian:

1. Uświadomienie pilności zmiany.
2. Budowa zespołu wdrażającego zmiany.
3. Stworzenie wizji zmiany.
4. Informowanie o celach zmiany.
5. Upełnomocnienie do działania.
6. Osiągnięcie szybkich sukcesów.
7. Konsolidowanie zysków i dalsza zmiana.
8. Utrwalenie zmiany w kulturze.

W odniesieniu do procesu projektowania zmian w sektorze publicznym zwykle zakłada się, iż będzie to działanie rozłożone w czasie. Według Francesco Longo [2008, s. 17-18] proces implementacji zmian przebiega według następujących etapów:

1. Konferencje i warsztaty mające na celu systematyzację i rozszerzenie wiedzy na temat obszaru zmiany.
2. Badania ewaluacyjne do analizy sytuacji decyzyjnej.
3. Budowanie grupy poparcia, sojuszy (politycznych, menedżerskich, pracowniczych, opinii publicznej) w kwestiach, które podlegają zmianie.
4. Opracowanie technicznego projektu zmian.
5. Szkolenie i coaching;
6. Pierwsze eksperymentalne, pilotażowe wdrożenie.
7. Pierwsze oceny, silne wsparcie i zachęty dla innowatorów.
8. Rozpowszechnianie i wzrost wskaźnika wdrożenia.
9. Ocena i ponowne przemyślenie potrzeb związanych ze zmianą.

We wprowadzaniu zmian w organizacjach publicznych można również wykorzystać podejście oparte na procesach. Istotne w nim jest to, że organizacje publiczne są bardziej formalne i wykazują mniejszą autonomię oraz kontrolę nad procesem podejmowania decyzji dotyczących zmian [Rainey, Pandey, Bozeman 1995, s. 567; Dennis, Carte, Kelly 2003, s. 34]. Istotne dla realizacji procesów jest również to, że w wielu wypadkach organizacja publiczna nie może swobodnie zmienić sposobu dostarczania świadczonych usług, ponieważ wpływ na to mają przepisy prawa. Ogranicza to swobodę procesu decyzyjnego menedżerów publicznych w zakresie zmiany. Według Ariego Halamichi [1995, s. 335-338] o odmienności orientacji procesowej organizacji biznesowej i publicznej świadczy po pierwsze to, że organizacja publiczna mniej akceptuje radykalne zmiany, a po drugie, że ma ona mniejszą kontrolę nad procesem (np. może być ograniczona w swym działaniu przez inną część organizacji lub przepisy prawa).

Zarządzanie procesowe w sektorze publicznym może być postrzegane jako podejście do zarządzania zmianą, które ma zastosowanie w ciągłym doskonaleniu organizacji (np. ciągłe zmiany procedur organizacyjnych), jak również może być wykorzystywane w perspektywie wprowadzenia w organizacjach zmian systemów informatycznych oraz ich implementacji. Koncepcją zarządzania procesowego, która integruje radykalną metodę usprawniania procesów biznesowych (*Business Process Reengineering*) i bardziej progresywną metodę ciągłego doskonalenia procesów z odpowiednią technologią informatyczną (*Business Process Redesign*), jest *Business Process Change* (BPC) [Stemberger, Jaklic 2007, s. 222-223]. To zbiór inicjatyw organizacyjnych nastawionych na poprawę i projektowanie procesów w celu sprawniejszego funkcjonowania administracji publicznej poprzez zmianę relacji między zarządzaniem, technologią, strukturą organizacyjną a kapitałem ludzkim.

Istotne we wprowadzaniu w administracji publicznej koncepcji BPC jest – podobnie jak BPR – zidentyfikowanie różnic pomiędzy organizacją publiczną i biznesową. Coraz częściej podkreśla się, że różnice te w przypadku zarządzania opartego na procesach zacierają się. Odbiorcy usług publicznych, podobnie jak usług biznesowych, w dążeniu do zaspokajania swoich potrzeb oczekują podobnych standardów. A od menedżerów publicznych wymaga się działań optymalizujących koszty funkcjonowania oraz orientacji proklienckiej, czyli tego samego co od menedżerów organizacji biznesowych. Należy jednak zwrócić uwagę na odmienną organizację publicznych mającą istotny wpływ na zarządzanie zmianami procesów w organizacji. Organizacje te mają unikatową kulturę organizacyjną, realizują zadania wynikające z potrzeb społeczeństwa (często zakres jest im narzucany przez prawo), a menedżerowie publiczni oraz urzędnicy mają wyższą odpowiedzialność prawną i polityczną, która może ograniczać ich swobodę decyzyjną [Krukowski 2016, s. 118].

4. Wyniki zmian

Czwartą cechą są „zamierzone lub niezamierzone, pozytywne lub negatywne” wyniki zmian [Kuipers i wsp. 2014, s. 12]. Poprawę lub pogorszenie wyników funkcjonowania postrzegać

można jako merytoryczne rezultaty wdrożenia zmiany, które mogą być zamierzone lub niezamierzone, pozytywne lub negatywne. W przypadku identyfikowania wyników zmian można spojrzeć na nie z punktu widzenia koncepcji: wejście – działanie – wyjście – wynik. Z punktu widzenia zmian planowych ustalanie ich wyniku zaczyna się od identyfikacji obecnej (niepożądananej) sytuacji [Rainey 2003 s. 366]. Następnie tworzy się obraz (pożądany) sytuacji w przyszłości. W przypadku planowanych podejść do zmiany wyniki są planowane z wyprzedzeniem. Natomiast w przypadku podejścia do wyników opartych na pojawiających (wyłaniających) się zmianach poszczególna zmiana wyników nie jest wcześniej określana. Wyniki pojawiają się i są definiowane jako sama zmiana. W związku z tym w planowanych podejściach do zmian wyniki są określane z góry, podczas gdy w podejściach opartych na pojawiających się zmianach wyłaniają się one w trakcie procesu zmiany. W przypadku zmian pojawiających się trudniej jest ocenić sukces zmiany z góry. Dlatego też menedżerowie publiczni, zamiast być biernymi obserwatorami zmian pojawiających się, powinni – podobnie jak w planowanym podejściu do zmiany – ułatwiać procesy zmian [Higgs, Rowland 2005, s. 125]. Tradycyjne kryteria wyników zmian obejmują przetrwanie lub rozwój (np. wzrost rentowności). Ponadto Achilles A. Armenakis i Arthur G. Bedeian [1999, s. 295] dokonali oceny zmian organizacyjnych za pomocą kryteriów afektywnych i behawioralnych. W organizacjach publicznych podkreśla się często znaczenie wartości jako wyniku zmian [Kuipers i in. 2014]. Wśród uniwersalnych wartości wpływających na wyniki zmian, którymi powinny charakteryzować się organizacje publiczne, wymienia się [Rainey 2009, s. 91]:

- w grupie kompetencji – wydajność, skuteczność, efektywność, czasowość, niezawodność, wiarygodność oraz racjonalność);
- w grupie reagowania – odpowiedzialność, legalność, przestrzeganie i szacunek dla prawa, reagowanie na potrzeby społeczne, przestrzeganie norm etycznych, uczciwość, równe traktowanie, bezstronność, otwartość na kontrolę zewnętrzną oraz krytykę z zewnątrz.

5. Przywództwo

Kolejny czynnik – przywództwo – ma wpływ na zarządzanie zmianą [Higgs, Rowland 2005, s. 126-128]. Znaczenie przywództwa w zarządzaniu zmianami zostało podkreślone przez różnych autorów, np. [Kotter 1996; Fernandez, Rainey 2006, s. 173]. Malcolm Higgs i Deborah Rowland [2005, s. 126-128] badając przywództwo w zakresie zmian organizacyjnych, rozróżnili trzy kategorie zachowań przywódczych. Po pierwsze, zachowania kształtujące odnoszą się do tego, jak liderzy próbują kształtować zachowanie. Drugim aspektem przywództwa są zmiany kadrowe. Menedżerowie mogą wykorzystać zmiany kadrowe, aby przekonać pracowników, że zmiany są nieuniknione. Ostatnim aspektem przywództwa jest tworzenie zdolności, np. zatrudnianie zewnętrznych konsultantów. Obecnie zwraca się uwagę na potrzebę działań innowacyjnych i ryzykownych ze strony menedżerów organizacji publicznych. Przywódcy organizacji publicznych muszą brać na siebie odpowiedzialność za realizację celów i zadań, ale – co też waż-

ne – potrafią wprowadzać i zarządzać zmianami. W literaturze można spotkać kilka poglądów na przywództwo organizacji publicznych charakterystycznych dla zarządzania zmianami [Austen-Tynda 2009, s. 252-254]. *Przywództwo transformacyjne* wynika z pojęcia zmiany. Działanie przywódcy w tej koncepcji skupia się na tworzeniu zmian oraz kultury w organizacji. Cechami tych przywódców jest nastawienie na osiąganie celów w długim terminie i etyczność działania. Drugą koncepcją jest *przywództwo przedsiębiorcze* opierające się na idei innowacyjności i wyjścia naprzeciwko oczekiwaniom interesariuszy. W tej koncepcji przywódcy mają polityczny zmysł do zdobywania zwolenników w organizacji, jak również poza nią.

Podsumowanie

Zdolność do ciągłej i skutecznej zmiany jest uważana za niezbędną dla przetrwania każdej organizacji. Zostało to powszechnie uznane za istotny czynnik zdolności sektora biznesowego do osiągnięcia i utrzymania przewagi konkurencyjnej. W przypadku organizacji publicznej zmiany pozwalają na wytworzenie zdolności do wytwarzania stałej wartości dla odbiorców usług. Na podstawie przeprowadzonej analizy literatury można się zgodzić z poglądem, że zmiana jest zjawiskiem wielopoziomowym i wielopłaszczyznowym, co wskazuje na potrzebę omawiania różnic między organizacjami sektora publicznego i prywatnego w tym obszarze [Rusaw 2007, s. 348].

We wszystkich przedstawionych powyżej obszarach można wyodrębnić cechy wyróżniające zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych. Należy podkreślić, że istotne z punktu widzenia dalszych badań jest wskazanie w poszczególnych obszarach czynników sukcesu. Na podstawie dokonanej analizy można stwierdzić, że wśród wymienionych cech najistotniejsze wydają się te związane z kontekstem zewnętrznym zmian oraz przywództwem. Menedżerowie publiczni posiadają kluczowe role w inicjatywach usprawniania procesów wewnętrznych oraz świadczenia usług. Po pierwsze, mogą być bezpośrednio zaangażowani w podejmowanie decyzji o tym, czy należy rozpocząć zmianę i jakie środki na to przeznaczyć. Po drugie, powinni skupić się na zintegrowaniu wysiłku na inicjatywach związanych z wprowadzaniem zmian. W przypadku kontekstu zewnętrznego trzeba zwrócić uwagę na otoczenie polityczne i prawne. W obszarze przywództwa najistotniejszą cechą menedżerów publicznych wydaje się przygotowanie do zmian pracowników. Należy jednocześnie pamiętać, że menedżerowie organizacji publicznych są ograniczeni w procesach zmian przez kontekst polityczny.

Podsumowując, można stwierdzić, że zmiana jest stałą cechą życia organizacji publicznej, a zdolność do zarządzania nią jest postrzegana jako podstawowa kompetencja odnoszących sukcesy organizacji i ich menedżerów.

Literatura

- Amis J., Slack T., Hinings C.R., 2004, *The Pace, Sequence, and Linearity of Radical Change*, „Academy of Management Journal”, vol. 47, no. 1.
- Andrews R., Esteve M., 2015, *Still Like Ships That Pass in the Night? The Relationship Between Public Administration and Management Studies*, „International Public Management Journal”, vol. 18, no. 1.

- Armenakis A.A., Bedeian A.G., 1999, *Organizational change: A review of theory and research in the 1990's*, „Journal of Management”, vol. 25, no. 3.
- Armenakis A.A., Stanley G.H., Field H.S., 1999, *Paradigms in Organizational Change: Change Agent and Change Target Perspectives*, [w:] R.T. Golembiewski (red.), *Handbook of Organizational Behavior*, Marcel Dekker, New York.
- Austen-Tynda A., 2009, *Przywództwo w organizacjach publicznych*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Berman E.M., 2006, *Performance and productivity in public and non-profit organizations*, M.E. Sharpe Armonk, New York-London.
- Białas T., 2008, *Interesariusze w procesie strategicznego zarządzania organizacją publiczną*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, nr 10.
- Borins S., 2002, *Leadership and Innovation in the Public Sector*, „Leadership & Organization Development Journal”, vol. 23, no. 8.
- Boyne G.A., 2006, *Strategies for Public Service Turnaround: Lessons from the Private Sector?*, *Administration & Society*, vol. 38, no. 3.
- By R.T., Macleod C. (eds), 2009, *Managing Organizational Change*, [w:] „Public Services. International Issues”, Challenges and Cases, Routledge, London, New York.
- Christensen J.G., Pallesen T., 2001, *Institutions, Distributional Concerns, and Public Sector Reform*, „European Journal of Political Research”, vol. 39, no. 2.
- Coventry H., Nutley S., 2001, *Change Management*, [w:] C. Aulich, J. Halhigan, S. Nutley (eds), *Australian Handbook of Public Sector Management*, Allen and Unwin, Crow's Nest.
- Dennis A.R., Carte T.A., Kelly G.G., 2003, *Breaking the rules: success and failure in groupware-supported business proces reengineering*, „Decision Support Systems”, vol. 36.
- Drucker P.F., Maciariello J.A., 2008, *Management*, HarperCollins, e-books.
- Dunleavy P., 1991, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Fernandez S., Pitts D.W., 2007, *Under what conditions do public managers favor and pursue organizational change?*, „The American Review of Public Administration”, vol. 37, no. 3.
- Fernandez S., Rainey H.G., 2006, *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, „Public Administration Review”, vol. 66, iss. 2.
- Halamichi A., 1995, *Re-engineering and public management: some issues and considerations*, „International Review of Administrative Sciences”, vol. 61.
- Higgs M., Rowland D., 2005, *All changes great and small: Exploring approaches to change and its leadership*, „Journal of Change Management”, vol. 5, iss. 2.
- Holzer M., Lee S.-H., Newman M.A., 2003, *Best Practices in Managing Reductions in Force: Lessons Learned from the Australian Public Service Reform*, „Review of Public Personnel Administration”, vol. 23, no. 1.
- Hood C., 2005, *The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society”, vol. 20, no. 2/3.
- Kickert W., 2014, *Specificity of Change Management in Public Organizations: Conditions for Successful Organizational Change in Dutch Ministerial Departments*, „American Review of Public Administration”, vol. 44, no. 6.
- Klarner P., Probst G., Soparnot R., 2008, *Organizational change capacity in public services: The case of the world health organization*, „Journal of Change Management”, vol. 8, no. 1.
- Kotter J.P., 1995, *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*, „Harvard Business Review”, vol. 73, no. 2.
- Kotter J.P., 1996, *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.
- Kożuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Krukowski K., 2016, *Kulturowe uwarunkowania dojrzałości procesowej organizacji publicznej*, UMK, Toruń.
- Kuipers B.S., Higgs M., Kickert W., Tummers L., Grandia J., Van der Voet J., 2014, *The management of change in public organizations: A literature review*, „Public Administration”, vol. 92, no. 1.
- Lam A., 2004, *Organizational innovation*, [w:] Fagerberg J., Mowery D., Nelson R. (eds.), *Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- Lambright W.H., 1998, *Downsizing Big Science: Strategic Choices*, „Public Administration Review” vol. 58, no. 3.
- Longo F., 2008, *Managing public reforms effectively: a strategic change management approach*, [w:] Longo F., Cristofoli D. (red.), *Strategic Change Management in the Public Sector*, John Wiley and Sons.
- Moran J.W., Brightman B.K., 2001, *Leading organizational change*, „Career Development International”, vol. 6, no. 2.
- Niskanen W., 1971, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, New York.
- Oliński M., Krukowski K., Zastempowski M., 2014, *Zmiana gospodarcza. Postrzeganie z perspektywy lokalnego przedsiębiorstwa*, Stowarzyszenie Warmińsko-Mazurska Klinika Biznesu, Olsztyn.
- Parry K.W., Proctor-Thomson S.B., 2003, *Leadership, Culture and Performance: The Case of the New Zealand Public Sector*, „Journal of Change Management”, vol. 3, iss. 4, s. 376-399.
- Pettigrew A.M., Woodman R.W., Cameron K.S., 2001, *Studying Organizational Change and Development: Challenges for Future Research*, „Academy of Management Journal”, vol. 44, no. 4.
- Rainey H.G., 2003, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Rainey H.G., 2009, *Understanding and Managing Public Organizations*, John Wiley & Sons, San Francisco.
- Rainey H.G., Pandey S., Bozeman B., 1995, *Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape*, „Public Administration Review”, vol. 55, no. 6.
- Robertson P.J., Seneviratne S.J., 1995, *Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector*, „Public Administration Review”, vol. 55, no. 6.
- Rusaw A.C., 2007, *Changing Public Organizations: Four Approaches*, „International Journal of Public Administration”, vol. 30, no. 3.
- Schmidt E., Groeneveld S., Van de Walle S., 2017, *A change management perspective on public sector cutback management: towards a framework for analysis*, „Public Management Review”, vol. 19, no. 10.
- Schroeder M., Tears R.S., Jordan M.H., 2005, *Organizational culture in public sector organizations. Promoting change through training and leading by example*, „Leadership & Organization Development Journal”, vol. 26, no. 6.

Stemberger M.I., Jaklic J., 2007, *Towards E-government by business process change – A methodology for public sector*, „International Journal of Information Management”, vol. 27.

Steward J.P., Kringas P., 2003, *Change Management-Strategy and Values in Six Agencies from the Australian Public Service*, „Public Administration Review”, vol. 63, no. 6.

Walkowiak R., 2002, *Zarządzanie zmianą*, [w:] Niedzielski E. (red.), *Podstawy zarządzania. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn.