

*Marek Czerski\**

## SPECYFIKA KOMUNIKOWANIA ZMIANY W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

**Z a r y s t r e ś c i:** Na podstawie analizy podstawowych elementów zagadnień zmiany organizacyjnej i komunikacji, autor starał się opisać specyfikę procesu wprowadzania zmiany w jednostkach sektora finansów publicznych oraz roli komunikacji w tymże procesie. Artykuł składa się z trzech rozdziałów. Dwa pierwsze rozdziały stanowią opis zmiany organizacyjnej oraz procesu komunikacji. Trzeci rozdział zawiera opis uwarunkowań komunikowania zmiany w organizacjach oraz charakterystykę transformacji organizacyjnej w jednostkach sektora finansów publicznych.

**S ł o w a k l u c z o w e:** komunikacja, zarządzanie zmianą, zarządzanie publiczne

**K l a s y f i k a c j a J E L:** H89

### WSTĘP

Istotą istnienia wszelkiego rodzaju organizacji jest osiągnięcie przez nie założonych celów. Zadania stawiane przed podmiotami gospodarczymi będą różnić się od zadań instytucji sektora finansów publicznych, które z kolei będą odmienne od celów jednostek sektora pozarządowego. Pomimo zdefiniowania różnych celów każda z organizacji, dąży do osiągnięcia sukcesu w ich realizacji. Ponieważ organizację należy traktować jako „system otwarty, który funkcjonuje i istnieje dzięki otoczeniu i w nim” [Urbanowska-Sojkin i in., 2007, s. 17], skuteczność zarządzania opiera się na właściwym wykorzystaniu wewnątrz organizacji uwarunkowań zewnętrznych. Środowisko, w którym funkcjonują dzisiejsze organizacje w żadnej mierze nie można określić mianem stabilnego. Globalizacja, postęp technologiczny, rosnąca konkurencja, czynią otoczenie organizacji niezwykle turbulentnym. Zmienność otoczenia scharakteryzował H.I. Ansoff [1985, s. 58], który przedstawił ją jako następstwo

---

\* Adres do korespondencji: Marek Czerski, Akademia Muzyczna im. F. Nowowiejskiego w Bydgoszczy, ul. J. Słowackiego 7, 85-001 Bydgoszcz, e-mail: [mczerski79@gmail.com](mailto:mczerski79@gmail.com);

intensyfikacji występowania czterech zjawisk: złożoności otoczenia, intensywności otoczenia, szybkości zmian zachodzących w otoczeniu oraz odmienności występujących w otoczeniu zdarzeń w stosunku do wcześniej zaobserwowanych. Dostosowanie metod kierowania organizacją do zmian zachodzących w jej otoczeniu staje się pierwszoplanowym wyzwaniem dla menadżerów, a szybkość adaptacji do nowych warunków stanowić może o sukcesie bądź porażce przedsiębiorstwa czy instytucji. Właśnie dlatego współczesna nauka zarządzania bardzo dużą rolę kładzie na zagadnienie zarządzania zmianą.

## ZMIANA ORGANIZACYJNA

Turbulentność otoczenia prowadzi do konieczności wprowadzania zmian w organizacjach. Definiując zmianę jako celowe i świadome działanie polegające na przejściu organizacji z jednego stanu w inny, jednoznacznie odmienny [Kozuch, 2009, s. 224], można określić, że zmiana stanowi reakcję organizacji na bodźce, które pojawiają się zarówno wewnątrz jak i na zewnątrz organizacji. Istotną charakterystyką zmiany jest jej dualizm. Każda przemiana organizacji składa się z procesu i treści. Te dwa elementy wzajemnie się przenikają i uzupełniają nadając sens oraz kształt przeprowadzanym zmianom [Mikołajczyk, 2011, s. 10]. Pogląd ten podzielił również J. Skalik oddzielając aspekt rzeczowy (wprowadzenie czegoś nowego) od aspektu czynnościowego, który oznacza proces dochodzenia do nowego stanu [1996, s. 158]. Dualizm zmiany wyraża się również w funkcjonowaniu dwóch modeli zmiany [Walas-Trębacz, 2009, s. 31-33]:

- Modelu tradycyjnego, utożsamiającego zmiany jako przejście od jednego stanu równowagi do kolejnego,
- Modelu zintegrowanego, postrzegającego zmianę jako kierowanie permanentnym stanem nierównowagi przedsiębiorstwa.

Z przedstawionego powyżej podziału wynika również dwojakié podejście do zarządzania zmianą. W pierwszym przypadku zarządzanie zmianą traktowane jest jako specyficzna metoda zarządzania, natomiast w drugim ujęciu zarządzanie zmianą to interdyscyplinarny przedmiot, wykorzystujący teorię, metody i techniki zarządzania oraz pokrewne gałęzie wiedzy takie jak np. psychologia, czy socjologia [Bartnicki, 1998, s. 9].

Zmiana może być postrzegana przez pryzmat kryzysu organizacji, ze względu na złamanie dotychczas obowiązującego stanu. Swoim zakresem zmiana, podobnie jak kryzys, może obejmować zarówno zjawiska ekonomiczne, jak również społeczne, techniczne oraz organizacyjno-prawne [Urbanowska-Sojkin, 2003, s. 18]. Teoria pola sił K. Lewina charakteryzuje zmianę jako zachowanie wynikające z działania dwóch przeciwstawnych grup czynników – hamujących

zmianę (strach, nawyki, normy grupowe, samozadowolenie) oraz czynników stymulujących (wynalazki, konkurencja, potrzeba zmian np. oszczędności) [Machaczka, 1998, s. 24]. Wzajemne oddziaływanie tych dwóch sił w organizacji, powoduje, że przeprowadzenie zmiany w przedsiębiorstwie prowadzi do zakłócenia w sferze stosunków międzyludzkich, komunikacji, przywództwa oraz w całości funkcjonowania organizacji [Sobka, 2014, s. 10]. Linie podziału może stanowić definicja kryzysu C. F. Hermanna, który stwierdził, iż ... *kryzys w organizacji zagraża najważniejszym wartościom organizacji, charakteryzuje się ograniczoną ilością czasu, w którym mogą zostać podjęte działania zaradcze oraz jest nieoczekiwany i nieprzewidywalny*. [Hermann, 1963, s. 64 za Dębicka, 2015, s. 12]. Definicja ukazuje zmiany organizacyjne jako sposób wychodzenia z kryzysu. Zmiany pozwalające na przewyciężenie problemów organizacji powinny dotyczyć istotnych problemów, mieć głęboki i powszechny charakter, a także być możliwym do zaobserwowania wynikiem celowych działań, przeprowadzonych w określonym czasie [Czerska, 2011, s. 11].

Niezależnie od sposobu postrzegania zmiany teoretycy zarządzania są zgodni co do klasyfikacji czynników wywołujących zmiany. Przed wszystkim czynniki te dzielą się na zewnętrzne i wewnętrzne. Do wewnętrznych czynników wymuszających zmiany w organizacji zalicza się zasoby materialne i niematerialne przedsiębiorstwa ze szczególnym uwzględnieniem kapitału społecznego organizacji, stylu zarządzania oraz kulturą organizacyjną. Kolejnymi przyczynami zmian są struktury organizacyjne (formalne i nieformalne) oraz funkcjonujące w organizacji systemy – informatyczne, telekomunikacyjne, czy produkcyjne. Jako czwarty czynnik wewnętrzny – o skłonności organizacji do zmian decyduje również strategia przedsiębiorstwa [Sobka, 2014, s. 17].

Zewnętrzne czynniki zmian dzielą się na przemiany dotyczące następujących obszarów:

- psychologiczne,
- społeczne,
- kulturalne,
- polityczne,
- ekonomiczne,
- technologiczne [Kozuch, 2011, s. 224-225].

Cz. Zając uzupełnił tę listę o ekologię, jako element pojawiający się zarówno w przepisach prawnych jak również bardzo silnie oddziałujący na wszystkie pozostałe sfery przemian [2006, s. 19].

Oddzielną kwestię stanowią rozważania nad przyczynami konieczności ciągłego wprowadzania zmian. Model przedsiębiorstwa w ciągłym ruchu [Masłyk-Musiał, 2003, s. 15-16] wymusza na organizacjach działanie niejednokrotnie nieracjonalne, oparte wyłącznie na przesłankach a nie rzetelnych analizach. Dodatkowo mogą działać tutaj czynniki subiektywne związane z niezaspokojonymi

aspiracjami uczestników organizacji (kadry kierowniczej), które nadmiernie rozbudowane mogą być zgubne dla organizacji [Michalak, 2010, s. 313].

Dla przedstawienia specyfiki komunikowania zmiany niezbędne staje się przedstawienie typologii zmiany. Wieloaspektowość zmian przejawia się w mnogości i różnorodności jej podziałów. Pierwszym kryterium jest sam sposób klasyfikacji zmian – jednowymiarowy lub wielowymiarowy. Różnica polega na doborze ilości cech, które stanowią o podziale zmiany. Do najczęściej opisywanych w literaturze modeli dwuwymiarowych należą modele L. Floppa'a oraz D. A. Nadlera, opisujące zależności pomiędzy czasem wprowadzenia zmiany a jej zasięgiem. Natomiast jednowymiarowa klasyfikacja wprowadza następujące kryteria podziału:

- źródło wprowadzenia zmiany (zmiana dobrowolna / narzucona),
- cel wprowadzenia zmiany (zmiana zachowawcza / rozwojowa),
- strategia wprowadzania zmiany (zmiana nakierowana na ludzi / strukturę / technologię),
- charakter zmiany (zmiana innowacyjna / adaptacyjna),
- sposób przeprowadzenia zmiany (adaptacyjny / antycypacyjny),
- zakres zmian ( adaptacyjne / innowacyjne),
- zasięg zmian ( kompleksowe / częściowe),
- skutek wprowadzenia zmiany ( zmiana pozytywna / neutralna / negatywna),
- dynamika zmiany ( ewolucyjna / rewolucyjna),
- relacja firmy z rynkiem (zmiana liniowa / geometryczna / kwantowa / metamorfoza),
- treść zmiany (zmiana funkcjonalna / strukturalna),
- rodzaj zmiany ( zmiana jakościowa / ilościowa),
- rozmiar zmiany (zmiana strategiczna / operacyjna).

Mnogość klasyfikacji ukazuje jak złożonym jest pojęcie zmiany organizacyjnej. Analogicznie, w literaturze przedmiotu przedstawianych jest wiele sposobów osiągnięcia sukcesu podczas wprowadzania zmiany. Wydaje się, że pierwotnym modelem jest model zaprezentowany przez K. Lewina w 1947r. Trójfazowy model równowagi zakłada występowanie trzech podstawowych faz w procesie zmiany organizacyjnej:

- rozmrożenie,
- zmiana właściwa,
- zamrożenie [Clarke, 1997, s. 104].

Powyższe fazy mogą być różnie określane – rozmrożenie nazywane jest okresem planowania, przygotowania, zmiana to okres wdrożenia, działania, natomiast zamrożenie jest związane z oceną i utrwaleniem zmian. Zgodnie z prezentowanym nazewnictwem poszczególne etapy procesu zmiany dotyczą działań organizacyjnych. W fazie rozmrożenia następuje identyfikacja potrzeby zmiany i zaangażowanie pracowników w jej proces, faza działania to okres

kształtowania się nowych wzorców zachowań, procedur. Ostatni etap zamiany organizacyjnej ma zapobiec powrotowi organizacji do starych wzorców.

Złożona rzeczywistość gospodarcza oraz specyfika organizacji doprowadziły do sytuacji, w której na bazie trójfazowego modelu powstało wiele różnorodnych modeli wprowadzania zmiany. W poniższym artykule zaprezentowany został subiektywny wybór modeli procesu zmian, którego głównym założeniem było ukazanie wieloaspektowości zmiany organizacyjnej a nie przedstawienie pełnego spektrum kryteriów podziału. Rozpatrując zarządzanie zmianą jako proces kierowania przedsiębiorstwem można wyróżnić następujące etapy:

- etap strategiczny, określający potrzebę i kierunek wprowadzenia zmiany,
- etap planowania,
- etap realizacji (zarządzanie projektem wdrażania zmian) [Dziekoński, Jurczuk, 2009, s. 78].

Innym sposobem skutecznego wprowadzania zmiany jest model zaprezentowany przez R. Wendta obejmujący następujące fazy:

- określenie dojrzałości organizacji do zmiany,
- przygotowanie się do wdrożenia zmiany (analiza sytuacji wyjściowej, planowanie działań, opracowanie wizji, komunikowanie idei zmiany),
- realizacja,
- tworzenie i wdrożenie (ewentualna korekta planów w oparciu o szeroki zakres komunikacji, informacji zwrotnej oraz przewyciężanie oporu wobec zmian),
- szkolenia,
- synchronizacja i kompatybilność działań pomiędzy poszczególnymi obszarami [Wendt, 2010, s. 42-79].

Powyższy zbiór działań stanowi rozwinięcie modelu zmiany planowanej R. J. Bullock'a i D. Batten'a, którzy opisali cztery fazy procesu zarządzania zmianą organizacyjną:

- badanie,
- przygotowanie,
- wdrożenie,
- integracja [Zarębska, 2002, s. 79].

Ostatnim z prezentowanych modeli zmiany organizacyjnej jest model zbieżności D. Nadlera i M. Tushmana. Przedstawiciele nurtu systemowego nauki o organizacjach, postrzegali organizację jako zbiór współzależnych podsystemów, który z otoczenia na wejściu pobiera zasoby by przekształcać ja na wyjściu w działania. W modelu procesu transformacji organizacja składa się z czterech podsystemów:

- pracy,
- ludzi,
- organizacji formalnej,

– organizacji nieformalnej [Grzesiuk, 2007, s. 250-251].

Według tych autorów skuteczność wprowadzania zmiany zależy w głównej mierze od skupienia uwagi na równomiernym wdrażaniu zmiany we wszystkich czterech komponentach oraz ich korelacji. Pogląd ten zdaje się potwierdzać również R. W. Griffin, który postuluje, aby zmiana organizacyjna dotyczyła wszystkich aspektów działania organizacji – struktur i schematów, technik i operacji oraz ludzi [2005, s. 416].

Zarządzanie zmianą organizacyjną w dużej mierze zależy od samej zmiany. W zależności od jej zasięgu, intensywności czy czasu niezbędnego do jej wprowadzenia wykorzystywane są różne techniki zarządzania. Charakter zmiany z założenia prowadzi do poprawy warunków (zarówno wewnętrznych jak również zewnętrznych) funkcjonowania organizacji. Jeśli proces ten odbywa się przy równoczesnym podniesieniu efektywności działania organizacji możemy mówić o doskonaleniu organizacji. W ramach koncepcji doskonalenia organizacji można wyróżnić dwie grupy strategii zarządzania zmianą. Są to strategie zmian zorientowane kulturowo oraz strategie zmian zorientowane techniczno-strukturalnie. W ramach pierwszej grupy strategii zmianie podlegają wzorce zachowań, obowiązujące w organizacji normy, druga grupa strategii wprowadzania zmian koncentruje się na relacjach organizacji z otoczeniem oraz związku systemów technicznych z systemami społecznymi. Kiedy zmiana ma charakter systemowy wówczas wykorzystywane są techniki zbliżone do TQM, a sama transformacja traktowana jest jako „produkt”. Dla zmian przeprowadzanych w sposób ewolucyjny właściwą techniką zarządzania jest benchmarking lub koncepcja organizacji uczącej się, natomiast przy większej intensywności przeprowadzania zmian stosuje się techniki takie jak: outplacement, outsourcing, reengineering, czy lean management [Kozuch, 2011a, s. 241-246].

Każda dokonywana transformacja żywego organizmu, jakim bez wątpienia jest organizacja, wywołuje liczne napięcia i prowadzi do powstawania konfliktów. Zadaniem kadry kierowniczej danej jednostki jest niwelowanie tych napięć i wygaszanie konfliktów. Nadrzędną techniką stosowaną do osiągnięcia tego celu jest komunikacja. W dalszej części artykułu przedstawione zostaną podstawowe cechy procesu komunikacji oraz bariery wprowadzania zmian w organizacji i sposoby ich przewycięzania za pomocą skutecznej komunikacji.

## KOMUNIKACJA W ORGANIZACJI

O fundamentalnym znaczeniu komunikacji dla instytucji może świadczyć jedna z definicji organizacji. Według Ch. Bernarda organizacja to „system świadomie skoordynowanych działań lub sił dwu lub więcej ludzi” [Bielski, 2002, s. 30]. Dla koordynacji niezbędna jest komunikacja. Komunikowanie pozwala na

harmonizację procesów zachodzących we wszystkich podsystemach organizacji, a dostarczając właściwą informację we właściwym czasie, pozwala instytucji na realizację jej celów. Komunikowanie jest również powiązane z podstawowymi funkcjami zarządzania. Według J. Stankiewicz komunikacja stanowi niezbędny element planowania, organizowania, motywowania i kontroli [Stankiewicz, 2006, s. 15-16]. Komunikację w organizacji należy rozpatrywać w dwóch wymiarach wewnętrznym i zewnętrznym jako komunikację w organizacji oraz komunikację organizacji z otoczeniem.

Komunikowanie w organizacji opiera się na czterech czynnikach: formalnych kanałach komunikacji, strukturze władzy w organizacji, specjalizacji zadań oraz własności informacji. Pierwszy z czynników - formalne kanały komunikacji stanowią oficjalnie uznane w organizacji sposoby komunikowania się – okólniki, zebrania, raporty. Ich wpływ na skuteczność komunikowania się w organizacji przejawia się poprzez ograniczanie swobodnego przepływu informacji oraz wydłużanie drogi informacji w miarę rozbudowy organizacji. Zbliżony wpływ wywiera także struktura władzy, dzięki której określona jest zarówno forma jak i kierunek przekazu. Specjalizacja zadań pozwala na udrożnienie kanałów komunikacji w ramach grup zajmujących się podobnymi problemami. Własność informacji jest czynnikiem, który również ogranicza swobodę komunikacji w organizacji – osoby posiadające specjalistyczną wiedzę niechętnie dzielą się nią z innymi pracownikami [Stoner i in., 2001, s. 515-516].

Komunikowanie w organizacji przybierać może formę komunikacji werbalnej bądź niewerbalnej, najczęściej pisemnej. Każda z form ma swoje wady i zalety, w związku z czym wybór któregoś z rodzajów zależy od konkretnej sytuacji, z jaką spotyka się menadżer w organizacji. Komunikacja werbalna daje kierownikowi natychmiastową informację zwrotną, jest łatwa i szybka w użyciu, z drugiej jednak strony rodzi niebezpieczeństwo niedokładności przekazu, dlatego wybierana jest gdy informacja ma charakter osobisty, nierutynowy lub zwięzły. Kiedy informacja jest bezosobowa, rutynowa i długa, wówczas potrzeba większej dokładności przekazu i zazwyczaj utrwalenia na nośniku. Do tego rodzaju przekazu stosujemy komunikację pisemną. Stosując tę formę kierownik musi się liczyć z większym nakładem pracy niezbędnym do jej przygotowania oraz brakiem natychmiastowego sprzężenia zwrotnego [Griffin, 1999, s. 558-560].

Komunikacja wewnątrz organizacji odbywa się w różnych kierunkach. W przypadku komunikacji pionowej mamy do czynienia z przekazem informacji „z góry w dół” (doradzanie, wydawanie poleceń, informowanie) oraz „z dołu do góry” (sprawozdania, prośby o decyzje). Komunikacja horyzontalna znajduje swoje zastosowanie podczas kontaktów współpracowników, członków jednego zespołu. Jest ona niesformalizowana i w głównej mierze służy do koordynacji pracy. Komunikacja pozioma stanowi również kanał przekazywania informacji,

który może być wykorzystywany przez kierowników do przekazania komunikatów dla załogi z pominięciem oficjalnych kanałów, co znacząco skraca czas dostarczenia informacji. Istotną cechą nieformalnej komunikacji jest budowanie więzi, dzięki którym wzrasta zadowolenie pracowników [Kurpiński, 2004, s. 116-117]. Szczególnym przypadkiem komunikacji wewnątrz organizacji są negocjacje, czyli wzajemne oddziaływanie dwóch lub większej liczby oponentów za pomocą dostępnych kanałów komunikacji zmierzające do wspólnego rozwiązania konfliktu. Organizacje, jako zhierarchizowane systemy złożone z ludzi, działające pod presją czasu, w warunkach konkurencji i niedoboru zasobów, podlegają bardzo silnym napięciom. Do głównych zadań menadżerów należy łagodzenie i zapobieganie konfliktom wewnątrz organizacji. Wykorzystywane w tym celu negocjacje postrzegane są zarówno jako technika komunikacji jak i specyficzna forma komunikowania się wewnątrz organizacji [Stoner i in., 2001, s. 521].

Jeżeli mianem otoczenia organizacji określa się *wszystko to, co znajduje się na zewnątrz niej, poza jej granicami i oddziałuje na nią* [Kozmiński, Piotrowski, 2002, s. 33], wówczas należy przyjąć, że środowisko funkcjonowania generuje dla organizacji specyficzne warunki do rozwoju. W zależności od ukierunkowania tych uwarunkowań, organizacja może postrzegać zdarzenia zachodzące w otoczeniu jako szanse bądź zagrożenia. Dlatego też niezwykle istotnym czynnikiem sukcesu instytucji jest komunikacja organizacji z otoczeniem, dzięki której organizacja wysyła i otrzymuje informacje [Kozuch, 2011, s. 105]. Sprawna wymiana informacji z podmiotami zewnętrznymi zapewnia osiągnięcie celów organizacji. Dodatkowo wpływa na budowanie wiarygodności i prestiżu organizacji w otoczeniu. Jedną z form komunikacji organizacji z otoczeniem jest public relations, które jest określane jako *zaplanowane i celowe wysiłki w celu stworzenia i utrzymania dobrych stosunków i wzajemnego zrozumienia pomiędzy organizacją i jej otoczeniem* [Black, 2003, s. 14]. Pomimo funkcjonowania osobnych działów PR, należy pamiętać, że kluczową rolę w procesie komunikacji zewnętrznej odgrywać będą pracownicy mający bezpośredni kontakt z interesariuszami organizacji, między innymi klientami, dostawcami, sponsorami, organami kontroli, czy jednostkami nadzorującymi.

Komunikacja w organizacji pełni cztery podstawowe funkcje:

- informacyjna (proces komunikowania nastawiony na przekaz komunikatów),
- motywacyjna (przekazywanie zachęt do osiągnięcia różnego rodzaju celów),
- kontrolna (przekaz informacji dotyczących obowiązków poszczególnych osób, grup względem siebie w organizacji),
- emotywna (zaspokajanie psychospołecznych potrzeb ludzkich) [Robbins, 2001, s. 129].

Wymienione powyżej funkcje realizowane są poprzez stosowanie różnego rodzaju kanałów (środków, technik) komunikacji, które agregowane są zgodnie z celem ich wykorzystania w następujących grupach: środki związane z przekazywaniem informacji, środki związane z komunikacją bezpośrednią i stosunkami międzyludzkimi oraz środki wpływające na kształtowanie obrazu firmy w oczach pracowników. Pierwszą grupę stanowią środki niezbędne do sprawnego przepływu informacji, ale nie wymagające bezpośredniego kontaktu. Do grona tych środków zalicza się m.in. media drukowane, elektroniczne i audiowizualne oraz wszelkiego rodzaju skrzynki: pomysłów, skarg, zażaleń. W ramach drugiego zbioru kanały komunikacji skupiają się na dostarczaniu treści niezbędnych do kształtowania właściwych stosunków pracowniczych i delegowania uprawnień. Wykorzystane środki zarówno formalne (procedury, pisma, zebrania pracownicze) jak również nieformalne (komunikacja osobista, nieformalne zebrania, briefingi) wskazują, że ten typ komunikacji powinien opierać się na szczerym, regularnym i dwustronnym przekazywaniu informacji. Ostatnia grupa środków wykorzystywanych w komunikacji, stanowi zestaw technik najszerzej wykorzystywanych przez działy PR organizacji. Mają one za zadanie kształtowanie pozytywnego obrazu firmy w oczach pracowników jak i jej otoczenia. Charakterystycznymi dla tej grupy technikami będą: jednolity system identyfikacji wizualnej, konkursy dla pracowników i ich rodzin, działalność charytatywna na rzecz społeczności lokalnej, drzwi otwarte firmy czy inne imprezy okolicznościowe [Olsztyńska, 1999, s. 32].

Zarówno wprowadzanie zmian organizacyjnych, jak również proces komunikowania w organizacji napotyka na różnego rodzaju opory. Teoretycy zarządzania opracowali liczne modele, działania pozwalające skutecznie przeprowadzić transformację czy też udrożnić system komunikacji. Opis występujących barier oraz sposobów radzenia sobie z nimi w zestawieniu ze specyfiką sektora finansów publicznych stanowić będzie treść kolejnego rozdziału.

## KOMUNIKOWANIE ZMIANY W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

Proces komunikacji jest prawdopodobnie, obok planowania, najważniejszym elementem wprowadzania zmian organizacyjnych. Kompleksowość zagadnienia zmiany organizacyjnej oraz jej wpływ na funkcjonowanie organizacji, powodują, że porozumiewanie się w procesie wdrażania zmian organizacyjnych posiada swoją specyfikę.

Czynnik ludzki w każdym projekcie i organizacji stanowi największą siłę, ale również najbardziej niepewne ogniwo procesu. W przypadku zmiany organizacyjnej, przejście z jednego stanu równowagi w inny wywołuje u pracowników uzasadnione obawy, które przekładają się na opór względem zmiany. Opór

przed zmianą, spadek zaangażowania i utrata zaufania do organizacji stanowią główną przyczynę niepowodzenia we wprowadzaniu zmian. Za główny czynnik wzmacniający negatywne efekty zmian uznaje się brak właściwej komunikacji [Adamska, 2013, s. 27]. Efektywnym sposobem niwelacji tego problemu i osiągnięcia trwałych i nieodwracalnych zmian jest zastosowanie otwartego dwukierunkowego stylu komunikacji [Filipowicz, 1998, s. 18]. Wzrost zaangażowania pracowników w proces zmian zostanie osiągnięty, kiedy podwładni poznają cel zmiany i go zaakceptują. W związku z powyższym konieczna jest silnie ukierunkowana działalność informacyjna połączona z konsultacjami i szczerą diagnozą sytuacji [Adamska, 2013, s. 27-30]. W podobnym tonie wypowiadają się R. E. Quinn oraz R.W. Griffin postulując odpowiednio metody: mówienia, wymuszania i uczestnictwa oraz uczestnictwa, edukacji i komunikowania się oraz ułatwiania jako optymalne strategie wprowadzania zmiany [Sobka, 2014, s. 64-65].

W zależności od przyjętego stylu zarządzania zmianą stosowane są różne style komunikowania. S. Clarke wyróżnił 4 style komunikowania zmian, utożsamiając ich nazwy z typem osobowości postaci pełniących główną rolę w procesie zmian: rzemieślnik, ciekawski, bohater i strateg. W prezentowanym zestawieniu styl stratega zapewnia skuteczność komunikowania zmian, dzięki stosowaniu otwartości, sprzężeń zwrotnych i rzetelnemu informowaniu o wizji zmian pracowników oraz podmiotów zewnętrznych [Clarke, 1997, s. 205-216].

Komunikowanie zmian powinno być procesem zaplanowanym i kompleksowym, angażującym pracowników, którzy mają możliwość wnoszenia korekt do istniejących rozwiązań [Winkler, 2015, s. 122]. Rozpatrując zarządzanie zmianą w kontekście zarządzania projektem, możemy wyróżnić proces zarządzania komunikacją w projekcie, który zabezpiecza działania mające zapewnić terminowe opracowanie danych i przekazanie ich do właściwych komórek. W ramach procesu komunikacji w projekcie wyróżnione zostały cztery fazy: planowanie komunikacji (określenie podmiotów, formy i częstotliwości komunikacji), dystrybucję informacji (dostarczanie odpowiednim osobom informacji we właściwym czasie), sprawozdawczość wyników (gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o wynikach projektu) oraz zamknięcie administracyjne polegające na weryfikacji i dokumentacji wyników przedsięwzięcia w celu formalnej akceptacji [Wróbel, 2007, s. 125-128].

Specyfika funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie komunikacji i wprowadzania zmiany przejawia się w kilku elementach. Należy tutaj zauważyć, że działania jednostek zmierzające ku „urynkowieniu” jednostek administracji państwowej bądź samorządowej wykonywane są bardzo mozolnie. Dlatego też wytyczne wprowadzone przez kontrolę zarządczą oraz New Public Management będą traktowane ciągle jako postulaty do realizacji. Pierwszą istotną różnicą pomiędzy sektorem państwowym a prywatnym jest postrzeganie informacji. Przedsiębiorstwa traktują informację (wiedzę)

jako zasób, w oparciu o który są w stanie budować przewagę konkurencyjną nad rywalami. Jednostki sektora finansów publicznych są zobligowane do udostępniania informacji. Wynikiem czego jest nacisk na właściwe gromadzenie i archiwizowanie informacji, a nie ich przetwarzanie na wiedzę i wykorzystywanie w praktyce. Kolejną specyfiką funkcjonowania organizacji publicznych jest brak nastawienia na efektywność funkcjonowania. Skuteczność przegrywa z realizacją procedur. Ze względu na brak rynkowego podejścia (brak widma likwidacji), znacznie trudniej jest argumentować konieczność przeprowadzenia transformacji. Powiązaniem z powyższym zagadnieniem jest brak wydajnych struktur organizacyjnych. Rozbudowane, przestarzałe struktury, z częstokroć niejasnym podziałem obowiązków, utrudniają realizację sprawnego procesu komunikacji. Wysoki stopień sformalizowania i sproceduralizowania stosunków służbowych w instytucjach państwowych powoduje, że niewykorzystywany jest nieformalny kanał komunikacji. W zakresie zarządzania zmianą wyróżnić można dwie charakterystyki: brak lidera zmiany oraz stosunek do zmiany. Brak konieczności utrzymania się na konkurencyjnym rynku (przychody pozyskiwane na rynku usług edukacyjnych dla uczelni państwowych, czy rynku usług medycznych dla szpitali stanowią zaledwie wycinek mały wycinek w corocznym, finansowanym centralnie budżecie jednostki), znacząco ogranicza skłonność organizacji do wprowadzania zmian (brak kultury zmian). Transformacje wprowadzane w tych jednostkach mają zazwyczaj charakter zmian narzuconych, co wzmagą zjawiska oporu przed zmianą. Dodatkowo polityczny charakter jednostek nadzorujących sprawia, że nie zawsze zmiana nie jest akceptowana przez kierownictwo jednostek, która mają ją wdrożyć. Przykładem takiej sytuacji jest, trwająca od dekady, reforma szkolnictwa wyższego. Wymienione wcześniej: nieefektywność działania, nadmierny proceduralizm i biurokracja, czy brak wyraźnych bodźców do pobudzenia konkurencyjności i upolitycznienie niektórych decyzji, prowadzą do stwierdzenia, że obsada stanowisk kierowniczych w jednostkach finansów publicznych bywa często przypadkowa. Kierownik danego szczebla posiada tylko autorytet formalny przez co nie może zjednać pracowników do proponowanej idei. Sytuacja ta powoduje, że w większości organizacji publicznych zmiana przeprowadzana jest bez lidera zmiany, czyli osoby osobą odpowiedzialnej za realizację wizji zmiany.

## PODSUMOWANIE

Turbulentne środowisko funkcjonowania sprawiło, że jednym z najbardziej pożądanych aspektów organizacji jest jej elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających warunków otoczenia. Proces adaptacji organizacji do zmieniającego się otoczenia określany jest mianem zmiany organizacyjnej. Teoretycy zarządzania dokonali szczegółowej klasyfikacji zmian organizacyjnych, tworząc

modele zarządzania procesem transformacji. Każdy z modeli istotną rolę w osiągnięciu sukcesu wdrażania zmiany przypisywał właściwej komunikacji. Skuteczny proces informowania, przekonywania i angażowania pracowników do wprowadzenia zmian według badaczy stanowi kluczowy czynnik osiągnięcia trwałej zmiany organizacyjnej. Za najbardziej skuteczny model porozumiewania się podczas zarządzania zmianą uznano otwarty, dwukierunkowy system komunikacji.

Charakterystyka jednostek sektora finansów publicznych, które pomimo licznych zabiegów legislacyjnych, ciągle pozostają daleko od rynkowego modelu instytucji postulowanego w doktrynie New Public Management, tworzy specyficzne uwarunkowania wdrażania zmian. Po pierwsze zmiany dokonywane w sektorze finansów publicznych są zazwyczaj zmianami narzuconymi, w związku z czym spotykają się ze znacznym oporem nawet w samych władzach jednostek. Kolejną cechą zarządzania zmianą w instytucji publicznej jest konieczność mierzenia się z niewydolnymi strukturami, niedrożnymi kanałami komunikacji i rozbudowanymi procedurami, które w znacznym stopniu ograniczają efektywność działań. Dodatkowo brak kultury organizacyjnej nastawionej na zmiany oraz niemerytoryczny tryb wyboru kierownictwa powoduje, że jednostki sektora finansów publicznych wdrażają zmiany bez lidera zmiany.

Podsumowując należy zadać pytanie, czy wprowadzenie trwałej zmiany w jednostce sektora finansów publicznych, chociaż nie poddawane presji ze strony konkurentów, ale obarczone licznymi utrudnieniami natury formalnej, nie stanowi większego wyzwania dla menadżera od zarządzania zmianą w sektorze prywatnym.

## LITERATURA

- Adamska K., (2013), *Rola komunikacji w procesie planowanych zmian organizacyjnych*, Zarządzanie Zasobami Ludzkimi 2/2013.
- Bielski M., (2002), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Black S., (2003), *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Bratnicki M., (1998), *Zarządzanie zmianami w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Clarke L., (1997), *Zarządzanie zmianą*, Wydawnictwo Gebethner i S-ka, Warszawa.
- Czerska M., (2011), *Przełomy w zarządzaniu. Zarządzanie zasobami ludzkimi*, TNOiK, Toruń.
- Dębicka A. H., (2015), *Zarządzanie sytuacją kryzysową w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.
- Dziekoński K., Jurczuk A., (2009), *Zarządzanie zmianą w procesach inicjatyw klastrowych*, [w:] Wasiluk A. (red), *Nowoczesne podejście do zarządzania organizacjami.*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Filipowicz G., (1998), *Motywowanie podczas zmian*, Personel 1/1998.
- Griffin R. W., (1999), *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Grzesiuk K., (2007), *Modele procesu zmian*, Roczniki Nauk Społecznych KUL, 3 Ekonomia i Zarządzanie, Lublin.

- Koźmiński A. K., Piotrowski W., (2002), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Kożuch B., (2009), *Nauka o organizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa.
- Kożuch B., (2011), *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Wyd. UJ, Kraków
- Kurpiński R., (2004), *Podstawy organizacji i zarządzania*, I-BiS, Wałbrzych.
- Machaczka J., (1998), *Zarządzanie rozwojem organizacji. Czynniki, modele, strategia, diagnoza*, PWN, Warszawa.
- Masłyk-Musiał E., (2003), *Organizacje w ruchu*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Michalak J., (2010), *O przesłankach zmian w funkcjonowaniu organizacji, czyli „moda na zmiany*, Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica 234, Łódź.
- Mikołajczyk Z., (2011), *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Olsztyńska A., (1999), *Cele i techniki public relations wewnątrz firmy*, Personel nr 9 /1999.
- Quinn R. E., Faerman S., Thompson M., McGarth M., (2012), *Profesjonalne zarządzanie*, wyd. PWE, Warszawa.
- Robbins S., (2001), *Zasady zachowania w organizacji*, Zysk i S-ka, Poznań.
- Skalik J., (1996), *Projektowanie organizacji instytucji*, AE, Wrocław.
- Sobka M., (2014), *Zmiany organizacyjne w teorii i praktyce*, Politechnika Lubelska, Lublin.
- Stankiewicz J., (2006), *Komunikowanie się w organizacji*, Astrum, Wrocław.
- Urbanowska-Sojkin E. (2003), *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Od kryzysu do sukcesu*, Wydaw. AE, Poznań.
- Urbanowska-Sojkin E., Banaszyk P., Witczak H., (2007), *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa.
- Walas-Trębacz J. (2009), *Zmiany organizacyjne przeprowadzane w przedsiębiorstwie*, Zeszyty naukowe Małopolskiej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie 2(13)/2009 T. 2, Tarnów.
- Wendt R., (2010), *Zarządzanie zmianą w polskiej firmie*, Dom Wydawniczy Zachorek, Warszawa.
- Winkler R., (2015), *Techniki komunikacji w procesie zmian*, Nauki o Zarządzaniu 2/2015, Wrocław.
- Wróbel B., (2007), *Rola komunikacji w zarządzaniu projektami*, Zarządzanie Publiczne 3/2007, Kraków.
- Zajac Cz., (2006), *Spoleczne i organizacyjne problemy przejęć i fuzji przedsiębiorstw*, wyd. WAE, Wrocław.
- Zarębska A., (2002), *Zmiany organizacyjne w przedsiębiorstwie. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.

## SPECIFICITY OF COMMUNICATION OF THE CHANGE IN PUBLIC ORGANISATIONS

**Abstract:** On the basis of an analysis of essential components of issues of the organizational change and the communication, the author tried to describe the specificity of the process of implementing the change in public units and the role of the communication in this process. The article consists of three chapters. The two first chapters constitute the description of the organizational change and the process of the communication. The third chapter contains the description of conditioning of announcing of the change in organizations and characteristics of organizational transformation in public units.

**Keywords:** communication, change management, public governance

