

Joanna MOCZYDŁOWSKA¹

KATEGORIA ZAUFANIA W ZARZĄDZANIU KAPITAŁEM LUDZKIM W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest zaufanie jako element zarządzania kapitałem ludzkim jednostek administracji samorządowej. Obok teoriopoznawczej części analitycznej, tekst zawiera wyniki badań focusowych, przeprowadzonych wśród przedstawicieli kierowniczej kadry urzędniczej. Badania pozwalają na wniosek, że ważnym źródłem kryzysów w funkcjonowaniu urzędów administracji samorządowej jest kryzys zaufania, wynikający głównie ze zmienności menedżerów: polityków, niedostatecznego poziomu ich kompetencji menedżerskich oraz barier mentalnych, przede wszystkim w postaci podejrzliwości i negatywnego nastawienia do zespołu urzędników zatrudnianych przez poprzedników.

Słowa kluczowe: zaufanie, zarządzanie zaufaniem, zarządzanie kapitałem ludzkim, administracja samorządowa

TRUST IN LOCAL GOVERNMENT UNITS' HUMAN CAPITAL MANAGEMENT

Summary

The article examines the problem of trust as a determinant of human capital management in local government units. In addition to the analytical and epistemological part, the text contains focus studies conducted among the representatives of senior management. The studies allow for the conclusion that among the major sources of crisis in the functioning of local government units is the crisis of trust resulting from the frequent changes in managerial/political positions, inadequate level of managerial competences and mental barriers, mainly in the form of suspicion and negative attitudes to the teams of officials employed by their predecessors.

Key words: trust, trust management, human capital management, local government

1. Wstęp

Zaufanie jest pojęciem eksponowanym w naukach o zarządzaniu co najmniej od 30 lat, a w dobie silnych kryzysów ekonomicznych w gospodarce światowej, zwłaszcza europejskiej, zyskuje na znaczeniu jako przedmiot interdyscyplinarnych badań nau-

¹ Dr hab. Joanna Moczydłowska, prof. Uczelni Łazarskiego – Uczelnia Łazarskiego, e-mail: joanna@moczydłowska.pl.

kowych. W przeważającej mierze w naukach ekonomicznych, w tym w naukach o zarządzaniu, bardzo silnie przedstawia się fakt, że zaufanie stanowi płaszczyznę wszelkiej współpracy wewnątrz organizacji oraz między podmiotami działającymi na rynku, w tym współpracy między przedsiębiorstwami i instytucjami państwa oraz władzy samorządowej. Zaufanie wnikliwie analizuje się również jako element, szeroko rozumianego, zarządzania kapitałem intelektualnym, także kapitałem ludzkim i relacyjnym organizacji. Na podkreślenie zasługuje związek między: klimatem zaufania a motywacją pracowników, ich zaangażowaniem, skłonnością do zachowań kreatywnych.

Przedmiotem artykułu jest zaufanie jako abstrakcyjna kategoria pojęciowa, ale także jako kategoria *stricte* utylitarna: czynnik mający kluczowe znaczenie w zarządzaniu organizacjami, jakimi są jednostki administracji samorządowej. Kategoria zaufania w odniesieniu do administracji może być rozpatrywana z wielu perspektyw. Na przykład rośnie zainteresowanie badaczy zaufaniem jako zmienną, wyznaczającą relacje urząd – przedsiębiorcy, tym samym ważną dla stymulowania i wspierania gospodarczego rozwoju regionalnego i lokalnego. Bada się również zaufanie jako składową kapitału społecznego. W niniejszej publikacji zaufanie jest analizowane jako ważna determinanta zarządzania kapitałem ludzkim jednostek administracji samorządowej. Obok części teoriopoznawczej zawiera przyczynek empiryczny: wyniki badań focusowych, przeprowadzonych przez autorkę wśród kierowniczej kadry urzędniczej².

2. Zaufanie, zarządzanie zaufaniem

Współczesne organizacje, nie tylko gospodarcze, tworzą swoje istnienie i rozwój na paradygmacie: partnerstwa, kooperacji i kooperacji z innymi podmiotami działającymi w ich otoczeniu. Trudno wyobrazić sobie realizację takiej filozofii funkcjonowania bez dookreślenia wspólnych celów, ale także bez wzajemnego zaufania, które warunkuje osiągnięcie tych celów. Można je zbudować wyłącznie na bazie: jasnego podziału wspólnych korzyści, długoterminowego zaangażowania, sprawiedliwego podziału ryzyka, właściwej komunikacji oraz na zrozumieniu potrzeb partnera. W takim samym stopniu dotyczy to współdziałania interorganizacyjnego, jak i intraorganizacyjnego [Pietruszka-Ortyl, Potocki 2005 s. 141 – 143].

Zaufanie to pojęcie silnie powiązane z etyką i moralnością. Warunkiem zaufania między interesariuszami organizacji jest uwzględnianie w procesie decyzyjnym kontekstu etycznego dokonywanych wyborów. W definiowaniu pojęcia (Tabela 1.) dominiuje traktowanie go jako: kapitału, zasobu lub stanu psychicznego.

² Z uwagi na to, że wypowiedzi badanych są w pewnym stopniu kontrowersyjne, co w ocenie uczestników badania może negatywnie zaważyć na ich sytuacji zawodowej, dane dotyczące urzędów, które reprezentowali, zostają utajnione.

TABELA 1.

Zaufanie – wybrane definicje

Definicja	Autor, rok publikacji
Zaufanie jest zasobem, który ma przyczynić się do osiągnięcia określonych rezultatów ekonomicznych, odgrywa ważną rolę w życiu ekonomicznym i umożliwia dokonywanie efektywnej wymiany rynkowej.	[Gambetta 1988]
Zaufanie jest oczekiwaniem pojedynczych osób, grup i całych firm wobec postępowania innych osób, grup firm; chcemy wierzyć, że to postępowanie i podejmowane decyzje będą oparte na zasadach etycznych.	[Hosmer 1995]
Zaufanie jest pewnym stanem psychicznym, wyrażającym się pozytywnymi oczekiwaniami co do motywów postępowania innych osób.	[Lewicki, Bunker 1996; Pillutla 2002]
Zaufanie jest fundamentem społecznych interakcji, cennym, wartościowym zasobem umiejscowionym w stosunkach organizacyjnych i międzyludzkich.	[Weber, Deepak, Murnighan 2005]
Zaufanie to „zakład” podejmowany na temat niepewnych, przyszłych działań innych ludzi.	[Sztompka 2007]
Zaufanie to stosunek zachodzący między trzema elementami: obdarzaniem zaufaniem, obdarzającym zaufaniem oraz przestrzenią, w której ta relacja zachodzi.	[Skrzypek 2012]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Bugdol 2010 s. 17; Skrzypek 2012 s. 16].

Zaufanie jest traktowane także jako kluczowy element sukcesu w zarządzaniu kapitałem intelektualnym organizacji. Wskazuje się, że zaufanie jest kruchym zasobem, który jest trudny do zbudowania i utrzymania, natomiast łatwo można go stracić. Dlatego warto zwrócić uwagę na zasady, które stanowią podstawę wykorzystania zaufania w procesie zarządzania. Są to:

- zaufanie nie może być „ślepe”;
- musi mieć granice;
- wymaga nauki;
- jest bezwzględne;
- wymaga kontaktów osobistych;
- wymaga więzi;
- wymaga przywódców, co oznacza, że tradycyjni liderzy, charyzmatyczni przywódcy, samotnie zmagający się z wyzwaniem muszą ustąpić miejsca ludziom, którzy potrafią funkcjonować jako członkowie zespołu i koordynatorzy [Skrzypek 2012 s. 11, s. 15].

Zaufanie jest ujmowane jako fundamentalny element kapitału społecznego [Cohen, Prusak 2001]. Fukuyama [Fukuyama 2003 s. 169] podkreślał, że kapitał społeczny to atrybut jedynie stabilnych społeczności, gdzie istnieje trwały system polityczny i prawny. Definiował kapitał społeczny w bardzo ścisłym związku z kategorią zaufania: jako zestaw nieformalnych wartości i norm etycznych wspólnych dla członków określonej grupy i umożliwiających im skuteczne współdziałanie. To przestrzeganie wspólnych norm i wartości tworzy pole dla zaufania, a *zaufanie działa niczym smar, który zwiększa wydajność funkcjonowania każdej grupy lub instytucji* [Fukuyama 2003 s. 169].

Zaufanie jako kategoria bardzo „mięka”, ulotna, trudna do kwantyfikacji i pomiaru wydaje się zasobem, którym niezmiernie trudno zarządzać wprost. Dlatego pojęcie **zarządzanie zaufaniem** budzi wątpliwości i napotyka na bariery mentalne. Łatwiej zaakceptować pojęcia, takie jak: **klimat zaufania**, **atmosfera zaufania** czy **kultura zaufania**, których treść stanowiłaby pewną przestrzeń do zarządzania opartego na regulach partnerskiej współpracy. Mimo to, pojęcie **zarządzanie zaufaniem** stosunkowo mocno zakorzeniło się w piśmiennictwie naukowym nauk o zarządzaniu. Definiuje się je jako: *zbiór działań kreujących systemy i metody, które pozwalają uzależnionym jednostkom na dokonywanie ocen i podejmowanie decyzji odnoszących się do niezawodności potencjalnych operacji zawierających ryzyko, a związanych z innymi jednostkami (ocena wiarygodności innych jednostek) oraz umożliwiających uczestnikom i właścicielom tych systemów wzrost oraz stosowne reprezentowanie wiarygodności własnej i ich systemów. W definicji tej warto zwrócić uwagę na występowanie zjawiska współzależności pomiędzy stronami oraz ryzyka związanego z możliwymi działaniami.* Mówienie o zarządzaniu zaufaniem jest bezzasadne, jeżeli pomiędzy stronami nie występują relacje zależności i wzajemności, to znaczy, jeśli zachowania stron nie wpływają na rezultaty tej relacji [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2007 s. 67].

Badacze problemu [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz 2009] wskazują na liczne potencjalne korzyści wynikające z zarządzania zaufaniem. Są to:

- redukcja kosztów transakcyjnych,
- lepsza koordynacja działań,
- motywacja do działania,
- uruchomienie twórczego myślenia,
- zachęta do uczestnictwa w transakcjach,
- promocja wymiany wiedzy,
- zwiększenie zdolności organizacji do przetrwania sytuacji kryzysowej,
- budowa sieci dla współpracy,
- stymulacja wzrostu przychodów organizacji.

3. Zarządzanie zaufaniem w administracji publicznej

Bogaty dorobek nauk o zarządzaniu na temat zarządzania zaufaniem dotyczy w zdecydowanej większości podmiotów gospodarczych. Mniej uwagi reprezentanci tej dyscypliny naukowej poświęcali koncepcji zarządzania zaufaniem w odniesieniu do jednostek sektora publicznego. Tu zaufanie było analizowane raczej z perspektywy politologicznej i socjologicznej, a wysiłki badawcze koncentrowano na diagnozowaniu zaufania obywateli do państwa i jego instytucji oraz konsekwencji określonego poziomu zaufania lub jego braku dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Szczególnie, przywoływany już, F. Fukuyama akcentował rolę zaufania jako elementu kapitału społecznego i jego związek z funkcjonowaniem zdrowego państwa obywatelskiego, jak również tworzeniem grup i stowarzyszeń będących wypełnieniem przestrzeni pomiędzy państwem a rodziną. Deficyt kapitału społecznego powoduje powstawanie dysfunkcji społecznych (korupcja, terroryzm itd.) i może prowadzić do braku lub obniżania rozwoju gospodarczego.

Fala krytyki dotycząca: administracji publicznej, zwłaszcza niskiej efektywności jej działania, ogromnego zbiurokratyzowania, nadmiaru procedur, niewystarczających kompetencji urzędników, nepotyzmu i korupcji, spowodowała, że zmiana stała się niezbedna. Dość oczywista jest konstatacja, że gospodarka ma charakter elastyczny i dynamiczny, a z kolei, administracją rządzą zasady i regulacje raczej niezmiennie od lat. Tłumaczy to popularność tezy, że kluczem do zdynamizowania administracji, ukierunkowania jej w większym stopniu na rezultaty niż na procedury, jest wprowadzanie w niej zarządzania typowego dla podmiotów gospodarczych. Podnoszony często, zarzut niskiej efektywności administracji publicznej [Hausner 2005 s. 58] jest najważniejszym argumentem za poszukiwaniem nowych: modeli, metod, narzędzi zarządzania w administracji wdrażanych przez kompetentną, urzędniczą kadre kierowniczą. Wraz z rosnącą popularnością koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) można zaobserwować zmianę kryteriów oceniania jednostek administracji publicznej, polegającą na przesunięciu punktu ciężkości w stronę skuteczności, a nawet efektywności, która przez długi czas wydawała się być zarezerwowana wyłącznie dla podmiotów gospodarczych [Zieliński 2011 s. 25 – 34]. Ta zmiana dotyczy nie tylko postulatu większej efektywności inwestycji, gospodarowania środkami publicznymi, ale również wzrostu efektywności organizacyjnej będącej przedmiotem nauk o zarządzaniu. W administracji publicznej, w tym samorządowej, rośnie presja na przejście od tradycyjnego, weberowskiego modelu administracji do administracji nowoczesnej, elastycznie reagującej na zachodzące w jej otoczeniu zmiany, a nawet kreującej te zmiany. Sam urząd ma być nowoczesnie zarządzaną organizacją, uwzględniającą potrzeby wszystkich jej interesariuszy.

Czy mówiąc o zarządzaniu w administracji publicznej należy doszukiwać się jakiejś wyraźnej specyfiki? W ocenie wielu badaczy [Fabian 2010] jest to uzasadnione. Specyfikę zarządzania w administracji wyznacza szczególny charakter zadań stojących przed jednostkami administracji samorządu terytorialnego oraz wartości, które leżą u podstaw tych zadań. Organizacje te należą do grupy jednostek publicznych, czyli takich, które wyróżnia realizacja interesu publicznego. Mają służyć celom najważniejszym z punktu widzenia dobra wspólnoty obywateli mieszkających na terenie: danego miasta, danej gminy, powiatu, województwa. Te cele to przede wszystkim: zaspokajanie uzasadnionych potrzeb wspólnoty w obszarze bezpieczeństwa publicznego i rozwoju społecznego, w tym rozwoju ekonomicznego, a także stymulowanie i pomnażanie kapitału społecznego. Jakiego zarządzania wymaga efektywna realizacja wymienionych zadań?

W odpowiedzi na tak postawione pytanie rozwinęła się koncepcja menedżera publicznego. Menedżerowie publiczni to: *kierownicy różnego szczebla, których podstawowym obowiązkiem jest skuteczne i ekonomiczne, czyli sprawne, zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne o wysokiej jakości. Menedżerowie ci rozwiązują problemy zarządzania zgodnie z kryteriami racjonalności politycznej, uwzględniając przy tym racjonalność ekonomiczną właściwą gospodarce rynkowej* [Kozuch 2011 s. 337]. To, co ma wyróżniać menedżera publicznego od menedżera zarządzającego w organizacji biznesowej, to nastawienie na współpracę zamiast na konkurencję właściwą dla przedsiębiorstw. Jest to różnica dyskusyjna. Z jednej strony, trzeba zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego także w pewnym stopniu konkurują między sobą, na przykład w obszarze pozyskiwania środków z funduszy europejskich. Z drugiej strony, nowoczesne przedsiębiorstwa odchodzą od klasycznie ro-

zumianej konkurencji w stronę koopetycji. Nie można zatem w sposób jednoznaczny mówić o tym, że menedżer w organizacji gospodarczej zarządza organizacją konkurującą, a menedżer publiczny organizacją współpracującą i to definitywnie uzasadnia podział menedżerów na publicznych i innych. Nie kwestionując szczególnych celów i zadań jednostek publicznych, trudno przyjąć, że podział ten jest ostry i definitywny. Co więcej, można spotkać w literaturze [Zakrzewski 2011 s. 493] tezę, że właśnie, wspomniana tu, specyfika jednostek administracji uzasadnia promowanie w nich menedżerów myślących i działających w sposób typowy dla biznesu. Trudno jednak lekceważyć odmienne stanowisko mówiące, że administracja publiczna, przynajmniej w krótkim okresie, nie musi działać efektywnie, za to stabilnie i w granicach prawa, a jej specyfika polega na tym, że wolny rynek nie jest w stanie zapewnić świadczonych przez nią usług. W tym podejściu odmienne cele funkcjonowania wyznaczają inne kryteria oceny skuteczności. Ważniejsza od efektywności jest etyka działania [Rostkowski 2012 s. 241]. Jeszcze inne rozwiązania proponuje koncepcja *Public Value*, propagująca skupianie się na „wartości publicznej”, zamiast efektywności działania administracji. Kładzie się w niej nacisk na definiowanie i osiąganie celów, które stanowią wypadkową preferencji obywateli, a rolą menedżerów sektora publicznego jest swoista mediacja w tym procesie [O’Flynn 2007].

Z badań Bugdola [Bugdol 2008 s. 289] wynika, że istnieje zależność między jakością zarządzania, osiągniętymi wynikami i zaufaniem. To osiągnięte rezultaty są podstawowym warunkiem zaufania obywateli do administracji. Jednocześnie interesujące jest to, że zastosowanie nowych koncepcji zarządzania, budowanych na ideach *New Public Management*, nie wpływa w sposób bezpośredni na zaufanie lub nieufność. Ważniejszą zmienną jest tu poziom życia obywateli: wyższy koreluje z wyższym poziomem zaufania do administracji publicznej.

4. Kultura zaufania a zarządzanie kapitałem ludzkim w administracji samorządowej

Schindler oraz Thomas [Schindler, Thomas 1993 s. 563 – 573], badając zaufanie wewnątrz organizacji, ustalili względnie trwale kryteria zaufania w miejscu pracy. Zaliczyli do nich: prawość, kompetencje, lojalność, konsekwencję oraz otwartość. Pracownik będzie tym bardziej obdarzał zaufaniem swojego przełożonego, im bardziej będzie przekonany o jego uczciwości i prawdomówności, im wyżej będzie oceniał jego wiedzę oraz umiejętności techniczne i społeczne, im bardziej będzie czuł się chroniony, również w wymiarze wyznawanych wartości i poczucia godności. Zaufanie pracownika wymaga także przewidywalności działań zwierzchnika i trafności jego decyzji, które są dla podwładnego źródłem poczucia bezpieczeństwa i stabilności. Wreszcie o zaufaniu decyduje kryterium otwartości, czyli dzielenia się z pracownikami informacjami i pomysłami.

Kształtowanie warunków dla powstania zaufania w organizacji jest ważnym zadaniem menedżera [Skrzypek 2012 s. 18]. Jest to zdanie prawdziwe zarówno w opisie relacji wewnątrz podmiotów gospodarczych, jak i tych działających w strefie publicznej. Urzędy administracji samorządowej to miejsca, w których szczególnie wydaje się uzasadniony postulat budowania zespołów pracowników, których działanie opiera się na profesjonalnej współpra-

cy. To właśnie współpraca jest współtworzeniem wartości dla klientów – obywateli mieszkających na terenie oddziaływania danej jednostki. Trudno wyobrazić sobie dobrą współpracę bez wzajemnego zaufania. Jednak, jak wynika z badań autorki³, to właśnie deficyt zaufania ze strony przełożonych najwyższego szczebla jest wskazywany jako jedna z głównych barier efektywnej pracy urzędu.

Specyfiką urzędów administracji publicznej jest to, że pracodawca to osoba wybrana albo w wyborach bezpośrednich, albo przez stosowne organy samorządowe, np. radę powiatu czy sejmik województwa. Wybory te rzadko opierają się na przesłankach czysto merytorycznych. Takie czynniki, jak kompetencje zawodowe kandydatów, a w ramach tych kompetencji, kwalifikacje, umiejętności, predyspozycje psychiczne często mają znaczenie drugorzędne wobec przesłanek i argumentów natury czysto politycznej czy wręcz emocjonalnej. Oznacza to, że kapitałem ludzkim organizacji, jaką jest urząd, zarządza osoba, która może nie mieć żadnych doświadczeń czy umiejętności menedżerskich.

Próba rozwiązania tego problemu znajduje się w regulacjach ustawowych, a konkretniej w *Ustawie o pracownikach samorządowych* z dnia 21 listopada 2008 roku [Dz. U., Nr 223, poz. 1458], która zawiera próbę uregulowania najważniejszych elementów zarządzania kapitałem ludzkim w jednostkach administracji samorządowej. Ustawa określa zasady: zatrudniania i zmiany stosunku pracy, przenoszenia i awansu wewnętrznego, oceniania i wynagradzania pracowników samorządowych. Przywołany akt prawny uwzględnia fakt, że pracodawca, pochodzący z wyboru i będący jednocześnie kierownikiem danej jednostki, nie musi posiadać profesjonalnej wiedzy i umiejętności w obszarze zarządzania ludźmi, stąd możliwość cedowania zadań z tego obszaru na sekretarza danej jednostki. Nie zmienia to faktu, że to, co nazywa się polityką personalną czy filozofią zarządzania kadrami, nadal pozostaje przede wszystkim w gestii polityka pełniącego jednocześnie rolę kierownika/menedżera jednostki. Tworzenie szczegółowych aktów prawnych, regulujących problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej, w praktyce prowadzi często do istnienia norm pozornych. Teza ta znajduje potwierdzenie w rezultatach, przeprowadzonych przez autorkę, badań, których uczestnicy wskazują na następujące zjawiska i nieprawidłowości:

1. Zaufanie wymaga interakcji i wzajemnego poznawania się w relacji pracownik – przełożony. Zasada bardzo ograniczonego zaufania „na wejściu” utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia budowanie takich relacji;
2. Zmiana przełożonego w danej jednostce niemal automatycznie oznacza poważny kryzys zaufania. Wynika on z problemów natury mentalnej, które nakazują nowemu prezydentowi miasta (marszałkowi, staroście, burmistrzowi itd.) i ich zastępcom bezpodstawnie podważać lojalność kadr zatrudnianych przez poprzedników;

³ Badania fokusowe prowadzone w okresie: 12.2011 – 02.2012 w grupie 12 osób na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, biorących udział w projekcie „Kompetencje i przejrzystość JST – kluczem do rozwoju lokalnego”.

3. Brak zaufania nowego przełożonego, irracjonalne, nie mające potwierdzenia w faktach przekonanie, że nie mogą pracować „dla niego” z takim samym zaangażowaniem, jak „dla poprzednika”, bardzo utrudnia im efektywną pracę i znacząco obniża poziom satysfakcji z wykonywanej pracy;
4. Brak zaufania ze strony przełożonych i jego skutki są jedną z najczęstszych, nieformalnych przyczyn odejścia z pracy doświadczonych, kompetentnych urzędników – specjalistów;
5. Miejsca pracy w urzędzie stanowią swoiste „lupy wojenne” polityków zwycięskich w danej kampanii. Narzucona przepisami prawa, procedura zatrudniania urzędników w drodze konkursu nie jest wystarczającą przeszkodą dla tego typu praktyk;
6. Wymagana przepisami prawa, apolityczność urzędników powinna stanowić dla nich źródło gwarancji, iż ich sytuacja zawodowa jest niezależna od zmian politycznych, zachodzących na najwyższych stanowiskach w urzędzie, a jedynym kryterium ich oceny są ich kompetencje zawodowe i rezultaty pracy. W zgodnej ocenie uczestników badania praktyka bywa inna. Zbyt często decydujące znaczenie mają nieformalne powiązania polityczno-rodzinno-towarzyskie.

5. Podsumowanie

Wnętrze organizacji, jaką jest jednostka administracji publicznej, niewątpliwie, zasługuje na uwagę przedstawicieli nauk o zarządzaniu. Może i powinno być ważnym przedmiotem badań, których wyniki będą przyczyniać się do podnoszenia jakości zarządzania tymi podmiotami z korzyścią dla wszystkich ich interesariuszy. Wśród zasobów, którymi dysponują menedżerowie – politycy, na szczególną uwagę zasługują zasoby ludzkie. W świetle aktualnego stanu badań jest uzasadnione przyjęcie tezy, że nieprofesjonalne zarządzanie tym zasobem (kapitałem) negatywnie odbija się na jakości pracy urzędu. Cierpią na tym zarówno klienci zewnętrzni, jak i klienci wewnętrzni.

W ocenie autorki ważnym, choć wciąż mało dostrzeganym, źródłem kryzysów w funkcjonowaniu jednostek administracji samorządowej jest kryzys zaufania wynikający głównie z negatywnego nastawienia nowo wybranych: burmistrzów, wójtów, starostów, prezydentów miast do zespołu urzędników zatrudnianych przez pracodawców polityków – poprzedników na danym stanowisku. Być może atmosfera walki, generująca bardzo silne, negatywne emocje w czasie kampanii wyborczych, jest niemal automatycznie przenoszona na grunt urzędu po wygranych wyborach, a sam urząd i znajdujące się w nim miejsca pracy bywają traktowane jako swoiste „trofea wojenne”. Przytoczone w tej publikacji wyniki badań fokusowych uprawniają do wniosku, że problem tkwi w mentalności polityków aspirujących do roli menedżerów publicznych. Bez ich dojrzałości osobowościowej i menedżerskiej ten niepokojący stan rzeczy będzie trwał, bowiem trudno wyobrazić sobie regulacje prawne, które stanowiłyby wystarczającą, w pełni precyzyjną zapórę dla kryzysów zaufania i ukrytego nepotyzmu. Polskie jednostki administracji samorządowej, zwłaszcza te w mniejszych miejscowościach, to często wciąż mieszanina kultury biurokratycznej i silnej presji władzy o znamionach zakamuflowanego autorytaryzmu.

Oznacza to, że praktyka zarządzania w administracji jest, niestety, nadal odległa od zasad, wynikających z bogatego dorobku zarządzania publicznego, *New Public Management* czy *Public Governance*.

Literatura

- Administracja publiczna* 2005, Hausner J.(red.), Warszawa.
- Bugdol M. 2010 *Wymiary i problemy zarządzania organizacją opartą na zaufaniu*, Kraków.
- Bugdol M. 2008 *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Warszawa.
- Cohen D., Prusak L. 2001 *In Good Company: How Social Capital Makes Organizations Work*, Boston.
- Dagnino G.B., Rocco E. 2009 *Coopetition Strategy: Theory, Experiments and Casus*, „Routledge Studies in Global Competition”, July 7.
- Fabian A. 2010 *New Public Management an What Comes After?*, „Issues of Business and Law”, Vol. 2.
- Fukuyama F. 2003 *Kapitał społeczny*, [w:] *Kultura ma znaczenie*, L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), Kraków.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. 2009 *Znaczenie zaufania i zarządzania zaufaniem w opinii przedsiębiorców*, „E_MENTOR”, nr 5.
- Grudzewski W.M., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M. 2007 *Zarządzanie zaufaniem w organizacjach wirtualnych*, Warszawa.
- Kozuch B. 2010 *Kompetencje menedżerów w organizacjach publicznych: teoria a praktyka zarządzania*, [w:] *Menedżer w gospodarce opartej na wiedzy*, T. Listwan, S. Witkowski (red.), „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 115.
- O’Flynn J. 2007 *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, „The Australian Journal of Public Administration”, Vol. 66, No. 3.
- Pietruszka-Ortyl A., Potocki A. 2005 *Zaufanie jako kluczowy element kapitału relacyjnego aliantów*, [w:] *Wybrane aspekty zarządzania organizacjami*, W. Adamus (red.), Kraków.
- Rostkowski T. 2012 *Wpływ regulacji prawnych na inicjowanie i utrwalanie zmian w administracji publicznej*, [w:] *Zarządzanie w regionie. Teoria i praktyka*, E. Kuczmera-Ludwiczynska (red.), Warszawa.
- Schindler P.L., Thomas C.C. 1993 *The Structure of Interpersonal Trust in the Workplace*, „Psychological Raports”, nr 10.
- Skrzypek E. 2012 *Zarządzanie zaufaniem w administracji publicznej w warunkach nowej ekonomii*, [w:] *Public Management. Problemy funkcjonowania organizacji publicznych*, W. Kieżun, J. Wolejszo, S. Sirko (red.), Warszawa.
- Zakrzewski P. 2011 *Polska administracja publiczna w kontekście gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Public Management 2011. Funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu*, Wyższa Szkoła Policyjna w Szczytnie, Szczytno.
- Zieliński W. 2011 *Efektywność ZZL w sektorze publicznym*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 3-4.