

Maria Łuszczyńska

Wydział Nauk Społecznych
Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie

Empowerment jako innowacyjne narzędzie zarządzania w instytucjach publicznych

Streszczenie

Empowerment jest metodą wdrażania takich systemów zarządzania, które przyczyniają się do dobrostanu pracownika, a co za tym idzie – całej instytucji. W artykule są analizowane uwarunkowania wdrażania empowermentu do instytucji publicznej. Artykuł ma charakter teoriopoznawczy. Jego celem jest ukazanie, jak zjawisko empowermentu może przyczynić się do zmiany paradygmatu zarządzania instytucją publiczną. W niniejszym artykule analizowany jest zakres znaczeniowy tego pojęcia, ukazany kontekst wdrożeniowy rozwiązań o charakterze empowermentu, a także możliwe zastosowania w tak szczególnej rzeczywistości zawodowej, jaką jest obszar służb publicznych. Na tej podstawie można poszukiwać wątków do dalszych badań naukowych.

Słowa kluczowe: empowerment, instytucje publiczne, zarządzanie

Kody klasyfikacji JEL: L2, L3, M5

1. Wprowadzenie

Instytucje publiczne charakteryzuje dość specyficzna sytuacja w odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi. Otóż z jednej strony pracownicy mają poczucie bezpieczeństwa,

gwarantowane przez profil zatrudnienia (tzw. etatyzacja), z drugiej ta pewność nie przekłada się zawsze na rozwój pracownika (a co za tym idzie i całej instytucji), prowadząc do monotonii, ukrytego niezadowolenia, które nie może zostać wyrażone z powodu deficytów w komunikacji międzyludzkiej po obydwu stronach relacji przełożony–pracownik, działania w określonych granicach, często postawy odcinającej od zadań i projektów, tzw. psychologii („to nie leży w moich kompetencjach”, „mój dział się tym nie zajmuje”, „ja się na tym nie znam”), postawy przetrwania w pracy, często wypalenia, utraty motywacji i poczucia bezsensu tego, co się robi.

Zdając sobie sprawę z takiej sytuacji, pracodawcy coraz częściej poszukują rozwiązań, które mają wprowadzić ożywienie w ich zespołach pracowniczych, przywrócić motywację, spowodować odzyskanie sensu działań, co powinno się przekładać na jakość i efektywność pracy danej instytucji. Szczególnie mocno taka potrzeba ujawnia się w instytucjach publicznych, funkcjonujących na podstawie budżetu centralnego lub budżetu samorządowego. Instytucje działające w obszarze ochrony zdrowia, edukacji, pomocy społecznej, kultury, sportu, bezpieczeństwa i innych, związanych z szeroko pojętą polityką społeczną, są niezwykle podatne na skostnienie i zamrożenie potencjału rozwojowego z jednej prostej przyczyny. Nie są one nastawione na zysk, nie mają jednego właściciela, jednej osoby za nie odpowiedzialnej. Traktowane są jako dobro wspólne, jako własność wszystkich, więc skoro wszystkich to – w świadomości potocznej – niczyje. Rozmywa się w nich odpowiedzialność za jakość świadczonych usług, zgodnie z opisem rozmytej odpowiedzialności, jakiej dokonał jeden ze współczesnych socjologów Z. Bauman¹. Pisze on o przeobrażeniach instytucji społecznych (w sensie socjologicznym), które przez długi czas odgrywały rolę fundamentów skutecznie podtrzymujących funkcjonujący porządek świata społecznego. Jednakże w epoce nowożytności i ponowoczesności przestały mieć jednoznaczne granice funkcjonowania. Stały się rozmyte, ambiwalentne, niedookreślone, zatarte. Instytucje, które przez setki lat były opoką dla społecznych norm i wartości, w obecnej epoce cechuje względność, zależność od różnorodnych czynników, a to wprost prowadzi do płynnej („rozmytej”) odpowiedzialności – za swoją pracę, za relacje interpersonalne, społeczne, za kierunek rozwoju, za efektywność i w końcu za sens podejmowanych działań. Bauman pokazuje to na przykładzie takich instytucji, jak państwo czy rodzina, ale też sięga do przykładów związanych z przedsiębiorstwami i instytucjami publicznymi.

W trosce o przełamanie sytuacji patowej w funkcjonowaniu instytucji publicznych należy sięgnąć do modeli działania, wypracowywanych i stosowanych w przedsiębiorstwach prywatnych, ale też po koncepcje tworzone przez obserwatorów i teoretyków życia społecznego. Jednym z takich podejść jest koncepcja empowermentu, która daje szansę na zupełną zmianę myślenia o zarządzaniu instytucją publiczną.

¹ Por. Z. Bauman, *Etyka ponowoczesna*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012; Z. Bauman, *Płynna nowożytność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.

Celem artykułu jest ukazanie, jak zjawisko empowermentu może przyczynić się do zmiany paradygmatu zarządzania instytucją publiczną. W niniejszym artykule analizowany jest zakres znaczeniowy tego pojęcia, ukazany kontekst wdrożeniowy rozwiązań o charakterze empowermentu, a także wskazane możliwe zastosowania w tak szczególnej rzeczywistości zawodowej, jaką jest obszar służb publicznych. Tezą badawczą niniejszych rozważań jest przekonanie o tym, że empowerment jest z jednej strony innowacyjnym instrumentem zarządzania, wdrażanym w obszarze służb publicznych, z drugiej natomiast może być innowacyjnym instrumentem zarządzania w ogóle.

2. Empowerment – próba określenia znaczenia

Empowerment jest terminem angielskim, dla którego w języku polskim nie ma jednoznacznego tłumaczenia, co zostało już wspomniane powyżej. Polscy badacze pojęcia empowerment, związani głównie z naukami społecznymi, tłumaczą go jako umacnianie, dodawanie sił, wzmacnianie kompetencji i możliwości rozwojowych, wyposażanie w uprawnienia, upodmiotowienie, emancypację, budzenie sił ludzkich, wzmocnienie. Pojawiają się również głosy za formą „upełnomocnienie”. Ta ostatnia formuła, pomimo dość dziwnego brzmienia, najpełniej uwypukla sens tego słowa, pozostawiając jego charakter dobrowolnego i wewnętrznego wyboru podmiotu co do działań zmierzających do odzyskania sił i mocy². W źródłosłowie znajduje się angielski termin *power*, oznaczający moc, władzę, siłę, uprawnienie, zdolność, energię. Niejednoznaczne tłumaczenia samego słowa *power*, powodują niejednoznaczność tłumaczeń dla terminu empowerment. W niniejszym tekście pozostawiono oryginalny termin *empowerment*, aby nie zubażać go poprzez wybór jednego tłumaczenia z pominięciem innych. Autorce zależało, żeby wskazać na dość uniwersalny charakter tego terminu, pozwalając sobie na jego spolszczenie w deklinacji. Na gruncie nauk społecznych, a co za tym idzie koncepcji zarządzania w obszarze służb społecznych, wszystkie, wskazane wcześniej, możliwe tłumaczenia mają cechę ukierunkowującą tę „moc” na wsparcie osób, grup, a nawet całych społeczności, które tej mocy są pozbawione, mają ograniczony dostęp do swoich praw i uprawnień, możliwości, dóbr i usług. Często też zajmują słabszą pozycję w jakiejś hierarchii społecznej – w strukturze, grupie, zespole, instytucji itp. Jak zatem widać, znaczenie terminu empowerment jest bardzo szerokie i uniwersalne. Niewątpliwie też jest

² Por. M. Gray, S.A. Webb, *Praca socjalna. Teorie i metody. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 9; J. Szmagański, *Praca środowiskowa a praca socjalna w Zjednoczonym Królestwie*, CAL, Warszawa 2011, s. 176; B. DuBois, K.K. Miley, *Praca socjalna. Zawód, który dodaje sił*, t. 1, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999, s. 139–141; M. Gawęcka, *Koncepcja empowerment jako alternatywny paradygmat pracy socjalnej*, w: *Praca socjalna – wielość perspektyw. Rodzina – multikulturowość – edukacja*, red. J. Brągiel, P. Sikora, Uniwersytet Opolski, Opole 2004; A. Gulczyńska, *Koncepcja upełnomocnienia (empowerment) młodzieży z sąsiedztw społecznie niejednorodnych*, w: *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, red. A. Gulczyńska, M. Granosik, CRZL, Warszawa 2014.

pojęciem o zabarwieniu pozytywnym, gdyż przekazuje się władzę, moc, uprawnienia tym, którzy ich zostali pozbawieni.

Empowerment jest również definiowany w najrozmaitszy sposób, jeśli chodzi o jego charakter istotowy. Szczegółowe analizy różnych definicji empowermentu przeanalizowała M. Dankiewicz³. Można o nim myśleć jako o strategii czy technice zarządzania, koncepcji, idei, filozofii działania, metodzie zarządzania, zjawisku organizacyjnym, procesie, zespole działań i praktyk menedżerskich, a także sposobie porządkowania więzi społecznych⁴. Jak zatem widać, empowerment ma swoje zakorzenienie w różnych dziedzinach społecznych. W polskiej literaturze tematycznej pojawia się w kontekście pracy socjalnej, nauk politycznych, nauk o zarządzaniu, a ostatnio również w kontekście psychologicznym⁵. Podobne aspekty empowermentu wyróżnia M. Bugdol, który pisze o czterech płaszczyznach realizacji tej koncepcji: organizacyjnej, pedagogicznej, psychologicznej i socjologicznej⁶.

W naukach społecznych empowerment stanowi przeciwieństwo dla bezsilności i stanowi zarazem proces dochodzenia do określonego stanu upełnomocnienia oraz sam ten stan, czyli cel dążenia działań o charakterze wzmocnieniowym. Tym ostatecznym celem jest uzyskanie siły (mocy), która sprawia, że osoby, grupy, instytucje lub społeczności mogą zabiegać o wzmocnienie. W warstwie procesualnej empowerment oznacza uzyskanie zdolności do samodzielnego zabiegania o realizację swoich potrzeb, wykorzystywanie własnych sił, zasobów, uprawnień, aby poprawiać swoją słabą sytuację, wynikającą z niesprawiedliwego podziału dóbr, z ograniczeń w dostępie do świadczeń, z systemowego wykluczenia. Ważne, że to osłabienie nie jest wynikiem własnych decyzji czy uwarunkowań, lecz wynika z krzywdzenia przez system lub ze strony innych jednostek czy grup. Empowerment może dotyczyć zarówno jednostek, grup, jak i całych społeczności. W wymiarze indywidualnym ma na celu wzmocnienie jednostki, tak żeby mogła odzyskać panowanie nad własnym życiem i samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby. Z kolei w wymiarze strukturalnym dotyczy on usuwania barier i ograniczeń, które odcinają pewne grupy od dostępu do dóbr i możliwości. Celem jest takie uzdolnienie tych grup, żeby poprzez odbudowanie swojego statusu stały się pełnoprawnymi członkami danej struktury społecznej, w pełni wykorzystującej swoje możliwości i uprawnienia.

³ M. Dankiewicz, *Empowerment w organizacji, czyli siła w pracownikach w: Empowerment, czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, red. A. Hennel-Brzozowska, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2016.

⁴ Por. R. Szarfenberg, *Empowerment – krótkie wprowadzenie (wersja 2.0)*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/>, dostęp 20.11.2017; J.M. Moczyłowska, *Empowerment – upodmiotowienie we wspólnocie*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2013, nr 11 s. 15–23.

⁵ Należy zaznaczyć, że w polskiej literaturze tematycznej pojęcie empowerment powoli zaczyna istnieć jako przedmiot analiz, w związku z czym jest mało pozycji polskich autorów, w całości poświęconych zagadnieniu empowermentu. Głównie jest on analizowany w artykułach naukowych. Więcej na temat empowermentu w literaturze przedmiotu w języku polskim por. *Empowerment czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, red. A. Hennel-Brzozowska, Wydawnictwo „Scriptum” Tomasz Sekunda, Kraków 2016; *Empowerment w pracy...*, op.cit; A. Karwacki, M. Rymsha, B. Gąciarz, T. Kaźmierczak, B. Skrzypczak, *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji: w stronę modelu empowerment?*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017.

⁶ M. Bugdol, *Wartości organizacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, s. 42–73.

Empowerment uznaje się za strategię profilaktyki społecznej, którą można stosować w trzech obszarach⁷:

- 1) społeczeństwa – empowerment jest rozumiany w tym obszarze jako wzmocnienie partycypacji obywateli w demokratycznym sprawowaniu władzy;
- 2) społeczności i grup celowych – empowerment jest wtedy procesem i zjawiskiem wzajemnych oddziaływań jednostek i grup, wpływając na polepszenie ich miejsca w układzie wpływów w środowisku;
- 3) jednostki – empowerment może być rozumiany w tym obszarze jako rozwijanie indywidualnego poczucia kontroli i wpływu na środowisko.

W niniejszym artykule połączona zostanie perspektywa pracy socjalnej oraz teorii zarządzania. Rozumienie empowermentu w pracy socjalnej stanowi bowiem inspirację do myślenia o innowacyjnym zarządzaniu w tak specyficznym środowisku zawodowym, jakim są instytucje z obszaru bezpieczeństwa i polityki społecznej.

Analizując uwarunkowania instytucji publicznych, na wstępie należy zaznaczyć, że na potrzeby niniejszego tekstu zostanie użyta definicja empowermentu autorstwa G.M. Spreitzera, która uznaje empowerment jako „nadawanie osobistego znaczenia wykonywanej pracy i przekonanie o jej wartości (*meaning*), znajomość własnych kompetencji, przekonanie o zdolności do wykonywania swojej pracy i poczucie własnej skuteczności (*competence*), samostanowienie, czyli przekonanie o możliwości dokonywania samodzielnych wyborów (*self-determination*) oraz poczucie posiadania wpływu na strategiczne, administracyjne i operacyjne wyniki swojej pracy (*impact*)”⁸. Wybrana definicja łączy elementy organizacyjne z aspektem psychologicznym, niezwykle istotnym w skutecznym wdrażaniu modelu empowermentu, szczególnie w instytucji publicznej.

Z perspektywy kadry zarządzającej empowerment oznacza stworzenie swoim pracownikom takich warunków, w których będą oni czuli się zachęceni do zaangażowania w proces podejmowania decyzji, a co za tym idzie również bardziej samodzielnego wykonywania zadań, począwszy od pomysłu aż do oceny ich realizacji. Przez to pracownicy będą mieli większy wpływ na wykonywaną pracę, co z kolei będzie przekładać się na ich samoocenę, rozwój kompetencji, kreatywność i motywację.

Koncepcja empowermentu dotyczy:

- zachęcania pracowników do większej aktywności,
- angażowania ich w przejmowanie odpowiedzialności za doskonalenie metod wykonywania zadań,
- upoważniania ich do podejmowania ważniejszych decyzji bez udziału przełożonych.

⁷ J. Szmagałski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 1996.

⁸ G.M. Spreitzer, *Psychological Empowerment in the Workplace. Dimensions, Measurement and Validation*, „Academy of Management Journal” 1995, no. 38(5), s. 1442–1465.

Dzieje się to na podstawie trzech kluczowych zasad⁹:

- 1) dzielenia się z każdym pracownikiem dokładnymi informacjami,
- 2) tworzenia autonomii poprzez ustalanie granic,
- 3) zastępowania hierarchicznego myślenia zespołami autonomicznymi.

Poprzez angażowanie pracowników w podejmowanie decyzji dotyczących instytucji zwiększa się zakres ich odpowiedzialności, przez co mają większą świadomość kosztów, decydują o ich minimalizacji w zakresie swojej własnej pracy. Jeśli utożsamiają się z instytucją, to rośnie ich poczucie przynależności, ale też sprawczość i kooperatywność. W ten sposób pracownicy zyskują swoje uprawnienia, odnosząc korzyści zawodowe i osobiste. Tak postawione przed metodą empowermentu zadanie poszerza dotychczasowe rozumienie środowiska pracy. Nowe cechy tego środowiska, które kształtem przypomina strukturę społeczną, posiadającą więzi, normy, wartości, charakteryzuje B. Rzeźnik, określając pożądane właściwości upełnomocnionej społeczności zawodowej. Cechują ją¹⁰:

- wizja – uświadomione wyobrażenie na temat realizacji celów organizacji, niedoprecyzowane jednak sposoby ich osiągnięcia;
- partnerstwo – w relacjach przełożony–podwładny, gdzie hierarchiczność jest podporządkowana współdziałaniu;
- odpowiedzialność – przypisanie jej do osoby realizującej zadanie, niezależnie od jej pozycji w hierarchii instytucji, przy jednoczesnej otwartości na współpracę, współdziałanie i wsparcie;
- samokontrola – pracownik sprawuje kontrolę nad własnymi sposobami osiągnięcia celu oraz efektywnością osiągnięcia celów, przy pełnym dostępie do zasobów i informacji;
- zaufanie – w przeciwieństwie do kontroli stanowi podstawę relacji pomiędzy podwładnymi i przełożonymi oraz w zespołach pomiędzy współpracownikami;
- przywództwo – zmiana pozycji kadry zarządzającej z kontrolera na wspierającego swojego podwładnego; przełożony może być doradcą, coachem, mentorem, trenerem, supervizorem, ale bez narzucania rozwiązań, tylko przez wspieranie pomysłów podwładnego; władza oparta na autorytecie a nie na kontroli, postawa zaangażowania – pracownicy odpowiednio zmotywowani realizują cele instytucji, poprzez wspieranie współpracowników, budowanie dobrego klimatu organizacyjnego, chęć działania dla dobra instytucji;
- właściwy osąd – prawo do indywidualnej oceny sytuacji, bez narzucania jednorodnych odpowiedzi, samoocena jako podstawa dla działania;
- klimat innowacyjności – wsparcie rozwoju innowacyjnych pomysłów i kreatywności pracowników;
- swoboda przepływu informacji oraz wiedzy w obrębie mikrostruktur danej instytucji.

⁹ K. Blanchard, J.P. Carlos, A. Randolph, *Empowerment. Odkryj ukrytą moc Twoich pracowników*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2012, s. 101.

¹⁰ B. Rzeźnik, *Empowerment i jego wpływ na zaangażowanie pracowników w przedsiębiorstwie*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2009, nr 3/2, s. 349.

Powyższy opis zachęca do wdrażania empowermentu w każdej organizacji, gdyż opis docelowego środowiska zawodowego powoduje, że większość pracowników nastawionych na własny rozwój zawodowy chciałoby mieć takie warunki pracy. Czy jednak jest to możliwe do zrealizowania w instytucji publicznej, która różni się pod wieloma względami od innych typów organizacji i przedsiębiorstw?

3. Empowerment w instytucji publicznej

Jak już zostało wspomniane we wstępie do niniejszego artykułu, instytucje publiczne cechuje dość specyficzna sytuacja związana z nastawieniem do pracy oraz z jej efektywnością. Ma to dość silny związek z pojęciem odpowiedzialności, która w przypadku pracowników instytucji publicznych jest przez nich samych redukowana do minimum. Wynika to zapewne z hierarchicznych relacji przełożony–podwładny, z profilu zarządzania kontrolującego, etatowego sposobu zatrudniania, przeliczanego na godziny pracy oraz z konfliktu pomiędzy bezpieczeństwem zatrudnienia w instytucjach finansowanych centralnie wraz ze wszystkimi wynikającymi z tego przywilejami, któremu towarzyszy lęk przed utratą zatrudnienia. Można to zjawisko określić syndromem „cieplej posadki”. Gdyby szukać określenia sposobu zarządzania instytucją publiczną to, korzystając z istniejących systematykacji, można by określić go mianem autokratycznego bądź dyrektywnego¹¹.

Klasyfikacja stylów zarządzania jest związana wprost z opisem nastawień do pracy, wypracowanych przez D. Mc Gregora oraz W.G. Quchiego, znanych jako „teoria X i Y” oraz „teoria Z”. Pierwszy z przywołanych autorów podkreśla istnienie dwóch różnych nastawień do pracy. Podejście pierwsze, określane mianem X, zawiera naturalną niechęć do wykonywania zadań zawodowych, a co za tym idzie – opór przed zmianami, które wdrażają przełożeni. Osobom o tym typie praca kojarzy się z działaniem nieprzyjemnym, obciążającym, stąd źródłem motywacji dla nich będą przede wszystkim profity materialne. To pociąga za sobą również autokratyczny styl zarządzania, w którym kontrola i nadzór będą odgrywać główną rolę w relacji przełożony–pracownik.

Z kolei podejście Y opiera się na nieustannej chęci pracownika do rozwoju i kreatywnego wykonywania zadań. Osoby prezentujące takie podejście do pracy zdają sobie sprawę, że zarówno zmiany, jak i konflikty są nieodłączną cechą rozwoju instytucji, w której pracują. W większym stopniu niż osoby X są otwarte na zmiany. Mają też wyższy poziom motywacji wewnętrznej, co w efekcie powoduje, że potrzebują bardziej miękkiego stylu zarządzania, jakim jest styl demokratyczny, gdzie rola przełożonego sprowadzona jest do korekty wykonywania zadań w związku z głównymi celami i wartościami instytucji. W tym podejściu

¹¹ B. Kozusznik, *Style kierowania. Uwarunkowania sytuacyjne i psychologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985; S. Mika, *Psychologia społeczna*, wyd. 4, PWN, Warszawa 1987; W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, s. 322–333.

pracownicy mają możliwość samodzielnego decydowania i wprowadzania innowacyjnych pomysłów, wygenerowanych przez nich samych, w życie instytucji.

Jeśli pracownicy przejawiają chęć współdecydowania i współuczestniczenia w procesie wypracowywania rozwiązań, a także jeśli przejawiają wysoki stopień samodzielności, to można wykorzystywać styl liberalny do zarządzania nimi w pracy.

Drugi ze wspomnianych autorów, W.G. Ouchi, zaproponował jako uzupełnienie wspomnianych koncepcji „teorię Z”. Zgodnie z nią uznaje się, że im bardziej pracownicy zostaną zaangażowani w proces wprowadzania zmian w instytucji, tym jest większa szansa na powodzenie tego procesu. Autor ilustruje to przykładami z krajów Dalekiego Wschodu, takich jak Chiny, Japonia, Tajwan czy Singapur¹².

W potocznym rozumieniu model, który realizują instytucje publiczne, można określić mianem „zachowawczego” albo „czynnika ludzkiego”. Jeśli bowiem jakiś świadomy system zarządzania w ogóle istnieje, to w bardzo dużym zakresie instytucje publiczne są zarządzane przez osoby przy uwzględnieniu tzw. czynnika ludzkiego. Oznacza to, że sposób delegowania zadań, rozliczania tych zadań, dobór kadry i wsparcie jej rozwoju, a także sposób oceny pracowników zależy od sympatii i antypatii, celów partykularnych poszczególnych pracowników, a także jest związany z koalicjami istniejącymi w instytucji. Celem systemu zarządzania jest utrzymanie *status quo*, pomimo częstego deklarowania chęci podnoszenia jakości usług. Do tego dochodzi jeszcze określona postawa wobec odbiorcy usług, tzw. klienta, który w systemie „czynnika ludzkiego” pełni funkcję podrzędną względem samej instytucji. Jego zdanie nie ma realnego wpływu na jakość usług, a ewentualne błędy w działaniu instytucji są rozmywane (używając pojęć baumanowskich) i nikt wprost nie jest za nie odpowiedzialny.

W takiej rzeczywistości wdrożenie zarządzania opartego na empowermentie jest nie lada wyzwaniem. Przede wszystkim polega ono na przemianie percepcji pracownika w oczach kierownika i na odwrót. Empowerment można potraktować jako całkowitą zmianę perspektywy, wyjście poza kategorie sympatii i antypatii, interesów jednostek czy poparcia i sprzeciwu. Polega on na uwolnieniu wiedzy, doświadczenia, kompetencji, motywacji, wartości, pragnień, aspiracji, zaangażowania pracownika przez przełożonego i przez innych pracowników, w celu osiągnięcia zaskakujących pozytywnych wyników w pracy zawodowej. Potrzebne jest do tego uznanie, że pracownik posiada swoje talenty, jest samodzielny i kreatywny oraz że można mu zaufać. Jak widać, jest to postawa, która w ogóle nie jest brana pod uwagę w „czynnika ludzkim” sposobie zarządzania.

Wdrożenie modelu empowermentu wymaga przemiany w sposobie percepcji samej pracy przez wszystkie strony ją wykonujące – pracowników i ich przełożonych. Poza tym potrzebna jest chęć zaangażowania się, co może być trudne do wprowadzenia w zespołach wypalonych lub w przypadku osób niezmotywowanych do pracy. Ze strony kierownictwa

¹² D. Waters, *Zarządzanie w XXI wieku. Jak wyprzedzić Japończyków i Chińczyków*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 1995, s. 97–99.

oczekuje się zmniejszenia chęci do kontroli. Kontrolowanie powinno przesunąć się w stronę zaufania. Ten wymóg wydaje się być główną barierą wprowadzania „polityki umacniania”.

Należy podkreślić, że model empowermentu we wstępnej fazie wdrażania może nastroić problemy, związane głównie z trudnościami w zaangażowaniu się w samą zmianę, ze względu na naturalną skłonność człowieka do lęku przed nieznanym. Mogą wystąpić trudności w nakłonieniu kadry kierowniczej do przeformułowania swojego stylu zarządzania, a co za tym idzie również przełamania oporu pracowników przed innym niż dotychczas sposobem współpracy z przełożonymi. Empowerment bowiem oznacza pewną niezależność, jeśli chodzi o sposób realizacji zadań, odpowiedzialność za przebieg i efekt własnego działania, a także sprawny przepływ informacji pomiędzy członkami zespołu oraz pomiędzy zespołami. Informacja staje się w tym modelu narzędziem do realizacji celu pracy, a nie celu osoby.

Proponowane przez autorkę niniejszego artykułu warunki, które powinny zostać spełnione, aby ułatwić pracę metodą empowermentu, to:

- zmiana w relacjach podwładny–przełożony,
- określenie i zapewnienie dostępu do zasobów – ludzkich, materialnych, rzeczowych, wiedzy, informacyjnych, organizacyjnych i in.,
- opieranie się na celach – określanie ich, realizacja i ocena ich osiągnięcia,
- praca w zespołach zadaniowych,
- praca na podstawie wybranej metodyki projektów,
- wsparcie szkoleniowe dla pracowników w zakresie rozpoznanych potrzeb,
- monitorowanie i ewaluowanie procesu wdrażania metody empowermentu.

Podstawą we wdrażaniu metody empowermentu jest wzbudzenie motywacji do tej zmiany w pracownikach instytucji. Jeśli zostaną oni zapoznani z nowymi zasadami, to będą umieli je zastosować, a przełożeni będą w stanie zmienić sposób myślenia o kierowaniu zespołami ludzkimi. Wtedy z powodzeniem można myśleć o prowadzeniu polityki upewnomoconiowej. Do tego wdrożenia powinny zachęcić, opracowane przez autorkę niniejszego artykułu, oczekiwane korzyści w postaci:

- rozwoju umiejętności komunikowania się między innymi osobami w zespole,
- wzrostu poziomu kreatywności w pracownikach i w zespołach pracowniczych,
- wzrostu poziomu motywacji do pracy,
- zdecydowanie większego poczucia przynależności do zespołu,
- wyższej samooceny pracowników ze względu na zwiększony zakres odpowiedzialności,
- poczucia pewności siebie, związanego z osiągnięciem wcześniej niemożliwych do osiągnięcia celów,
- przyrostu poczucia sensu wykonywanych zadań, co jest szczególnie istotne w instytucjach publicznych.

Poza korzyściami należy zdawać sobie sprawę z istniejących zagrożeń dla wdrażania tego modelu. Po pierwsze, kadra zarządzająca przejawia często opór przed zwiększeniem zakresu autonomii pracowników z obawy przed utratą całkowitej kontroli i przez to porażki w osiąganiu zakładanych celów. Dodatkowo przełożeni w instytucjach publicznych rzadko kiedy

działają niezachowawczo, co wzbudza niechęć do działań operacyjnych (z wyjątkiem służb publicznych odpowiadających za bezpieczeństwo). Kadra zarządzająca albo działa przy całkowitym braku zaufania, albo też przy nadmiernym zaufaniu do swoich podwładnych. To drugie często jest związane z niskimi kompetencjami merytorycznymi odnośnie do danego obszaru działania i ze sposobem obsadzania stanowisk kierowniczych w instytucjach publicznych. To rodzi kolejny lęk – przed utratą stanowiska, który z kolei popycha kierownictwo do raczej autokratycznych niż demokratycznych stylów zarządzania.

Z kolei pracownicy w instytucjach publicznych obawiają się większej autonomii ze względu na podejrzenie o konkurencyjność wobec przełożonych. Często też są niedowartościowani zawodowo, ze względu na to, że nie wykorzystują wszystkich swoich kompetencji i atutów, więc obawiają się, że nie poradzą sobie z wdrożeniem innowacyjnego sposobu zarządzania, bo mają za małe doświadczenie i kompetencje. Często też pracują w sposób zachowawczy, „od 8.00 do 16.00” i nie chcą większej odpowiedzialności, gdyż to spowoduje konieczność ich większego zaangażowania. Szczególnie w instytucjach publicznych łatwo podporządkowują się przełożonym, są przeciążeni pracą, zajmują się wieloma różnymi drobnymi sprawami, a zakres ich obowiązków poszerza się, ujmując po baumanowsku, w płynny sposób i bez granic. W końcu większa samodzielność pociąga za sobą konieczność pracy w warunkach zwiększonej odpowiedzialności, którą chętnie, jak pokazuje Bauman, pracownicy odsuwają od siebie i nie uwzględniają jej w swoich zadaniach zawodowych.

Dodatkowo wdrażanie empowermentu jest kosztowne. Z jednej strony chodzi o koszty szkoleń, ewentualnego coachingu, superwizji i innego wsparcia merytorycznego. Z drugiej strony trzeba również uwzględnić napięcia w zespole pracowniczym, koszty błędów po stronie pracowników i przełożonych, negatywny odbiór tych błędów przez odbiorców usług instytucji, rotacje kadry i koszty ewentualnych dalszych rekrutacji. Co więcej, problemy z wdrożeniem mogą stworzyć niepotrzebne koszty społeczne, takie jak konflikty, obniżenie jakości świadczonych usług, zły klimat w instytucji, utrata autorytetu przełożonych, postawy zachowawcze i napięciowe pracowników. Dlatego nie jest to zwykła modyfikacja organizacyjna, ale koncepcja, która powinna być uwzględniana w planie strategii rozwoju instytucji i to w dodatku w perspektywie długofalowej i planowej. Jeśli instytucja zdecyduje się na wdrożenie tej metodologii, to jedynie z zamiarem perspektywy długoterminowej.

Powyżej była mowa o korzyściach dla pracowników, dzięki którym mogą oni nie tylko przeżywać świadomy rozwój zawodowy, lecz także uzyskiwać wzmocnienie swojej osoby w kontekście osobistym, a najlepiej w zintegrowaniu tych dwóch aspektów. Natomiast należy również zauważyć, jakie są zyski dla kadry kierowniczej. Zarządzający instytucjami publicznymi są narażeni na duży stres, często pojawia się potrzeba pracy ponad wymiar zakontraktowanych godzin i w nietypowych porach. Zamazują się granice między życiem zawodowym a osobistym. Kierownicy muszą pełnić funkcje reprezentacyjne i jednocześnie pilnować przebiegu realizacji zadań wewnątrz instytucji. Jeśli przełożeni decydują się na styl autorytarny, to z dużą dozą prawdopodobieństwa nie starczy im czasu, sił i zdrowia, żeby realizować inne ważne dla instytucji funkcje, takie jak na przykład planowanie strategiczne.

Stąd mogą się brać częste postawy zachowawcze kadry kierowniczej. Dodatkowo osoby zarządzające w omawianej koncepcji pracy marnują swój potencjał. Pomijają własny rozwój zawodowy, a także długofalowy rozwój instytucji. Polega on na doskonaleniu jakości usług i wypracowywaniu strategii, związanych ze zmieniającymi się warunkami funkcjonowania, z informacjami zwrotnymi od usługobiorców, w uwarunkowaniach prawnymi itp. Kadra kierownicza powinna mieć przestrzeń w pracy na zarządzanie innowacjami i nieustanną analizę zewnętrznych uwarunkowań. Dlatego ważne jest, żeby wybrane zadania zawodowe przekazywać pracownikom, zyskując w ten sposób przestrzeń na¹³:

- wypracowanie skutecznych strategii rozwoju instytucji;
- nawiązywanie współpracy z partnerami z danego obszaru;
- budowanie sieci współpracy, odciążającej pracowników własnej instytucji;
- wspieranie pracowników poprzez zmianę relacji, w tym doradztwo, określanie potrzeb szkoleniowych, ustalanie ścieżek rozwoju kariery, motywowanie;
- tworzenie nowych pomysłów i rozwiązań;
- zarządzanie relacjami z usługobiorcami;
- samorozwój i wzmocnianie swoich kompetencji – merytorycznych i zarządczych.

Ogólnie rzecz biorąc, wprowadzenie modelu empowermentu przynosi korzyści wielostronne:

- dla instytucji, która w pełni może wykorzystać zasoby pracowników;
- dla przełożonych, którzy mogą współpracować zamiast kontrolować; negocjować zamiast nakazywać; dyskutować zamiast narzucać;
- dla podwładnych, którzy mogą w pełni realizować się zawodowo, myśleć o swoim rozwoju i planować ścieżki kariery zawodowej, a także w pełni korzystać ze swoich talentów, bez poczucia, że je marnują.

Poprzez empowerment powinno się również osiągnąć naczelny cel każdej instytucji publicznej, a mianowicie zadowolenie jej klientów, wzmocnienie ich poczucia bezpieczeństwa, przekonanie o tym, że dana instytucja działa na rzecz dobra odbiorcy jej usług, a nie jej samej.

Należy pamiętać, że empowerment jest ściśle związany z czynnikami humanistycznymi, które polegają na ciągłej niedookreśloności natury pewnych zjawisk, związanych z człowiekiem w procesie rozwoju. Zatem do wdrażania tej koncepcji należy również podchodzić elastycznie i podążać za potrzebami danej instytucji oraz zespołu pracowniczego, gdyż od celów instytucji i jakości jej funkcjonowania zależeć będzie sposób przeobrażania metody zarządzania. Empowerment nie dostarcza gotowych uniwersalnych narzędzi do uzyskania zakładanych i opisywanych powyżej efektów, przydatne zatem będzie wykorzystanie narzędzi zarządzania jakością.

Co jest potrzebne do wdrożenia empowermentu w instytucji publicznej? Mówiąc bardzo hasłowo, począwszy od najmniej do najbardziej ogólnych uwarunkowań, należy wskazać na:

¹³ Systematyzacja opracowana przez autorkę artykułu, na podstawie doświadczeń organizowania pomocy społecznej.

- stworzenie poczucia bezpieczeństwa,
- chęci,
- wiedzę,
- gotowość do myślenia i działania projektowego,
- właściwy dobór kadr,
- uświadomienie i uwewnętrznienie celów instytucji – misyjność,
- uwspólnianie wartości.

Powyższe przesłanki są w gestii kadry zarządzającej, podobnie jak kolejny warunek, jakim jest poszerzanie autonomii pracowników, określane przez teoretyków koncepcji empowermentu w zarządzaniu jako „proces wzmacniania poczucia sprawczości wśród członków organizacji poprzez zidentyfikowanie warunków sprzyjających bezsilności (*powerlessness*) oraz ich usuwanie przez formalne praktyki organizacyjne oraz nieformalne techniki informowania o sprawczości”¹⁴. Zatem nie jest to do końca delegowanie ani zarządzanie partycypacyjne, raczej wzmacnianie pracowników tam, gdzie znajdują się w słabszej pozycji względem innych pracowników lub przełożonego, oczywiście przy realizacji celów instytucji. W jakich okolicznościach można odważyć się na takie wzmacnianie pracowników? Otóż wtedy, gdy interes partykularny osoby jest podporządkowany celom instytucji, a klimat organizacyjny sprzyja partnerskim relacjom i umożliwia współpracę ludzi, którzy różnią się między sobą, ale jest to ich zasób, a nie słabość.

4. Podsumowanie

Empowerment tworzy szansę na zweryfikowanie kompetencji, zaangażowania i gotowości do realizacji misji instytucji przez jej pracowników, co może doprowadzić na wczesnym etapie wdrażania do rotacji kadry. Jednakże w długofalowej perspektywie pozwala na taki dobór pracowników instytucji, którzy będą realizowali wspólne cele i wartości.

Uzupełnienie empowermentu o strategię zarządzania przez wartości może okazać się doskonałym połączeniem i przyczynić do skuteczniejszego zarządzania daną instytucją. Pracownicy, którzy dostrzegą nie tylko cele i swoje zaangażowanie na rzecz realizacji tych celów, lecz także utożsamiają wartości przyświecające instytucji z własnymi, staną się niezwykle efektywni i zbudują spójny obraz instytucji¹⁵.

Pewną trudność może stanowić też brak twardych wskaźników oceny efektywności. Można jedynie sprawdzać takie kryteria, jak zadowolenie usługobiorców i samoocena pracowników. Jest to zarazem wyzwanie, ale też zasób instytucji publicznych, które z założenia powinny koncentrować się na dobru swoich usługobiorców, co jest trudno wyrażalne w twardych

¹⁴ J.A. Conger, R.N. Kanungo, *The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice*, „The Academy of Management Review” 1988, vol. 13, nr 3, s. 474.

¹⁵ Por. M. Krajewska-Nieckarz, *Rola wartości w zarządzaniu organizacją*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 11, s. 213–228.

danych, ale jednocześnie niezwykle zbieżne z ideą samego empowermentu. Wszakże koncepcja ta narodziła się z ujmowania instytucji jako czegoś więcej niż tylko zbiorowości ludzi, gotowych do wykonania jakiegoś zadania. Jak twierdzi E. Gobillot instytucja to wspólnota szukająca możliwości współtworzenia wartości¹⁶. Zadaniem osób zarządzających instytucją jest zatem takie nią zarządzanie, żeby w pracownikach pojawiło się poczucie przynależności do wspólnoty zawodowej, która wzmacnia ich potrzebę samorealizacji, system wartości oraz zapewnia poczucie godności.

Szansą na efektywne zarządzanie instytucją publiczną na podstawie empowermentu jest również jej stabilność organizacyjna, czasami określana mianem trwałości. Instytucje z racji swoich celów nie rynkowych a raczej pomocowych mają zapewnioną trwałość istnienia, co w zdecydowanej mierze pozwala na zaplanowanie wdrażania empowermentu w tempie przystosowanym do danej instytucji, bez obawy o jej likwidację, upadek, bankructwo czy przejęcie. Oczywiście instytucje publiczne są czasami przeobrażane, ale zarówno cele, jak i skład kadrowy nie ulega w tych procesach wielkim zmianom.

Pytanie tylko, czy kadra zarządzająca instytucjami publicznymi jest na tyle zaangażowana w cele realizowane przez instytucje, że zdecyduje się na podjęcie tak dużego ryzyka i wysiłku, jakim jest odwrócenie logiki zarządzania instytucją publiczną. Jest to bowiem proces ryzykowny, może być oceniony jako zbyt innowacyjny w świetle logiki instytucji publicznej, której trwałość jest wartością nadrzędną.

Na koniec należy zaznaczyć, że koncepcja empowermentu jest postulatem, który jest dobrze opisany w obcojęzycznej literaturze przedmiotu. Natomiast żadne ze znanych autorce artykułu opracowań nie zawiera danych, które wskazywałyby na skalę nieefektywnego zarządzania instytucją publiczną, co powodowałoby potrzebę zmiany dotychczasowego paradygmatu zarządzania. Dane takie mogłyby być zebrane wyłącznie za pomocą badań eksperymentalnych, które sprawdziłyby skuteczność bądź nieskuteczność podjętych metod zarządzania. W związku z tym empowerment należy oceniać nie przez pryzmat jego skuteczności tylko założeń i aksjomatów.

Bibliografia

1. Bauman Z., *Etyka ponowoczesna*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2012.
2. Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1997.
3. Blanchard K., Carlos J.P., Randolph A., *Empowerment. Odkryj ukrytą moc Twoich pracowników*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2012.
4. Bugdol M., *Wartości organizacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

¹⁶ Por. E. Gobillot, *Przywództwo przez integrację. Budowanie sprawnych organizacji dla ludzi, osiągnięcia efektywności i zysku*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008.

5. Conger J.A., Kanungo R.N., *The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice*, „The Academy of Management Review” 1988, vol. 13, nr 3.
6. Dankiewicz M., *Empowerment w organizacji, czyli siła w pracownikach*, w: *Empowerment, czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, red. A. Hennel-Brzozowska, Wydawnictwo Scriptum, Kraków 2016.
7. DuBois B., Miley K.K., *Praca socjalna. Zawód, który dodaje siłę*, t. 1, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.
8. *Empowerment, czyli dodawanie siły w praktyce psychologicznej*, red. A. Hennel-Brzozowska, Wydawnictwo „Scriptum” Tomasz Sekunda, Kraków 2016.
9. *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, red. A. Gulczyńska, M. Granosik, CRZL, Warszawa 2014.
10. Gawęcka M., *Koncepcja empowerment jako alternatywny paradygmat pracy socjalnej*, w: *Praca socjalna – wielość perspektyw. Rodzina – multikulturowość – edukacja*, red. J. Brągiel, P. Sikora, Uniwersytet Opolski, Opole 2004.
11. Gobillot E., *Przywództwo przez integrację. Budowanie sprawnych organizacji dla ludzi, osiągnięcia efektywności i zysku*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Kraków 2008.
12. Gray M., Webb S.A., *Praca socjalna. Teorie i metody. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
13. Gulczyńska A., *Koncepcja uppełnomocnienia (empowerment) młodzieży z sąsiedztw społecznie niejednorodnych*, w: *Empowerment w pracy socjalnej: praktyka i badania partycypacyjne*, red. A. Gulczyńska, M. Granosik, CRZL, Warszawa 2014.
14. Karwacki A., Rymśza M., Gąciarz B., Kaźmierczak T., Skrzypczak B., *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji: w stronę modelu empowerment?*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2017.
15. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997.
16. Kożuszniak B., *Style kierowania. Uwarunkowania sytuacyjne i psychologiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1985.
17. Krajewska-Nieckarz M., *Rola wartości w zarządzaniu organizacją*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 11.
18. Mika S., *Psychologia społeczna*, wyd. 4, PWN, Warszawa 1987.
19. Moczydłowska J.M., *Empowerment – upodmiotowienie we wspólnocie*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2013, nr 11.
20. Rzeźnik B., *Empowerment i jego wpływ na zaangażowanie pracowników w przedsiębiorstwie*, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2009, nr 3/2.
21. Spreitzer G.M., *Psychological Empowerment in the Workplace. Dimensions, Measurement and Validation*, „Academy of Management Journal” 1995, no. 38(5).
22. Szarfenberg R., *Empowerment – krótkie wprowadzenie (wersja 2.0)*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/>
23. Szmagałski J., *Praca środowiskowa a praca socjalna w Zjednoczonym Królestwie*, CAL, Warszawa 2011.
24. Waters D., *Zarządzanie w XXI wieku. Jak wyprzedzić Japończyków i Chińczyków*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 1995.

Empowerment as an Innovative Management Tool in Public Sector Organisations

Summary

Empowerment is a method involved in the implementation of management systems that contribute to employees and organisations' wellbeing. The paper examines conditions for empowerment implementation into a public sector institution. It is an epistemological effort. Its goal is to demonstrate how empowerment may contribute to changes in the governance paradigm in a public sector organisation. The paper investigates into the meaning of the term, the implementation context of empowerment approach, and shows potential applications in a very specific professional reality of public administration. It also provides solid foundations for further research.

Keywords: empowerment, public institutions, governance
