

WALDEMAR WALCZAK*

Zarządzanie zmianami w administracji samorządowej na przykładzie Urzędu Miasta Łodzi

Administrację samorządową możemy ogólnie zdefiniować jako wyodrębnioną część administracji państwowej, która wykonuje zdecentralizowaną część zadań publicznych określonych w odpowiednich ustawach, na wszystkich stopniach zasadniczego podziału terytorialnego kraju – tj. w gminie, powiecie oraz województwie¹. Najniższy szczebel samorządu z reguły posiada uprawnienia do wykonywania tych zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone dla wyższych szczebli samorządu, administracji rządowej i innych władz państwowych. Realizacja ustawowo określonych zadań polega na działaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) posiadają osobowość prawną oraz funkcjonują niezależnie od organów władz rządowych, jednakże ich działalność podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe.

Należy zauważyć, że podstawy prawne wytyczające idee funkcjonowania samorządu terytorialnego wynikają bezpośrednio z Konstytucji RP, która została uchwalona aby „zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Zapis w preambule Konstytucji RP jednoznacznie precyzuje, że stanowi ona „prawa podstawowe dla Państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”². Zgodnie z treścią art. 1. i art. 2. Konstytucji RP

* Dr, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU, 2001, nr 142, poz. 1591, zm.); Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU, 1998, nr 91, poz. 578, zm.), Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU, 1998, nr 91, poz. 576, zm.).

² Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Preambuła, rozdz. VII, Samorząd terytorialny (art. 163–172).

„Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”³. Z takiego sformułowania można wnioskować, że również przedstawiciele władz samorządowych są zobowiązani do tego, aby podejmowane decyzje i stosowane metody zarządzania urzeczywistniały zasady poszanowania dla prawa i sprawiedliwości społecznej, a majątek gminy był traktowany jako wspólne dobro lokalnej społeczności.

Słuszność i zasadność powyższej konstatacji nie powinna budzić żadnych wątpliwości ani jakichkolwiek zastrzeżeń. Dla poparcia celności sformułowanego postulatu warto zwrócić uwagę na zapis art. 32 Konstytucji RP – „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”⁴. Są to fundamentalne ramy dla budowania demokratycznego państwa przestrzegającego prawa obywateli, które muszą być obowiązującymi wartościami znajdującymi odzwierciedlenie w sposobie postępowania i wzorach zachowań władz publicznych na każdym szczeblu.

Na samorząd terytorialny składają się społeczeństwo, przestrzeń terytorialna oraz władza samorządowa. Trójszczeblowa struktura jednostek samorządu terytorialnego (JST) stanowi system społeczno-ekonomiczny, w którym organy władzy kontrolują tylko podstawowe parametry charakteryzujące system całościowo, specyficzne dla rządu, czyli działalności sprawczej polegającej na pełnieniu przez podmiot rządzący funkcji regulatora zachowań społeczeństwa i organizacji poprzez tworzenie prawa, jego egzekwowanie oraz nakładanie świadczeń obowiązkowych⁵. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Tryb i zasady wyborów tych organów władzy samorządowej oraz zakres ich kompetencji określają stosowne przepisy ustawowe. Demokratyczne wybory nowych władz samorządowych odbywają się co 4 lata, może się jednak zdarzyć, jak miało to miejsce w Łodzi, że w wyniku referendum społeczeństwo negatywnie zrecenzuje poczynania Prezydenta Miasta i w rezultacie przestanie on sprawować swój urząd przed upływem kadencji. Konsekwencją tego zdarzenia są kolejne zmiany będące następstwem objęcia władzy w mieście przez nowe osoby. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu rodzą się bardzo interesujące pytania, m.in.: jak doszło do takiego stanu rzeczy, jakie zjawiska i wydarzenia sprzyjały przeprowadzeniu zmian, jak można było umiejętnie wykorzystać nadarzające się szanse?

Celem niniejszego opracowania jest rozpoznanie i wnikliwa analiza procesów przygotowania i etapów zarządzania zmianami w Urzędzie Miasta Łodzi.

³ *Ibidem*, rozdz. I, Rzeczpospolita.

⁴ *Ibidem*, rozdz. II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

⁵ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 9.

Tak sformułowany problem badawczy wymaga kompleksowego podejścia i diagnozy szerokiego spektrum uwarunkowań związanych z metodyką zarządzania zmianami w praktyce. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest wyjaśnienie i omówienie kluczowych aspektów związanych z istotą zmian organizacyjnych.

1. Istota i cele zmian organizacyjnych

Podjmując próbę wyjaśnienia pojęcia „zmiana organizacyjna”, możemy bardzo ogólnie zdefiniować ją jako każdą istotną modyfikację obszaru działalności organizacji. Zgodnie z tą interpretacją, zmiany organizacyjne są złożonym zjawiskiem i dotyczą one całej organizacji lub jedynie wybranego obszaru, zakresu funkcjonalnego⁶. Zmiana to przekształcenie istniejącego układu według ustalonych procedur, przemieniające równocześnie rezultaty tego przekształcenia ukierunkowane przez celowość działań organizacji. Warto podkreślić, że wprowadzana zmiana obejmująca swoim zakresem wybrany fragment architektury organizacji, w rezultacie może powodować skutki daleko wykraczające poza obszar, w którym się odbywa⁷. Może dotyczyć struktury organizacyjnej, rozpiętości zarządzania, rekonfiguracji procesów biznesowych, wdrożenia nowoczesnych technologii, produktów, systemów informatycznych, a także zmian prawnych, właścicielskich bądź restrukturyzacji zatrudnienia. Trzeba jednak pamiętać, że zmiany w organizacjach nie dokonują się w tym jednym momencie, gdy jest podejmowana decyzja o ich wprowadzeniu. Zmiana jest procesem, który ewaluje i pozostaje pod wpływem bieżących wydarzeń zachodzących w organizacji. Skutków większości zmian nie da się w pełni przewidzieć przed ich zaistnieniem. Zdarza się, że powstałe wskutek wprowadzonych zmian efekty i rezultaty mogą nie być w pełni zbieżne z pierwotnymi założeniami oraz oczekiwaniami. Zmiana jednych elementów pociąga za sobą konieczność zmian w wielu innych obszarach funkcjonalnych organizacji. Należy w związku z tym postrzegać zmiany w ujęciu kompleksowym i długofalowym.

Podjmując próbę zaproponowania własnej definicji, można zmiany organizacyjne określić jako zintegrowany oraz przemyślany proces wdrażania nowych rozwiązań organizacyjnych, technologicznych, kulturowych, mający na celu lepsze wykorzystanie aktywów materialnych oraz cennych zasobów niematerialnych, prowadzący do poprawy sprawności zarządzania, efektywności

⁶ R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998, s. 393–396.

⁷ E. Masłyk-Musiał, *Organizacje w ruchu. Strategie zarządzania zmianami*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, 35–38.

gospodarowania majątkiem, podniesienia konkurencyjności rynkowej. Z takiego sformułowania wynikają następujące kwestie: zmiana musi być ukierunkowana na **osiągnięcie konkretnego celu** i ma służyć **poprawie skuteczności zarządzania**. Powinna zatem służyć **rozwiązaniu występującego problemu** bądź dostosowaniu się do nowej sytuacji w otoczeniu rynkowym, a także zjawisk zachodzących wewnątrz organizacji⁸.

Niezwykle trafny pogląd wyraża Grzegorz Kołodko, który akcentuje potrzebę aktywnego kształtowania przyszłości, dlatego też trzeba dzisiaj wiedzieć jak najwięcej o tym, od czego rozwój i kształt będzie zależał jutro⁹. Ranga i znaczenie wiedzy o czynnikach, które determinują istotne z punktu widzenia rozwoju organizacji zjawiska konstruującej się nowej rzeczywistości gospodarczo-społecznej, wydaje się być nie do przecenienia. Wiedza jest podłożem do rozwijania umiejętności dostrzegania tych istotnych sygnałów płynących z otoczenia i wyciągania trafnych wniosków, które ukierunkowują na podejmowane przez menedżerów działania. Zarządzanie jest nauką o zmianach, które stale się dokonują w organizacji i w otaczającym nas świecie¹⁰. Zmiana organizacyjna powinna być zatem traktowana jako integralna funkcja systemu, będąca pochodną przeobrażeń w otoczeniu, której celem jest walka z entropią i dążenie do poprawy efektywności i skuteczności zarządzania organizacją. Jest pojęciem bardzo złożonym, wymagającym kompleksowego rozpatrywania z punktu widzenia różnych płaszczyzn.

2. Czynniki rzutujące na proces przeprowadzenia zmiany organu wykonawczego w Urzędzie Miasta Łodzi (UMŁ)

Czynniki, które wymuszają potrzebę wprowadzania zmian organizacyjnych generalnie możemy przyporządkować do dwóch kategorii¹¹:

- czynniki o charakterze zewnętrznym, tkwiące w otoczeniu organizacji (*external source*),
- czynniki wewnętrzne, tkwiące w samej organizacji (*internal source*).

W analizowanym przypadku można zauważyć, że na proces przygotowania referendum w sprawie odwołania Prezydenta Miasta Łodzi złożyło się bardzo wiele czynników, które miały swoje źródła w samym Urzędzie Miasta Łodzi, ale

⁸ W. Walczak, *Metodyka zarządzania zmianami organizacyjnymi*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” 2009, nr 4 [Szkola Główna Handlowa w Warszawie], s. 72.

⁹ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Wyd. Prószyński i Spółka, Warszawa 2008, s. 50.

¹⁰ J. Kisielnicki, *Zarządzanie*, PWE, Warszawa 2008, s. 187.

¹¹ R. Paton, J. McCalman, *Change management*, SAGE Publications Ltd., London 2008, s. 30; M. Green, *Change management masterclass*, Kogan Page, London 2007, s. 34.

także wynikały z czynników tkwiących w otoczeniu. Wydaje się jednak, że większą siłę oddziaływania miały zjawiska i procesy, które zostały bezpośrednio wykreowane przez osoby zasiadające w Radzie Miejskiej, a więc były to czynniki wewnętrzne. Dla uzasadnienia sformułowanej opinii warto dodać, że pierwszym i najważniejszym warunkiem dla przeprowadzenia planowanych zmian było zainicjowanie i skuteczne zrealizowanie działań zmierzających do przeprowadzenia referendum.

Oczywiście czynniki występujące w otoczeniu były istotnymi przesłankami, które znacząco przyczyniły się do powodzenia całej kampanii wyborczej związanej z referendum, niemniej jednak to sprawność i skuteczność działań podjętych przez inicjatorów zmian władz Łodzi należy uznać za kluczowy element sukcesu. W wielu polskich miastach społeczeństwo bardzo krytycznie ocenia działania lokalnych władz, które są nieudolne i nie radzą sobie z problemami, jednak w niewielu miastach udało się z sukcesem przeprowadzić referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta. Okazuje się bowiem, że decydujące znaczenie ma umiejętne przekonanie lokalnej społeczności do wzięcia udziału w głosowaniu.

Dokonując diagnozy najważniejszych czynników, mających swoje źródła w samej organizacji (UMŁ), które skłoniły do zainicjowania referendum, można wskazać kilka przyczyn:

1. Najważniejszym impulsem do przeprowadzenia zmian była chęć przejęcia władzy w mieście przez inne ugrupowanie polityczne (SLD, PO) i obsadzenie swoich działaczy na wysokich stanowiskach finansowanych z pieniędzy publicznych. Ambicje i plany polityczne konkurentów byłego prezydenta, a przede wszystkim umiejętność myślenia strategicznego i przewidywania przyszłych zdarzeń sprawiła, że kilku młodych i wykształconych radnych SLD przygotowało bardzo zręczne i przemyślane przedsięwzięcie mające na celu wykorzystanie nadarzającej się okazji do przejęcia władzy. Wymierną korzyścią będącą konsekwencją planowanych zmian było zapewnienie dostępu do lukratywnych stanowisk dla kolegów partyjnych z SLD, co ma istotne znaczenie w kontekście przygotowania się do nadchodzących wyborów samorządowych.

2. Warto jednakże podkreślić, iż strategicznym i długofalowym celem było zawłaszczenie najważniejszych stanowisk związanych z uprawnieniami decyzyjnymi dotyczącymi wydatkowania środków publicznych przez nowe osoby, które dodatkowo z racji zajmowanego stanowiska będą miały darmową promocję w mediach. Takie rozwiązanie ma istotne znaczenie dla przyszłości, ponieważ zapewnia łatwiejsze prowadzenie kampanii podczas nadchodzących wyborów samorządowych.

3. Kolejnym ważnym impulsem były działania podejmowane przez byłego prezydenta, które charakteryzowały się lekceważeniem opinii i uwag radnych opozycji, autokratyczny styl zarządzania, zawłaszczanie najważniejszych stano-

wisk wyłącznie dla zaufanych działaczy ze swojego otoczenia politycznego, co było niewspółmierne do rozkładu głosów w radzie miejskiej. Te wydarzenia znajdują swoje potwierdzenie w rzeczywistości, zważywszy na fakt, że inicjatorami referendum byli radni miejscy z SLD, którzy na fali krytyki poczynił prezydenta uzyskali poparcie społeczne dla swojej inicjatywy.

4. Równie istotnym czynnikiem było to, że były prezydent stworzył bardzo rozbudowaną sieć powiązań i zależności służbowych nakładających się na komplementarne przepływy finansowe do grupy swoich znajomych, działaczy i radnych ŁPO i PiS, zarówno w samym UMŁ, jak i w podległych spółkach z udziałem kapitałowym miasta, co było bardzo mocno krytykowane przez lokalne media. Działanie tego patologicznego systemu opartego wyłącznie na znajomościach i układach było spoiwem dla sprawowania władzy oraz legitymizowało najważniejsze decyzje personalne. Biorąc pod uwagę, że ten system funkcjonował już drugą kadencję, istniało realne zagrożenie dalszego umacniania się wykreowanych partykularnych interesów.

5. Zaczęły się pojawiać doniesienia medialne dotyczące rosnącego zadłużenia miasta, nieprawidłowości związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym UMŁ, a także zostały złożone wnioski do prokuratury związane z nadużyciami w spółkach, których mieli się dopuścić prezesi – zaufani koledzy byłego prezydenta, co znacząco podważyło zaufanie łodzian do władz miasta i spowodowało utratę wiarygodności prezydenta w oczach mieszkańców. Ten proces utraty zaufania był dodatkowo wzmacniany przez zachowanie i postawę samego prezydenta, który bardzo dużą część swojego czasu poświęcał na liczne podróże zagraniczne w towarzystwie wybranej świty znajomych, co sprawiało uzasadnione przekonanie o braku zainteresowania lokalnymi problemami oraz traktowaniu Urzędu Miasta Łodzi w kategorii prywatnego biura podróży. Mieszkańcom Łodzi trudno było uwierzyć w slogany o rzekomych korzyściach dla miasta wynikających z zagranicznych wojaży prezydenta, jak również w świetle ujawnianych kolejnych afer, m.in. publiczne „uprzejme zwrócenie uwagi” strażnikowi miejskiemu, coraz trudniej było uwierzyć w demonstracyjnie deklarowane wartości chrześcijańskie. Dlatego też niewłaściwy styl zarządzania miastem, nieodpowiedni dobór kadr na kluczowe stanowiska, nieudolność najbliższych współpracowników i zaufanych podwładnych, którzy butą, arogancją i lekceważeniem reagowali na kolejne sygnały o patologiach zarządzania w UMŁ, należy uznać za główne błędy byłego prezydenta.

Trzeba ponadto zauważyć, że wymienione elementy mają charakter interaktywny, stanowią bowiem splot powiązanych ze sobą ważnych czynników, tworzących wielowymiarową przestrzeń dla zainicjowania zmian. Warto dodać, że proces zmian jest na ogół uwarunkowany współwystępowaniem kilku czynników, które poprzez fakt, że zaistniały w bliskim sąsiedztwie czasowym w danej organizacji (UMŁ) – oddziałują o wiele silniej niż sekwencja pojedynczych zdarzeń następujących po sobie w dłuższym okresie.

Reprezentacja przestrzeni zmiennych będących determinantami zmian w UMŁ wymaga dostrzeżenia również czynników tkwiących w otoczeniu:

1. Były Prezydent Miasta Łodzi swój wyborczy sukces w drugiej kadencji zawdzięczał nie tylko swojemu zapleczu (ŁPO – Łódzkie Porozumienie Obywatelskie), lecz przede wszystkim kandydowaniu w 2006 r. z listy PiS, tj. ugrupowania politycznego, które wówczas było dominującą partią rządzącą. Dla poparcia słuszności tego wniosku warto odnotować, że z list wyborczych zaplecza popierającego prezydenta do Rady Miejskiej w Łodzi mandat uzyskały jedynie 2 osoby (w 43 osobowej radzie miejskiej). Dlatego też można sądzić, że poparcie ze strony partii rządzącej (PiS) miało niezwykle ważne znaczenie dla ówczesnego sukcesu wyborczego. Natomiast sytuacja w trakcie kadencji uległa radykalnej zmianie po wyborach parlamentarnych w 2007 r., co łączyło się ze zmianą władzy w strukturach administracji rządowej (PO). Należy pamiętać, że choć formalnie samorzady i administracja rządowa funkcjonują niezależnie od siebie, jednak łączy je bardzo silna sieć personalnych powiązań politycznych.

2. Najważniejsze czynniki mające swoje źródło w otoczeniu są związane bezpośrednio z wydarzeniami mającymi swoje miejsce w mieście Łodzi, m. in.: chaos i paraliż komunikacyjny związany z niewłaściwym planowaniem i realizacją remontów dróg, niewłaściwy nadzór nad inwestycjami budowlanymi, złe funkcjonowanie komunikacji miejskiej, utrata ważnych imprez wystawienniczych organizowanych przez MTŁ, zły stan budynków komunalnych, brak dostatecznych środków finansowych na edukację, służbę zdrowia, pomoc społeczną, sprawiało narastanie fali krytyki i sprzeciwu wobec władz samorządowych. Bardzo ważną rolę odegrały również lokalne media, które bardzo chętnie dzieliły się z opinią publiczną pozyskanymi informacjami, co w znacznej mierze wpływało na oceny i poglądy mieszkańców.

Należy sądzić, że wymienione najważniejsze czynniki zarówno wewnętrzne, jak i tkwiące w otoczeniu są ze sobą ściśle powiązane i współzależne, a ich synergiczne oddziaływanie zostało bardzo zręcznie i skutecznie wykorzystane przez osoby, które zainicjowały referendum. Umiejętne dostrzeżenie pojawiających się okazji i wykorzystanie podstaw wiedzy z zakresu nauk o zarządzaniu stało się impulsem sprawczym do działania. Warto jednak przypomnieć, że wcześniejsza próba doprowadzenia do referendum zainicjowana w 2008 r. przez pracowników MOPS nie powiodła się. Rodzi się zatem uzasadnione pytanie dlaczego? Brak rozbudowanej i sprawnie działającej struktury wydaje się być wyłącznie jedną z przesłanek. Okazuje się, że do przeprowadzenia referendum niezbędne było zaangażowanie i poparcie ze strony lokalnych liderów ugrupowań politycznych (SLD i PO), którzy dostrzegli, że te działania przyczynią się do uzyskania przez nich wymiernych osobistych korzyści finansowych.

3. Zarządzanie zmianami w UMŁ – podejście procesowe

W literaturze przedmiotu można spotkać różne interpretacje, które odnoszą się do metodyki umiejętnego zarządzania zmianami. Bardzo interesującą koncepcję proponuje Zofia Mikołajczyk, która proces zarządzania zmianami dzieli na trzy podstawowe fazy:

1. Faza preparacji:

- uznanie potrzeby zmian i sformułowanie ogólnych celów postępowania, poinformowanie o tym pracowników,
- powołanie zespołów: sterującego i badawczo-projektowych,
- analiza i diagnoza otoczenia w aspekcie istniejących i potencjalnych zagrożeń oraz szans,
- analiza i diagnoza sytuacji wewnętrznej i zasobów przedsiębiorstwa,
- opracowanie wizji i ogólnej strategii,
- określenie wariantów zmian w ujęciu strategicznym i operacyjnym oraz ich ocena,
- wybór rozwiązania najbardziej korzystnego i podjęcie decyzji o jego zaprojektowaniu.

2. Faza wdrożenia:

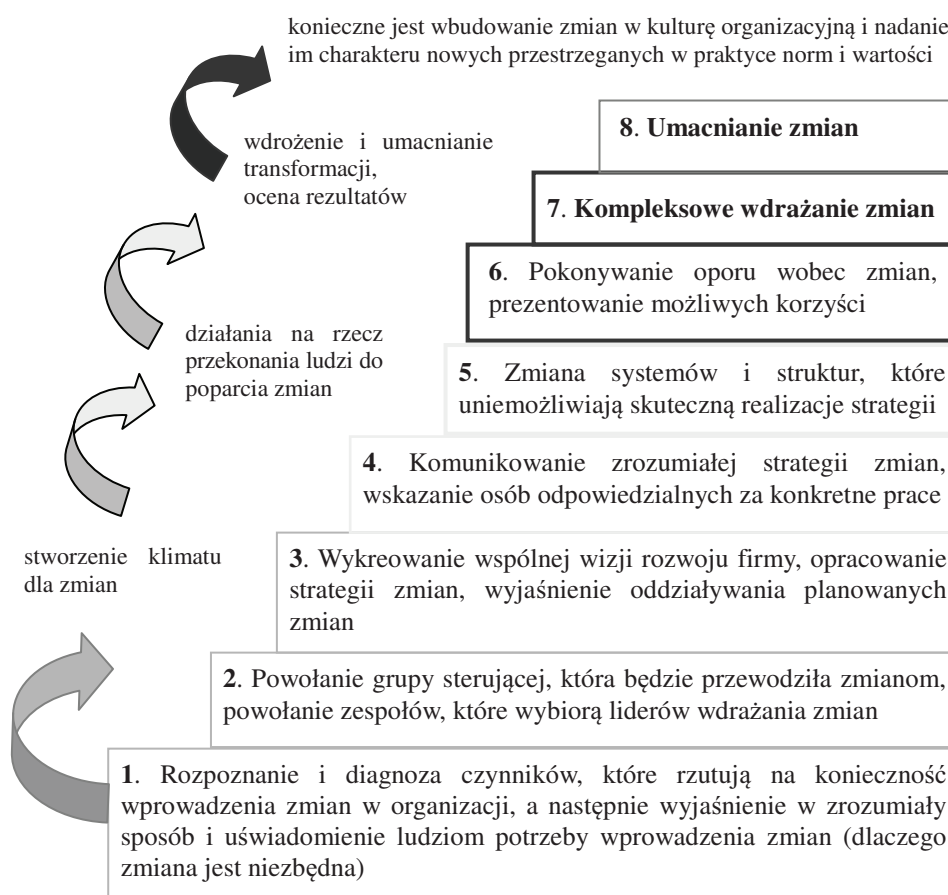
- opracowanie szczegółowego projektu zmian i projektu wdrożeniowego,
- przygotowanie wdrożenia: poinformowanie pracowników o ustalonym programie zmian i pozyskanie środków na realizację projektu; opracowanie harmonogramu wdrożenia i szkolenia pracowników,
- wdrożenie projektu zmian do praktyki w zakresie struktur organizacyjnych, zasobów technicznych, polityki kadrowej i zachowań pracowniczych,
- właściwe pilotowanie (przewodzenie) programu wdrożenia i osłabienia powstających barier – w tym barier psychologicznych.

3. Faza oceny:

- ocena rezultatów zmian z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i konsekwencji społecznych,
- umacnianie dotychczasowych osiągnięć poprzez dalszą adaptację do zmian w otoczeniu i uszczegółowianie wizji, nowe projekty, przewodzenie niekończącym się działaniom na rzecz utrwalenia zmian w organizacji¹².

¹² Z. Mikołajczyk, *Zarządzanie procesem zmian w organizacjach*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice 2003, s. 64.

Warto zauważyć, że w tym modelu ważną rolę przypisuje się fazie preparacji, czyli etapowi przygotowania do wprowadzenia zmian. Pierwotnym elementem staje się uznanie potrzeby zmian i poinformowanie o tym pracowników. Ranga i znaczenie fazy preparacji została również wyraźnie zaakcentowana w modelu opracowanym przez Johna Kottera, który proces zarządzania zmianami dzieli na 8 etapów (kroków)¹³.



Rys. 1. Etapy procesu zarządzania zmianami organizacyjnymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Kotter, *Leading change*, Harvard Business School Press, Boston 1996, s. 21.

¹³ J. Kotter, *Leading change*, Harvard Business School Press, Boston 1996, s. 20–23.

Stworzenie klimatu dla zmian jest pierwotnym procesem, szczególną uwagę należy poświęcić czytelnemu i zrozumiałemu dla ludzi wyjaśnieniu czynników i przesłanek rzutujących na konieczność przeprowadzenia planowanych zmian¹⁴. Wydaje się, że ten etap ma kluczowe znaczenie, aby można było pozyskać zrozumienie i poparcie ludzi dla stworzenia wspólnej wizji rozwoju organizacji. Zmiany organizacyjne są zjawiskiem złożonym i każdorazowo będą wymagały indywidualnego podejścia ze względu na specyfikę działalności danej organizacji, jej zasoby, potencjał, możliwości, a także biorąc pod uwagę rodzaj, zakres i charakter planowanych zmian.

Można jednak sądzić, że zaprezentowane teoretyczne koncepcje przedstawiają logiczną i dobrze uporządkowaną sekwencję działań, które są bardzo pomocne dla osób chcących przeprowadzić skuteczne zmiany we współczesnych organizacjach. Na podstawie przedstawionych rozważań można bardzo dokładnie wyjaśnić i omówić poszczególne etapy zarządzania zmianami w Urzędzie Miasta Łodzi, dając tym samym dowód, że wiedza teoretyczna z zakresu metod zarządzania ma swoje zastosowanie w praktyce. W fazie preparacji do zmian w UMŁ na szczególną uwagę zasługują następujące zdarzenia:

1. Na początku 2009 r. rezygnację z zajmowanego stanowiska złożył jeden z wiceprezydentów miasta (radny miejski PO), co dla doświadczonych analityków ds. zarządzania było bardzo czytelnym sygnałem, że nie jest to działanie przypadkowe, lecz początek przygotowania do zmian. Warto zwrócić uwagę, że wiceprezydent wzorem swojej poprzedniczki (radnej miejskiej z tego samego ugrupowania – PO, obecnie posłanka), sam dobrowolnie zrzekł się mandatu radnego, aby podjąć pracę na urzędniczym stanowisku kierowniczym. Na wakuujące miejsce nie został jednak desygnowany kolejny działacz partyjny, co oznaczało brak akceptacji i formalnego poparcia dla prezydenta. W perspektywie strategicznej takie posunięcie było niezbędne, aby nie brać odpowiedzialności za współzrządzenie Łodzią. Natomiast wiceprezydent w bardzo krótkim czasie zajął stanowisko menedżerskie w spółce skarbu państwa Totalizator Sportowy, nadzorowanej przez partyjnego kolegę z Platformy Obywatelskiej, piastującego funkcję Ministra Sportu. Ten etap może być określony jako stworzenie klimatu dla zmian.

2. Po tym zdarzeniu radni SLD, którzy nie mieli dotąd swojego przedstawiciela we władzach Łodzi, zaczęli coraz uważniej i krytyczniej oceniać działania prezydenta. Kulminacyjnym momentem było poinformowanie opinii publicznej o zamiarze wszczęcia procedur zmierzających do odwołania prezydenta. Na tym etapie został powołany zespół reprezentowany przez lidera SLD, którego zadaniem było koordynowanie działań mających na celu zebranie odpowiedniej liczby podpisów niezbędnych do przeprowadzenia referendum. Realizacja tak

¹⁴ D. Cohen, *The hart of change. Field guide*, Harvard Business Press, Boston 2005, s. 13–15.

zdefiniowanego celu wymagała odpowiednich działań o charakterze informacyjnym, które były prowadzone za pośrednictwem strony internetowej, przekazów telewizyjnych, a przede wszystkim podczas bezpośrednich kontaktów z mieszkańcami. Te działania rozpoczęły się tuż po wakacjach, co należy uznać za niezwykle trafnie wybrany okres. Głównym założeniem tego etapu było pozyskanie przychylności mieszkańców i poparcia dla zmian.

3. W procesie przekonywania ludzi dla zasadności zmian przyjęto bardzo prostą i niezwykle skuteczną strategię, aby skupić się na wzmacnianiu negatywnych emocji wobec prezydenta, pomijając całkowicie kreowanie wizji lepszej przyszłości dla miasta Łodzi. Takie posunięcie świadczy o zdobyciu rozległej wiedzy dotyczącej prawidłowości rządzących ludzkimi zachowaniami, bowiem słusznie skoncentrowano uwagę na grupie wyborców, którzy wyrażają swój sprzeciw wobec nieudolności i arogancji władz.

4. W procesie pozyskiwania sojuszników dla zmian niezwykle ważną rolę odegrali radni miejscy reprezentujący Platformę Obywatelską, która wycofała się z dotychczasowego poparcia dla prezydenta. To właśnie członkowie tej formacji dzięki referendum mogli liczyć na największe korzyści, bowiem to Prezes Rady Ministrów po udanym referendum wyznacza osobę pełniącą funkcję prezydenta miasta. Ich działania nie miały tak spektakularnego i widocznego charakteru dla przeciętnego obserwatora sceny politycznej, natomiast odbywały się w ramach posiadanej struktury organizacyjnej.

Po udanym referendum w styczniu 2010 r. rozpoczął się kolejny etap, a mianowicie kompleksowe wdrażanie zmian w UMŁ. W tym miejscu już nie trzeba było pozyskiwać przychylności pracowników ani konsultować swoich propozycji np. ze związkami zawodowymi. Pierwszym krokiem było wyznaczenie osoby z Platformy Obywatelskiej, która będzie do czasu wyborów pełniła funkcję prezydenta miasta. Kolejnym procesem było powołanie zastępców prezydenta (trzech z PO, jednego z SLD). W tym przypadku ustawodawca przewiduje, że na te stanowiska nie trzeba przeprowadzać otwartych i konkurencyjnych naborów, co stwarza szansę ustawienia kolegów partyjnych na kierowniczych stanowiskach w administracji samorządowej.

Warto jednak zwrócić uwagę na zapis art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym ustawodawca wyjaśnia i uzasadnia, że ustanowione przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych powstały „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny”. Na szczególne podkreślenie zasługuje sformułowanie o **bezstronności**, którą należy rozumieć jako postępowanie zgodne z obowiązującym prawem, ukierunkowane na realizację zadań publicznych dla dobra mieszkańców. Jednocześnie postępowanie to musi być **jawne, przejrzyste, oparte na zasadach poszanowania dla ludzi**, a przede wszystkim wolne od uzasadnionych podejrzeń o **realizację**

partykularnych interesów, mających wygenerować korzyści osobiste wybranych grup beneficjentów, przy udziale środków publicznych. Dodać także należy, że bezstronność działania oznacza równość pracowników wobec prawa, **zasadę niedyskryminacji pod żadnym względem**, a także konieczność **racjonalnego i merytorycznego uzasadniania podejmowanych decyzji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi.**

Bardzo ważnym kryterium bezstronności jest równe traktowanie w zatrudnieniu, czego odzwierciedleniem jest m. in. nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy, takie same warunki zatrudnienia – prawo do otrzymywania podobnego wynagrodzenia za pracę na równorzędnych stanowiskach pracy przy posiadaniu takich samych kwalifikacji, możliwość rozwoju i awansu zawodowego, dostępu do szkoleń itp. Wypada żałować, że ustawodawca nie wyjaśnił, jak należy interpretować ową fundamentalną zasadę bezstronności, która winna być wzorcem do kreowania współczesnych paradygmatów zarządzania publicznego.

4. Wnioski z przeprowadzonych badań

Dla potrzeb niniejszego opracowania przeprowadzone zostały badania analityczne na wiarygodnych i możliwych do zweryfikowania źródłach informacji publicznej, obejmujące swoim zakresem okres od lutego do sierpnia 2010 r., mające na celu diagnozę rzeczywistych celów wdrażanych zmian i stosowanych metod zarządzania kapitałem ludzkim w UMŁ. Przyjęto hipotezę, iż **głównym celem zmian jest zawłaszczenie wysokich stanowisk kierowniczych i zapewnienie korzyści wyłącznie dla wąskiej grupy z góry ustawionych beneficjentów, a podejmowane działania charakteryzują się stronniczością, brakiem obiektywizmu oraz są odzwierciedleniem realizacji partykularnych interesów i rażącego naruszenia zasad równego traktowania w zatrudnieniu.** Uwagę skierowano na metody obsadzania wysokich kierowniczych stanowisk urzędniczych w UMŁ, a także poddano analizie procesy rekrutacji i doboru członków rad nadzorczych spółek z udziałem kapitałowym miasta i zmiany osobowe w zarządach tych spółek. Dla uzasadnienia słuszności sformułowanego celu badań należy wyjaśnić, że jednostki samorządu terytorialnego nie są prywatnymi folwarkami wąskiej grupy partyjnych działaczy, lecz **instytucjami finansowanymi z pieniędzy podatników.** Dodatkowo w rezultacie przeprowadzonych analiz można udzielić odpowiedzi na pytanie, czy postępowanie nowych władz Łodzi różni się od patologicznych, słusznie krytykowanych działań poprzedniej ekipy?

Specyficzną cechą administracji samorządowej jest to, że można bez potrzeby przeprowadzania procedur naboru dokonać obsady stanowiska urzędniczego w wyniku służbowego przeniesienia osoby zatrudnionej w innej jednostce

samorządowej. Dzięki tej metodzie następuje zawłaszczenie kluczowych stanowisk kierowniczych dla wcześniej upatrzonych beneficjentów, a podjęte działania są zgodne z obowiązującym prawem. Jedyną niedogodność to fakt, że ta metoda może być stosowana wobec osób, które aktualnie mają status pracownika samorządowego.

Trzeba ponadto podkreślić, że konsekwencją opisywanych zjawisk jest nakładanie się przepływów środków publicznych na płaszczyznę powiązań partyjno-towarzyskich. Dlatego też nowe władze samorządowe w pierwszej kolejności starają się umieścić zaufanych i posłusznych ludzi w komórkach odpowiedzialnych za prowadzenie spraw personalnych.

Tak też się stało w UMŁ, gdzie m. in. na stanowisko Sekretarza Miasta została pozyskana w drodze służbowego przeniesienia osoba z Urzędu Miasta w Zduńskiej Woli, która wcześniej pracowała w Urzędzie Marszałkowskim z radnymi PO, którzy dziś są we władzach Łodzi. To posunięcie miało być wstępem do benchmarkingu stosowanych rozwiązań w zakresie kształtowania dalszych zmian kadrowych.

Praktyka definiowania kryteriów konkursowych pod wcześniej upatrzonych kandydatów z PO, PSL i SLD była powszechnie stosowaną metodą obsadzania stanowisk w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi i podległych jednostkach. Okazuje się, że ogłoszenia o pracę były ustawiane pod konkretne osoby, które np. posiadając kwalifikacje formalne wyłącznie do zajmowania stanowiska podinspektora (stanowiska, na które była prowadzona procedura naboru), w ciągu jednego dnia awansowały na stanowisko p.o. dyrektora urzędu, p.o. dyrektora departamentu itp. Taka akceleracja ścieżki kariery była charakterystyczna tylko dla wybranych beneficjentów, w szczególności dotyczyła osób, które są radnymi PO, SLD, blisko spokrewnione z władzami PO, kolegami partyjnymi itp. Warto zauważyć, że opisywane fakty odnoszą się m.in. do osób aktualnie piastujących stanowiska wiceprezydentów miasta Łodzi tj.:

- radnego miejskiego Platformy Obywatelskiej, który pracując wcześniej w Urzędzie Marszałkowskim, natychmiast po rozstrzygnięciu procedur konkursowych „otwartego i konkurencyjnego naboru” w ciągu jednego dnia awansował ze stanowiska podinspektora na stanowisko p.o. z-cy dyrektora Departamentu ds. RPO,

- radnego miejskiego SLD (inicjatora referendum), który w ten sam sposób awansował na stanowisko z-cy dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi (jednostki nadzorowanej przez Urząd Marszałkowski w Łodzi i jemu podległej),

- obecnej wiceprezydent (działaczki PO), która została przyjęta do pracy w Urzędzie Marszałkowskim na stanowisko głównego specjalisty i natychmiast objęła funkcję p.o. dyrektora Departamentu Kultury i Edukacji.

Wymaga doprecyzowania bardzo istotna kwestia, mianowicie najpierw ww. osoby objęły mandat radnego miejskiego, a kolejnym krokiem było podjęcie pracy w Urzędzie Marszałkowskim i WUP. Natomiast osoba pełniąca obecnie

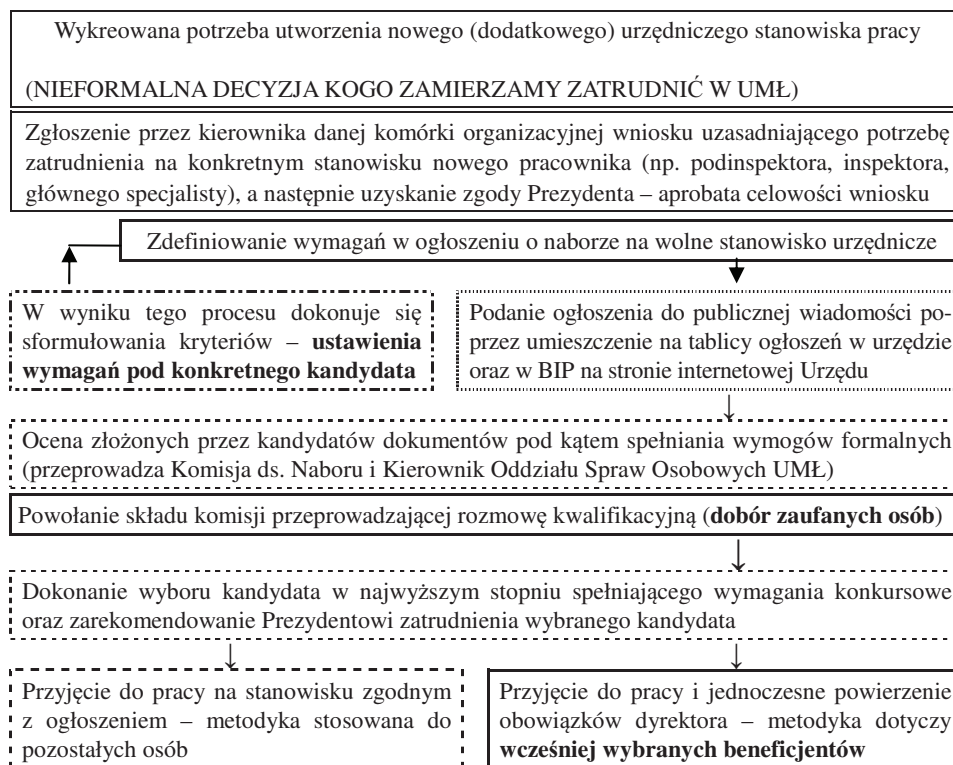
funkcję Prezydenta Miasta Łodzi, po objęciu mandatu radnego miejskiego PO, natychmiast została awansowana na stanowisko p.o. dyrektora Urzędu (obecnie stanowisko sekretarza województwa), i dziś w UMŁ wykonuje swoje obowiązki w ramach urlopu bezpłatnego udzielonego przez Marszałka Województwa Łódzkiego – kolegę partyjnego z PO.

Należy z całą mocą zaznaczyć, iż jest niedopuszczalne aby pracodawca samorządowy w oparciu o pozamerytoryczne kryteria decydował o awansach i korzyściach dla partyjnych kolegów i swoich znajomych, a ponadto, jeśli tego samego dnia nowa osoba jest zatrudniana i jednocześnie awansowana, to oznacza, że pracodawca powinien stosować takie same procedury oceny efektów pracy *apriori* wobec pozostałych pracowników. Nie można bowiem w żadnej mierze uznać, że takie postępowanie pracodawcy wyraża poszanowanie dla zasad równości wobec prawa i jest odzwierciedleniem bezstronności. Opisywane patologiczne zjawiska są ewidentnym dowodem rażącego naruszenia przejrzystości i reguł gospodarowania finansami publicznymi, które są wykorzystywane w celu realizacji partykularnych interesów i osiągania korzyści; jest to powszechnie tolerowana i akceptowana praktyka.

Wobec osób z zewnątrz, które aktualnie nie posiadają statusu pracownika samorządowego, trzeba zastosować procedurę ogłoszenia naboru na wolne urzędnicze stanowisko pracy. Główną osobą, która jest bezpośrednim wykonawcą wyreżyserowanych postępowań rekrutacyjnych, jest przewodniczący komisji ds. naboru, w UMŁ taką funkcję pełni osoba zatrudniona na stanowisku Sekretarza Miasta (wcześniej również zatrudniona w Urzędzie Marszałkowskim, gdzie wzorem działaczy PO, jako główny specjalista zajmowała stanowisko p.o. z-cy dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej). Dzięki temu osoba wykonująca funkcję Prezydenta Miasta Łodzi (były radny miejski z PO), przesuwa ciężar odpowiedzialności na podwładnego pracownika, bowiem formalnie nie jest bezpośrednio zaangażowany w prowadzone nabory, natomiast w rzeczywistości jest kreatorem zainicjowanych procesów.

Warto pamiętać, że komisja konkursowa jedynie sporządza protokół wskazujący, który z kandydatów w najwyższym stopniu spełnia wymagania związane ze stanowiskiem pracy, natomiast zawsze ostateczna decyzja należy do pracodawcy. Procedury naboru nie dają możliwości odwołania się kandydata od decyzji komisji, jak również pracodawca zastrzega sobie prawo odstąpienia od konkursu bez podania przyczyn. To wszystko jest kolejnym argumentem na rzecz tego, jak można dowolnie prowadzić politykę kadrową i w jakiej sytuacji względem pracodawcy jest obywatel.

Jak widać na rysunku 2, najważniejsze czynności w tym procesie to zdefiniowanie wymagań w ogłoszeniu o naborze oraz powołanie składu komisji konkursowej. Ten pierwszy proces ma decydujące i kluczowe znaczenie dla dalszych etapów. Trzeba zaznaczyć, że od sposobu ustawienia wymagań kwalifikacyjnych bezpośrednio zależy liczba osób, które zgłaszają się do naboru, a tym samym spełniają wymagania formalne.



Rys. 2. Etapy postępowania przy naborze do pracy na wolne urzędnicze stanowisko w UMŁ

Źródło: opracowanie własne.

Jedną z technik stosowanych przy formułowaniu zakresu wymaganych kwalifikacji jest odpowiedni poziom uszczegółowienia oczekiwań dotyczących wykształcenia, wymaganego stażu pracowniczego, a także miejsca zdobywania tego doświadczenia, zajmowania odpowiednich stanowisk, jak również podawanie specyficznych wymagań dodatkowych. Mając na względzie przepisy obowiązującego prawa, można zauważyć, że ustawodawca nie określa, jaki ma być odpowiedni kierunek wykształcenia dla danego stanowiska, co daje pracodawcy swobodę interpretacji. W jednym ogłoszeniu można zatem podać, że wymagane jest wykształcenie wyższe, w drugim wyższe magisterskie, a w trzecim np. wyższe magisterskie o profilu ekonomicznym bądź prawniczym itd.¹⁵

¹⁵ Zob. szerzej na ten temat: W. Walczak, *Metody rekrutacji i doboru menedżerów w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3–4, [Instytut Pracy i Spraw Socjalnych], s. 98–109.

W UMŁ pod rządami nowych władz (PO–SLD) bardzo szybko następuje zmiana regulaminu organizacyjnego, co jest najlepszą techniką stosowaną w procesach reorganizacji kadrowej. W rezultacie tego procesu zostały utworzone nowe departamenty i biura, a część dotychczasowych zmieniła nazwę lub zakres wykonywanych zadań, co stało się asumptem do tego, aby pozbyć się ludzi, którzy swoje stanowiska zawdzięczali wyłącznie układom i znajomościom z poprzednią ekipą rządzącą. Ich miejsce zajęli nowi ludzie, dla których konstytutywny zespół wyróżniających kompetencji jest następujący: przynależność lub aktywne wspieranie tej samej organizacji politycznej, z której wywodzą się nowe władze miasta, układy, znajomości i powiązania. Tak więc można skonstatować, że zmieniła się władza, natomiast nie zmieniły się metody zarządzania i pozostały wcześniejsze patologie.

Ciekawostką jest, że w pierwszych dniach po objęciu władzy najpierw pojawiła się w urzędzie grupa nowych pracowników, a następnie zostały opublikowane ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska urzędnicze; bez większego wysiłku intelektualnego można było domyślić się, pod kogo są ustawione. Co więcej, kolejną ciekawą tendencją dotyczącą wybranych beneficjentów przyjętych na szeregowe stanowiska pracy, np. głównego specjalisty bądź radcy prawnego, jest niezwykła akceleracja ścieżki kariery, bowiem z dniem przyjęcia do pracy obejmowali oni stanowiska p.o. dyrektora biura bądź departamentu, a na dodatek dostawali kolejne miejsce pracy na stanowisku członka rady nadzorczej w miejskiej spółce. Powstaje zatem uzasadnione pytanie, czy pracodawca samorządowy może w sposób instrumentalny traktować obowiązujące przepisy prawne w celu zapewnienia lukratywnych stanowisk finansowanych z pieniędzy publicznych dla swoich kolegów partyjnych oraz dlaczego wszyscy w urzędzie tolerują taki stan rzeczy? Odpowiedź na tak postawione pytanie jest bardzo prosta. Jest to kompleksowy system złożonych powiązań i wyreżyserowanych „ustawek” realizowanych przez Wydział Organizacyjny, za wiedzą i zgodą samego Prezydenta, z aprobatą p.o. dyrektora Biura Prawnego i p.o. dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg. Dlatego też w tych komórkach organizacyjnych należało umieścić nowe zaufane osoby.

W badanym okresie w ramach nowej struktury organizacyjnej w samym UMŁ funkcjonują na chwilę obecną 33 komórki organizacyjne: 21 wydziałów i 12 biur. W porównaniu z wcześniejszą strukturą zatrudnienia dokonano radykalnych zmian personalnych głównie na stanowiskach dyrektorów i ich zastępców. W bardzo dużym skrócie można stwierdzić, że 90% poprzednich dyrektorów pożegnało się ze swoim stanowiskiem, a ich miejsce zajęły nowe osoby, w zdecydowanej większości przypadków spoza UMŁ. Te spostrzeżenia mogą prowadzić do dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze, pozytywnie weryfikują przyjętą hipotezę badawczą stwierdzającą, iż głównym celem zmian organizacyjnych w UMŁ jest przede wszystkim zawłaszczanie stanowisk

dyrektorskich dla wybranych beneficjentów, a po drugie dowodzą, że nowo przyjmowane osoby są wybierane według tej samej metody co ich poprzednicy – dominującym kryterium oceny są powiązania i układy z władzami.

Dokładnie takie same zjawiska mają miejsce w procesach rekrutacji i wyboru nowych członków rad nadzorczych i członków zarządów w spółkach z udziałem kapitałowym miasta Łódź. Poddając analizie 14 spółek z większościami udziałem kapitałowym miasta (w tym 10 spółek z 100% udziałem), w 10 spółkach w wyniku zmian składu rady nadzorczej natychmiastowo dokonano zmian na stanowisku prezesa zarządu¹⁶. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, że wśród nowych prezesów i członków zarządów, zdecydowana większość to bliscy koledzy partyjni nowych władz Łodzi, m. in. radni PO i SLD z Sejmiku Województwa Łódzkiego. Na podstawie zebranych informacji można stwierdzić, że spółki miejskie, czyli *de facto* majątek gminy, jest traktowany jako prywatny folwark dla realizacji partykularnych interesów politycznych. Jest to o tyle zdumiewające, że ani w ustawie o samorządzie gminnym, ani w nawet w Konstytucji RP, która ma gwarantować, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” nie ma zapisu zezwalającego na to, aby wąska grupka lokalnych polityków uzurpowała sobie prawo do traktowania majątku gminy w kategorii łupu wyborczego dla partyjnych działaczy.

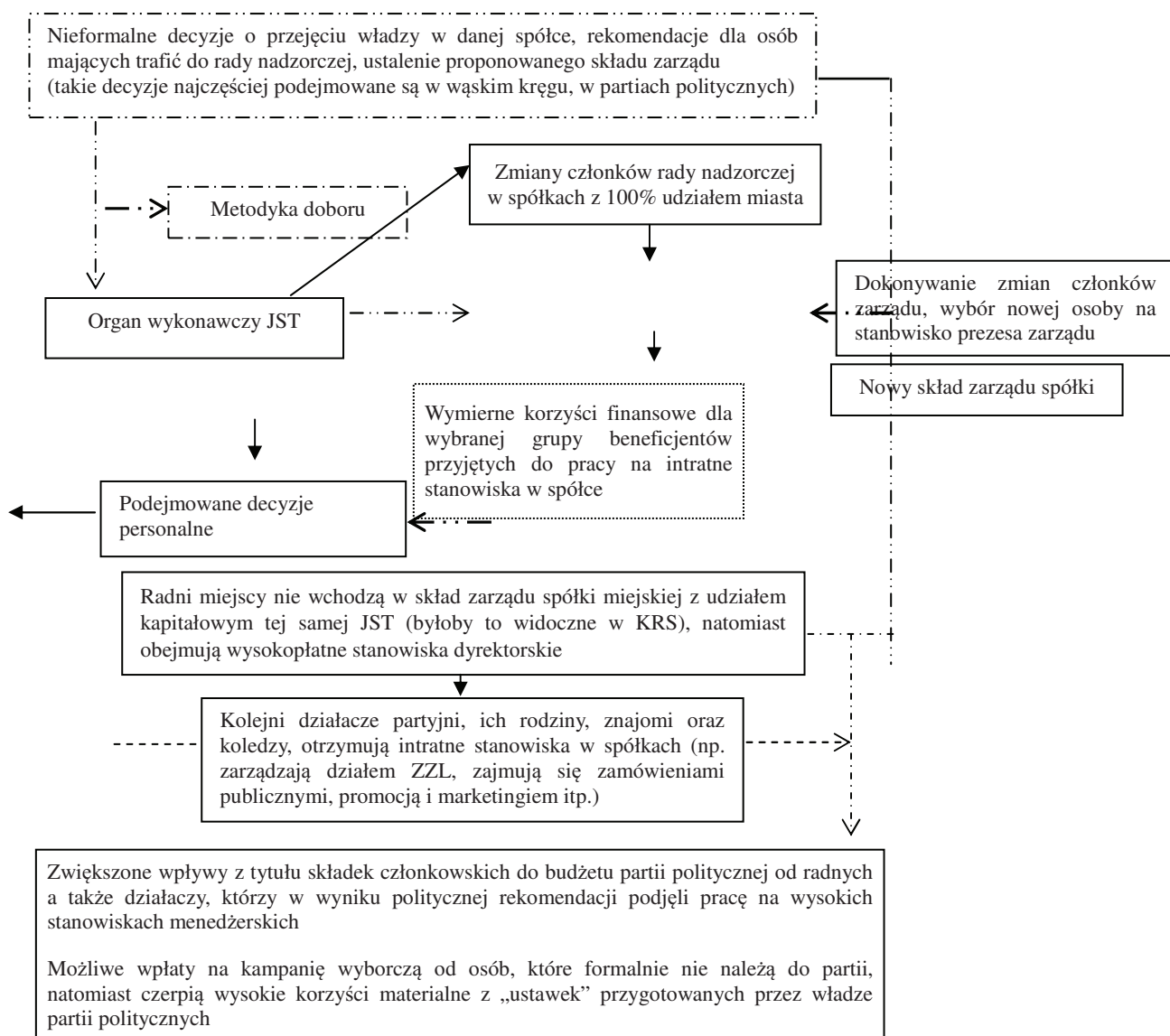
Punktem wyjścia dla tego procesu jest stosowana metoda powoływania członków rad nadzorczych w spółkach miejskich.

Ta praktyka dotyczy wąskiej grupy „zaufanych fachowców”, którzy są blisko powiązani z władzami poprzez układy polityczne i towarzysko-biznesowe. Wnikliwa obserwacja rzeczywistości w badanym okresie wskazuje na specyficzne tendencje oraz uwarunkowania rzutujące na procesy desygnowania członków rad nadzorczych, których kontynuację można zaobserwować podczas wyboru zarządów tych spółek.

Decyzje organu wykonawczego JST dotyczące wskazania członków rady nadzorczej podejmowane są jednoosobowo i nie muszą być argumentowane. Oznacza to brak konieczności merytorycznego uzasadnienia powodów, jakie legły u podstaw podjętej decyzji, a tym samym daje całkowitą swobodę i dowolność w kształtowaniu składu rad nadzorczych spółek ze 100% udziałem danej JST. W rezultacie okazuje się, że najważniejszym celem jest ustawienie wyboru z góry zaplanowanych osób na stanowiska w zarządzie spółki, a do tego potrzebne są odpowiednie osoby zasiadające w radzie nadzorczej¹⁷.

¹⁶ Zob. Wykaz spółek prawa handlowego z udziałem kapitałowym miasta Łodzi, aktualizacja 05.08.2010, źródło: <http://bip.uml.lodz.pl/> (data odsłony 15.08.2010 r.).

¹⁷ Por. W. Walczak, *Powoływanie członków rad nadzorczych spółek z kapitałem samorządów – ramy prawne i praktyka*, „Przegląd Corporate Governance” 2010, nr 1 (21), [Polski Instytut Dyrektorów], s. 19–24.



Rys. 3. Konsekwencje zmian członków rady nadzorczej w kontekście kreowania kolejnych procesów związanych z przepływami finansowymi

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście prowadzonych rozważań warto także zwrócić uwagę na źródła procesów związanych z awansami zawodowymi radnych, którzy uzyskują

intratne stanowiska w miejskich spółkach z udziałem kapitałowym miasta Łódź. Z punktu widzenia przepisów prawa ustawodawca nie przewiduje szczególnych dodatkowych przywilejów i korzyści osobistych dla radnych, w szczególności stawiania ich w uprzywilejowanej pozycji do zajmowania kierowniczych stanowisk, w stosunku do pozostałych pracowników miejskich spółek. Zgodnie z obowiązującymi przepisami radny nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie tej jednostki samorządu terytorialnego, w którym uzyskał mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika lub jego zastępcy w jednostce organizacyjnej tej gminy (wyjątek: radny wojewódzki lub powiatowy pracujący w zarządzie).

Warto podkreślić, iż „radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”.

Jest zatem rzeczą kuriozalną, że radni miejscy PO i SLD występują w dualnej roli, zasiadając jednocześnie w organie stanowiącym i kontrolnym JST – Radzie Miejskiej w Łodzi (organie kontrolującym również nadzór właścicielski i działalność miejskich spółek), podejmując m.in. uchwały o przekazaniu publicznych pieniędzy dla spółki miejskiej, w której jednocześnie zajmują wysokie stanowiska menedżerskie, np. MPK, Aqua Park, Atlas Arena, ŁSI itd.

Efekty zmian składu rad nadzorczych badanych spółek z udziałem kapitałowym miasta Łódź, w kontekście kreowania dalszych procesów związanych z przepływami strumieni finansowych, zaprezentowano na rysunku 3.

Podsumowanie

Na podstawie przytoczonych we wstępie zapisów Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie terytorialnym można wnioskować, że władze samorządowe powinny urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej i traktować majątek gminy jako wspólne dobro lokalnej społeczności, a nie jak prywatny folwark uprzywilejowanej grupy partyjnych działaczy.

Przeprowadzone wnikliwe rozważania poparte badaniami empirycznymi upoważniają do stwierdzenia, że praktyka zarządzania zmianami w UMŁ jest procesem, który pozostaje w relacji dychotomicznej do szczytnych celów i założeń ideowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, jest natomiast bardzo dobrym przykładem instrumentalizacji prawa w celu realizacji partykularnych interesów wąskiego grona beneficjentów. Wypada jedynie żałować,

że postępowanie nowych władz jest dokładną kopią i naśladownictwem patologicznych rozwiązań i metod zarządzania wyróżniających poprzednią ekipę. Problematykę dla kolejnych peregrynacji badawczych wytycza ważne pytanie: czy zdiagnozowane paradygmaty zarządzania poprzez z góry wyreżyszerowane procesy ukierunkowane na zapewnienie finansowych korzyści osobistych dla uprzednio nieformalnie wybranych beneficjentów mają swoją kontynuację m. in. w trakcie przygotowywania SIWZ w postępowaniach – zamówienia publiczne, wyborze partnerów do realizowanych projektów, inwestycji itp.?

Można na koniec pokusić się o zadanie ogólnego pytania, jak długo jeszcze będą w Polsce występowały opisywane patologie w zarządzaniu publicznym? Wydaje się, że najpierw należy zdiagnozować przyczyny i źródło problemu, które tkwią w systemie funkcjonowania partii politycznych w Polsce, co bezpośrednio oddziałuje na normy, wartości, wzorce postępowania i kulturę naszych „elit władzy”. Trzeba także zauważyć, jak duże znaczenie mają regulacje ustawowe, które stwarzają pole do nadużyć oraz instrumentalizacji prawa. Wyzwaniem dla nauki powinno być edukowanie społeczeństwa, aby stawało się bardziej świadome swoich praw, potrafiło dokonywać trafnej diagnozy procesów i zjawisk występujących we współczesnej gospodarce. Przedstawione w referacie analizy mogą posłużyć jako punkt wyjścia do opracowania projektu szkoleniowego wpisującego się w założenia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, priorytet 5. Dobre rządy, *Działanie 5.2. Wzmacnianie potencjału administracji samorządowej*. Dobrym rozwiązaniem byłoby zacieśnienie współpracy pomiędzy władzami miasta i przedstawicielami nauki, służące lepszemu wykorzystaniu potencjału intelektualnego łódzkich uczelni.

WALDEMAR WALCZAK

**CHANGE MANAGEMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT ON THE EXAMPLE
OF THE CITY OF LODZ OFFICE**

The purpose of this study is to present diagnosis and analysis concerning change management processes, paying particular attention to preparation phase and methods of implementing organizational changes.

Apart from theoretical analysis of legal bases and the principles of the local government activity, empirical research were conducted. The undertaking considerations were referring to methods of filling high clerical positions in UML, as well as processes of selection members of the supervisory board of companies with the capital contribution of the City, and changes in management boards of these companies. The main aspects of functioning the City of Lodz Office were

presented with regard to legal articles of Constitution of the Republic of Poland as the basic law for the State.

The conclusion of conducted research indicates that management style of new local authorities represent the bad habits and mentality inherited from the previous system – thinking about their own particular political interests and taking decisions which are not based on respect for guarantee the same right of the citizens and justice.