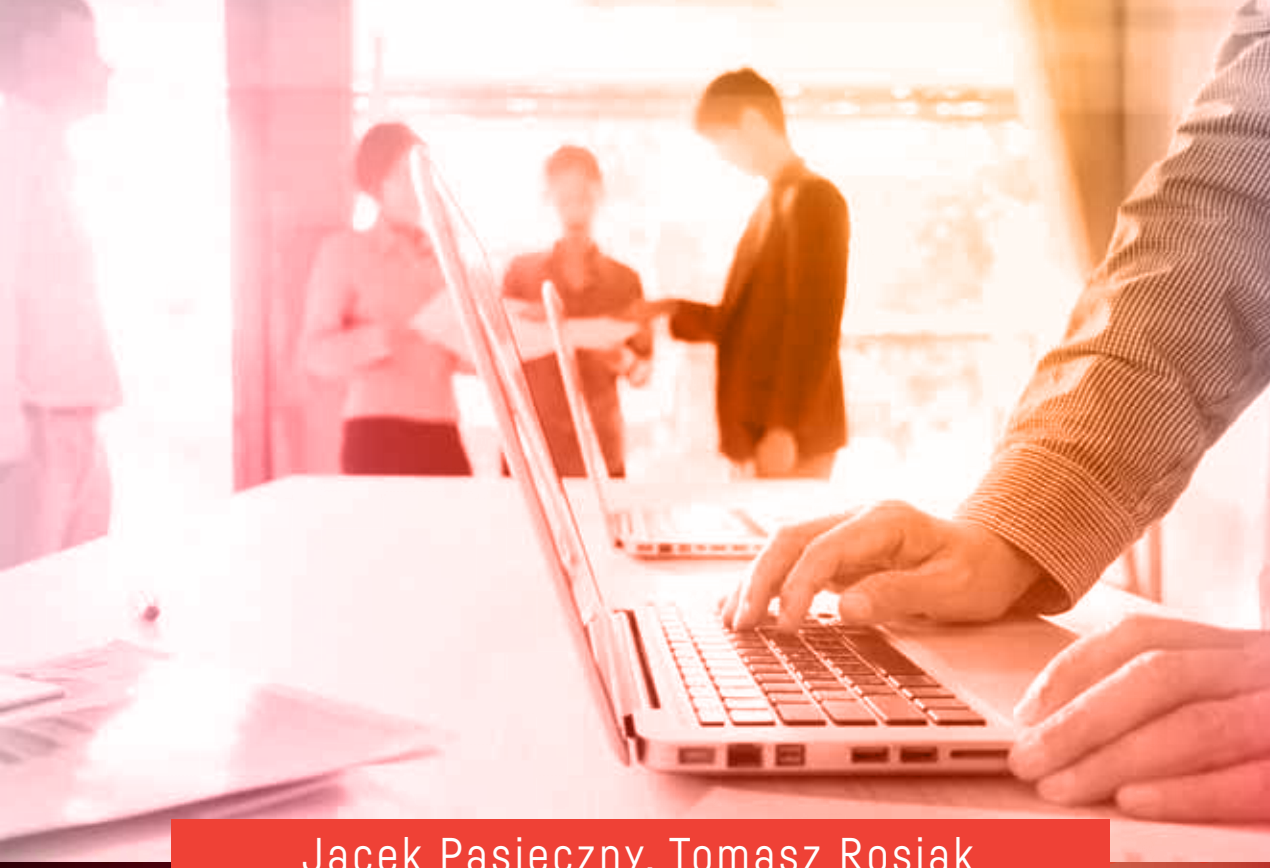


Jacek Pasieczny, Tomasz Rosiak

W KIERUNKU ORGANIZACJI UCZĄCEJ SIĘ

Transformacja organizacyjna na przykładzie jednostki administracji publicznej

SWWZ
Sekcja Wydawnicza
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Jacek Pasieczny
Tomasz Rosiak

W kierunku organizacji uczącej się. Transformacja organizacyjna na przykładzie jednostki administracji publicznej

SWWZ
Sekcja Wydawnicza
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 2021

WYDAWNICTWA UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
WUW

Recenzenci:
dr hab. Paweł Antonowicz, prof. ucz. (Uniwersytet Gdański)
dr hab. Adam Samborski, prof. ucz. (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)

Redakcja:
Anna Goryńska

Projekt okładki:
Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego,
Sekcja Wydawnicza Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2021

Publikacja została zrealizowana i sfinansowana w ramach projektu FITOEXPORT finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu GOSPOSTRATEG (Nr umowy o wykonanie i finansowanie Projektu: Gospostrateg1/385957/5/NCBR/2018).

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

e-ISBN: 978-83-235-5506-3
DOI: 10.7172/978-83-235-5506-3.swwz.5

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

Opracowanie komputerowe:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

Spis treści

Używane skróty 6

Wstęp 7

Rozdział I. Organizacja ucząca się i zarządzanie wiedzą 12
1.1. Istota organizacji uczącej się 13
1.2. Cechy organizacji uczącej się i poziomy uczenia 14
1.3. Wiedza organizacyjna 17
1.4. Zarządzanie wiedzą 18
1.5. Tworzenie, kodyfikacja i transfer wiedzy 19
1.6. Pomiar zarządzania wiedzą 21
1.7. Strukturalne uwarunkowania zarządzania wiedzą 27
1.8. Audyt wiedzy 29
1.9. Specyfika uczącej się administracji 31
1.10. Ucząca się administracja – atuty i wymagania 33

Rozdział II. Administracja – założenia teoretyczne i biurokratyzm 38
2.1. Biurokracja i biurokratyzm 39
2.2. Nowe Zarządzanie Publiczne 43
2.3. *Public governance* 45
2.4. Gry i działania polityczne w administracji 48
2.4.1. Cechy gier 48
2.4.2. Gry w organizacjach publicznych 50
2.4.3. Rodzaje i forma gier 55

Rozdział III. Planowanie projektu doradczego w administracji publicznej – cele i wyzwania 59
3.1. Miejsce i rola kontroli fitosanitarnej we współczesnym świecie 61
3.2. Opis projektu 65
3.3. Rola rozwiązań organizacyjnych dla instytucji i w projekcie 67

Rozdział IV. Założenia metodyczne – plany i rzeczywistość 70
4.1. Podstawy teoretyczne 71
4.2. Założenia badawcze 74
4.2.1. Badania terenowe 74
4.2.2. Analizy literaturowe 75
4.2.3. Analizy prawne 76
4.2.4. Warsztaty 76
4.2.5. Analityka danych organizacyjnych 77
4.2.6. Badanie ilościowe 77
4.2.7. Benchmarking 78
4.3. COVID i jego następstwa w procesie badawczym i projektowym 80

Rozdział V. PIORiN – organizacja ucząca się? 84
5.1. Cele, zadania i zasady działania organizacji. 85
5.2. Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania działalności – analityka danych organizacyjnych 87
5.2.1. Budżety WIORiN 87
5.2.2. Budżety w przeliczeniu na 1 pracownika 92
5.2.3. Płace w PIORiN w odniesieniu do danych rynkowych 96
5.2.4. Zróżnicowanie wynagrodzeń (siatka wynagrodzeń) 103
5.3. Wnioski z badań 105
5.3.1. Pierwsza faza projektu – atuty i słabości organizacji 105
5.3.2. Problemy administracji zespolonej i nowa rola GIORiN 108
5.3.3. Budowa systemu wskaźników monitorującego funkcjonowanie PIORiN 113
5.3.4. Usprawnienie współpracy z usługobiorcami. 114
5.3.5. Wykorzystanie potencjału IT 114
5.3.6. Inwestycja w kadry – wzrost wynagrodzeń i intensyfikacja szkoleń ... 117
5.3.7. Budowa systemu motywacyjnego 119
5.3.8. Współpraca z otoczeniem jako otwarcie się organizacji na uczenie się – pilotażowy projekt zmiany organizacji wydawania świadectw fitosanitarnych 120
5.3.9. Systematyczny wzrost finansowania PIORiN. 120
5.3.10. Efekty pierwszej fazy projektu – podsumowanie 122

Rozdział VI. W kierunku organizacji uczącej się. Warsztaty jako pomost między diagnozą a wdrożeniem. 126
6.1. Między badaniem a wdrożeniem – warsztaty. 128
6.1.1. Cele warsztatów 128
6.1.2. Kryteria doboru uczestników warsztatów 129
6.1.3. Przebieg warsztatów. 130
6.2. Wnioski i konsekwencje warsztatów 136
6.2.1. Ocena pracy zespołu 136
6.2.2. Wnioski i zalecenia członków zespołu ws. kluczowych wyzwań w budowie organizacji uczącej się. Podsumowanie wyników zadań indywidualnych 138

Rozdział VII. Planowanie zmian i pierwsze wdrożenia. 146
7.1. Pierwsze wdrożenia 147
7.2. Benchmarking wewnętrzny jako metoda wdrażania organizacji uczącej się 149
7.3. Kierunki dalszych działań 154

Rozdział VIII. Wyzwania realizacji projektów strategicznych w administracji publicznej 155
8.1. Uwarunkowania uczącej się administracji. 156
8.2. Szczególna rola analizy interesariuszy i zarządzanie komunikacją w projekcie .. 160
8.3. Opór przed zmianą 161
8.4. Współpraca z organizacją przy ograniczonej dostępności zasobów ludzkich 165
8.5. Wdrożenie a ograniczenia finansowe 166

Bibliografia 169

Używane skróty

AR – *action research*
ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
GIORiN – Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
KOWR – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
MRiRW – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
UE – Unia Europejska
UW – Uniwersytet Warszawski
WIORiN – Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa
WTO – World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)

Wstęp

Działanie sektora publicznego to jeden z najważniejszych problemów współczesnego świata. Wpływa on na życie każdego niemal człowieka – bezpośrednio lub pośrednio. Znaczna część ludności pracuje w sektorze publicznym, a styczność z nim ma każdy, kto musi załatwić sprawę w urzędzie. Z tego względu jego funkcjonowanie jest obiektem zainteresowania nie tylko badaczy, lecz także przede wszystkim opinii publicznej. Zainteresowanie to wiąże się również ze sposobem finansowania z publicznych środków, a więc z pieniędzy podatników. Uwaga poświęcana sektorowi publicznemu byłaby prawdopodobnie mniejsza, gdyby jego funkcjonowanie było oceniane jednoznacznie pozytywnie. Tymczasem krytyka działania organizacji publicznych wybrzmiewa niemal od początku ich istnienia. Część tej krytyki związana jest z zadaniami pełnionymi przez niektóre organizacje publiczne. Urzędy skarbowe czy instytucje, których podstawową funkcją jest kontrola oraz idące za nią sankcje wobec kontrolowanych, nie cieszą się z reguły sympatią podmiotów objętych ich działaniami. Znaczna część krytyki nie odnosi się jednak do funkcji, lecz do sposobu funkcjonowania i niskiej efektywności organizacji publicznych. Organizacje sektora publicznego są krytykowane za nadmierne sformalizowanie, brak elastyczności w działaniu, słabe zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, niską wydajność czy podatność na korupcję. Zjawiska te są również przedmiotem badań naukowców, którzy mają na tym polu sporo sukcesów. Mechanizmy dysfunkcjonalne w organizacjach biurokratycznych zostały dobrze poznane i opisane, choć wciąż istnieje pole do badań tych zjawisk. Jednocześnie dość łatwo wskazać można w tym sektorze organizacje działające sprawnie, które cieszą się szacunkiem i popularnością w społeczeństwie. Oznacza to, że efektywne i akceptowalne społecznie działanie sektora publicznego jest możliwe, choć wymaga to spełnienia określonych warunków. Dla wielu organizacji może to oznaczać konieczność wdrożenia trudnych zmian. Przekształcenia te powinny przy tym bardziej dotyczyć sfery społecznej niż rozwiązań o charakterze techniczno-strukturalnym. Jednym z możliwych rozwiązań jest wprowadzenie w organizacjach sektora publicznego zasad organizacji uczącej się i właściwego zarządzania wiedzą. Koncepcja organizacji uczącej się nie jest nowa, a jej założenia wprowadzono w życie w wielu dynamicznie rozwijających się firmach. Liczne przedsiębiorstwa stosują również w praktyce rozbudowane instrumentarium z zakresu zarządzania wiedzą. Są one silnie zmotywowane do wprowadzania rozwiązań, które mogą zapewnić im przewagę nad konkurentami. Tego rodzaju motywacji brakuje w organizacjach sektora publicznego. Monopolistyczna pozycja na rynku i specyficzna biurokratyczna budowa

nie sprzyjają wprowadzaniu innowacyjnych rozwiązań z obszaru zarządzania. Jest to jednak możliwe, jeśli taka organizacja pokona typowe dla biurokracji zachowania, takie jak kurczowe trzymanie się ściśle określonej sfery kompetencji, przesunięcia celów czy nadmierna formalizacja. Wiele zależy również od motywacji kadry kierowniczej oraz pracowników danej instytucji. Zastępuje ona stymulującą rolę konkurencji dla firm działających na rynku.

Niniejsza książka stanowi studium wprowadzania koncepcji organizacji uczącej się w organizacji sektora publicznego. Założenia organizacji uczącej się wprowadziły w życie liczne przedsiębiorstwa. Istnieją instrumenty wspomagające ten proces oraz ułatwiające zarządzanie wiedzą w organizacjach. Przeprowadzono również i wciąż prowadzi się wiele badań, które umożliwiają pełniejsze poznanie tych procesów. Istnieją też zweryfikowane narzędzia badawcze umożliwiające naukową diagnozę omawianych zagadnień. Wszystko to odnosi się jednak przede wszystkim do biznesu i organizacji działających na rynku. Doświadczenia z zakresu budowy organizacji uczących się w obszarze administracji są znacznie uboższe. Brak jest jednoznacznie przetartych szlaków; ponadto w organizacjach sektora publicznego istnieje wiele barier wprowadzania zmian. Teoretycznie sporo rozwiązań stosowanych w biznesie da się również zastosować w administracji, jednak te właśnie bariery i ograniczenia sprawiają, że nawet pozornie względnie łatwe do adaptacji rozwiązania napotykają silny opór, a często również aktywne przeciwdziałanie. System biurokratyczny broni się przed zmianą. Z drugiej jednak strony motywacja kadry kierowniczej i gotowość do zmian dobrze wykształconych i sfrustrowanych niską efektywnością organizacji kadr mogą stanowić czynnik sprzyjający zmianom. Taka korzystna konfiguracja wystąpiła m.in. w analizowanej w tym opracowaniu organizacji – Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN). Wprowadzanie zasad organizacji uczącej się w PIORiN odbywało się ramach projektu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju *"FITOEXPORT" – zwiększenie konkurencyjności polskich towarów roślinnych na rynkach międzynarodowych poprzez podniesienie ich jakości i bezpieczeństwa sanitarnego*, realizowanego w ramach programu Gospostrateg1385957/5/NCBR/2018. Nadrzędnym celem tego projektu jest zwiększenie polskiego eksportu produkcji roślinnej poprzez różnorodne działania mające na celu poprawę jakości produkcji oraz rozwiązania instytucjonalne skutkujące dynamizacją działalności eksportowej. Wśród takich działań znalazło się usprawnienie działania PIORiN – organizacji publicznej zajmującej się kontrolą fitosanitarną. Do jej zadań należy również wydawanie świadectw fitosanitarnych – dokumentów wystawianych przy eksporcie roślin i produktów roślinnych, potwierdzających, że nie zawierają one organizmów, które sprawiają, że musiałyby one być poddane kwarantannie lub wręcz są niedozwolone na danym rynku.

Działania państwa w zakresie wspierania eksportu produktów rolnych są zrozumiałe. Polska jest wielkim producentem i poważnym eksporterem produkcji

rolnej. Eksport produktów rolnych cechuje się stabilną tendencją wzrostową i osiąga wartości rzędu kilkudziesięciu miliardów euro rocznie. Daje również dziesiątki tysięcy miejsc pracy. Dla stabilnego utrzymania wzrostowego trendu niezbędne jest – obok czynników decydujących bezpośrednio o poziomie produkcji – sprawne działanie instytucji zajmujących się obsługą działalności eksportowej. Taką instytucją jest m.in. PIORiN. Jej zadaniem jest kontrola bezpieczeństwa i wydawanie dokumentów eksportowych eksporterom produkcji roślinnej i produktów pochodzenia roślinnego. Kluczowymi atrybutami działalności kontrolnej są w tym przypadku zakres i jakość prowadzonych kontroli. Od tego zależy bowiem bezpieczeństwo produktów kierowanych na rynek wewnętrzny i eksportowy. W odniesieniu do działalności eksportowej kluczowymi aspektami są natomiast kompetencje i szybkość. Wymóg kompetencji wiąże się ze specyficzną strukturą polskiego eksportu produkcji roślinnej. Odznacza się on bardzo wysokim poziomem dywersyfikacji rynkowej i produktowej. Eksport trafia do wszystkich niemal krajów świata i jest bardzo zróżnicowany pod względem struktury asortymentowej. Oznacza to, że PIORiN musi znać i właściwie interpretować system międzynarodowych i krajowych przepisów fitosanitarnych. Są one nie tylko niezwykle zróżnicowane, ale też w różny sposób interpretowane przez organy kontrolne w poszczególnych krajach. Kompetencje oznaczają w tym przypadku umiejętność zdobywania aktualnej wiedzy odnośnie do regulacji i praktyk stosowanych w krajach będących odbiorcami polskiego eksportu. Drugim kluczowym aspektem sprawnej obsługi eksportu jest szybkość wystawiania niezbędnych dokumentów. Warunkiem sprawności procesów logistycznych związanych z eksportem jest to, że wybrany produkt dotrze do odbiorcy w odpowiednim czasie. Zasada ta, nawet w większym stopniu niż w przypadku innych asortymentów, odnosi się do sprzedaży produktów roślinnych. Brak spełnienia kryterium czasu przemieszczenia towarów oznacza w tym przypadku często utratę jego walorów oraz niemożność realizacji umowy eksportowej. Wystawienie dokumentów w odpowiednim czasie jest ważnym warunkiem zachowania rygorów czasowych w realizacji działalności eksportowej.

Istotnym, choć często trudnym do zaobserwowania aspektem tej działalności są działania protekcjonistyczne podejmowane przez różne kraje. Działania te są na ogół zabronione, jednak często stosowane są nieformalnie, nawet w krajach Unii Europejskiej. W ostatnich latach taki nieformalny protekcjonizm stosowały i wciąż stosują sąsiadujące z Polską kraje członkowskie będące dużymi odbiorcami polskiej żywności. Inne kraje, również będące tradycyjnymi odbiorcami polskiej żywności, traktują działalność protekcjonistyczną jako integralny element swojej polityki międzynarodowej. Oznacza to, że każda nieścisłość czy błąd w dokumentacji mogą być łatwo wykorzystane w celu utrudnienia lub zablokowania sprzedaży produkcji na rynku importera. Z tego względu funkcjonowanie instytucji obsługujących eksport musi być szybkie i bezbłędne. Program Fito-

export miał za zadanie przybliżyć PIORiN do realizacji tych celów. Głównym problemem poruszanym przez autorów książki są uwarunkowania wprowadzania koncepcji organizacji uczącej się w administracji. Celem tego opracowania jest ukazanie procesu wdrażania zasad organizacji uczącej się w organizacji sektora publicznego, będącej bardzo ważnym elementem otoczenia biznesu. Działania te były realizowane wspólnie z zespołem badawczym z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego. Autorzy stosują w tym opracowaniu metodę studium przypadku, do którego powstania posłużyły m.in. analiza dokumentacji organizacyjnej, wywiady prowadzone z pracownikami analizowanej instytucji i jej usługobiorcami oraz warsztaty w ramach benchmarkingu wewnętrznego. Pierwsza część książki poświęcona jest koncepcji organizacji uczącej się i wybranym problemom zarządzania wiedzą. Zaprezentowano w niej istotę koncepcji organizacji uczącej się, przedstawiono typy wiedzy i najważniejsze uwarunkowania wprowadzania koncepcji organizacji uczącej się w administracji. Ukazano również przykładowe narzędzia organizacyjne, które mogą znaleźć zastosowanie w projektowaniu i wdrażaniu tej koncepcji. Rozdział drugi poświęcony jest teoretycznym i praktycznym uwarunkowaniom funkcjonowania administracji. Przedstawiono w nim skrótowo poszczególne nurty w teorii administracji ze szczególnym naciskiem na koncepcję biurokracji, która wciąż wywiera dominujący wpływ na administrację na całym świecie. Zaprezentowano również praktyczne konsekwencje stosowania modelu biurokratycznego, które w naukach o zarządzaniu noszą nazwę biurokratyzmu. W tej części odniesiono się też do zjawiska polityk (gier) organizacyjnych, które wprawdzie są zjawiskiem charakterystycznym dla wszystkich większych organizacji, ale z różnych względów szczególnie silne natężenie mają w organizacjach biurokratycznych. Dalsza część poświęcona jest opisowi projektu. Przedstawiono w niej cele projektu, metodykę planowanych i rzeczywiście zrealizowanych badań, ponieważ plan musiał ulec zmianie z powodu pandemii, która wybuchła w trakcie realizacji projektu. W kolejnej części zaprezentowano więcej informacji o PIORiN – organizacji będącej przedmiotem badań i przekształceń. Zawarta w tym rozdziale wiedza opiera są głównie na wywiadach przeprowadzonych z pracownikami organizacji oraz jej usługobiorcami. Jako że opracowanie koncentruje się na organizacyjnych aspektach funkcjonowania PIORiN, autorzy starali się unikać szczegółowego rozpatrywania zagadnień prawno-formalnych, gdyż nie są one kluczowe dla opisywanej tematyki. W kolejnym rozdziale zaprezentowano założenia, przebieg oraz wyniki warsztatów przeprowadzonych z wybranymi pracownikami PIORiN z całego kraju. Z powodu pandemii warsztaty te miały formę znacznie różniącą się od zaplanowanej, jednak dały ciekawe rezultaty. Omawiane warsztaty można traktować jako „nadanie systemowi pierwszej dynamiki" – spowodowanie, że organizacja podjęła pierwsze kroki w kierunku wdrożenia koncepcji organizacji uczącej się. W kolejnej części zaprezentowano kolejne zmiany organizacyjne.

Część z nich udało się już przeprowadzić, realizacja innych jest w trakcie, jeszcze inne wprowadzane będą w najbliższym czasie. Katalog zmian nie jest jednak zamknięty i z pewnością będzie znacznie obszerniejszy niż plany i działania opisane w tym opracowaniu. Organizacja ucząca się docelowo sama bowiem, ucząc się na błędach, diagnozuje swoje problemy i wprowadza kolejne zmiany. Książkę kończą rozważania na temat wyzwań przy realizacji projektów strategicznych w administracji publicznej.

Publikacja oddawana do rąk Czytelników jest próbą opisu procesów, które wciąż zachodzą. To może tłumaczyć jej niedostatki. Nie daje ona jednoznacznych recept, ale można żywić nadzieję, że okaże się pomocna przy reformowaniu organizacji sektora publicznego. Sektora, który tych reform niewątpliwie wymaga.

Autorzy są wdzięczni Głównemu Inspektorowi Ochrony Roślin i Nasiennictwa, panu Andrzejowi Chodkowskiemu i wszystkim pracownikom PIORiN za pomoc i znakomitą współpracę. Podziękowania należą się też członkom zespołu badawczego z Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego: prof. dr hab. Beacie Glince, prof. dr. hab. Przemysławowi Henslowi, dr hab. Agnieszce Postule, dr Agnieszce Brzozowskiej, dr Pawłowi Kłobukowskiemu oraz dr. Michałowi Kołtuniakowi.

Rozdział 1

Organizacja ucząca się i zarządzanie wiedzą

Zarówno w biznesie, jak i administracji wyczerpują się tradycyjne źródła wzrostu. W przypadku biznesu unikalne do niedawna zasoby, takie jak położenie, dostęp do surowców czy nawet dostęp do źródeł finansowania, tracą dotychczasowe znaczenie. Źródeł unikalności coraz bardziej poszukuje się w głowach, sercu i rękach pracowników. Firmy muszą się uczyć, aby sprostać wyzwaniom rynku. Świat administracji również ulega zmianie, choć działają tam nieco inne mechanizmy niż w biznesie. Z jednej strony administracja się „menedżeryzuje" – wprowadzane są tam rozwiązania organizacyjne wprost zaczerpnięte z biznesu, z drugiej jednak strony nie działają tam konkurencyjne mechanizmy doskonalenia organizacji. Ponadto administracja działa w warunkach ciągłego niedofinansowania i jednocześnie sztywnych reguł związanych z wydatkowaniem środków. Równolegle bardzo łatwo zaobserwować można różnice w sprawności poszczególnych instytucji należących do administracji. Są one efektem różnic w zarządzaniu – niektóre z jednostek działają sprawnie i dobrze realizują wyznaczone cele, inne są przedmiotem ciągłych narzekań niezadowolonych klientów. Zasadnicza różnica między tymi jednostkami polega na tym, że te pierwsze przejawiają chęć, umiejętność i konsekwencję w uczeniu się. Organizacyjne uczenie się zachodzi w różny sposób i na różnych poziomach. Jego podstawą jest nabywanie, przetwarzanie, utrwalanie i odpowiednie wykorzystywanie wiedzy. Organizacyjne uczenie się w administracji wymaga szczególnego wysiłku i determinacji ze strony kierownictwa organizacji. Zainicjowanie procesów uczenia się organizacji jest procesem trudnym, jednak – jak pokazuje wiele przykładów – możliwym do realizacji. Realizację tego procesu ułatwia istnienie wielu już organizacyjnych narzędzi, przydatnych w procesie wdrażania koncepcji organizacji uczącej się zarówno w biznesie, jak i administracji. Powyższe obserwacje prowadzą do następujących wniosków, które są rozszerzane i wyjaśniane w bieżącej części opracowania:

- największe rezerwy współczesnych organizacji tkwią w obszarze społecznym,
- nabywanie, przetwarzanie, utrwalanie i wykorzystywanie wiedzy jest podstawą organizacji uczącej się – zarówno w biznesie, jak i administracji,
- organizacyjne uczenie się bazuje na uczeniu się członków organizacji,

- organizacja ucząca się to taka organizacja, która sama identyfikuje problemy i je rozwiązuje, a także uczy się na swoich i cudzych błędach,
- uczenie się zachodzi na poziomach indywidualnym, zespołowym i poziomie całej organizacji,
- istnieje wiele instrumentów informatycznych i organizacyjnych wspomagających proces zarządzania wiedzą,
- dobrze oceniane instytucje administracyjne mają cechy organizacji uczących się.

1.1. Istota organizacji uczącej się

Nie ma organizacji działających bezbłędnie. Błędy i porażki organizacyjne są nieuniknione i zdarzają się nawet w najlepiej prosperujących organizacjach. Jednak istnieje różnica między organizacjami dobrze i źle zarządzanymi. W dobrze zarządzanych organizacjach błędy zdarzają się rzadziej i najczęściej nie mają aż tak daleko idących konsekwencji jak w organizacjach zarządzanych gorzej. Wynika to z jeszcze jednej fundamentalnej różnicy między organizacjami dobrze i źle zarządzanymi. Dobrze zarządzane organizacje wyciągają wnioski z popełnionych błędów i w związku z tym nie powielają ich w przyszłości. Wiąże się to oczywiście z podejmowaniem wielu działań w następstwie pojawiających się odchyleń od pożądanych wyników. Błędy są wychwytywane, diagnozuje się ich przyczyny i trwale eliminuje. Tym samym organizacja **uczy się** postępować właściwie w danej sytuacji. Błędy nie są jednak jedynym impulsem do organizacyjnego uczenia się. Wiele znanych i wielkich obecnie firm, wytwarzających wyrafinowane technicznie i wymagające olbrzymiej wiedzy produkty i usługi zaczynało od niewielkich rozmiarów i wytwarzania bardzo prostych produktów. Nokia była przez wiele lat producentem prostych wyrobów gumowych dla przemysłu, rolnictwa i gospodarstwa domowego. Peugeot zaczynał jako producent młynków do kawy, Pepsi i Coca-Cola poszukiwały remediów na bóle głowy i trawienie itd. Czynnikiem wspólnym dla tych i podobnych organizacji była chęć uczenia się – doskonalenia, twórczego rozwiązywania kolejnych problemów i podejmowania coraz większych wyzwań. Organizacyjne uczenie się miało miejsce nie tylko w obszarze techniki i technologii. Mniej widoczne, ale równie ważne były działania w obszarze organizacji i zarządzania. Wiele firm japońskich przebyło długą drogę. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu cieszyły się zasłużoną opinią wytwórców rzeczy tanich, tandetnych, o bardzo niskiej jakości. Obecnie produkcja pochodząca z Japonii jest synonimem wysokiej jakości i zaawansowania technicznego. Zmiany, jakie do tego doprowadziły, dokonywane były głównie w obszarze organizacji i zarządzania. Kwestie techniczne i technologiczne były pochodną zmian organizacyjnych. Źródłem sukcesu firm japońskich była ich determinacja w pro-

cesach uczenia się: stawiania sobie wysokich wymogów, ciągłego doskonalenia, trwałego eliminowania problemów i akumulacji wiedzy.

Uczenie się jest względnie trwałą zmianą zachowania, wynikającą z doświadczenia (DuBrin 1986). Proces ten umożliwia ludziom nabycie wiedzy i umiejętności dostosowania się do zmian zachodzących w otoczeniu. Jest realizowany na podstawie uczenia się ludzi i organizacji jako całości (Morrison, Mezentseff 1997). Głównym źródłem wiedzy jest praktyka organizacyjna, jednak nie wolno sprowadzać uczenia się do procesu poszerzania wiedzy i umiejętności działania jedynie poprzez czyste doświadczenie.

Zdobywanie doświadczeń odbywa się również przez charakterystyczne, szkolne sposoby nauki i samokształcenie (Mikuła 2000). Ponadto, obok zdobywania informacji i wiedzy, na organizacyjne uczenie się składają się również interpretacja, wykorzystanie i tworzenie nowej wiedzy (Dolińska 2005). Organizacja będzie się uczyć, jeśli pojawi się co najmniej jeden z poniższych warunków (Mikuła 2005):

- wystąpi trwała zmiana w sposobie działania organizacji,
- wystąpi zmiana nietrwała, ale zawierająca nowe, dotąd niestosowane elementy,
- nastąpi zmiana w ilości posiadanych przez organizację informacji lub w ich strukturze, bądź też zmiana w ilości lub też jakości posiadanej wiedzy.

1.2. Cechy organizacji uczącej się i poziomy uczenia

Problematyka organizacyjnego uczenia się pojawiła się u zarania nauk o organizacji i zarządzaniu. Zajmowali się nią klasycy zarządzania, m.in. F. Taylor, który podkreślał rolę treningu pracowniczego i eksperymentowania w rozwoju organizacji (Szwiec 2005). Przede wszystkim jednak klasyczna szkoła w naukach o zarządzaniu uczenie się utożsamiała z coraz doskonalszą realizacją wyznaczonych celów. Służyło temu usprawnianie procesów planowania i organizacji pracy, a także doskonalenie metod i narzędzi kontrolnych. Organizacja uczyła się, by wyznaczone zadania wykonywać wydajniej, a wzrost ekonomicznej efektywności był zawsze priorytetowym celem wszelkich zmian organizacyjnych postulowanych przez klasyków zarządzania. Takie spojrzenie na problematykę organizacyjną było z reguły bardzo przydatne, gdyż pozwalało na uruchomienie tkwiących w organizacjach rezerw. Efektem organizacyjnego uczenia się było więc, zgodnie z filozofią klasyków zarządzania, efektywniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich i materialnych organizacji. Zastosowanie takiego podejścia dawało pozytywne efekty – zarówno w firmach, jak i w administracji. Potrzeba innowacyjności i zmian filozofii działania nie były priorytetem tego nurtu. Większość wysiłków koncentrowała się na doskonaleniu obszaru operacyjnego.

W kolejnych dziesięcioleciach dorobek nurtu organizacyjnego uczenia rozwijał się i wzbogacał m.in. o zagadnienia związane z ograniczoną racjonalnością decyzji czy koncepcję pojedynczej i podwójnej pętli uczenia się. Oznaczało to uznanie możliwości zaistnienia sytuacji, w których niemożliwe jest podjęcie optymalnych decyzji, a także dostrzeżenie możliwości funkcjonowania organizacji w warunkach wewnętrznych sprzeczności celów i niespójności celów organizacji i jej uczestników. Tym samym poszerzył się zakres organizacyjnego uczenia. Obok klasycznych funkcji optymalizacyjnych w jego zakres zaczęło wchodzić również kwestionowanie dotychczasowych założeń strategicznych i wyznaczanie nowych kierunków rozwoju, celów oraz promowanie i wprowadzanie innowacji.

Organizacja ucząca się to metafora, która rozpowszechniła się w zarządzaniu w latach 90. XX wieku (Sułkowski 2003). Wiązało się to z opublikowaniem przez P. Senge'a książki *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się* (Senge 2002). Według niego **organizacja ucząca się** to system, w którym pracownicy nieustannie zwiększają swoje możliwości w osiąganiu pożądanych celów, kształtowane są nowe ekspansywne wzorce myślenia, a ludzie nieustannie uczą się, jak się uczyć zespołowo (Mumford 1995). Aby przejść z fazy wynalazku do fazy innowacji, P. Senge wyróżnia pięć technik: myślenie systemowe, mistrzostwo osobiste, zmiana modeli myślowych, budowanie wspólnej wizji przyszłości i zespołowe uczenie się (Senge 2002). Niezwykle ważnymi elementami procesu uczenia się są według niego: odpowiednie korzystanie ze **sprzężeń zwrotnych**, **współpraca z klientami i wspieranie doskonalenia kwalifikacji pracowników, a także lokalność zarządzania** – ludzie uczą się najszybciej, kiedy czują rzeczywistą odpowiedzialność za swoje działania i decyzje. Wiąże się to często z decentralizacją organizacji, co w przypadku administracji nie jest łatwe do wprowadzenia. B. Mikuła (2000) wyróżnia trzy poziomy organizacyjnego uczenia się: tradycyjny, empiryczny i cybernetyczny. Sposoby realizacji organizacyjnego uczenia się na tych trzech poziomach przedstawia tabela 1.1.

Na zmiany procesów organizacyjnego uczenia się wpływają nie tylko zmiany paradygmatów w naukach o zarządzaniu, lecz także rozwój i doskonalenie narzędzi zarządzania oraz postęp technologii informacyjnych. Kluczowe znaczenie mają jednak uwarunkowania wewnętrzne – odwaga i determinacja kierownictwa organizacji oraz motywacja i uczestnictwo podwładnych. Zarówno kierownictwo, jak i pracownicy powinni dążyć do zbudowania organizacji uczącej się, czyli takiej, która (Kudelska 2013):

- inwestuje się w rozwój personelu oraz angażuje pracowników w tworzenie i wdrażanie innowacji;
- ciągle rozszerza swoje możliwości kreowania przyszłości;
- wykorzystuje zaangażowanie i możliwości uczenia się pracowników zatrudnionych na wszystkich szczeblach organizacji;

- stwarza warunki rozwoju pracowników oraz zachęca do uczestnictwa w różnych formach uczenia się;
- potrafi uczyć się na własnych błędach i sukcesach;
- postrzega siebie jako system zbiorowego uczenia się;
- jest nieustannie w stanie czuwania;
- tworzy i magazynuje wiedzę;
- zwiększa kompetencje swoich pracowników;
- dokonuje samoocen;
- przekształca się, aby osiągnąć cele;
- jest otwarta na eksperymenty i nowe doświadczenia;
- zachęca do odpowiedzialnego podejmowania ryzyka.

Tabela 1.1. Poziomy i podstawowe sposoby realizacji organizacyjnego uczenia się

Typ Poziom	Tradycyjny	Empiryczny	Cybernetyczny
Pracownika	• Realizacja indywidualnych planów ciągłego rozwoju kompetencji przez samokształcenie. • Uczestnictwo w kursach i treningach	• Zdobywanie doświadczeń przez praktyczne działanie, • Rotacja personelu, • Uczenie się na błędach, • Kontakty bezpośrednie z klientami	• Analiza i ocena własnych zachowań oraz próba kwestionowania założeń dotyczących pracy na stanowisku, • Indywidualne odkrywanie wewnętrznych założeń dotyczących działania organizacji, ich analiza i ocena, • Przekazywanie informacji napływających z otoczenia do banku danych
Zespołu	• Trening zespołu pracowniczego ukierunkowany na wzrost umiejętności działania zespołowego (w tym komunikowania) i spójności grupy, • Szkolenia prowadzone przez przełożonych i specjalistów zewnętrznych,	• Zdobywanie doświadczeń przez zespołowe działanie, • Ćwiczenie dialogu, • Uczenie się z doświadczeń innych: benchmarking wewnętrzny, kontakty z klientami, dostawcami, pracownikami innych organizacji, omawianie błędów i nieprawidłowości,	• Przegląd sytuacji kryzysowych i niebezpiecznych, • Kwestionowanie założeń dotyczących funkcjonowania zespołu i jego współpracy z innymi zespołami, • Modyfikacja wewnętrznych założeń członków zespołu przez poddawanie ich zespołowej ocenie,

Tabela 1.1. – cd.

Typ Poziom	Tradycyjny	Empiryczny	Cybernetyczny
	• Zespołowe uczenie się – m.in. wzajemne przekazywanie sobie wiedzy	• Uczenie się na błędach – zespołowe porównywanie i omawianie działań skutecznych i nieskutecznych, wyprowadzanie wniosków, wprowadzanie zmian	• Wyjaśnianie, tworzenie i pogłębianie wizji przyszłości, • Tworzenie nadmiaru pomysłów przez stosowanie technik twórczego rozwiązywania problemów
Organizacji	• Systematyczne gromadzenie informacji z literatury fachowej, • Zarządzanie procesem ciągłego szkolenia	• Benchmarking funkcjonalny i zewnętrzny, • Rozpoznawanie potrzeb klientów, • Analizowanie trendów rozwojowych zjawisk	• Ciągłe gromadzenie informacji napływających z otoczenia w jednym banku danych, selekcja i dystrybucja danych wewnątrz organizacji, • Kwestionowanie założeń dotyczących funkcjonowania całej organizacji (zwłaszcza misji i strategii), • Korzystanie z konsultantów zewnętrznych

Źródło: Mikuła (2000, s. 24).

1.3. Wiedza organizacyjna

Uczenie się organizacji nieodłącznie związane jest z problematyką **wiedzy**. Według P. Shrivastava organizacyjne uczenie się to proces, dzięki któremu kształtuje się i rozwija podstawową wiedzę organizacyjną (Tsang 1997). Również wielu innych autorów łączy organizacyjne uczenie się z procesem pozyskiwania wiedzy w organizacji (Sarvary 1999; Mikuła 2005; Dolińska 2005).

Wiedza to nie dane ani nie informacje, choć ma ona wiele wspólnego zarówno z jednym, jak i drugim (Davenport, Prusak 1998). **Wiedza jest połączeniem uporządkowanego doświadczenia, informacji kontekstualnej i eksperckiej analizy, które tworzą podstawę do pozyskiwania i przetwarzania nowych doświadczeń i informacji** (Davenport, Prusak 1998). Jest więc wiedza połączeniem bardzo różnych elementów – zarówno dobrze ustrukturyzowanych, jak i intuicyjnych i trudnych do werbalizacji. Wiedza znajduje się wewnątrz ludzi i jest tym samym częścią

ludzkiej złożoności i nieprzewidywalności. Uznaje się ją za kluczowy zasób organizacyjny i dotyczy to zarówno podmiotów operujących na rynku, jak i instytucji świadczących usługi publiczne. Z punktu widzenia zarządzania istotny jest fakt, że wartość wiedzy nie jest stała. Wiedza może tracić wartość w wyniku dezaktualizacji czy niemożności jej stosowania. Może również zyskiwać wartość w wyniku zmiany warunków sytuacji, np. umożliwiających jej stosowanie. Wartość wiedzy nie wynika z tego, że ją posiadamy, lecz z tego, że nas zmienia (Stańczyk-Hugiet 2003).

Zarówno z punktu widzenia teorii, jak i – przede wszystkim – praktyki, kluczowy jest podział wiedzy na jawną i ukrytą. **Wiedza jawna** to wiedza sformalizowana. Jest ona wydobyta z człowieka, utrwalona i tym samym możliwa i relatywnie łatwa do wykorzystania przez innych. **Wiedza ukryta** jest zawarta w osobistym doświadczeniu człowieka. Jej tworzenie zależy od osobistych cech człowieka: systemów wartości, przekonań, doświadczeń. Do atrybutów wiedzy ukrytej należą m.in. (Chełpa 2003):

- Zindywidualizowanie i spersonalizowanie – wiedza jest przede wszystkim wynikiem indywidualnego doświadczenia, co oznacza, że charakteryzuje się dużym subiektywizmem i relatywizmem,
- Idiosynkretyzm – wiedza ukryta jest wrażliwa kontekstualnie, ma tendencję do ujawniania się w określonych sytuacjach rutynowych i incydentalnych,
- Preteoretyczność i nieintelektualność – jej uporządkowanie i zachodzące w niej modyfikacje nie są efektem intencjonalnie podejmowanego procesu myślenia,
- Zinternalizowanie i zautomatyzowanie – wiedza ta cechuje się głębokim uwewnętrznieniem, a jej ujawnianie się przebiega instynktownie, poza kontrolą poznawczą,
- Trudność zwokalizowania – wiedza ta wymyka się próbom pojęciowego kodowania i werbalnego przekazywania innym ludziom.

Oczywiście niezwykle ważne jest pytanie o możliwości przekształcenia wiedzy ukrytej w wiedzę jawną. Część autorów wątpi w takie możliwości (Chełpa 2003), jednak inni twierdzą, że przy spełnieniu odpowiednich warunków, przynajmniej częściowo taka transformacja jest możliwa (Nonaka, Takeuchi 1995).

1.4. Zarządzanie wiedzą

Zarządzanie wiedzą polega na pozyskiwaniu odpowiednich środków, wypracowaniu i sterowaniu z wykorzystaniem warunków, metod i technik umożliwiających przebieg procesów związanych z wiedzą. Należy do nich zaliczyć głównie: pozyskiwanie, kreowanie, składowanie, rozpowszechnianie i wykorzystanie wiedzy (Mikuła, Pietruszka-Ortyl 2003). Zarządzanie wiedzą kojarzone jest zwykle z technologiami informacyjnymi (Stańczyk-Hugiet 2004).

Dwie często spotykane strategie zarządzania wiedzą to: **strategia kodyfikacji i strategia personalizacji** (Hansen, Nohria, Tierney 1999; Macias 2011). Strategia

kodyfikacji skupia się głównie na wiedzy jawnej (Jasimuddin i in. 2005). Celem tej strategii jest utrwalenie wiedzy w postaci dokumentów, baz danych, czy systemów eksperckich. Ważnym narzędziem są instrumenty informatyczne. Strategia personalizacji koncentruje się na wiedzy ukrytej. Głównym zasobem wiedzy w organizacji jest człowiek, który wiedzę gromadzi, rozwija i – jeśli jest do tego odpowiednio zmotywowany – dzieli się nią. Dzielenie się wiedzą jest również możliwe dzięki technologiom informatycznym, jednak kluczowe są tu relacje międzyludzkie oraz zainteresowanie pracowników dzieleniem się wiedzą. Zadaniem organizacji jest tworzenie sprzyjających warunków do dzielenia się wiedzą. Modyfikacją koncepcji Hansena, Nohrii, Tierneya jest podział na strategie tworzenia wiedzy, strategię transferu i strategię ochrony (Bloodgood, Salisbury, 2001). Z kolei American Productivity and Quality Centre (APQC) wskazało na sześć najczęściej praktykowanych i niewykluczających się wzajemnie podejść strategicznych (Gamble i Blackwell 2001, cyt. za Mikuła, Pietruszka-Ortyl 2003):

- strategię kompleksowego zarządzania wiedzą,
- strategię transferu wiedzy kształtowania najlepszych praktyk,
- strategię zarządzania wiedzą o klientach,
- strategię osobistej odpowiedzialności za wiedzę,
- strategię zarządzania aktywami intelektualnymi,
- strategię innowacji i kreowania wiedzy.

W procesie zarządzania wiedzą kluczowe może być stworzenie systemu zarządzania wiedzą. Składa się on z:

- subsystemu baz danych, który umożliwia pracownikom dzielenie się informacjami i tworzenie ich zbiorów,
- subsystemu języka organizacyjnego, który pozwala sprawnie kodyfikować i dekodować wiedzę i umożliwia jej szybkie wykorzystanie,
- subsystemu sieci powiązań, który umożliwia odbieranie informacji z wewnętrznych źródeł organizacyjnych i spoza organizacji,
- subsystemu transferu, który umożliwia transferować wiedzę między ludźmi lub tworzyć nową wiedzę wskutek kombinacji nowych informacji i dotychczasowych doświadczeń.

1.5. Tworzenie, kodyfikacja i transfer wiedzy

Proces **tworzenia wiedzy** to działania podejmowane przez organizację, mające na celu zwiększenie zasobów wiedzy organizacyjnej. Wiedza powstaje zarówno w samej organizacji, jak i w jej otoczeniu. Tworzenie wiedzy w organizacji wymaga odpowiedniej konfiguracji takich elementów organizacji, jak: kultura organizacyjna, style zarządzania, struktura organizacyjna.

Wiedza organizacyjna tworzy się w wyniku nieskrępowanego przepływu informacji w organizacji i zadaniem jej kierownictwa jest tworzenie warunków do takiego przepływu. W praktyce liczne bariery strukturalne, biurokratyczne, motywacyjne i hierarchiczne ograniczają procesy tworzenia wiedzy. Znaczna część niezbędnej wiedzy powstaje poza organizacją – tworzenie wiedzy polega w takiej sytuacji na jej zakupie. Niska wydajność procesów uczenia się wynika często z niskiego poziomu komunikacji, wymiany informacji i dokumentacji z interesariuszami organizacji (Cuffa, Steil 2019).

Niezależnie od sposobu tworzenia wiedzy kluczowym problemem jest jej utrwalenie i stworzenie możliwości ponownego wielokrotnego wykorzystania – **kodyfikacja wiedzy**. Znaczenie kodyfikacji wiedzy wynika z tego, że jest ona zasobem nierozerwalnie związanym z ludźmi. Płynność kadr powoduje, że wraz z ludźmi następuje wypływ wiedzy. Trudności z utrzymywaniem wiedzy i krótką pamięcią organizacyjną (brak wyciągania wniosków z przeszłości) wynikają głównie z nietrwałości zespołów. Pozostaje ta część wiedzy, która jest sformalizowana (Stańczyk-Hugiet 2003).

Proces kodyfikacji wiedzy to nadawanie wiedzy organizacyjnej odpowiedniej formy, ułatwiającej do niej dostęp tym osobom, które jej w danym momencie potrzebują. Podstawowym celem kodyfikacji jest zatem ułatwienie dostępu do wiedzy (Strojny 2000). Wiedzę przekształca się w taki sposób, aby była ona łatwo dostępna oraz zrozumiała. Podstawowym zagrożeniem w trakcie kodyfikacji jest utrata wartości, walorów wyróżniających i przekształcenie wiedzy w informację. Aby temu zapobiec, w procesie kodyfikacji menedżerowie powinni pamiętać o przestrzeganiu następujących zasad (Davenport, Prusak 1998):

- określenie celów, którym ma służyć kodyfikacja (np. poprawa szybkości procesów wydawania świadectw fitosanitarnych w przypadku instytucji będącej przedmiotem analizy),
- konieczność zidentyfikowania wiedzy obecnej w różnych postaciach i miejscach,
- dokonanie oceny wiedzy z punktu widzenia użyteczności i możliwości kodowania,
- konieczność zidentyfikowania odpowiedniego nośnika do kodyfikacji i dystrybucji wiedzy.

W dużych i skomplikowanych organizacjach, do jakich należy współczesna administracja, niemożliwa jest kodyfikacja całej wiedzy. Dlatego bardzo ważne jest stworzenie map wiedzy – narzędzi, których celem nie jest przechowywanie wiedzy, ale wskazywanie jej źródeł. Dobrą mapę wiedzy można porównać do dobrej, specjalistycznej wyszukiwarki internetowej.

Efektywność wykorzystania wiedzy jest uzależniona od możliwości jej przenoszenia i udostępniania tym, którzy jej w danym momencie rzeczywiście potrzebują – procesu transferu wiedzy. **Transfer wiedzy** obejmuje dwa powiązane

ze sobą elementy – transmisję i absorpcję. Transmisja to udostępnienie (wysłanie, zaprezentowanie) wiedzy potencjalnemu odbiorcy. Absorpcja to przyjęcie wiedzy, w celu jej późniejszego wykorzystania. Aby nastąpił efektywny transfer wiedzy, muszą zajść zarówno transmisja, jak i absorpcja. Im niższy jest status organizacyjny osoby dokonującej transmisji, tym niższe jest prawdopodobieństwo efektywnej absorpcji i całego transferu wiedzy (Strojny 2000).

1.6. Pomiar zarządzania wiedzą

Monitorowanie zamierzonych i nieprzewidzianych konsekwencji zmian organizacyjnych jest ważnym narzędziem uczenia się (Cuffa, Steil 2019). Organizacje, które wdrożyły strategię zarządzania wiedzą, powinny uwzględniać konieczność dokonywania pomiarów podejmowanych przez nie w tym zakresie działań (Gruszczyńska-Malec, Rutkowska 2011). Podstawowym warunkiem efektywności systemu pomiaru wiedzy jest stworzenie **wskaźników zarządzania wiedzą**, które będą wykorzystywane w procesie pomiarowym. Wybrane wskaźniki zarządzania wiedzą przedstawia tabela 1.2.

Tabela 1.2. Wskaźniki skuteczności zarządzania wiedzą

Elementy procesu zarządzania wiedzą	Wybrane wskaźniki
Pozyskanie wiedzy	**Dostępność wiedzy gromadzonej w systemach informatycznych organizacji i otoczenia**
	Liczba dostępnych stron informacyjnych
	Liczba telefonów do administratorów systemu (preferowana malejąca)
	Kanały umożliwiające wymianę wiedzy i informacji (np. fora)
	Dostępność zbioru najlepszych praktyk
	Liczba ściągnięć
	Liczba poszukiwań bez znalezienia odpowiedzi
Gromadzenie/ kodyfikacja wiedzy	**Klasyfikacja wiedzy**
	Liczba katalogów i dokumentów
	Statystyka najlepszych praktyk

Tabela 1.2. – cd.

Elementy procesu zarządzania wiedzą	Wybrane wskaźniki
Kreacja i rozwój wiedzy	**Powstawanie najlepszych praktyk**
	Kultura organizacyjna i mechanizmy wspierające powstawanie wiedzy
	Dostępność zewnętrznych i wewnętrznych ekspertyz
	Partycypacja ekspertów
	Działania organizacyjne wspierające kreowanie i rozwój wiedzy
Dzielenie się wiedzą i transfer wiedzy	**Postawa ukierunkowana na dzielenie się wiedzą**
	Świadomość podlegania ocenie w tym zakresie
	Kanały komunikacji umożliwiające swobodną wymianę informacji (np. fora dyskusyjne)
	Integracja zatrudnionych
	Premiowanie dzielenia się wiedzą
	Kultura organizacyjna wspierająca transfer wiedzy
	Współpraca z zewnętrznymi ekspertami
	Dystrybucja wiedzy eksperckiej w organizacji
	Liczba i czas poświęcony przez ekspertów zaangażowanych w poszczególne obszary działań
	Szybkość transferu wiedzy
	Indeks dzielenia się wiedzą ukazujący zmiany liczby członków dzielących się wiedzą (np. na forach czy w katalogu dobrych praktyk)
	Wskaźniki wsparcia (pomocy i wymiany informacji w określonych obszarach problemowych)
Wykorzystywanie wiedzy	**Zakres wykorzystania wiedzy**
	Użyteczność oceniana przez użytkowników
	Satysfakcja klienta
	Liczba wykorzystań w stosunku do innych lub wszystkich rozwiązań
	Najlepsze praktyki
	Liczba rozwiązanych spraw

Tabela 1.2. – cd.

Elementy procesu zarządzania wiedzą	Wybrane wskaźniki
	Satysfakcja klienta
	Satysfakcja pracowników
	Liczba modyfikacji
	Indeks innowacji
	Czas poświęcony na rozwiązywanie problemów (tendencje)
	Ilość błędów (tendencje)
	Oszczędności i zyski
	Skrócenie czasu reakcji
	Wygospodarowane środki dzięki oszczędnościom
	Czas pracowników poświęcony poszukiwaniu informacji (pożądana tendencja malejąca)
	Jakość pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Shannak (2009), Gruszczyńska-Malec, Rutkowska (2011, s. 21).

Stworzenie systemu wskaźników pozwalających ocenić skuteczność systemu zarządzania wiedzą jest jednym z warunków skuteczności całego procesu wprowadzania koncepcji zarządzania wiedzą do organizacji. Brak tego elementu znacząco utrudnia weryfikację skuteczności wprowadzanych rozwiązań.

Klasyfikację wskaźników i technik pomiaru skuteczności zarządzania wiedzą przedstawia tabela 1.3.

Jak wskazano, stworzenie systemu wskaźników jest istotnym warunkiem powodzenia procesu wprowadzania koncepcji zarządzania wiedzą do organizacji. Dla organizacji nie jest to jednak zadanie proste. Tabela 1.3 pokazuje, w jakich wymiarach mogą być tworzone i stosowane wskaźniki oraz jakie techniki zbierania informacji można zastosować, aby wskaźniki te stały się efektywnym narzędziem wspomagania zarządzanie wiedzą w organizacji.

Gromadzona w organizacji wiedza powinna być zbierana, kodyfikowana i przechowywana według określonego, znanego pracownikom i jak najprostszego klucza. Przykładowy zestaw kategorii wiedzy zawiera tabela 1.4.

Tabela 1.3. Wskaźniki i techniki pomiaru skuteczności zarządzania wiedzą

Obszar	Wymiar	Wskaźniki skuteczności zarządzania wiedzą	Techniki pomiaru/ źródła informacji
Proces	**Jakość wiedzy**	Zakres, w jakim pracownicy postrzegają wiedzę organizacyjną jako użyteczną i możliwą do powtórnego wykorzystania	Ankietyzacja
		Liczba osób korzystających z określonych baz danych	Analiza baz danych
	Efektywność	Liczba godzin spędzonych z zewnętrznymi ekspertami w jedn. czasu	Ewidencja czasu pracy
		Zakres, w jakim pracownicy dostrzegają oszczędność czasu w dotarciu do określonych informacji, dzięki wdrożeniu rozwiązań zarządzania wiedzą	Ankietyzacja
		Wzrost liczby instrukcji (dobrych praktyk) mających sprzyjać bazowaniu na doświadczeniach zakończonych sukcesem	Analiza baz danych
	Motywowanie	Liczba i rodzaje wykorzystywanych bodźców	Wywiad z menedżerem Wywiady z pracownikami
Człowiek	**Postawa ukierunkowana na dzielenie się wiedzą**	Zakres, w jakim pracownicy odczuwają słuszność wykorzystywania wcześniej zastosowanych rozwiązań odnoszących się do dzielenia się wiedzą z innymi	Ankietyzacja
		Zakres, w jakim pracownicy łączą korzystanie z baz danych z oszczędnością czasu	Ankietyzacja
	Działanie ukierunkowane na dzielenie się wiedzą	Liczba godzin, które pracownik poświęca na udział w warsztatach, seminariach, grupach praktyków (w jednostce czasu)	Ankietyzacja
	Znaczenie zaangażowania w proces dzielenia się wiedzą	Zakres, w jakim pracownicy łączą uczestnictwo w procesie dzielenia się wiedzą z nawiązywaniem nowych kontaktów i zdobywaniem nowego doświadczenia	Ankietyzacja
	Świadomość	Zakres, w jakim pracownicy czują, że zostali poinformowani o nowych procedurach czy bazach danych	Ankietyzacja

Tabela 1.3. – cd.

Obszar	Wymiar	Wskaźniki skuteczności zarządzania wiedzą	Techniki pomiaru/ źródła informacji
IT	**Aktywne zaangażowanie**	Liczba użytkowników	Analiza baz danych
		Liczba kodów dostępu do wybranych obszarów wiedzy na użytkownika	Analiza baz danych
		Liczba rozwiązań generowanych przez użytkownika	Analiza baz danych
		Liczba rozwiązań generowanych przez użytkownika, które zakończyły się sukcesem	Analiza baz danych, ankietyzacja
		Liczba użytkowników o statusie członka	Analiza baz danych
	Struktura wiedzy	Liczba grup, wspólnot itd.	Analiza baz danych
		Liczba tematów, wątków podjętych na forach	Analiza baz danych
		Liczba taksonomii w bazach danych	Analiza baz danych
	Użyteczność	Zakres, w jakim pracownicy postrzegają system jako „przyjazny użytkownikowi”	Ankietyzacja
		Zakres, w jakim pracownicy postrzegają system jako ułatwiający znalezienie odpowiednich informacji i ludzi z wiedzą	Ankietyzacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie Shannak (2009), Gruszczyńska-Malec, Rutkowska (2011, s. 21).

Zaproponowane powyżej kategorie i podkategorie wiedzy są względnie uniwersalne, jednak każda organizacja, w zależności od istniejących uwarunkowań, powinna dostosować je do swoich potrzeb. Symbole kategorii wiedzy zaprezentowane w trzeciej kolumnie tabeli 1.4 powinny być natomiast spójne ze stosowanymi w każdej organizacji systemami symboli i oznaczeń procesowych, by nie wprowadzać chaosu w dokumentacji.

Tabela 1.4. Zestaw kategorii wiedzy dla organizacji

Kategorie wiedzy		Symbole kategorii wiedzy
Główne kategorie	**Podkategorie**	
Usługobiorcy	Wymagania usługobiorców i potrzeby	UP
	Wyniki współpracy	UW
	Wymagania wobec usługobiorców	UU
	Doświadczenia i problemy we współpracy	UD
Dostawcy	Doświadczenia, poziom satysfakcji problemy we współpracy	DD
Kraje importerzy	Przepisy danego kraju	IP
	Procedury danego kraju	IR
	Problemy we współpracy (również usługobiorców)	IW
	Kontakty i uwagi	IK
Współpracujące instytucje	Doświadczenia i problemy współpracy	OD
	Kontakty i uwagi	OK
Potencjalni pracownicy	Baza danych o potencjalnych pracownikach	FP
Pracownicy	Dane o pracownikach	PD
	Eksperci wewnętrzni	PE
	Szkolenia i dokształcanie	PS
	Wyniki i osiągnięcia	PW
Zarządzanie, procesy i jakość	Błędy i problemy (kwestionowane dokumenty, kwestionowane decyzje itd.)	ZP
	Audyty wewnętrzne	ZA
	Działania korygujące	ZK
	Działania zapobiegawcze	ZZ
	Analizy danych	ZD
	Dokumentacja zmian w systemach zarządzania (regulacje wewnętrzne i pisemne decyzje)	ZR
	Zagrożenia BHP	ZB
	Analiza ryzyka	ZW

Tabela 1.4. – cd.

Kategorie wiedzy		Symbole kategorii wiedzy
Główne kategorie	**Podkategorie**	
Otoczenie regulacyjne i instytucje nadzorujące	Baza przepisów i wytycznych	EB
Infrastruktura	Informacje ogólne	TO
	Wyniki oceny, przeglądów, napraw itd.	TN
	Ewidencja potrzeb w zakresie infrastruktury	TP
	Kontakty do osób odpowiedzialnych i kompetentnych w zakresie infrastruktury	TK

Źródło: opracowanie własne na podstawie Chodyński, Jabłoński i Jabłoński (2005).

1.7. Strukturalne uwarunkowania zarządzania wiedzą

Kluczowym problemem dla organizacji wdrażającej system zarządzania wiedzą jest **wybór komórki organizacyjnej, która będzie odpowiedzialna za ten obszar funkcjonowania organizacji**. Wprawdzie w zarządzanie wiedzą powinni być zaangażowani wszyscy pracownicy, jednak ich wysiłki muszą być odpowiednio ukierunkowane i koordynowane. Możliwości usytuowania jednostki koordynującej zarządzanie wiedzą przedstawiono w tabeli 1.5.

Tabela 1.5. Możliwe usytuowanie koordynacji zarządzania wiedzą w organizacji

Dział Zarządzania Zasobami Ludzkimi (kadry)	Dział Informatyki	Dział Zarządzania Jakością	Dział Zarządzania Wiedzą
Zalety			
Wykorzystanie narzędzi ZZL do zarządzania wiedzą	Szerokie wykorzystywanie technologii informatycznych	Podporządkowanie procesów zarządzania wiedzą problematyce jakości	Realizacja wszystkich procesów zarządzania wiedzą
Pośrednie ujęcie zarządzania wiedzą w strategii organizacji poprzez opracowanie strategii personalnej	Szybkie usuwanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemów informatycznych	Relatywna dobra znajomość oczekiwań usługobiorców	Branie pod uwagę wszystkich aspektów wiedzy

Tabela 1.5. – cd.

Dział Zarządzania Zasobami Ludzkimi (kadry)	Dział Informatyki	Dział Zarządzania Jakością	Dział Zarządzania Wiedzą
			Pełne zaangażowanie i pełne poświęcenie pracowników tematyce zarządzania wiedzą
			Ujęcie zarządzania wiedzą w strategii przedsiębiorstwa
Wady			
Nie wszystkie procesy zarządzania wiedzą (np. odnoszące się do pozyskiwania wiedzy z zewnątrz) realizowane w wystarczającym stopniu	Brak merytorycznego przygotowania do koordynowania procesów zarządzania wiedzą	Możliwa koncentracja na wybranym wycinku zarządzania wiedzą, odnoszącym się do zagadnień jakości	Wysokie koszty takiego rozwiązania
Traktowanie zarządzania wiedzą jako obszaru o drugorzędnym znaczeniu	Traktowanie zarządzania wiedzą jako obszaru o drugorzędnym znaczeniu	Traktowanie zarządzania wiedzą jako obszaru o drugorzędnym znaczeniu	Możliwość autonomizacji – dążenia działu do ciągłego udowadniania konieczności swego istnienia poprzez permanentne zmiany i nadmierną aktywność

Źródło: opracowanie własne na podstawie Tabaszewska (2006, s. 39).

Każda organizacja ucząca się i – co jest nierozłączne – wdrażająca system zarządzania wiedzą, stanie przed kluczową z punktu widzenia sprawności tego procesu decyzją odnośnie do podmiotu koordynującego ten proces. Musi się również liczyć z tym, że procesu tego nie da się wdrożyć całkowicie bezkosztowo.

1.8. Audyt wiedzy

Wprowadzony system zarządzania wiedzą powinien podlegać ocenie i weryfikacji. Rozwiązaniem służącym takiej ocenie może być **audyt wiedzy**. Audyt wiedzy jest podstawowym narzędziem umożliwiającym organizacji zrozumienie, jak wykorzystywana jest wiedza do realizacji podstawowych procesów i celów biznesowych (Ujwary-Gil 2011). W przeciwieństwie do audytu finansowego ma on w przeważającej mierze charakter jakościowy. Może być prowadzony w całej organizacji, jej poszczególnych jednostkach organizacyjnych lub nawet niedużych zespołach pracowniczych. Obszary badań audytu wiedzy organizacji przedstawiono w tabeli 1.6.

Tabela 1.6. Obszary badań audytu wiedzy organizacji

Obszary audytu wiedzy	Przykładowe pytania badawcze w ramach wymienionych obszarów
Struktura organizacyjna	• Czego dotyczy praca audytowanej komórki, jakie są jej funkcje, cele i zadania? • Jakie są kluczowe czynniki sukcesu i procesy? • Co uważa się za krytyczną wiedzę i informacje niezbędne do osiągnięcia celów i sprawnej realizacji procesów? • Jak ważne są informacje i wiedza i jaki jest ich wpływ na sprawność organizacji? • Czy istnieją jakieś poważne problemy stojące przed organizacją (działem, komórką), które mogą mieć wpływ na jej potrzeby w zakresie informacji i wiedzy? • Kim są osoby w organizacji, które wiedzą o niej wszystko? • Jaka jest rola tych osób w wymianie wiedzy i jak można je wykorzystać w celu uzyskania jak największych korzyści z ich doświadczenia i wiedzy?
Struktura informacji	• Jak informacje są gromadzone i klasyfikowane w organizacji? • Jakie wsparcie jest dostępne dla pracowników, by lepiej mogli korzystać z istniejących klasyfikacji? • Czy struktura informacji (klasyfikacja) różni się między zespołami, działami, departamentami? • W jaki sposób organizacja rejestruje informacje o swoich klientach, partnerach, zmianach prawa? • Czy istnieją zdefiniowane kanały przepływu informacji z partnerami zewnętrznymi? • Czy pracownicy rozumieją, które informacje można przekazywać partnerom, a którymi nie można się dzielić?

Tabela 1.6. – cd.

Obszary audytu wiedzy	Przykładowe pytania badawcze w ramach wymienionych obszarów
Komunikacja	• Jakie kanały komunikacji są wykorzystywane wewnątrz organizacji, a jakie poza nią? • Czy kanały komunikacyjne są uniwersalne, czy dostosowane do indywidualnych potrzeb pracowników? • Czy i jak pracownicy aktualizują swoje informacje, wiedzę (uczą się)? • Czy i jaki jest związek między komunikacją a motywacją do działania?
Zmiany zachowań pracowników	• Jak można opisać kulturę organizacyjną w zakresie komunikacji i wiedzy? • W jaki sposób kultura wspiera/utrudnia tworzenie, korzystanie i udostępnianie informacji – w ramach grup funkcyjnych, zespołów roboczych, działów, całej organizacji, formalnie, nieformalnie? • Czy ludzie szybko reagują na prośby o informacje? • Czy ludzie dzielą się dobrowolnie i z własnej inicjatywy informacjami, które mogłyby być przydatne dla kolegów? • Czy pracownicy uważają, że są odpowiednio przygotowani do korzystania z istniejących zasobów informacji? • Czy są dostępne szkolenia lub inne formy doskonalenia w tym zakresie? • Jak są one oceniane przez pracowników?
Procesy wiedzy	• Jaką rolę odgrywają informacje i wiedza w wykonywaniu pracy? • Jakie zasady, procedury i mechanizmy wykorzystuje się w pozyskiwaniu, zarządzaniu i udostępnianiu informacji i wiedzy? • Czy są one spójne z wykonywaną pracą? • W jaki sposób nowe informacje, wiedza i doświadczenie są stosowane po raz pierwszy w organizacji (czy np. wymaga to zgody przełożonych)? • W jaki sposób wiedza jest poddawana przeglądom w świetle doświadczeń i zmieniających się okoliczności? • Jakie czynniki obecnie uniemożliwiają pracownikom dzielenie się wiedzą z innymi i jakie są główne przeszkody, które blokują dostęp do istniejącej wiedzy? • Czy po zakończeniu nowych projektów/zadań są dokumentowane doświadczenia, zalecenia, spostrzeżenia? • Czy można zidentyfikować najlepsze praktyki?
Procesy	• Jakie są kluczowe procesy w komórce, dziale, organizacji? • Ilu pracowników jest w nie zaangażowanych? • W jaki sposób organizacja zapewnia pracownikom niezbędne informacje, żeby dobrze pracowali? • Czy działania w zakresie wiedzy i gromadzenia informacji są częścią oceny pracowników? • Czy komórka, dział ma zdefiniowany zakres kompetencji? • Czy zakres ten obejmuje umiejętności i elementy zarządzania informacją i wiedzą?

Tabela 1.6. – cd.

Obszary audytu wiedzy	Przykładowe pytania badawcze w ramach wymienionych obszarów
Systemy informatyczne	• Z jakich systemów korzystają użytkownicy w celu uzyskania, organizowania i udostępniania informacji (poczta elektroniczna, intranet, dyski współdzielone itd.)? • Które systemy działają najlepiej, które najgorzej? • Czy wszyscy pracownicy mają dostęp do tych systemów? • Jak często te systemy poddawane są kontroli pod względem bezpieczeństwa, dokładności i trafności?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ujwary-Gil (2011, s. 11–14).

Audyt wiedzy daje podstawy do podjęcia działań korygujących cały system zarządzania wiedzą lub jego poszczególne części. Zmiany wprowadzane w wyniku audytu mogą odnosić się do całej organizacji lub wybranych komórek czy funkcji organizacyjnych. Potrzeba audytu wynika nie tylko z możliwości erozji wiedzy organizacyjnej (np. w wyniku jej starzenia lub płynności kadr), lecz także z tendencji do stopniowej degradacji i utraty wartości stosowanych rozwiązań organizacyjnych.

1.9. Specyfika uczącej się administracji

Koncepcja uczenia się jest od dawna obecna w teorii i praktyce funkcjonowania administracji. Za jej początek można uznać tzw. chaotyczny inkrementalizm (Braybrooke, Lindblom 1963, cyt. za Rokita 2003). Chaotyczny inkrementalizm na poziomie rządzenia państwem polegał na prowadzeniu polityki państwa jako zbioru seryjnych, fragmentarycznych, korekcyjnych działań, mających na celu przede wszystkim rozwiązywanie konkretnych problemów. Koncepcja ta mówi, iż takie działania w małym stopniu uwzględniają ultymatywne cele, słaba jest również centralna koordynacja różnorodnych działań. Uczenie się organizacji administracyjnej związane jest z podejmowaniem kolejnych drobnych kroków, które w znacznej mierze uwarunkowane są interesami oraz oddziaływaniami politycznymi.

Rozwinięciem tej koncepcji jest logiczny inkrementalizm J.B. Quinna (Quinn 1980), który wprawdzie wywodzi się z analizy korporacji, jednak zawiera uniwersalne spostrzeżenia odnoszące się do wszelkich organizacji. Zgodnie z tą koncepcją strategie organizacji tworzone są w wyniku wewnętrznych decyzji i zewnętrznych wydarzeń. W dobrze zarządzanych organizacjach menedżerowie w sposób proaktywny kierują inkrementalnie strumieniami działań zgodnie z ustaloną strategią (Rokita 2003). Powstawanie i implementacja strategii są więc

stosunkowo długim procesem, składającym się z szeregu równoczesnych działań w obszarze tworzenia i wdrażania strategii. W wyniku takich działań organizacji powstaje **inkrementalna wiedza, która jednak zgodnie z ujęciem Nonaki i Takeuchiego (1995) ma charakter milczący i tym samym łatwy do utraty wraz z odejściem kluczowych pracowników**. **Jest to ważne nie tylko dla biznesu, lecz także dla administracji, gdzie utrata milczącej, inkrementalnie pozyskanej wiedzy nie skutkuje wprawdzie osłabieniem pozycji konkurencyjnej, ale za to sporymi spadkami wydajności pracy organizacji.**

Wiedza daje przedsiębiorstwom trwałe i trudne do imitacji podstawy rozwoju. Z tego względu wiedza w biznesie jest strzeżona, a jej przepływ między organizacjami poddany jest różnym restrykcjom. Tego typu ograniczenie nie istnieje w przypadku instytucji publicznych, choć stykają się one w tym obszarze z innymi poważnymi problemami. W przypadku instytucji publicznych wiedza odgrywa równie ważną rolę, choć z innych względów. Sytuacja w zakresie zarządzania wiedzą instytucji publicznych zasadniczo różni się od podmiotów rynkowych. Różnice te wynikają z następujących uwarunkowań:

1. Pierwszoplanowym motywem dla aktywnego zarządzania wiedzą w instytucjach publicznych jest dbałość o sprawność działania instytucji działających na rzecz społeczeństwa i finansowanych ze środków publicznych. **Zarządzanie wiedzą w instytucjach publicznych ma więc wymiar etyczny.**
2. Instytucje publiczne z reguły nie muszą wypracowywać przewag konkurencyjnych, gdyż najczęściej nie stykają się z konkurencją. Z tego względu **nie istnieje konkurencyjna bariera pozyskiwania wiedzy od innych podmiotów znajdujących się w otoczeniu.**
3. Ograniczeniem procesu pozyskiwania, kodyfikacji i rozwoju wiedzy jest w instytucjach publicznych brak przymusu rynkowego. **Motywacja do działań na rzecz rozwoju zarządzania wiedzą jest więc w sferze publicznej znacznie niższa.**
4. W przypadku przedsiębiorstw działających na rynku znacznie łatwiejsza jest weryfikacja wszelkich inwestycji (w tym również w zarządzanie wiedzą) poprzez strumień przychodów. **W sferze publicznej ocena opłacalności wszelkich inwestycji jest znacznie bardziej złożona i trudniej wymierna.**
5. Nie bez znaczenia jest również problem pozyskiwania środków przez sektor publiczny. Tworzenie instrumentów zarządzania wiedzą jest inwestycją, co oznacza konieczność poniesienia określonych nakładów przez organizację. Możliwości inwestowania podmiotów publicznych są z oczywistych względów poważnie ograniczone. **Organizacje publiczne muszą osiągać więcej, przy mniejszych nakładach** (Olejarski, Potter, Morrison 2019).

1.10. Ucząca się administracja – atuty i wymagania

Zmiana – czy to pracowników, czy systemu organizacyjnego – jest immanentną częścią koncepcji organizacji uczącej się (Szwiec 2005). Wszelkie zmiany organizacyjne są jednak kosztowne i najczęściej budzą niechęć lub nawet opory zatrudnionych. Mimo tych problemów, przedsiębiorstwa działające na rynku powinny być w oczywisty sposób zainteresowane wprowadzaniem zasad organizacji uczącej się. Może im to dać trwałą przewagę nad konkurencją, co jest celem każdej firmy działającej na rynku. Rynkowy motyw wdrażania organizacji uczącej się nie istnieje w przypadku podmiotów administracyjnych, gdyż w zasadzie nie działają one na tradycyjnie rozumianym rynku. Mimo to **istnieje szereg argumentów przemawiających za wdrażaniem tej koncepcji również w administracji**:

1. **Organizacja ucząca się uczy się na błędach**. Jak już pokazano, istotą organizacji uczącej się jest gromadzenie, zapamiętywanie i przetwarzanie informacji oraz wyciąganie na tej podstawie wniosków. Szczególnie cenne są wnioski płynące z błędów i problemów, z jakimi stykała się organizacja w przeszłości. Efektywnie działający system uczenia się organizacji daje duże prawdopodobieństwo tego, iż błędy popełnione w przeszłości się nie powtórzą. System wymaga bowiem zachowania i utrwalenia informacji o zaistniałych problemach i dokonania ich analizy. Dobrze działający system uczenia się organizacji daje więc możliwość wyciągania wniosków z popełnionych błędów i tym samym zapobiegania podobnym problemom w przyszłości.
2. **Organizacja ucząca się lepiej dostosowuje się do zmian**. Zmiany są nieodłącznym elementem współczesności, a odpowiednie zarządzanie procesami wdrażania zmian jest warunkiem przetrwania przedsiębiorstw działających na rynku. Również administracja zmuszona jest jednak obecnie częściej i szybciej niż kiedykolwiek dotąd wprowadzać zmiany. Są one często wymuszane przez otoczenie międzynarodowe lub krajowe prawodawstwo. Organizacja ucząca się znacznie szybciej radzi sobie ze zmianami, gdyż dysponuje odpowiednim zasobem informacyjnym, pozwalającym szybciej i efektywniej reagować na pojawiające się potrzeby lub wymogi. Przy czym, co istotne, szybsza reakcja dotyczy zarówno zmian wymuszonych przez otoczenie, jak i będących domeną samej organizacji administracyjnej.
3. **Efektywniejsze doskonalenie procesów**. Organizacje uczące się dzięki efektywnemu systemowi gromadzenia i przetwarzania informacji znacznie efektywniej doskonalą procesy niż organizacje tradycyjne. Mechanizm uczenia się (gromadzenia, utrwalania i analizowania informacji) pozwala innowacyjne rozwiązania problemów nowych i nadzwyczajnych szybko upowszechniać i przekształcać w rutyny. Badania dowodzą, że uczenie się organizacji publicznych sprzyja ich innowacyjności (Gieske, Van Meerkerk, Van Buuren 2019). Dzięki temu roz-

wiązania oryginalne i nowatorskie szybko utrwalają się i mogą zostać włączone do zestawu rutynowych schematów organizacyjnych zachowań.

4. **Satysfakcja i korzyści dla pracowników i usługobiorców**. Praca w elastycznej, szybko reagującej i dobrze ocenianej przez otoczenie organizacji jest wartością samą w sobie. Pracownicy mają satysfakcję z tego, że organizacja, w której pracują, jest dobrze zorganizowana i szybko oraz sprawnie rozwiązuje pojawiające się problemy. Satysfakcję daje również zadowolenie usługobiorców z jakości świadczonych przez administrację usług.
5. **Doskonalenie pracowników**. Administracja (podobnie jak część biznesu) podejmuje często liczne działania na rzecz rozwoju kwalifikacji zatrudnionych pracowników. Efektywność tych działań zależy zarówno od właściwego doboru odpowiednich metod doskonalenia, jak i motywacji i zaangażowania samych pracowników. Wprowadzenie rozwiązań organizacji uczącej się jest silnym impulsem stymulującym pracowników do aktywnego uczestnictwa w oferowanych przez organizację przedsięwzięciach z obszaru doskonalenia kadr. Jest również zachętą do samorozwoju. Wynika to z wymogów stawianych przez wprowadzane rozwiązania organizacyjne z obszaru zarządzania informacjami. Wprawdzie powinny być one jak najbardziej przyjazne dla użytkowników, jednak ich opanowanie zazwyczaj wiąże się z koniecznością podniesienia kwalifikacji przez zatrudnionych.
6. **Interes społeczny**. Jednym z kluczowych wyróżników dobrze zorganizowanych, zamożnych krajów jest sprawność instytucjonalna. Sprawne instytucje publiczne są warunkiem efektywnego funkcjonowania państwa, w tym prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat dokonały się liczne zmiany w relacjach administracji i ich usługobiorców (obywateli, przedsiębiorców). Są one w znacznej mierze inspirowane Nowym Zarządzaniem Publicznym. Również przystąpienie Polski do Unii Europejskiej doprowadziło do kolejnych zmian. Wszystko to sprawia, że w wielu przypadkach usługobiorcy nie są już zobligowani do korzystania z usług tych instytucji, które do niedawna miały pozycję monopolistyczną. W takiej sytuacji znalazły się w latach 90. XX wieku polskie porty, które zaczęły tracić klientów z powodu m.in. niskiej sprawności instytucji publicznych: służb granicznych i celno-skarbowych. Dopiero usprawnienie działania tych instytucji doprowadziło do wzrostu konkurencyjności polskich portów, a w konsekwencji powrotu do nich klientów polskich i zdobycia klientów zagranicznych. Nie jest tajemnicą, że część polskich producentów rolnych eksportuje swoją produkcję przez Niemcy, Holandię i inne kraje mające bardzo sprawne instytucje. W ten sposób część wartości dodanej jest przechwytywana przez podmioty zagraniczne. Usprawnienie działania polskich instytucji publicznych (czemu ma służyć koncepcja organizacji uczącej się) mogłoby doprowadzić do powrotu części usługobiorców. Sprzyjałoby to również tworzeniu marki Polski jako wytwórcy produkcji o wysokiej jakości.

Wprowadzenie zasad organizacji uczącej się wiąże się ze zmianą filozofii administracji. Porównanie tradycyjnego sposobu działania administracji oraz modelu „innowacyjnego", opartego na organizacyjnym uczeniu się, zawiera tabela 1.7.

Tabela 1.7 Tradycyjny i innowacyjny sposób działania administracji

	Tradycyjny model działania administracji	**Nowy model działania administracji**
Strategia działania administracji	Powtarzalne wykonywanie standardowych czynności o charakterze formalnym, oparte na decyzjach przełożonego bądź procedurach działania	Analiza realizowanych zadań i bliższego otoczenia pod kątem racjonalności i poszukiwanie nowych, bardziej efektywnych rozwiązań
Rola powtarzalnych, standardowych czynności, głównie o charakterze formalnym	Kluczowa, podstawowa, decydująca o sensie istnienia administracji	Wtórna
Organizacja wykonania powtarzalnych, standardowych czynności, głównie o charakterze formalnym	Żmudne, często ręczne wykonywanie zadań tej grupy, pochłania gros czasu dyspozycyjnego pracownika, decyduje o przydatności pracownika	Orientacja na automatyzację tej grupy zadań
Model pracownika	Posłuszeństwo, akceptacja zastanych wzorców	Analityk ukierunkowany na innowacyjność, zmianę i poszukiwanie

Źródło: Łobos (2004, s. 28).

Wprowadzenie zasad organizacji uczącej się w administracji nie jest łatwe. Typowe dla administracji formalizacja i niski poziom autonomii są barierami w procesie innowacji (Acar, Tarakci, van Knippenberg 2019). Dlatego proces wprowadzania zmian wymaga dobrego planu, inwestycji, konsekwencji w działaniu i – o co niełatwo w sektorze publicznym – elastyczności i tolerancji niepewności. Jest to jednak możliwe, o czym świadczą przykłady licznych zagranicznych (zob. np. Willems i in. 2018) i polskich instytucji publicznych, które działają sprawnie i są wysoko oceniane przez swoich klientów. Łatwo dostrzec to na przykładzie polskich gmin. Niektóre z nich, nie dysponując wyjątkowo sprzyjającymi warunkami czy zasobami, są w stanie nie tylko sprawnie realizować standardowe zadania, lecz także dokonywać dużych inwestycji w obszarach infrastrukturalnym, społeczno-kulturowym, gospodarczym i ekologiczno-przestrzennym. Są doskonale zorganizowane, efektywnie pozyskują inwestorów zewnętrznych

i promują wewnętrzną przedsiębiorczość. Potrafią również efektywnie komunikować się ze swoimi mieszkańcami, wykorzystując korzyści płynące z rozwoju nowoczesnych technologii informacyjnych.

Opanowanie zasad organizacji uczących się przez organizacje publiczne wiąże się również ze stosowaniem zasad benchmarkingu – przykładowo znakomicie zarządzana gmina Mszczonów przy budowie jednego z największych w Europie parków wodnych czerpała wzorce z bawarskiego miasta Erding.

Innym przykładem wysoko ocenianej publicznej instytucji w Polsce jest straż pożarna. Podobnie jak inne służby (i w zasadzie wszystkie organizacje publiczne) straż pożarna posługuje się zbiorem standardowych rozwiązań różnorodnych problemów. W odróżnieniu od innych służb działalność straży pożarnej jest jednak wysoko oceniana przez społeczeństwo (94–97% zaufania społecznego według CBOS, w zależności od roku prowadzonych badań). Instytucja ta dobrze wypada również w porównaniach międzynarodowych (też w działaniu praktycznym – np. w trakcie gaszenia pożarów lasów w Szwecji w 2018 roku).

Spełnianie ważnej funkcji społecznej przez straż pożarną nie jest wystarczającym wytłumaczeniem jej pozytywnych ocen, gdyż co najmniej równie ważne funkcje pełnią inne instytucje, jak np. pogotowie ratunkowe, policja czy straż graniczna. Straż pożarna interweniuje w sytuacjach ekstremalnych, w tym sytuacji zagrożenia życia, co wymusza szybkość i sprawność reakcji. Inne służby również działają w podobnych warunkach, a ich reakcje niejednokrotnie pozostawiają wiele do życzenia. Co ciekawe, inne instytucje działają w warunkach częściowej „konkurencji" (niepubliczna służba zdrowia, firmy ochroniarskie), co powinno sprzyjać podnoszeniu sprawności. Zdecydowanie wyżej oceniana jest jednak instytucja niemająca żadnej konkurencji. Wydaje się, iż źródłem sukcesów straży pożarnej jest wprowadzenie niektórych zasad organizacji uczącej się.

Po pierwsze, nie ogranicza się ona do wąskiego zakresu obowiązków, jest natomiast instytucją, która nie tylko gasi pożary, lecz także łapie dzikie i domowe zwierzęta, walczy z zagrożeniami chemicznymi, ratuje ludzi w wypadkach drogowych, pomaga w sytuacjach klęsk żywiołowych itd. Szeroki zakres zadań sprawia, że obywatele mają z nią częsty kontakt, co ma kluczowe znaczenie dla jej popularności i w konsekwencji np. możliwości pozyskiwania środków na działalność. Instytucja jest znana i niezbędna w wielu sytuacjach, co oznacza, że inwestowanie w nią środków publicznych cieszy się społeczną aprobatą.

Po drugie, nie odmawia działania w sytuacjach nietypowych. O ile inne instytucje publiczne (ale również liczne firmy działające na rynku) często zasłaniają się ograniczonym polem swoich kompetencji (np. wyznaczonym przez istniejące akty prawne), o tyle straż pożarna podejmuje działania również w sytuacjach, które pozornie nie leżą w obszarze jej działania lub są niezdefiniowane. Jest to przejawem elastyczności funkcjonowania. Działania nietypowe (często nagłaśniane przez media) i precedensy stają się po jakimś czasie rutynami, co z jed-

nej strony pozwala sprawniej realizować kolejne zadania, z drugiej zaś utrwala wizerunek organizacji otwartej na zmiany i użytecznej społecznie. Ważne jest, aby w organizacji nagradzano za przeprowadzone działania, a nie wyłącznie za czas pracy i zgodność postępowania z obowiązującymi przepisami. Nie sprzyja to ani aktywności, ani efektywności.

Po trzecie, straż pożarna działa szybko. Jest to kluczowy warunek sprawności nie tylko tej, ale również wielu innych służb. Praktyka wskazuje jednak, że wiele innych instytucji publicznych (w tym służb) działa niewystarczająco szybko, a niekiedy wręcz opieszale. Jest to szczególnie ważne w obecnych czasach, kiedy mocno uwidacznia się potrzeba wysokiego tempa pracy. Sprzyjają temu rozwój technologii informacyjnych i globalizacja skutkująca globalną konkurencją i – co za tym idzie – potrzebą natychmiastowego działania wszystkich instytucji, również tych publicznych.

Analizując funkcjonowanie straży pożarnej oraz źródła jej wysokiej akceptacji społecznej, nie należy zapominać, że służba ta, w porównaniu do wielu innych organizacji publicznych (jak np. urzędy skarbowe czy instytucje kontrolne), choć działa często w warunkach ekstremalnych, jest mniej narażona na krytykę i sytuacje konfliktowe. W odróżnieniu od innych instytucji pozytywny efekt jej działań pojawia się natychmiast. Nie ulega jednak wątpliwości, iż głęboka analiza funkcjonowania straży pożarnej również ukazałaby liczne obszary wymagające usprawnień.

Rozdział II

Administracja – założenia teoretyczne i biurokratyzm

Funkcjonowanie administracji poddawane jest niemal na całym świecie nieustannej krytyce. Organizacje administracyjne uważa się za mało elastyczne, niechętne zmianom i mało wydajne. Niekiedy ta krytyka jest bardziej efektem istniejących stereotypów niż obiektywnej oceny, jednak te negatywne stereotypy mają łatwo identyfikowalne i obserwowalne źródła. Finansowanie administracji z publicznych funduszy zwiększa zainteresowanie jej funkcjonowaniem, właściwym pełnieniem przez nią wyznaczonych zadań oraz wydatkowaniem środków. Jednak, jak pokazano w poprzednim rozdziale, administracja nie może być pod tym względem oceniana jako całość. Poszczególne jej podmioty znacznie się różnią, nie tylko pod względem pełnionej funkcji czy uwarunkowań prawnych, ale również sprawności ich funkcjonowania.

Kształt organizacyjny funkcjonujących na rynku przedsiębiorstw ewoluował wraz z rozwojem cywilizacyjnym i kulturowo-ekonomicznym ludzkości. Obecną formę społeczno-organizacyjną przedsiębiorstw można więc w pewnym sensie uznać za „naturalną" i odpowiednią dla dzisiejszego stopnia rozwoju społeczeństw. Nieco inaczej rzecz się ma z administracją, której funkcjonowanie jest w większym stopniu efektem zastosowania w praktyce stworzonego przez człowieka konceptu teoretycznego, niż naturalnych procesów ewolucji form organizacyjnych. Najważniejszy wpływ na dzisiejszy kształt administracji miała koncepcja biurokracji, stworzona na przełomie XIX i XX wieku. Wprawdzie również jej twórcy czerpali swoje inspiracje z obserwacji funkcjonowania ówczesnych instytucji, jednak wysoki stopień normatywności istotnie różni ją od „naturalnego" i dyskrecjonalnego układu struktur biznesowych.

Podobnie jak to było w przypadku biznesu, również organizacja i funkcjonowanie administracji ulegały na przestrzeni lat poważnym przemianom. Miał na to wpływ kierunek Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management), który zalecał zaszczepianie w administracji metod z biznesu. Zarządzanie współczesną organizacją administracyjną jest więc poważnym wyzwaniem, gdyż musi często uwzględniać rozwiązania i kryteria oceny stosowane w biznesie przy normach i ograniczeniach typowych dla sektora publicznego. Powyższe obser-

wacje prowadzą do następujących wniosków, które są rozszerzane i wyjaśniane w bieżącej części opracowania:

- Organizacje administracyjne są przedmiotem szczególnego zainteresowania opinii publicznej.
- U podstaw funkcjonowania administracji leży koncept teoretyczny.
- Na kształt dzisiejszej administracji wpłynęły głównie teoretyczne założenia biurokracji z przełomu XIX i XX wieku oraz nurt New Public Management, który czerpie inspiracje z biznesu.
- W założenia organizacji biurokratycznej wpisane są liczne dysfunkcje, które powodują, że biurokracja nieuchronnie prowadzi do biurokratyzmu.
- Zastosowanie mechanizmów rynkowych w funkcjonowaniu administracji daje ograniczone pozytywne efekty oraz może powodować dalszą jej biurokratyzację.
- Administracja jest podatna na powstawanie i rozwój gier organizacyjnych.
- Odpowiednie kierowanie grami organizacyjnymi może sprawić, że będą one neutralne lub korzystne dla organizacji, jednak istnieje duże prawdopodobieństwo wymknięcia się ich spod kontroli, co może przynieść niepożądane dla organizacji skutki.

2.1. Biurokracja i biurokratyzm

Na przestrzeni dziejów procesom tworzenia się zrębów państwowości zawsze towarzyszyło formowanie się struktur, które współcześnie zwykło się określać terminem **administracji** (Mazur [w:] Hausner 2006, s. 41). Jej rola pozostawała służebna wobec suwerena. O **administracji publicznej** w jej współczesnym rozumieniu można mówić w odniesieniu do administracji osiemnastowiecznej. Wiązało się to z rozwojem doktryn liberalnych, trójpodziału władzy i konstytucjonalizmu, co powodowało, że relacje podległości urzędników zatraciły charakter personalny. Administracja, którą zwano w owym czasie „policją", stała się również przedmiotem zainteresowania naukowego, w szczególności kameralistyki i nauki policji (Izdebski 2001).

W 1887 roku Woodrow Wilson (późniejszy prezydent USA) przedstawił dwie tezy: administracji trzeba się uczyć, gdyż jej pojmowanie nie jest zdolnością, z którą przychodzi się na świat, oraz administrację trzeba rozpatrywać w oderwaniu od polityki (Izdebski [w:] Hausner 2006, s. 22). Ta konstatacja wywarła duży wpływ na przyszłą praktykę funkcjonowania administracji, gdyż oznaczała wyjście poza wąskie prawne ramy wyznaczające funkcjonowanie administracji i możliwość szerszego korzystania z dorobku nauki o zarządzaniu. Działania na rzecz profesjonalizacji zawodu urzędnika państwowego i działania na rzecz jego odpolitycznienia były uzasadnione istniejącym dotychczas systemem „podziału łupów", w ramach którego zmianom na stanowisku prezydenta towarzyszyły gruntowne wymiany

aparatu urzędniczego państwa (Zawicki 2011). Konsekwencją były niska wydajność administracji oraz niekompetencja i korupcja urzędników.

Ogromny wpływ na kształtowanie się fundamentów administracji publicznej wywarł również M. Weber. Jego oparty na władzy legalnej **model idealnej biurokracji** zawiera następujące elementy:

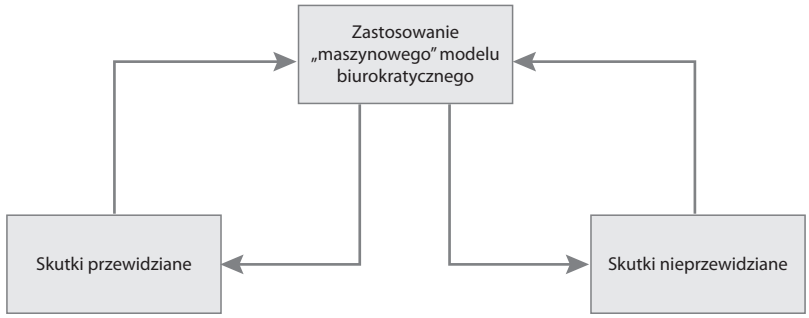
- ciągłość organizacyjna funkcji urzędowych,
- ściśle określony zakres kompetencji,
- hierarchia urzędowa,
- wyszkolenie pracowników,
- oddzielenie własności urzędników od własności instytucji,
- zabezpieczenie przed zawłaszczaniem stanowisk,
- dokumentacja działalności urzędowej.

Tak skonstruowana organizacja opiera się na precyzyjnych, znanych i efektywnych zasadach. Profesjonalizm i dobre przygotowanie urzędników oraz precyzyjnie sformułowane zasady ich pracy miały skutkować obiektywizmem i przejrzystością funkcjonowania organizacji. Wykonywanie zawodu urzędnika miało być powołaniem i służbą na rzecz dobra publicznego. Zasadnicza różnica między administracją w rozumieniu weberowskim a administracją historyczną polegała na zastąpieniu administracji spersonalizowanej przez bezosobowy system oparty na uniwersalnych, powszechnie obowiązujących normach prawa, eliminujący arbitralność i uznaniowość aparatu urzędniczego administracji (Mazur [w:] Hausner 2006, s. 55).

Tradycyjna organizacja publiczna, oparta w dużej mierze na zasadach weberowskich, przetrwała do późnych lat 70. XX wieku. Wiązało się to z koniecznością odbudowy świata po tragicznych skutkach II wojny światowej, ale też z powszechną obietnicą poprawy życia wszystkich obywateli (Batko 2013). Wydawało się, że dobre zarządzanie w sferze publicznej zależy jedynie od skrupulatnego wypełniania ustalonych zasad, które – jak wierzono – stanowią swoiste panaceum na niedoskonałości sfery publicznej (Batko 2013). Mimo zmian, które nastąpiły później, również współczesna administracja bazuje w znacznej (być może przeważającej) mierze na klasycznych zasadach biurokracji.

Kolejni badacze biurokracji zwracali coraz większą uwagę na inne niż zaplanowane reakcje członków organizacji. Nie negując zasadniczego twierdzenia Webera, że biurokracja jest sprawniejsza (ze względu na cele hierarchii formalnej) od innych alternatywnych form organizacyjnych, Merton (1940), Selznick (1949) i Gouldner (1954) w swoich badaniach i analizach przedstawicieli poważne, niekorzystne pod względem funkcjonalnym, skutki funkcjonowania organizacji biurokratycznej (March, Simon 1964). Ogólny schemat funkcjonowania biurokracji przedstawia rysunek 2.1.

Rysunek 2.1. Ogólny schemat skutków funkcjonowania biurokracji



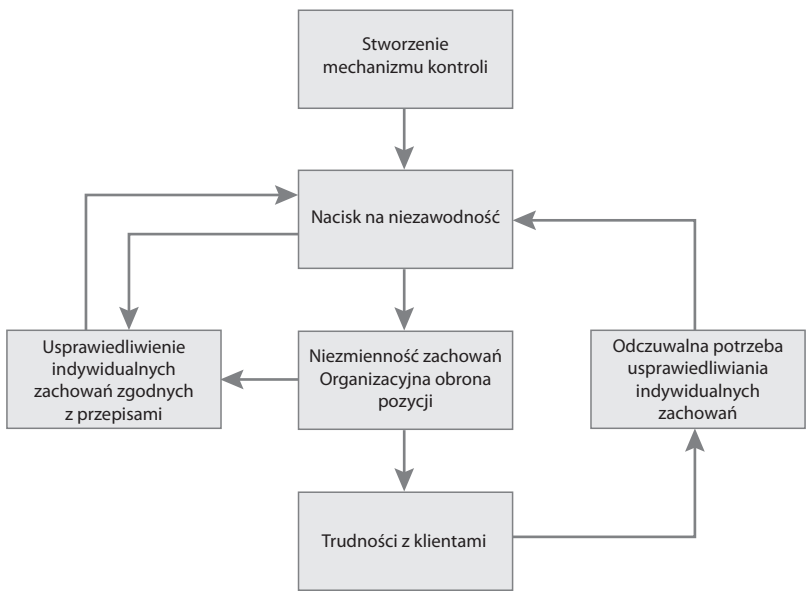
Źródło: opracowanie własne na podstawie March i Simon (1964, s. 70).

Rzeczywiste funkcjonowanie organizacji biurokratycznej wiąże się z występowaniem licznych dysfunkcji i niesprawności. W praktyce obserwowane są takie niepożądane zjawiska jak: błędna realizacja celów stawianych administracji, kurczowe trzymanie się przepisów, znaczne wydłużenie czasu skomplikowanych czynności, nieradzenie sobie z sytuacjami słabo zdefiniowanymi, asekuranctwo i niechęć do podejmowania decyzji, niesprzyjająca efektywności subkultura urzędnicza. Organizacje biurokratyczne mają tendencję do stopniowego obniżania swojej sprawności wskutek przesunięcia celów, działania błędnych kół formalizacji i nieadekwatnych reakcji na zachodzące zmiany potrzeb. Taki mechanizm stopniowego obniżania efektywności organizacji biurokratycznej opisał m.in. R. Merton. Wygląda on następująco:

1. Kierownictwo naczelne stwarza mechanizm kontrolny wobec organizacji. Wyraża się on naciskiem na niezawodność zachowania się wewnątrz organizacji. Kierownictwu zależy na przewidywalności zachowań pracowników. Stosowane metody zapewniania niezawodności wiążą się z wprowadzaniem znormalizowanych procedur działania, zaś kontrola polega na sprawdzaniu, czy procedury te są stosowane.
2. Liczba osobistych stosunków ulega zmniejszeniu. Urzędnicy oddziałują na innych członków organizacji nie jako indywidualne jednostki, lecz jako przedstawiciele stanowisk, z których każde ma określone prawa i obowiązki (March, Simon 1964).
3. Wskutek internalizacji przepisów organizacyjnych dochodzi do zjawiska przesunięcia celów. Przepisy przyswojone i zaakceptowane przez pracowników nabierają pozytywnej wartości do tego stopnia, że stają się one celem samym w sobie. Priorytetem przestaje więc być realizacja pierwotnych celów, dla której przepisy zostały stworzone. Staje się nim natomiast samo postępowanie w zgodzie z danymi przepisami. Pozytywnie są więc oceniane nawet te dzia-

łania, które, pozostając w zgodzie z przepisami, nie dają przewidywanych początkowo wyników.
4. Zmniejsza się ilość rozpatrywanych opcji w procesie podejmowania decyzji. Szczególną cechą jest tendencja do ograniczania wariantów do stosunkowo niewielkiej liczby i wybór tego, który jako pierwszy spełnia formalne kryteria bez poszukiwania rozwiązań lepszych.
5. Ograniczenie bezpośrednich stosunków osobistych, zwiększenie internalizacji przepisów oraz ograniczenie poszukiwania alternatyw przyczyniają się do wzrostu przewidywalności i niezmienności zachowań pracowników. Jednocześnie zwiększa się zakres celów uznawanych za wspólne przez członków grupy. Zwiększa to solidarność grupową i tendencję do obrony przed zewnętrznymi naciskami.
6. Wzrost niezmienności zachowań skutkuje osiągnięciem pożądanej niezawodności w wąsko zdefiniowanym zakresie obowiązków, usprawiedliwia wszelkie indywidualne działania zgodne z przepisami oraz powoduje trudności w relacjach z klientami organizacji. Uproszczony model Mertona pokazany jest na rysunku 2.2.

Rysunek 2.2. Uproszczony model Mertona



Źródło: opracowanie własne na podstawie March i Simon (1964, s. 75).

Problemy, które zostały dostrzeżone przez licznych badaczy organizacji, były również widoczne z pozycji klientów i uczestników organizacji. Krytyka klasycznej administracji odnosiła się również do dążenia urzędników do maksymalizacji budżetów, mechanistycznej wizji zachowań ludzkich, czy patologii powodowanych zasadą stabilności zatrudnienia urzędników. Jako nierealizowalne w praktyce kwestionowano weberowskie założenie bezstronności urzędników i kierowania się przez nich interesem służby publicznej.

2.2. Nowe Zarządzanie Publiczne

Coraz głośniejsza krytyka, a także spowolnienie gospodarcze lat 70. XX w., zmuszające władze do ograniczania wydatków publicznych, doprowadziły do poszukiwań alternatywnych w stosunku do tradycyjnej administracji rozwiązań. Będące efektem tych poszukiwań **Nowe Zarządzanie Publiczne** zakłada czerpanie przez administrację wzorców z sektora prywatnego. Do najważniejszych założeń tego podejścia zalicza się:

- wysoką autonomię zarządzających organizacjami administracyjnymi (menedżeryzm),
- wprowadzanie konkurencji i tworzenie rynku usług publicznych,
- nacisk na mierzalność efektów działania administracji,
- nastawienie na klientów, zmianę terminologii – wprowadzenie terminu „klient", w miejsce „petenta" czy „interesanta",
- tworzenie klientom wyboru,
- kontraktowanie i inne formy współpracy z sektorem prywatnym,
- elastyczne zarządzanie personelem,
- budżetowanie i presję w kierunku redukcji wydatków.

W Nowym Zarządzaniu Publicznym postuluje się stosowanie w sektorze publicznym narzędzi i technik zarządzania wykorzystywanych w biznesie, przy założeniu, że wszystkie problemy usunie wolny rynek, i najbardziej ceni się profesjonalnych menedżerów, jako zarządzających organizacjami publicznymi (Riccucci 2010, cyt. za Batko 2013). Ważnymi postulatami Nowego Zarządzania Publicznego są decentralizacja i „menedżeryzacja". Ma się to przejawiać powoływaniem małych organizacji (agencji), które będą zajmować się realizacją węższych wiązek celów i zadań publicznych, kierowanych przez menedżerów mających zdecydowanie zwiększoną swobodę podejmowania decyzji. Pożądane jest zatrudnianie menedżerów z doświadczeniem biznesowym i spoza sektora publicznego. Zgodnie z założeniami organizacje publiczne, które chcą podążać za doktryną Nowego Zarządzania Publicznego, powinny zwracać uwagę na efektywność i podporząd-

kowywać działania hasłu „Zrób więcej za mniej", koncentrować się na rezultatach procesu i raportować o wynikach działalności (Batko 2013).

Zmiany wprowadzane w organizacjach publicznych mają, zgodnie z założeniami Nowego Zarządzania Publicznego, charakter pragmatyczny i koncentrują się na poprawie bieżących praktyk organizacyjnych (Willems i in. 2018). Takim celom służą np. pochodzący pierwotnie z sektora prywatnego benchmarking czy model konkurujących wartości (Lindquist, Marcy 2016). Według S. Mazura charakterystyczną cechą Nowego Zarządzania Publicznego są quasi-autonomiczne organizacje, które przybierają postać swoistego rodzaju agencji prywatnych, działających w imieniu państwa (Mazur [w:] Hausner 2006, s. 58).

Ważnym postulatem Nowego Zarządzania Publicznego jest wdrażanie systemów kontroli wyników końcowych oraz systemów oceny wyników pracowników. Istnieją jednak kontrowersje odnośnie do tego, jak taka kontrola wyników, która zasadniczo różni się od tradycyjnej kontroli biurokratycznej, wpływa na postawy i zachowania pracowników związane z wydajnością. Badania przeprowadzone wśród pracowników administracji niemieckiej dowodzą, że systemy oceny będące elementem zarządzania przez cele mają pozytywny wpływ na zaufanie do pracodawcy, podczas gdy standardowa systematyczna kontrola wyników to zaufanie obniża. Te same badania wskazują na kluczowe znaczenie partycypacji i zastosowania ocen, które sprzyjają uczeniu się i współpracy między członkami organizacji (Wiemann, Meidert, Weibel 2019). Wysoko oceniając wyniki przeprowadzonych badań, należy jednak pamiętać o silnych uwarunkowaniach kulturowych omawianych zjawisk, co oznacza, że podobne badania przeprowadzone w środowiskach o innych parametrach kulturowych mogą dać inne rezultaty.

Nowe Zarządzanie Publiczne krytykowane jest za nadmierną koncentrację na ekonomizacji działania, co może odbijać się na jakości świadczonych usług publicznych. Ponadto nastawienie na precyzyjne definiowanie celów i wskaźników ich realizacji nie tylko jest bardzo trudne do wprowadzenia, lecz także wpływa na nadmierną koncentrację działań administracji na określonych obszarach i sposobach działania. Efekt końcowy jest więc podobny jak w przypadku organizacji biurokratycznej. Silne powiązanie z sektorem prywatnym może też sprzyjać zachowaniom korupcyjnym.

Inni badacze zwracają uwagę na paradoks – Nowe Zarządzanie Publiczne, chociaż miało być odejściem od biurokratycznego modelu administracji publicznej i skutkować wzrostem wydajności, przyniosło – przez stosowanie narzędzi wykorzystywanych w korporacjach – niezwykły wzrost biurokratyzacji i obniżenie wydajności (Batko 2013). Wprowadzenie skomplikowanych systemów pomiaru pracy, satysfakcji klientów, procedur związanych z zamówieniami publicznymi itd. oznaczało dla pracowników dodatkową pracę wykonywaną kosztem standardowych zadań merytorycznych. Wzrost biurokracji był efektem kolejnych prób adaptacji systemów pochodzących z biznesu do administracji: kontroli jakości,

budżetowania, rozbudowanej sprawozdawczości, audytów, certyfikacji, akredytacji itd. Dążenie do urynkowienia sfery publicznej prowokuje również do pytań o zasadniczym znaczeniu: „Czy uczniowie są klientami i mają wszelkie prawa klientów wobec nauczycieli?", „Czy organy kontrolne mają zaspokajać życzenia podmiotów kontrolowanych?", „Czy służby bezpieczeństwa mogą być zastąpione firmami prywatnymi i jakie będą tego konsekwencje?" itd. Te wątpliwości nasilały się wraz z wprowadzaniem w kolejnych krajach zaleceń Nowego Zarządzania Publicznego.

2.3. *Public governance*

Krytyka Nowego Zarządzania Publicznego stała się przyczynkiem do poszukiwań nowych koncepcji zarządzania sferą publiczną. Znajdują się wśród nich modele zarządzania partycypacyjnego, rządzenia elastycznego, rządzenia zderegulowanego (Zawicki 2011), zarządzania wartościami publicznymi czy dobrego rządzenia (Batko 2013). Najpopularniejszą koncepcją jest jednak koncepcja rządzenia lub współrządzenia publicznego (*Public governance*). Kładzie ona duży nacisk na relacje między ekonomicznym, politycznym i społecznym kontekstem sprawowania władzy. Ważną rolę w tym podejściu odgrywa otoczenie polityczne i społeczno-ekonomiczne administracji. O ile punktem odniesienia *public management* są obywatele jako konsumenci, o tyle w ramach *public governance* działanie koncentruje się na obywatelach jako interesariuszach (Izdebski 2007). W ramach koncepcji *governance* administracja publiczna zaczyna w coraz większym zakresie dostrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę, czyli te podmioty, dla służenia którym została powołana, których interesy reprezentuje, i o których dobro ma dbać (Rudolf 2010). Przejawy zawodności państwa i metody ich redukcji zgodne z filozofią *public governance* zaproponował J. Wilkin wraz z zespołem (2008).

Public governance w szczególności kładzie więc nacisk na:

- zrozumienie norm i wartości właściwych administracji,
- identyfikację i właściwe relacje z interesariuszami administracji,
- zrozumienie sprzeczności interesów podmiotów otoczenia politycznego i społeczno-ekonomicznego,
- filozofię administracji jako współuczestnika procesu rządzenia, a nie podmiotu narzucającego swą wolę.

Niektórzy autorzy mają jednak wątpliwości, czy nowe postulaty w zakresie zarządzania administracją oznaczają rzeczywistą zmianę paradygmatyczną (Batko 2013). Z badania przeprowadzonego przez Van der Wala, De Graafa i Lasthizen (2008) wynika, że najważniejszymi wartościami dla urzędników sektora publicznego są rozliczalność, legalność, odporność na korupcję, eksperc-

kość, niezawodność, skuteczność, bezstronność i efektywność (Van der Wal i in. 2008, cyt. za Batko 2013). Wydaje się więc, że wartości charakterystyczne dla „klasycznego" zarządzania biurokratycznego i *New Public Management* są wpojone urzędnikom znacznie głębiej niż te charakterystyczne dla nowych kierunków i nurtów.

Tabela 2.1. Przejawy zawodności państwa i metody ich redukcji

Zawodność państwa	**Wymiary dobrego rządzenia pozwalające na redukcję określonego elementu *government failure***
Nadmierna regulacja	Przejrzystość – jasne i transparentne podejmowanie decyzji • Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa • Rozliczalność – mechanizmy oceny rządzących, narzędzia pomiaru kosztów administracyjnych regulacji • Demokratyczne państwo prawne – zasada równości wobec prawa i możliwość odwołania się do sądu lub wystąpienie o zbadanie konstytucyjności danej regulacji prawnej
Pogoń za rentą	Rozliczalność – *ex-ante* funkcjonowanie niezależnych od rządu ocen skutków regulacji, mechanizmy oceny rządzących • Ograniczenie zakresu regulacji przez udzielanie koncesji, przywileje podatkowe, subsydia • Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa • Wzmocnienie niezależności i swobody działania mediów
Negatywna struktura bodźców	Skuteczność i efektywność – eksperckie oceny skutków polityk publicznych, monitorowanie wskaźników stanu gospodarki
Zarządzanie w krótkiej perspektywie	Demokratyczne państwo prawne – zdolność rządzących do ustalania celów polityki państwa poprzez mechanizm debaty publicznej • Społeczna inkluzja – ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-gospodarczego, włączenie wszystkich zainteresowanych stron do debaty publicznej • Skuteczność i efektywność – przyjęcie przez rządzących długookresowej perspektywy, ustanawianie kwantyfikowalnych celów polityk publicznych oraz ich weryfikacja pod kątem skuteczności i efektywności realizacji
Presja grup interesów i wyborców	Przejrzystość – jawne i przejrzyste podejmowanie decyzji, włączenie organizacji pozarządowych do monitorowania decyzji władz publicznych • Korzystanie z wiedzy doradców i ekspertów • Partycypacja – udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa • Rozliczalność – mechanizmy oceny rządzących

Źródło: Wilkin i in. (2008, s. 13), cyt. za Kargol-Wasiluk (2011, s. 255).

Podsumowaniem powyższych rozważań może być koncepcja ewolucji administracji publicznej H. Izdebskiego (Zawicki 2011):

1. Etap „państwa prawnego" i prawa administracyjnego (od końca XVIII w.) – instytucje publiczne były narzędziem wykonywania prawa.
2. Etap „administracji publicznej" (od połowy XIX w.) – samodzielny aparat nie tyle wykonywania prawa, ile decyzji politycznych, stojących za rozstrzygnięciami prawnymi oraz precyzującymi zasady stosowania prawa.
3. Etap Nowego Zarządzania Publicznego (od początku lat 80. XX w.).
4. Etap *public governance* (od połowy lat 90. XX w.) – podchodzenie do sektora publicznego, a zwłaszcza administracji publicznej, jak do ważnego elementu sieci społeczeństwa obywatelskiego, przez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne z interesariuszami.

Nowoczesna administracja publiczna integruje dorobek teoretyczny i praktyczny administracji czasów historycznych i współczesnych z przeważającym jednak pierwiastkiem modelu klasycznego. Współczesna administracja wciąż charakteryzuje się bowiem:

- jasno określonymi, niezmiennymi celami,
- bardzo silną formalizacją,
- daleko idącą standaryzacją działań i ról organizacyjnych,
- systemem hierarchicznym z naciskiem na komunikację pionową,
- cząstkową wiedzą urzędników, będącą pochodną zakresu obowiązków.

Do trwałych śladów Nowego Zarządzania Publicznego w działalności współczesnej administracji można zaliczyć:

- systemy mierników oceniających efektywność pracy organizacji,
- cykliczne oceny pracowników,
- system zamówień publicznych wymuszający ekonomizację działań i współpracę z sektorem prywatnym,
- upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia w administracji.

Public governance jest koncepcją młodszą, która wywarła nieco mniejszy wpływ na praktykę funkcjonowania administracji niż Nowe Zarządzanie Publiczne, czy (zwłaszcza) klasyczne weberowskie zasady biurokracji. Jego wpływ przejawia się m.in.:

- uznaniem podmiotowości obywateli i ich prawa do wpływu na funkcjonowanie administracji,
- tworzeniem instytucjonalnych form współpracy z interesariuszami,
- stosowaniem konsultacji społecznych przy podejmowaniu decyzji administracyjnych,
- współpracą administracji z sektorem pozarządowym,
- popularyzacją budżetów partycypacyjnych.

Podsumowując: kolejne koncepcje zarządzania publicznego wyrastające z krytyki poprzednich wzbogacają paletę rozwiązań stosowanych w praktyce zarządzania organizacjami administracyjnymi.

2.4. Gry i działania polityczne w administracji

Nieodłącznym elementem funkcjonowania każdej niemal organizacji są działania polityczne. Działania polityczne wiążą się z ludzkimi interakcjami związanymi z organizacyjnym wpływem i władzą formalną oraz nieformalną. W polskiej literaturze powszechniej stosowanym terminem odnoszącym się do tego zjawiska jest gra organizacyjna. Wprawdzie gra jest terminem nieco szerszym, gdyż obejmuje bardziej zróżnicowane spektrum zachowań i motywacji i nie odnosi wyłącznie do organizacyjnego wpływu i władzy, jednak w tym opracowaniu te dwa terminy są stosowane zamiennie. Gra organizacyjna może być również postrzegana jako metafora rdzenna – w tym ujęciu organizację traktuje się jako grę. Niezależnie od ujęcia gra toczy się o jakąś stawkę, według określonych reguł, zarówno wewnątrz organizacji, jak i na jej styku z otoczeniem. W zależności od celów, przebiegu i konsekwencji, gry mogą oddziaływać korzystnie, neutralnie lub niekorzystnie na organizacje, w których się toczą.

2.4.1. Cechy gier

Koncepcja gier organizacyjnych wyrosła z krytyki ekonomicznej teorii przedsiębiorstwa (Piotrowski 1990) i, podobnie jak inne koncepcje mieszczące się w nurcie neoinstytucjonalnym, kwestionuje realizm stosowania racjonalnych formalnie (metodologicznie) procesów decyzyjnych. Decyzje podejmowane na najwyższym szczeblu organizacji nie są decyzjami jednostki, lecz koalicji kierownictwa. Przedsiębiorstwo nie stanowi monolitu, ale socjopolityczny system konfliktowy, będący i przedmiotem, i podmiotem rozmaitych wymuszeń ekonomicznych i społecznych (Piotrowski 1990). Polityki organizacyjne dość powszechnie uznawane są za zjawisko szkodliwe dla organizacji. Powszechnie stosowane terminy o pejoratywnym zabarwieniu, takie jak „kliki", „towarzystwa wzajemnej adoracji", „targowanie się", „przeciąganie liny" odnoszą się często do zachowań politycznych w organizacji. Analizując te zjawiska w kontekście funkcjonowania organizacji, znacznie lepiej jednak przyjąć założenie, że są one nieodłącznym elementem każdej (zwłaszcza większej) instytucji, należy je studiować i próbować rozumieć. Można podjąć próbę sterowania grami organizacyjnymi, nie wydaje się natomiast możliwa (ani wskazana) ich eliminacja.

Zdaniem Koźmińskiego i Zawiślaka (1979) wszelkie gry charakteryzują się następującymi cechami:

- uczestnikami gier są ludzie realizujący w tym procesie swoje zmieniające się cele i zaspokajający różnorodne potrzeby,
- każda gra odbywa się w zmiennych warunkach wyznaczonych przez zmienne interakcje ze zróżnicowanym otoczeniem,
- istnieją względnie stałe reguły rozgrywki, nie zawsze w jednakowym stopniu opanowane przez wszystkich graczy,
- wartość wyniku gry jest dla wszystkich jej uczestników nieprzewidywalna, a cenność wyniku różna,
- uczestnicy angażują się psychicznie w grę z różną intensywnością,
- uczestnicy gry mogą tworzyć zmienne koalicje,
- warunkiem prawidłowego przebiegu gry jest wspólny język jej uczestników – każda gra zawiera możliwości łamania reguł.

Gry organizacyjne w świetle ujęcia neoinstytucjonalnego są zjawiskiem naturalnym i nieuniknionym. Niektórzy autorzy uznają, że ich korzenie tkwią w otoczeniu (Gotsis, Koretzi 2010). Inni zwracają uwagę na szczególną rolę osobistych antagonizmów (Vince 2002). Znaczącą rolę odgrywają również szczególne cechy jednostki (Znaniecki 1974; Pfeffer 1994), które sprzyjają lub utrudniają efektywne prowadzenie gier.

Jednostki albo grupy podejmują skoordynowane działania, aby uzyskać odpowiednie korzyści – gra toczy się o określoną stawkę. Stawką gry może być:

- władza pojedynczych aktorów i grup (Crozier, Friedberg 1982),
- kontrola rzadkich zasobów (Pfeffer, Salancik 1978),
- udział w procesach decyzyjnych (March, Simon 1964),
- umiejętność redukcji niepewności (Hickson i in. 1974),
- legitymizacja (DiMaggio, Powell 1983; Hensel 2008).

Nie zawsze jednak stawka jest dobrze zdefiniowana; niekiedy nawet nie jest w pełni uświadomiona przez graczy – uczestników organizacji. Jej osiągnięcie staje się ważnym zasobem w trakcie dalszych rozgrywek organizacyjnych. Istotą oddziaływań politycznych jest bowiem odpowiednie wykorzystywanie atutów i maskowanie słabości i deficytów. Jak pokazano, korzyści nie muszą mieć wymiaru materialnego. Niejednokrotnie samo uczestnictwo w grze jest źródłem przyjemności gracza.

Według Koźmińskiego i Zawiślaka (1979) zarządzanie jest grą o sumie niezerowej, czyli wygrana jednego z uczestników, nie musi koniecznie oznaczać przegranej innego. Warunkiem konstruktywnego charakteru gry jest spełnienie następujących warunków (Pasieczny 2017):

- **przestrzegane są ogólne zasady gry**. Zasady te odnoszą się do nadrzędności podstawowych celów organizacji i podporządkowania interesów osobistych tym celom. Taka postawa wyraża się stwierdzeniem „interes organizacji

jest najważniejszy". Przestrzeganie reguł nie może być jednak fetyszem; ich zmiana jest dopuszczalna jako wynik konstruktywnego starcia racji.
- Prawdopodobieństwo przestrzegania zasad gry jest większe, gdy w organizacji działa **homeostatyczny mechanizm równoważący**. Składają nie na niego elastyczne przepisy, czujny nadzór, silna władza i właściwe umocowanie przełożonych oraz świadomość wspólnego interesu – chęć kontynuacji gry.
- Ważny jest odpowiedni **dobór ludzi**. Zbyt duże nagromadzenie graczy, „ludzi zabawy" (Znaniecki 1974) może łatwo doprowadzić do wymknięcia się gier spod kontroli i destabilizowania równowagi organizacyjnej.
- Odpowiednie **zarządzanie grą**. Dopuszczenie do zniszczenia przeciwnika oznacza grę o sumie zerowej, co praktycznie niemal zawsze decyduje o jej dysfunkcjonalności.
- **Zaakceptowanie dialektycznego charakteru gry**. Starcie poglądów, interesów, punktów widzenia, może być korzystne dla organizacji i nie należy takich zjawisk tłumić. W określonych przypadkach nawet dysfunkcjonalne gry mogą mieć pozytywne konsekwencje.

Działania polityczne mogą też wpływać dysfunkcjonalnie na organizację. Takie zachowania służą zabezpieczeniu własnych interesów kosztem innych (Cacciattolo 2014) i to zachowanie pozostaje często w sprzeczności z celami organizacji (Ladebo 2006; Vigoda-Gadot 2007). Według Liu jednostki, które czerpią korzyści z gier organizacyjnych, odczuwają przyjemność i podekscytowanie, zwłaszcza wtedy, gdy korzystne rezultaty są osiągalne jedynie w nieprawowity sposób (Vigoda-Gadot 2007). Należy jednak pamiętać, że starcie racji i oddziaływań, angażowanie wysiłku i emocji są zwykle warunkami postępu społecznego.

2.4.2. Gry w organizacjach publicznych

Działania polityczne w organizacjach administracyjnych są równie lub nawet bardziej powszechne jak w organizacjach biznesowych. Wynika to z kilku przyczyn:
1. Instytucje publiczne z reguły dysponują bardziej ograniczonymi zasobami materialnymi niż firmy i korporacje. Dostęp do zasobów jest stabilny i w zasadzie gwarantowany, ale na niskim, często niewystarczającym poziomie. Ograniczoność zasobów sprawia, że są one szczególnie cenne dla uczestników organizacji. Uzyskanie kontroli nad podziałem zasobów jest szczególnie ważne tam, gdzie ich ciągle brakuje. Podejmowanie rozgrywek mających zapewnić dostęp do zasobów jest w zasadzie zjawiskiem dającym się zaobserwować w każdej organizacji, jednak w administracji takie działania wydają się szczególnie zauważalne. Z tego samego względu bodźce materialne stosowane w takich organizacjach mogą być skuteczniejsze niż tam, gdzie dostęp do zasobów jest mniej limitowany.

2. Wysmukła struktura organizacyjna i wieloszczeblowość wciąż charakteryzują wiele organizacji publicznych. Jednym z podstawowych celów gier organizacyjnych jest uzyskanie władzy i wpływu. Władza wiąże się również z dostępem do zasobów i innymi cennymi atrybutami, jak wszelkie symbole pozycji: tytuł kierowniczy, wyposażenie miejsca pracy itd. W organizacjach zhierarchizowanych i wysmukłych jest więcej szczebli kierowniczych, będących stawką w grach politycznych. Istnienie stawki w grze zachęca do podejmowania politycznych rozgrywek.
3. Organizacje publiczne, niezależnie od typu, realizowanych celów i zakresu działalności są z definicji bardziej podatne na zewnętrzne gry polityczne i do tych gier muszą się dostosować. Finansowanie organizacji ze środków publicznych czyni ją podatną na wpływy i oddziaływania podmiotów finansujących i nadzorujących i osób związanych z finansowaniem i nadzorowaniem.
4. W wielu przypadkach czynnikiem stymulującym rozgrywki są względnie stabilne reguły zatrudnienia w organizacjach publicznych. O ile w większości podmiotów komercyjnych poziom i struktura zatrudnienia są ściśle związane z sytuacją ekonomiczną tych jednostek, o tyle w sektorze publicznym gwarantowane finansowanie na określonym poziomie często skutkuje ukształtowaniem się względnie stabilnych zespołów pracowniczych. W porównaniu do sektora komercyjnego pracownicy rzadziej poszukują alternatywnych miejsc pracy i możliwości zaspokojenia swoich potrzeb u innych pracodawców. Skutkuje to dążeniem do osiągnięcia jak najlepszej pozycji w obecnym miejscu pracy, co stymuluje do podejmowania rozgrywek politycznych.

Wskazane prawidłowości mają jednak charakter ogólny i należy pamiętać, że każdy podmiot różni się uwarunkowaniami społecznymi swojego funkcjonowania i dotyczy to również organizacji publicznych. Przykładowo w ostatnich latach niektóre organizacje publiczne borykają się z wysoką płynnością zatrudnienia, co pozostaje w sprzeczności z ostatnim z przedstawionych powyżej czynników stymulujących gry. Zjawisko to ma różne przyczyny, choć najczęściej są to: niski poziom wynagrodzeń powodujący ucieczkę kadr, możliwość uzyskania wyższego stanowiska w innej instytucji lub konieczność zmiany pracy z powodu zewnętrznych i wewnętrznych zmian politycznych, pociągających za sobą wymianę kadr w niektórych instytucjach. Jak więc widać, większość z tych czynników również wiąże się z kategorią gier politycznych.

Rozgrywki prowadzone w organizacjach publicznych cechują się dużą różnorodnością i mają zasadniczy wpływ na kształt i funkcjonowanie organizacji (Hensel, Glinka 2012) Odbywają się w różnych konfiguracjach i na różnych poziomach.

1. Rozgrywki interpersonalne. Są to najczęściej spotykane gry, niezależnie od typu organizacji, jej formy, sektora, w którym działa, struktury własności itd. Rywalem w tej grze jest inny pracownik, a stawka może być bardzo różna.

Może być nią uzyskanie korzyści kosztem rywala, pokonanie go (aż do usunięcia z organizacji), wprowadzenie na fałszywy trop, postawienie w gorszej sytuacji itd. Źródłem takich zachowań mogą być stosunki i uwarunkowania wewnątrzorganizacyjne, relacje interpersonalne, ale i kwestie osobiste. Niektórzy badacze uważają, że skłonności do prowadzenia gier są efektem ewolucji i są dziedziczone genetycznie (Vredenburgh, Shea van Fossen 2010). Ewolucja prowadzi do wykształcenia zachowań i postaw, które sprzyjają podejmowaniu wyzwań, co niejako premiuje postawy rywalizacyjne. Ponadto takie działania mogą być uwarunkowane kulturowo (Vredenburgh, Shea van Fossen 2010), powodowane błędami w zarządzaniu, takimi jak wyraźne naruszanie interesów ludzi lub manipulowanie (Cacciattolo 2014; Gestmann 2001), narcyzmem (Lubit 2002), władzą formalną lub nieformalną (Crozier, Friedberg 1982; Nicholson 1997; March, Olsen 2005).

2. Rozgrywki międzygrupowe. Rozgrywki międzygrupowe są naturalnym rozwinięciem rozgrywek indywidualnych. W tym przypadku gra oznacza rywalizację między grupami pracowników (zdarzają się również sytuacje, że z grupami rywalizują jednostki). Przyczyny takich rozgrywek są podobne jak w przypadku rozgrywek interpersonalnych. Istotnym zagadnieniem związanym z tym typem rozgrywek jest łączenie zasobów. Zasoby mogą być w tym przypadku rozumiane bardzo szeroko. Są nimi dostęp do zasobów materialnych, posiadanie wiedzy, informacji lub dostęp do źródeł informacji, posiadanie formalnej władzy lub nieformalnego wpływu, dostęp do ośrodków decyzyjnych w organizacji, kontakty z kluczowymi interesariuszami itd. Połączenie zasobów daje lepszą pozycję w organizacji i większe możliwości oddziaływań. Biorąc pod uwagę to, że rozgrywki odbywają się w ramach określonych reguł (przepisów organizacyjnych), silna koalicja dysponująca znacznymi zasobami jest w stanie wpłynąć na reguły gry, co w praktyce oznacza przekształcenie przepisów na korzystniejsze dla tej grupy. Taka grupa ma najczęściej charakter nietrwały – poszczególni jej członkowie aktywizują się w sytuacjach rozgrywek szczególnie ważnych z ich indywidualnego punktu widzenia.
3. Rozgrywki wewnątrzstrukturalne są specyficznym rodzajem rozgrywek międzygrupowych. W tym przypadku skład grup pokrywa się z jednostkami struktury organizacyjnej danej instytucji. Spoiwem takich grup jest przynależność do określonych jednostek struktury i interesy danych jednostek. Takie rozgrywki obok względów pragmatycznych mają silniejszy pierwiastek emocjonalny. Identyfikacja z taką grupą jest często silna, a prowadzenie rozgrywek wzmacnia więzi wewnątrzgrupowe. Takie rozgrywki mogą być powodowane chęcią zwiększenia znaczenia grupy, poprawy dostępu do zasobów materialnych, informacyjnych, lub wzrostu wpływu na decyzje organizacyjne. Bardzo często źródłem rozgrywek wenątrzstrukturalnych jest powiązanie procesowe z innymi komórkami organizacyjnymi. Im silniej praca jednej komórki

organizacyjnej uzależniona jest od pracy innych, tym więcej interakcji może zachodzić między tymi komórkami, a to tworzy pole do prowadzenia rozgrywek między tymi podmiotami. Specyficznym typem gier są te toczone między poszczególnymi poziomami organizacyjnymi („góra – dół"). Nierówność rozdziału zasobów (wyższe szczeble z definicji kontrolują więcej zasobów) może być kompensowana liczebnością koalicji lub bezpośrednim wpływem na działalność operacyjną organizacji (taką mają niższe szczeble).

4. Rozgrywki z otoczeniem. Ten rodzaj rozgrywek może prowadzić cała organizacja lub jej część, w zależności od typu organizacji i sytuacji, w jakiej się znajduje. Rozgrywki mogą być prowadzone z różnymi zewnętrznymi interesariuszami:
   a. **Klienci są tym elementem otoczenia, z którym organizacje prowadzą nieustanną grę.** Rozgrywki z klientami są szczególnie dobrze widoczne w administracji. Jak pisze R. Batko (2013, s. 64): „Jeśli spojrzymy na dokumenty, od konstytucji poczynając, poprzez ustawy, a na wewnętrznej dokumentacji organizacji publicznej kończąc, to zauważymy, że wszystkie one, mając charakter dalece deklaratywny, zakładają stałe podnoszenie jakości życia obywateli, dostarczanie pożądanych usług, sprawiedliwość w redystrybucji dobra wspólnego, solidaryzm społeczny, tworzenie warunków do współpracy i rozwoju demokracji. Już nawet takie niekompletne wyliczenie wywołuje refleksję, że rzeczywistość, w jakiej żyjemy, słabo przystaje do tych deklaracji (...). W nowoczesnym dyskursie słowo zobowiązywało, w ponowoczesnym jest elementem gry i zaplanowaną mistyfikacją. Czy to jednak oznacza, że wszystkie cele i programy są grą z obywatelami? Oczywiście nie. Część z nich zostanie zrealizowana, część nigdy realizowana być nie miała". Wydaje się, że wielu klientów instytucji publicznych zdaje sobie sprawę z ograniczeń ich funkcjonowania i nie oczekuje pełnej realizacji ich misji, a jedynie względnie sprawnego wykonywania tych czynności, które mają bezpośredni wpływ na działalność klientów.
   b. **Poważnym interesariuszem organizacji publicznych są organy finansujące i instytucje dysponujące zasobami.** W przypadku podmiotów działających na rynku podmiotem finansującym jest najczęściej konsument produktu lub usługi, choć oczywiście jest od tej zasady sporo wyjątków. W przypadku instytucji publicznych kto inny jest odbiorcą i konsumentem usług, kto inny zaś je finansuje. Organizacja publiczna podejmuje delikatną grę, której celem jest utrzymanie finansowania lub jego wzrost. Ta gra oznacza jednak koncentrację wysiłków w pierwszej kolejności na spełnieniu kryteriów podmiotu finansującego. W tym celu stosowane są różne techniki i rozwiązania, jak nagłaśnianie potrzeb i sukcesów, osobiste relacje kierownictwa z wpływowymi osobami, uczestnictwo w ważnych dla decydentów projektach itd. Na interes organizacji nakładają się również osobiste interesy osób nimi kierujących, które z kolei nie zawsze muszą skłaniać do aktywnego poszu-

kiwania wzmocnień finansowych. Ten złożony układ interesów czyni grę o finansowanie trudną i nieprzejrzystą. Warunkiem ciągłości finansowania jest spełnienie wyznaczonych standardów w zakresie realizacji usług publicznych, jednak standardy te nie zawsze są na najwyższym poziomie, poza tym wyznaczane są często przez samą zainteresowaną instytucję. Innym przejawem gier o finansowanie, podejmowanych przez instytucje publiczne, jest uczestnictwo w odrębnie finansowanych krajowych lub międzynarodowych projektach. Organizacje tak ustalają swoje cele i podejmują takie działania, które dają możliwość osiągnięcia dodatkowego finansowania dzięki uczestnictwu w określonych typach projektów. W istocie realizacja projektów rzadko przynosi takim instytucjom istotne korzyści, które można zmierzyć poprawą ilości czy jakości świadczonych usług. Z ich punktu widzenia ważniejsze od korzyści płynących z realizacji projektów jest jednak samo w nich uczestnictwo, a co się z tym wiąże – finansowanie.

c. **Instytucje publiczne funkcjonują w ramach określonych regulacji prawnych i zgodnie z prawem podlegają działaniom kontrolnym.** W Polsce od lat mamy do czynienia z galopującą inflacją prawa, którego stanowi się coraz więcej i jest ono coraz niższej jakości. Nadmiar szczegółowych regulacji poważnie utrudnia działania wszelkich instytucji – zarówno biznesowych, jak i administracji. R. Batko (2013) przytacza w swoim opracowaniu wypowiedź Krzysztofa Mieszkowskiego, dyrektora Teatru Polskiego we Wrocławiu: „Innym przykładem, ilustrującym absurd wynikający z paranoi ustawodawczej, jest konieczność ogłaszania postępowań w sprawie zamówień publicznych na przedstawienia, zapraszane na festiwale, jeśli koszt wyjazdu przekracza 14 tys. euro. Festiwale ogłaszają więc takie postępowania, wymieniając w specyfikacji tytuł spektaklu, obsadę, autora tekstu, reżysera, kompozytora, scenografa itd. Poważni ludzie z pełną powagą przygotowują poważne dokumenty i w napięciu czekają, czy gdzieś nie pojawiła się przypadkiem bliźniacza, tańsza realizacja" (Mieszkowski 2012, cyt. za Batko 2013, s. 65). Te same uregulowania odnoszące się do zamówień publicznych powodują, że na jednej z polskich publicznych uczelni zamówienia na usługi zewnętrzne o wartości nieprzekraczającej 2 tys. zł trwają obecnie około trzech miesięcy, podczas gdy wcześniej cały proces zajmował kilka godzin. Stosowanie się do wymogów formalnych jest wymagane i kontrolowane przez odpowiednie instytucje. Organizacja podejmuje grę mającą na celu dostosowanie do tego przeformalizowanego środowiska, przeznaczając na realizację wymogów formalnych siły i środki, które pierwotnie miały służyć do realizacji celów merytorycznych. W efekcie wymogi formalne są spełnione kosztem interesu społecznego.

d. **Rozgrywki z otoczeniem politycznym.** Administracja jest w naturalny sposób poddana silnym wpływom otoczenia politycznego. Politycy mają wpływ

na obsadę stanowisk kierowniczych większości instytucji publicznych. Próby odpolitycznienia administracji przez stworzenie apolitycznego korpusu służby cywilnej zakończyły się niepowodzeniem. Silne wpływy polityczne mają istotny wpływ na podejmowanie i niepodejmowanie określonych działań przez kierujących organizacjami administracyjnymi. Dobre relacje polityczne kierownictwa organizacji administracyjnych są niewątpliwym atutem, z którego może skorzystać organizacja. Te relacje mogą przełożyć się przykładowo na wzrost finansowania organizacji zwłaszcza wtedy, gdy kierownictwo mocno identyfikuje się z kierowaną przez siebie organizacją. Organizacja może być też swoistym wehikułem do budowy pozycji kierujących nią osób. Dla realizacji celów instytucji taka sytuacja może, ale nie musi, być korzystna. Można to zaobserwować na przykładzie kierujących samorządami polityków aspirujących do dalszych awansów politycznych. Część z nich wykazuje się dużą aktywnością, aby sukces w skali lokalnej otworzył drzwi do polityki ogólnokrajowej, część zaś unika podejmowania decyzji, aby zminimalizować możliwości posądzenia o nieuczciwość, faworyzowanie określonych ludzi i rozwiązań czy korupcję. Kierownictwo instytucji publicznych, niemające wsparcia politycznego, ma bardzo ograniczone możliwości uczestnictwa w grach o zasoby z otoczeniem politycznym organizacji. Wielu takich szefów preferuje taktykę „niewychylania się" i niezwracania na siebie uwagi.

2.4.3. Rodzaje i forma gier

Gry organizacyjne mogą przybierać zróżnicowaną formę i postać. W zależności od tego, kto je prowadzi, w jakim celu i z kim, są one lepiej lub gorzej obserwowalne, J. Pasieczny (2017) wyróżnia następujące rodzaje gier organizacyjnych:

1. **Brak kooperacji.** Brak kooperacji przejawia się niechęcią do wspólnych działań, złym przepływem informacji czy niechęcią do dzielenia się wiedzą. Ludzie zdają jednak sobie sprawę, iż otwarta deklaracja niechęci do kooperacji będzie źle postrzegana zarówno przez przełożonych, jak i kolegów. Werbalnie deklaruje się więc chęć współpracy, jednocześnie wynajdując i wyolbrzymiając przeszkody i ograniczenia w tym procesie. Brak kooperacji nie ma związku z fizyczną odległością ludzi czy komórek organizacyjnych, gdyż źródła tej gry wbudowane są najczęściej w obowiązujące reguły organizacyjne. W większości instytucji niechęć do współpracy jest efektem systemu motywacyjnego, który preferuje indywidualne wysiłki pracowników i oparty jest na pomiarach ich indywidualnych osiągnięć. Brakuje jakichkolwiek zachęt (za wyjątkiem werbalnych) do przekazywania informacji, wiedzy, dzielenia się doświadczeniami czy wspólnego rozwiązywania problemów. W tej rozgrywce mogą uczestniczyć całe części organizacyjne, grupy i (bardzo często) indywidualni pracownicy. Graczom mogą przyświecać różne cele. Ograniczanie współpracy może dawać

przewagę nad partnerem, osłabienie potencjalnego konkurenta, albo wręcz zwiększać poczucie bezpieczeństwa w organizacji poprzez utrzymywanie monopolu na określony typ czynności, posiadaną wiedzę czy kontakty.

2. **Eksternalizacja.** Jest to gra polegająca na przerzucaniu na zewnątrz (od siebie) wszystkiego, co postrzega się jako obciążenie. Przedmiot eksternalizacji jest uzależniony od subiektywnego postrzegania sytuacji przez eksteralizującego. Mogą to być więc ryzykowne zadania, dodatkowe obowiązki, skomplikowane i czasochłonne czynności (lub przeciwnie – czynności proste i nużące), działania związane z ponoszeniem dużych dodatkowych nakładów. Najczęściej eksternalizacji podlegają obowiązki. W organizacji przyjmuje to postać spychania wykonania określonych działań na współpracowników. Przeciwnikiem jest w tym przypadku wybrany współpracownik lub współpracownicy, ale gra angażuje najczęściej szersze grono uczestników. Są nimi m.in. przełożeni, którzy rozdzielają zadania. Gra eksternalizującego nakierowana jest więc zarówno na podmiot, który jest przedmiotem eksternalizacji, jak i uczestnika gry na wyższym szczeblu. Środkami realizacji celu mogą być wykorzystywanie dobrych relacji z przełożonymi, świadome zaniechania, sugestie, metoda faktów dokonanych itd. Poszukiwanie kozła ofiarnego w przypadkach niepowodzeń jest drastycznym przykładem eksternalizacji. W korporacjach eksternalizacja spotykana jest dość często w obszarze finansowym. Poszczególne części takich organizacji, mające autonomię finansową, często próbują przerzucać wydatki na inne autonomiczne jednostki („przerzucanie do cudzego budżetu"). Taki rodzaj działań podejmują również całe organizacje. Eksternalizacja może dotyczyć wypychania poza granice organizacji. Granty inwestycyjne przyznawane inwestorom przy lokalizacji działalności w odpowiednich krajach lub regionach są przykładem eksternalizacji. Stworzenie szczepionek na COVID-19 odbyło się również przy wsparciu publicznymi środkami, co można uznać za eksternalizację. Popularne systemy *just in time* są również instrumentem eksternalizacji. Wysokie koszty logistyki zewnętrznej przerzucane są w tym przypadku na dostawców. Eksternalizuje się również w organizacjach administracyjnych. Rodzajem eksternalizacji jest przerzucanie na zainteresowanych lub inne organizacje administracyjne kosztów związanych z podejmowaniem decyzji. Przykładowo w przypadku jednostek wymiaru sprawiedliwości trwają rozgrywki o pokrywanie kosztów biegłych, administracja centralna spycha koszty szkolnictwa na samorządy itd.
3. **Konfrontacje** to nietypowy rodzaj gry, którego źródłem najczęściej są emocje gracza, a zdecydowanie rzadziej chłodna kalkulacja. W tym drugim przypadku konfrontacja może być próbą osiągnięcia korzyści przez zaskoczenie lub, gdy gracz uzna, że w żaden inny sposób nie będzie w stanie zrealizować swoich zamierzeń. Konfrontacja może doprowadzić do pozytywnego rozwiązania, może też uwolnić emocje, co również niekiedy daje pozytywny efekt. Z reguły jednak konfrontacje rozbijają zespół i na długo psują atmosferę. Konfrontacje

mogą pojawić się w każdej grupie społecznej, jednak wydaje się, że administracja jest nieco mniej narażona na ten typ rozgrywek. Wiąże się to ze znacznym poziomem hierarchizacji takich jednostek, wysoką proceduralnością oraz niższym ryzykiem związanym z podejmowaniem decyzji w takich organizacjach.

4. Klasycznym narzędziem, niemal istotą polityk organizacyjnych, jest tworzenie koalicji. Koalicje są doraźnymi nieformalnymi grupami pracowników, zawiązywanymi, aby zrealizować jakiś cel lub wiązkę celów. Koalicje nabierają wartości dla swoich członków i znaczenia w organizacji dzięki gromadzeniu zasobów. Tymi zasobami są pozycja w hierarchii organizacyjnej, formalny i nieformalny wpływ na podejmowanie decyzji, możliwość dysponowania środkami materialnymi, informacje, dostęp do kluczowych interesariuszy itd. Koalicje mogą odgrywać pozytywną, negatywną i neutralną rolę dla realizacji celów organizacji. Koalicje stają się szczególnie aktywne, gdy dochodzi do zmian, które mogą stwarzać szanse na realizację czyichś interesów lub zagrożenie pozycji grup lub jednostek.
   Grupy dysponują całą paletą instrumentów – mogą oddziaływać w sposób wyrafinowany i zakamuflowany przez swoich przedstawicieli, albo zupełnie otwarcie eksponować swoje oczekiwania. Skład grup jest często zmienny, a poszczególni członkowie tracą motywację do gry wraz z zaspokajaniem swoich prywatnych interesów (Pasieczny 2017).
5. **Osaczanie.** Ten rodzaj gry ma na celu zdobycie szeroko rozumianych materialnych i niematerialnych zasobów organizacyjnych. Polega on na znalezieniu „sponsora" w organizacji i osiąganiu korzyści z relacji ze sponsorem. Adresatem tej rozgrywki jest zarówno sponsor, jak i inni uczestnicy organizacji. Sponsorem z reguły jest osoba będąca wysoko w hierarchii organizacyjnej. Czasami może być to również grupa albo organizacyjna „gwiazda", czyli osoba, która jeszcze nie zajmuje wysokich pozycji organizacyjnych, ale jest dostrzegana, doceniana i szybko awansuje. Osaczanie z reguły polega na wykreowaniu sytuacji użyteczności dla sponsora. Może być to np. odciążanie od ciężkich i nielubianych obowiązków, wykonywanie prac w zastępstwie sponsora itd. Takie działanie niejednokrotnie spotyka się z wdzięcznością sponsora, który stara się docenić oferowaną mu pomoc. Bliski i częsty kontakt może prowadzić do nawiązania osobistych relacji ze sponsorem, co dodatkowo umacnia pozycję prowadzącego rozgrywkę. W dalszej perspektywie może dojść do próby odizolowania sponsora od podwładnych i przejęcia kontroli nad kanałami informacyjnymi. Proces ten ma raczej charakter ewolucyjny i właśnie dlatego może być trudny do dostrzeżenia.
6. **Manipulowanie informacjami.** Działalność organizacyjna polega na przetwarzaniu informacji. Im bardziej złożona i niepewna jest sytuacja w organizacji, tym większe jest zapotrzebowanie na informację. Manipulowanie informacjami jest wykorzystaniem przez jednostkę lub grupę tego zapotrzebowania. Może

odbywać się w różny sposób. Jego przejawami mogą być plotkowanie i rozsiewanie nieprawdziwych informacji, ale również wstrzymywanie się z przekazywaniem lub ujawnianie informacji w dogodnym dla siebie czasie. W zależności od przyjętego celu zmanipulowana informacja może uwypuklać lub maskować pewne zjawiska, osłabiać lub wzmacniać pozycję wybranych podmiotów. Może mieć to również na celu skompromitowanie przeciwnika, pozbawienie go wsparcia, zbudowanie lub wzmocnienie koalicji. Upublicznienie niewygodnej informacji może mieć na celu wzmocnienie swojej pozycji w grupie pracowniczej lub też stworzenie wizerunku osoby dobrze poinformowanej.

7. **Tworzenie pozorów i iluzja aktywności.** Bycie aktywnym to określenie nacechowane pozytywnie, w odróżnieniu od pejoratywnego określenia, jakim jest pasywność. Uczestnicy organizacji zdają sobie z tego sprawę i starają się robić wrażenie bycia aktywnym. Organizacyjni gracze podejmują działania mające na celu ukazanie ich w jak najkorzystniejszym świetle. Takie rozgrywki mogą przejawiać się przykładowo konsultowaniem ambitnych, ale nierealnych lub niepotrzebnych projektów, nagłaśnianiem własnych osiągnięć lub specyficznym prezentowaniem swoich standardowych obciążeń jako niezwykłych i bardzo angażujących projektów (innym celem takich działań może być eksternalizacja potencjalnych obowiązków na innych). Takie działania mogą mieć na celu budowanie wizerunku, potencjalny awans czy dostęp do dodatkowych zasobów organizacyjnych. Co ciekawe, takie działania podejmowane są na wszystkich niemal szczeblach organizacji, poczynając od szeregowych pracowników, na dyrektorach i prezesach kończąc. Ci ostatni, chcąc się wykazać swoją aktywnością przed właścicielami, akcjonariuszami czy przed organami nadrzędnymi, podejmują często działania pozorowane, jak zmiana logo, zmiana siedziby, reorganizacje ograniczające się do zmiany struktur itd.
   Jeżeli efektem takich przedsięwzięć jest krótkotrwała nawet korzyść finansowa, zachodzi spore prawdopodobieństwo odniesienia indywidualnych korzyści z takich rozgrywek.
8. **Gra o legitymizację organizacyjną** odbywa się najczęściej na wysokich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Jej przejawem może być odwoływanie się do przykładów zewnętrznych i naśladownictwo – na przykład wtedy, gdy organizacja wprowadza jakieś rozwiązania, może odwoływać się do uznanych wzorców zewnętrznych („najlepsi tak robią"). Bycie na bieżąco, w głównym nurcie rozwiązań, może być również próbą legitymizacji kierownictwa organizacji jako nowoczesnych specjalistów. Pracownicy niższego szczebla mogą walczyć o legitymizację, podporządkowując się normom grup nieformalnych lub używając specjalistycznego języka.

Rozdział III

Planowanie projektu doradczego w administracji publicznej – cele i wyzwania

Dramatyczny przebieg i następstwa pandemii COVID-19 są kolejnym dowodem, że nowoczesne społeczeństwa wciąż potrzebują silnej i sprawnie działającej administracji. Sytuacje nadzwyczajne pokazują, że eliminowanie administracji i zastępowanie jej siłami rynkowymi nie zapewnia bezpiecznego funkcjonowania obywateli. Administracja ma szczególne znaczenie w obszarach wrażliwych, takich jak służba zdrowia, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, budowa infrastruktury, zaopatrzenie w wodę, a także zabezpieczenie i jakość żywności. W sytuacji zachodzących zmian klimatu, rosnącej liczby ludności na świecie, a także szybko malejących zasobów ziemi uprawnej oczywista jest konieczność zabezpieczenia ludności w żywność odpowiedniej jakości. Jednocześnie globalizacja, przejawiająca się znaczną dynamizacją przemieszczania ludzi i produktów, stwarza wiele zagrożeń dla bezpieczeństwa produkcji roślinnej i zwierzęcej. Wraz z ludźmi i produktami znacznie łatwiej i szybciej przemieszczają się patogeny i choroby roślin i zwierząt. Zagrożenie to dotyczy również Polski, która jest znaczącym producentem i eksporterem żywności. Zadaniem administracji jest zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa w tym obszarze. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PRIORiN) jest jedną z instytucji dbających o bezpieczeństwo żywności. Jej utworzenie nie tylko było celowe, lecz także wynikało z konieczności respektowania międzynarodowych zobowiązań Polski będących efektem m.in. członkostwa w WTO (wcześniej GATT, General Agreement on Tariffs and Trade) oraz współpracy w ramach Międzynarodowej Konwencji Ochrony Roślin (IPPC, International Plant Protection Convention). Inspekcja wykonuje zadania określone przepisami ustawy o ochronie roślin, ustawy o środkach ochrony roślin, ustawy o nasiennictwie oraz aktów wykonawczych do ww. ustaw[1]. Do głównych zadań PIORiN zaliczyć można m.in. kontrolę upraw (w tym upraw GMO), obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz wydawanie odpowiednich dokumentów producentom i eksporterom produkcji roślinnej.

[1] http://piorin.gov.pl/o-inspekcji/o-inspekcji,4.html (dostęp: 15.10.2021).

Produkcja i eksport produkcji roślinnej realizowane są przez podmioty prywatne, które działają w ramach normalnej gospodarki rynkowej. Oznacza to, że wyprodukowany produkt ma dotrzeć do klientów w Polsce i na całym świecie w odpowiednim czasie, przy zachowaniu odpowiednich standardów jakości i bezpieczeństwa. Rolą organu administracji, jakim jest Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa jest zagwarantowanie realizacji wyżej wymienionych celów w jak najlepszy sposób. Jak jednak wskazano w rozdziale drugim, organizacje biurokratyczne, jakimi są jednostki administracji, mają swoje wady i ograniczenia funkcjonowania. Obok wskazywanych przez teorię problemów z formalizacją i nieelastycznością, w polskich warunkach dochodzą również chroniczne niedofinansowanie i niedoinwestowanie. Ważne jest, aby te problemy nie przyczyniły się do powstania barier utrudniających funkcjonowanie eksporterom. Jednocześnie w ramach Unii Europejskiej można zaobserwować specyficzną konkurencję, której celem jest przechwytywanie wartości dodanej. Sprawnie działające instytucje publiczne (porty, służby celne, instytucje kontrolne) przyciągają klientów (usługobiorców) z innych krajów. W takich sytuacjach wiele opłat dokonywanych jest na rzecz publicznych i prywatnych podmiotów zagranicznych. Ponadto, co jest niezwykle ważne, budowana i wzmacniana jest marka krajów trzecich. Jednak, jak pokazuje praktyka, jest możliwe takie przebudowanie krajowych instytucji, aby podjęły efektywną konkurencję z zagranicznymi instytucjami i tym samym umożliwiły pozostawanie wartości dodanej w kraju. Straż pożarna jest świetnym przykładem dobrze działającej krajowej instytucji publicznej. Doskonałym przykładem są również porty, które dzięki usprawnieniu własnych procedur, ale również zreformowaniu działania służb granicznych, sanitarnych i celnych osiągnęły w ostatnich latach niebywały sukces, przejmując część klientów korzystających dotąd z portów w Hamburgu czy Rotterdamie. Wprowadzenie zmian w organizacjach biurokratycznych, jakimi są instytucje publiczne nie jest łatwe, jednak ich atutem i czynnikiem sprzyjającym zmianom są bardzo dobrze wykształcone i (niejednokrotnie) gotowe do zmian kadry.

Powyższe obserwacje prowadzą do następujących wniosków, które są rozszerzane i wyjaśniane w niniejszej części opracowania:

- Rola instytucji publicznych rośnie w obszarach wrażliwych oraz w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych.
- Do obszarów wrażliwych należą m.in. kontrola produkcji roślinnej i zwierzęcej.
- Usprawnianie działania instytucji publicznych zajmujących się obsługą działalności eksportowej leży w strategicznym interesie państwa.
- Poszczególne kraje UE konkurują ze sobą jakością instytucji publicznych w celu przechwytywania wartości dodanej producentów i eksporterów.
- Jest możliwe takie usprawnienie działania instytucji publicznych, aby były konkurencyjne dla instytucji zagranicznych i umożliwiały pozostawanie wartości dodanej w kraju.

- Zmianom działania sprzyja wysoki poziom kadr w polskich instytucjach publicznych.
- Warunkiem pozytywnych przekształceń jest stworzenie środowiska sprzyjającego innowacjom i dzieleniu się wiedzą w takich organizacjach.
- Wbrew obiegowym opiniom, aby wprowadzić zmiany w takich instytucjach, niekoniecznie potrzebne są zmiany rewolucyjne. Efektywniejsze, choć trudniejsze z punktu widzenia samego procesu wprowadzania zmian może być przyjęcie filozofii *continuous improvement.*

3.1. Miejsce i rola kontroli fitosanitarnej we współczesnym świecie

Współczesne rolnictwo musi się mierzyć z wieloma wyzwaniami. Pierwszym z nich jest rosnąca liczba ludności i wzrost zamożności wielu dotychczas słabo rozwiniętych społeczeństw. Przyczynia się to do globalnego wzrostu zapotrzebowania na żywność. Popyt na żywność rośnie w krajach, w których do tej pory konsumowano jej mniej, zmienia się również struktura zapotrzebowania na produkty żywnościowe. Rośnie zapotrzebowanie na produkcję żywności wysokokalorycznej, w tym mięsa, do którego produkcji zużywa się duże ilości wody, oraz produkcji roślinnej. Wzrost zapotrzebowania na żywność będzie postępował wraz z rozwojem demograficznym i gospodarczym świata.

Bardzo istotnym wyzwaniem dla rolnictwa jest postępująca urbanizacja. Na świecie jest coraz więcej miast i stają się one coraz większe pod względem liczby ludności i zajmowanego obszaru. Miasta są wielkim konsumentem żywności, ale jednocześnie głównym konkurentem dla rolnictwa o podstawowy zasób, jakim jest ziemia. Zmienia się też model miasta – postępująca suburbanizacja sprawia, że coraz więcej ziemi zmienia swoje przeznaczenie – produkcja rolna jest wypychana przez zabudowę miejską. Takie zjawiska miały miejsce niemal od początku istnienia ludzkiej cywilizacji, jednak obecnie zachodzą w olbrzymim tempie i przybrały bezprecedensową skalę. Przekształcana w ten sposób przestrzeń staje się trwale stracona w kontekście prowadzenia produkcji rolnej.

Utrata ziemi rolnej kompensowana jest wycinaniem lasów deszczowych, co wprawdzie daje możliwości wzrostu areału produkcji rolnej, ale jednocześnie przyczynia się do zmian klimatycznych. Są one kolejnym ważnym wyzwaniem, przed którym staje współczesne rolnictwo. Efekt cieplarniany powoduje, iż zmieniają się warunki do prowadzenia produkcji rolnej – wiele obszarów boryka się z brakiem wody, co utrudnia, a w niektórych miejscach uniemożliwia, produkcję rolną w dotychczasowym kształcie. Rosnący popyt przy jednoczesnym ograniczaniu ziemi zdatnej do prowadzenia produkcji rolnej niesie ze sobą naturalną presję w kierunku wzrostu wydajności tej produkcji. To z kolei przyczynia się

do intensywnego nawożenia oraz stosowania środków ochrony roślin. Stosowanie nowoczesnych zabiegów agrotechnicznych jest dla konsumentów bezpieczne wtedy, gdy poddane są one odpowiednim rygorom w trakcie stosowania. Nie zawsze jednak producenci rolni zachowują odpowiednią staranność w stosowaniu nawozów i środków ochrony roślin. Ponadto nie zawsze są to specyfiki bezpieczne dla zdrowia konsumentów. Stanowi to duży problemem współczesnego rolnictwa.

Innym wyzwaniem jest relatywna łatwość przemieszczania się ludzi i produktów we współczesnym świecie. Rodzi to zagrożenia związane z możliwością przenoszenia gatunków niepożądanych w określonym środowisku, a także patogenów i innych czynników chorobotwórczych. Wszystko to niesie ze sobą wiele realnych i potencjalnych problemów. Oznacza jednocześnie konieczność intensywnej kontroli procesów wytwarzania i międzynarodowego przepływu produkcji roślinnej.

Międzynarodowa wymiana handlowa, w tym nawet sam transport, **może jednak stanowić zagrożenie** dla roślin, narażonych w ich wyniku na rozprzestrzenianie się organizmów szkodliwych, w tym niewystępujących dotychczas na obszarze, na który dana partia towaru miałaby zostać przywieziona. Takie niekontrolowane rozpowszechnianie organizmów szkodliwych może w konsekwencji narazić gospodarki zainfekowanych państw na szkody, w tym straty finansowe wynikające z konieczności podjęcia działań związanych ze zwalczaniem danego szkodnika.

Rola instytucji kontrolujących jakość i bezpieczeństwo produkcji roślinnej jest więc kluczowa dla bezpieczeństwa żywności, a co za tym idzie, zdrowia społeczeństwa.

Istotne są również strategiczny i ekonomiczny aspekt tych działań. Państwa będące dużymi producentami dobrych jakościowo i wolnych od chorób produktów roślinnych, są bezpieczniejsze od krajów, które są zmuszone importować większość takich produktów. Jednocześnie, w świetle wspomnianych wcześniej trendów, eksport produkcji roślinnej będzie odgrywał strategiczną rolę z punktu widzenia interesów państwa. Jest i będzie też źródłem poważnych korzyści finansowych dla państw – eksporterów. Dlatego już obecnie doskonalone są procedury formalne i upraszczane są procesy ich realizacji w krajach o najwyższym poziomie eksportu. Takie działania leżą w żywotnym interesie państw – eksporterów, gdyż czerpią one istotną rentę z doskonałości procesów, stając się hubami eksportowymi dla innych krajów. Takie kraje konfekcjonują produkcję pochodzącą z zagranicy i sygnując ją swoim znakiem kraju pochodzenia, przechwytują wartość dodaną. Z tych możliwości korzystają również niektórzy polscy producenci. Nic nie stoi na przeszkodzie, by Polska, która również jest dużym eksporterem dobrej jakościowo produkcji roślinnej, nie stosowała podobnych

praktyk. Wymaga to jednak znacznego uproszczenia procedur i udoskonalenia procesów przez polskie instytucje kontrolne.

Pouczające są również zagraniczne doświadczenia w zakresie wspierania krajowej produkcji i subtelnego, najczęściej nieformalnego (co jest istotne w kontekście zawartych porozumień międzynarodowych), ale jednocześnie skutecznego protekcjonizmu. Aby stać się konkurencyjnym na tym rynku, trzeba czerpać wiedzę i stosować rozwiązania sprawdzone przez liderów. Tym bardziej, że potrzeby sprawnej obsługi eksportu produkcji rolnej będą, jak się wydaje, narastać. Dynamika produkcji żywności w Polsce rośnie bardzo szybko od wielu lat. Dobra kondycja sektora rolnego wynika m.in. ze Wspólnej Polityki Rolnej, dzięki której polskie rolnictwo zostało w znaczący sposób doinwestowane, a także otwarcia na polskie towary wspólnego rynku Unii Europejskiej. Mimo że produkty rolne nie stanowią najważniejszej pozycji w polskim eksporcie, na uwagę zasługuje fakt ciągle rosnących obrotów zagranicznych tej branży. Co więcej, handel towarami rolnymi nie tylko przekłada się na poprawę sytuacji rynku pracy w sektorze rolnym, lecz także odgrywa znaczącą rolę dla bilansu płatniczego. Nadwyżka w handlu towarami rolnymi ciągle rośnie.

Wielkość polskiej produkcji rolnej w 2018 r., nie licząc przetwórstwa, wyniosła niemal 108 mld zł. Ponad 42% całkowitej wielkości produkcji rolnej przypada na produkcję roślinną. Taka skala sprawia, że Polska jest nie tylko znaczącym eksporterem produktów rolnych, lecz także eksporterem netto. Wartość wywiezionych produktów w 2018 roku przekroczyła 126 mld zł (35 mld USD). Z tego 40,7 mld zł stanowiła kategoria „zwierzęta żywe", produkty pochodzenia zwierzęcego, 19 mld zł produkty pochodzenia roślinnego, 1,8 mld zł przyniósł eksport tłuszczów i olejów pochodzenia zwierzęcego oraz roślinnego, gotowych tłuszczów jadalnych, wosków pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego oraz blisko 65 mld zł przypadło na gotowe artykuły spożywcze, napoje bezalkoholowe, alkoholowe, ocet, tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu. Rozwój produkcji rolnej sprawia, że Polska od wejścia do Unii Europejskiej sukcesywnie buduje swoją pozycję w międzynarodowym handlu żywnością. Od 2010 r. produkcja żywności w Polsce wzrosła o 57%. Z kolei eksport tych towarów wzrósł w ciągu dekady o 135%, z czego o 7% od 2019 roku[2]. Wpływ produkcji rolnej na gospodarkę w Polsce nie jest tak duży jak w krajach rozwijających się, gdzie w wielu z nich odpowiada za 30 do 60% Produktu Krajowego Brutto i zapewnia zatrudnienie większej grupie osób niż inne sektory gospodarki. Spełnia on jednak, oprócz ustawowej, również inne niezwykle ważne role. Jedną z ważniejszych, z perspektywy ekonomicznej jest stabilizacja bilansu płatniczego kraju. Nadwyżka Polski w handlu towarami spożywczymi wzrosła z 2,6 mld euro 2010 r. do 10,5 mld euro

[2] https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/produkcja-zywnosci-w-polsce-import-i-eksport-zywnosci-wplyw-pandemii-raport/sy9ppkf (dostęp: 27.07.2021).

w 2019 roku. Istota produkcji i handlu produktami rolnymi wykracza również poza ekonomiczne ramy. Nie należy bowiem zapominać także o strategicznym charakterze bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Mimo dużej dynamiki obrotów w ostatnich latach należy spodziewać się dalszego wzrostu w kolejnych latach. Źródłem rosnącego popytu na żywność będzie wzrost zarówno dochodu, jak i światowej populacji. Do roku 2028 liczba ludności świata ma osiągnąć 8,4 mld ludzi, przy czym największy przyrost ma być udziałem Afryki Subsaharyjskiej (+300 mln ludzi) oraz Południowej Azji, w szczególności Indii (+189 mln ludzi). Istotne dla spożycia będą także gusta i zmieniające się preferencje konsumentów, w tym dostrzegalna będzie potrzeba walki ze zmianami klimatycznymi, która może zmieniać pewne nawyki żywieniowe. Te wszystkie czynniki będą powodować, że spożycie poszczególnych produktów pozostanie zróżnicowane regionalnie i kulturowo. Przykładowo, szacuje się, że w krajach o niskich dochodach nadal ok. 70% zapotrzebowania na kalorie i białko będzie pokrywane ze spożycia roślin, a tylko 20% będzie zaspokajane z mięsa i produktów mięsnych. W krajach o wyższych dochodach niemal połowa zapotrzebowania na białko będzie pokrywana przez produkty mięsne.

Międzynarodowy rynek handlu żywnością, w tym produktami roślinnymi, jest jednak bardzo dynamiczny i raz osiągnięta pozycja rynkowa nie stanowi gwarancji utrzymania jej w przyszłości. Dlatego też niezwykle istotną jest rola Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Od dobrego zorganizowania Inspekcji zależy bowiem nie tylko bezpieczeństwo żywności, lecz także sprawne przejście wymaganych prawem międzynarodowym procedur administracyjnych, umożliwiających handel na rynkach trzecich (np. przez wydawanie świadectw fitosanitarnych). Te zagadnienia są niezwykle istotne z punktu widzenia producentów i eksporterów produktów pochodzenia roślinnego. Sprawne działanie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa to kwestia dla państwa strategiczna, ponieważ Polska sukcesywnie buduje swoją pozycję handlową jako eksportera netto. Jako ciekawostkę można przytoczyć 32. pozycję Polski w światowym eksporcie bananów w 2017 roku. Inspekcja musi być zatem przygotowana również na wyzwania niebędące typowymi dla krajowych upraw. Niska elastyczność pracy i ograniczone tempo reakcji na wyzwania rynkowe mogą stanowić istotną barierę dla dalszego umacniania polskiej pozycji na rynku towarów roślinnych.

Mimo optymistycznych danych odnośnie trendu produkcji rolnej, a w tym roślinnej, światowy rynek nie będzie łatwym do zdobycia i utrzymania. Ważną rolę w tej kwestii będzie odgrywała Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa. Produkty zdrowe, wolne od organizmów kwarantannowych, bezpieczne, z krajów o uznanej renomie w dziedzinie rolnictwa oraz łatwość w pokonywaniu administracyjnych barier mogą stanowić o konkurencyjności produktów rolnych z Polski.

3.2. Opis projektu

Jak pokazano wcześniej, kontrola produktów roślinnych i wystawienie odpowiednich dokumentów stanowią podstawę dopuszczenia ich do obrotu na rynku krajowym i zagranicznym. Rynek europejski ma w zasadzie jednolite wymogi. Tym, co różnicuje sposoby prowadzenia kontroli w wybranych krajach UE, jest sposób transpozycji prawa międzynarodowego do prawa krajowego oraz wykorzystywane w nich technologie. Oba czynniki wpływają na rozwiązania organizacyjne europejskich inspekcji, ich efektywność i zdolności do budowania marki towarów roślinnych (i pośrednio towarów spożywczych) na arenie międzynarodowej.

Istotnym wyzwaniem jest również wystawianie dokumentów eksportowych zgodnie z indywidualnymi wymogami państw trzecich. Poszczególne kraje charakteryzują się zróżnicowanymi przepisami i wymogami. Wystawienie dokumentów wymaga posiadania nie tylko szczegółowej wiedzy o przepisach fitosanitarnych bardzo dużej liczby krajów świata, lecz także umiejętności ich odpowiedniej interpretacji i szybkiego podejmowania decyzji. Z punktu widzenia eksporterów szybkość działania instytucji kontrolnej jest co najmniej równie ważna jak jej merytoryczne przygotowanie.

Doświadczeni producenci (i eksporterzy) działający w wielkiej skali najczęściej są w stanie zagwarantować wysoką jakość oferowanej produkcji, gdyż tego wymagają od nich wielcy odbiorcy. Jakość ta jest niejednokrotnie potwierdzona posiadaniem międzynarodowych certyfikatów, które narzucają tym podmiotom bardzo wysokie wymagania. Takie podmioty nie obawiają się wyników przeprowadzanych przez PIORiN kontroli, gdyż ich produkcja najczęściej spełnia bardzo wyśrubowane normy. W tym aspekcie kluczowym atrybutem wysokiej jakości publicznej usługi świadczonej przez PIORiN jest jej szybkość. Produkcja roślinna (z małymi wyjątkami) musi zostać szybko dostarczona do odbiorcy. W przeciwnym razie traci walory jakościowe lub przestaje nadawać się do użytku. PIORiN doskonale rozumie tę potrzebę, jednak jej pełne zaspokojenie w świetle opisanych w poprzednim rozdziale uwarunkowań instytucjonalno-organizacyjnych jest bardzo trudne.

Stąd powstała koncepcja projektu FITOEXPORT, który integrował działania usprawniające od strony zarówno technologicznej, jak i organizacyjnej. Zaproszenie przez GIORiN do konsorcjum Instytutu Lotnictwa (ILOT) podyktowane było zamiarem zrewolucjonizowania części kontroli polowych, które dotychczas wykonywane były w niezwykle czasochłonny i kosztowny sposób – poprzez fizyczną inspekcję plantacji lub partii towaru. Zastąpić je mają nowoczesne metody teledetekcyjne wykorzystujące dane satelitarne oraz pozyskane przy użyciu dronów. W obszarze badań laboratoryjnych Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy (IHAR-PIB) oddział w Boninie odpowiedzialny był za opracowanie zop-

tymalizowanego i zwalidowanego testu molekularnego do równoczesnego wykrywania wirusów ziemniaka A, M, S, X, Y, PLRV i wiroida PSTVd. Efektywne wykrywanie organizmów zmodyfikowanych genetycznie w materiale siewnym przy użyciu multipleksowego qPCR było zadaniem Laboratorium Kontroli GMO (IHAR-PIB). Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy (IOR – PIB) odpowiedzialny był za opracowanie i wdrożenie innowacyjnego podejścia do badań jakości środków ochrony roślin minimalizującego ryzyko obrotu i stosowania sfałszowanych pestycydów. Wyniki działań prowadzonych przez ILOT, IHAR oraz ILOT przyczynią się do udoskonalenia dotychczasowych działań kontrolnych. Poprawie ulegnie jakość prowadzonych badań, efektywność kosztowa i przede wszystkich sprawność rozumiana jako czas potrzebny na ich przeprowadzenie. Umożliwi to poprawę funkcjonowania PIORiN w niezwykle istotnym z punktu widzenia eksporterów obszarze, czyli szybkości działania Inspekcji.

FITOEXPORT, oprócz usprawnień w warstwie inżynieryjnej, przewidywał również poprawę efektywności zarządzania. Celem, jaki został postawiony przed zespołem z Uniwersytetu Warszawskiego, było opracowanie modelu idealnego (teoretycznej koncepcji optymalnej) Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa funkcjonującej na bazie innowacji. Modelowe rozwiązania mogłyby posłużyć do:

- wypracowania rozwiązań charakterystycznych dla organizacji uczących się,
- wytworzenia środowiska sprzyjającego tworzeniu i adaptowaniu innowacyjnych rozwiązań.

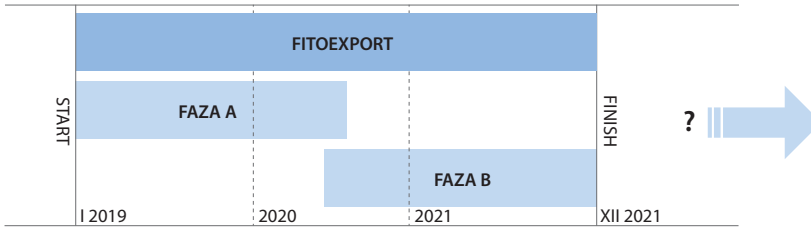
Celem szczegółowym było pobudzenie struktur administracji publicznej do większej aktywności oraz opracowanie rozwiązań, dzięki którym możliwa będzie ciągła poprawa, doskonalenie funkcjonowania PIORiN (*continuous improvement*). W założeniu taka ciągła i organiczna praca, polegająca na usprawnianiu kolejnych obszarów działania, ma się przełożyć na:

- sprawniejszą organizację kontroli fitosanitarnych, a co za tym idzie poprawę zdrowotności upraw,
- skuteczniejszy nadzór nad wwożonym towarem na teren kraju,
- sprawniejszą obsługę eksportowanych towarów (do krajów trzecich),
- bliższe relacje z usługobiorcami i szybszą reakcję na potrzeby producentów/eksporterów, a także na potencjalne zagrożenia dla zdrowotności upraw.

W konsekwencji w dłuższej perspektywie można liczyć również na poprawę bezpieczeństwa polskich towarów roślinnych i budowę silnej marki produktów roślinnych pochodzących z Polski na arenie międzynarodowej.

Projekt zakładał występowanie dwóch faz: badawczej (faza A) i przygotowania do wdrożenia (faza B). Obie fazy zachodziły na siebie w miesiącach lipiec–sierpień 2020 roku. Szczegółowy plan ilustruje rysunek 3.1.

Rysunek 3.1. Układ prac w projekcie FITOEXPORT



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku badań połączonych z doradztwem organizacyjnym taka konstrukcja była poważnym wyzwaniem. Na etapie rozpisywania wniosku o grant należało bowiem zaplanować działania, które w istocie miały odpowiadać na badanie, diagnozę, która jeszcze nie powstała. Przyjęto zatem metodę prac zakładającą, że w fazie A prace będą skupiały się na opracowaniu modelu idealnego (teoretycznego) funkcjonowania organizacji. W ramach badania diagnozowane były dysfunkcje, do których następnie sformułowane zostaną określone działania naprawcze. Jeszcze przed złożeniem wniosku o grant zespół badaczy UW zdawał sobie sprawę z tego, że prace będą koncentrowały się na budowie organizacji uczącej i promocji idei ciągłego doskonalenia (*continuous improvement*). Wybór czołowych koncepcji stanowiących ramy projektu był kwestią pragmatyzmu – dzięki temu projektowanie i wdrażanie zmian zainicjowanych w trakcie trwania projektu FITOEXPORT miały szanse być kontynuowane nawet po jego zakończeniu, a publiczne środki najefektywniej spożytkowane.

Barierą do wprowadzenia obu koncepcji były deficyty związane z gromadzeniem, przetwarzaniem danych i opartym na nich wnioskowaniem. Już zatem na etapie planowania projektu wiadomo było, że konieczne będzie wprowadzenie zestawu wskaźników, które będą monitorowały funkcjonowanie organizacji, proces jej uczenia się i wdrażania strategii. Produktem prac fazy A był więc również modelowy zestaw wskaźników mierzących wybrane obszary działania Inspekcji.

3.3. Rola rozwiązań organizacyjnych dla instytucji i w projekcie

Innowacje organizacyjne są z reguły mniej spektakularne niż innowacje techniczne. Zazwyczaj większe wrażenie niż zmiany konfiguracji ludzi czy czynności w ramach organizacji robią projekty nowych produktów i usług czy nowe rozwiązania techniczne. Tymczasem innowacje organizacyjne mogą być znacznie ważniejsze z punktu widzenia funkcjonowania i rozwoju organizacji niż nowe

rozwiązania techniczne. Doceniając zmiany techniczne, należy również zauważyć, że od przeszło stu lat mamy do czynienia z szybkimi zmianami w obszarze zarządzania. Niekiedy zmiany w obszarze zarządzania są istotniejsze niż zmiany techniczne i dotyczy to również bardzo zaawansowanych technologicznie branż. Przykładowo branża przewozów lotniczych przeszła w ciągu ostatnich dwudziestu lat fundamentalną zmianę, która nie została spowodowana innowacjami technicznymi, lecz organizacyjnymi. Pojawienie się i gwałtowny rozwój tanich linii lotniczych, który zrewolucjonizował ten rynek, był efektem wymyślenia i wprowadzenia w życie nowego modelu biznesowego, a więc rozwiązania mieszczącego się w obszarze organizacji i zarządzania.

Rozwiązania z zakresu organizacji są mniej spektakularne, ale niekiedy dają olbrzymie efekty. Takie też były początki ruchu organizatorskiego – zmiany rekomendowane i wprowadzane w przedsiębiorstwach przez F.W. Taylora (1903), H. Gantta (1919), F. i L. Gilbrethów (1911), K. Adamieckiego (1924) i innych przedstawicieli „naukowego zarządzania" powodowały wzrost wydajności niekiedy nawet o kilkaset procent. Bardzo często były to przy tym zmiany bezinwestycyjne lub wymagające niewielkich nakładów finansowych. Podobne działania podejmowano w administracji, udowadniając, że również organizacje nienastawione na zysk mogą działać efektywnie i spełniać oczekiwania interesariuszy.

Zmiany w obszarze organizacji są szczególnie ważne wtedy, gdy organizacje nie dysponują dużymi zasobami finansowymi i możliwymi do wykorzystania rezerwami materialnymi. Administracja w Polsce jest najczęściej niedoinwestowana, a uzyskanie dodatkowego finansowania jest trudne do uzyskania i zawsze wiąże się z uciążliwymi procesami formalnymi. Dotyczy to całego szeroko rozumianego sektora administracji, niezależnie od jej typu czy rodzaju prowadzonej działalności. Z tego względu wykorzystanie istniejących rezerw kadrowych przez lepszą organizację powinno być podstawowym celem tych organizacji.

Usprawnienia organizacyjne w administracji nie są łatwe do przeprowadzenia. Wiąże się to z następującymi czynnikami:

1. Wspomniany wcześniej brak zasobów powoduje, że jednostki administracji nie mogą liczyć na duże wsparcie techniczno-technologiczne zmian, gdyż wymaga to z reguły inwestycji, a te są utrudnione z powodu braku środków.
2. To samo ograniczenie powoduje, że trudno jest zachęcić ludzi do zmian. Brak możliwości uruchomienia dodatkowych środków w celu aktywizacji pracowników bardzo ogranicza możliwości kierownictwa.
3. System zamówień publicznych obowiązujący w tego typu organizacjach bardzo utrudnia szybkie reakcje na zaistniałe problemy, nawet wówczas, gdy organizacje te dysponują niezbędnymi zasobami finansowymi.
4. Organizacje biurokratyczne, a takimi są jednostki administracji, są z definicji mało elastyczne i niechętne zmianom, o czym szerzej była mowa w rozdziale II.

5. Uwikłania polityczne na różnych szczeblach nie zawsze sprzyjają wprowadzaniu głębokich zmian.
6. Biurokracje mają tendencję do silnej formalizacji – ujmowania w postać przepisów wszelkich wzorców zachowań. Jest to dużym utrudnieniem przy wprowadzaniu zmian, które wymaga elastyczności – eksperymentowania, szybkich dostosowań i – niekiedy – porzucania niektórych rozwiązań.

Z drugiej strony, takie zmiany mogą dać bardzo pozytywne efekty, ze względu na:

1. Wysoki poziom kadr. Wiele jednostek administracji dysponuje wykształconą i zaangażowaną kadrą, która ma odpowiednią wiedzę i kapitał intelektualny do opanowania wprowadzanych zmian organizacyjnych.
2. Gotowość do zmian. Pracownicy wielu instytucji publicznych są sfrustrowani niską efektywnością organizacji, w których pracują. W sprzyjających okolicznościach wielu z nich może zaangażować się w proces zmian organizacyjnych.
3. Nieskrępowany przepływ informacji. Dzięki upowszechnieniu wiedzy z zakresu zarządzania i dostępności do stosowanych rozwiązań w innych organizacjach, łatwiej jest zrozumieć i zaakceptować zmiany wprowadzane we własnej organizacji.
4. Oczekiwania społeczne. Ze względu na krytyczną zazwyczaj ocenę funkcjonowania administracji podejmowane próby usprawnienia jej działania są pozytywnie oceniane przez otoczenie. Im mniej zasobów zewnętrznych angażują zmiany, tym wyższy jest poziom ich zewnętrznej akceptacji.
5. Relatywna słabość i zapóźnienie organizacyjne. Z wielu podanych powyżej przyczyn organizacje biurokratyczne są niechętne zmianom i stosunkowo rzadko wprowadzają głębsze przekształcenia organizacyjne. Dlatego też wiele rozwiązań stosowanych w tych organizacjach jest nieadekwatnych do dzisiejszych standardów z zakresu organizacji i zarządzania. Oznacza to, że nawet niewielkie zmiany mogą dać spore efekty, gdyż nadadzą systemowi organizacyjnemu niezbędną dynamikę i uwolnią potencjał kreatywności u pracowników.

Wymienione zagadnienia odnoszą się również do analizowanej organizacji – PIORiN, która jest typową wyspecjalizowaną biurokracją z wszystkimi jej zaletami i wadami. Nawet pobieżna jej analiza prowadziła do wniosku, że zatrudnia ona dobrze wykształconych, a także pełnych poczucia misji pracowników. Ich zaangażowanie w pierwsze (i dalsze) fazy projektu potwierdziło gotowość organizacji do zmian. Sprzyjającym czynnikiem było również oczekiwanie otoczenia (zarówno władz, jak i usługobiorców), że organizacja przeprowadzi zmiany zwiększające jej efektywność i elastyczność. Czynnikami hamującymi były natomiast sztywne struktury, biurokratyczne nawyki oraz niedofinansowanie. Dlatego wprowadzenie zasad organizacji uczącej się miało być impulsem do długiego procesu wprowadzania ciągłych zmian podnoszących sprawność organizacji.

Rozdział IV

Założenia metodyczne – plany i rzeczywistość

Badanie administracji musi odbywać się zgodnie z uniwersalnymi regułami zapewniającymi rzetelność i wiarygodność. W tym celu stosuje się triangulację – metodę zapewniającą wyższą jakość prowadzonych badań i ograniczanie błędów pomiaru. W badaniu zastosowano trzy rodzaje triangulacji:

- triangulację metodologiczną, polegającą na zastosowaniu zróżnicowanych źródeł i technik gromadzenia danych,
- triangulację teoretyczną, polegającą na przyjęciu zróżnicowanych podstaw teoretycznych podejmowanych rozważań,
- triangulację badacza, polegającą na prowadzeniu badań przez zróżnicowany zespół badawczy składający się z kilku osób.

Przed podjęciem badań terenowych ważna jest analiza literatury przedmiotu. Była ona prowadzona równolegle przez wszystkich członków zespołu. Analiza literatury obejmowała zarówno pozycje badawcze koncentrujące się na uczącej administracji, jak i akty prawne, statystyki oraz dokumenty pochodzące z samej organizacji. Zgromadzone w ten sposób informacje posłużyły do stworzenia listy zagadnień, które planowano poruszyć w trakcie badań jakościowych (wywiadów) z pracownikami PIORiN oraz przedstawicielami usługobiorców. Wywiady miały jednak charakter otwarty. Umożliwiło to pozyskanie szerszej wiedzy, a także zwrócenie uwagi na zagadnienia, które zdecydowanie wykraczały poza sformułowaną pierwotnie listę. Plany przewidywały również przeprowadzenie badań benchmarkingowych wewnętrznych, polegających na analizie najlepszych praktyk i rozwiązań stworzonych w wojewódzkich inspekcjach i zewnętrznych w postaci wyjazdów badawczych do zagranicznych odpowiedników PIORiN. Analiza benchmarkingowa miała za zadanie:

- ukazać i ewentualnie wprowadzić w całej organizacji najlepsze rozwiązania zgłaszane przez inspekcje wojewódzkie,
- dostarczyć wiedzy, jak kluczowe procesy i funkcje wykonywane są w innych inspekcjach europejskich,
- wyselekcjonować organizacje wzorcowe pod względem wybranych procesów i funkcji,

- porównać realizację wybranych procesów i funkcji z organizacji – wzorców do analogicznych procesów i funkcji w PIORiN,
- zaproponować ewentualne zmiany w PIORiN.

Wybuch pandemii COVID-19 uniemożliwił realizację tego zamierzenia w pierwszym etapie działań. Analiza benchmarkingowa będzie realizowana w drugim etapie projektu w zmienionej formule. Z tego samego powodu pod znakiem zapytania stanął inny element projektu – warsztaty z pracownikami instytucji. Zostały one jednak przeprowadzone online i dostarczyły wielu ciekawych spostrzeżeń i informacji, a przede wszystkim pokazały gotowość pracowników do zmian organizacyjnych.

4.1. Podstawy teoretyczne

Dla zapewnienia należytej rzetelności i wiarygodności prowadzonych badań prace w projekcie zaplanowane były zgodnie z zasadą triangulacji: metodologicznej, teoretycznej oraz badacza (Denzin 2012).

Kryteria triangulacji badacza zostały spełnione przez udział ośmiu badaczy w badaniu i analizach materiału terenowego. Badacze reprezentowali różne jednostki organizacyjne Wydziału Zarządzania UW i dysponowali zróżnicowaną wiedzą, doświadczeniem zawodowym i zainteresowaniami badawczymi. W celu koordynacji prac zespół regularnie spotykał się, a pewien poziom standaryzacji pracy miał następować dzięki stworzeniu takich rozwiązań jak lista zagadnień przygotowana *ex ante* dla prowadzących wywiady.

Dla realizacji zasady **triangulacji metodologicznej** zostały zastosowano następujące techniki gromadzenia danych i informacji na temat funkcjonowania PIORiN:

- badania terenowe,
- analizy literaturowe,
- analizy prawne,
- warsztaty z zespołem ds. innowacji,
- analityka danych organizacyjnych,
- badanie ilościowe,
- analizy benchmarkingowe wewnętrzne i zewnętrzne.

Z perspektywy **triangulacji teoretycznej** prace zespołu Uniwersytetu Warszawskiego zdecydowano się oprzeć na dwóch głównych podstawach teoretycznych: metodzie *action research* (AR), czyli badaniu w działaniu oraz *learning organization* – koncepcji organizacji uczącej się. Dodatkowo interpretacja wyników poszczególnych analiz dokonywana była z różnych perspektyw teoretycznych.

Tym, co łączy oba podejścia (AR i koncepcję organizacji uczącej się), jest ukierunkowanie na skuteczną zmianę organizacyjną. Jest ona niezwykle ważna z perspektywy organu administracji publicznej. Zazwyczaj bowiem w takich organizacjach najtrudniej jest przeprowadzić zmianę, o czym pisano szerzej w rozdziale drugim. Mając natomiast na uwadze cele, które zostały postawione przez zespół badawczy, widzimy, że obie koncepcje idealnie się w nie wpisywały i dzięki nim można było osiągnąć pewną synergię działania. Było to o tyle ważne, że z racji podziału projektu na dwie fazy: część badawczą i wdrożeniową należało zaplanować prace dla każdej z faz z góry, co w kontekście zarządzania projektami nie jest często stosowaną praktyką.

Korzeni *action research* (AR) należy szukać w badaniach i pracach pioniera psychologii społecznej – Kurta Lewina (Lewin 1946). *Action research* to zbiór metod badawczych, których wspólną właściwością jest uznanie najwyższej kompetencji członków danej społeczności do rozumienia jej prawideł. Przedstawiciele nurtu AR przede wszystkim starają się zrozumieć osoby w danej organizacji lub środowisku, a nie narzucić im swoje poglądy (Chrostowski, Jemielniak 2011). W przypadku działalności społecznej sprowadza się to do pomagania społecznościom w radzeniu sobie z problemami tak definiowanymi, jak sama społeczność je postrzega (zamiast klasycznego decydowania, co jest problemem i wymyślania rozwiązań za członków organizacji). W przypadku działalności naukowej polega na rezygnacji z teoretycznych modeli badawczych i na uznaniu wyższej kompetencji badanej zbiorowości do definiowania, co jest dla niej ważne.

Podstawową przesłanką badań typu AR jest to, że zaczyna się od zainteresowania problemami grupy, społeczności lub organizacji. Jego celem jest pomoc ludziom w poszerzaniu ich rozumienia własnej sytuacji, a tym samym w rozwiązywaniu problemów, z którymi się borykają. Wyniki badań są zawsze wprowadzane w życie na bazie wyraźnego zestawu wartości społecznych. We współczesnych, demokratycznych społeczeństwach AR jest postrzegany jako proces badawczy, który ma następujące cechy:

- Jest demokratyczny – umożliwia udział wszystkich ludzi.
- Jest sprawiedliwy – uznaje równość wartości ludzi.
- Jest wyzwalający – zapewnia wolność od uciążliwych, wyniszczających warunków.
- Wzmacnia jakość życia – umożliwia wyrażenie pełnego ludzkiego potencjału (Stringer 1999).

Podejście Lewina obejmuje spiralę kroków, „z których każdy składa się z kręgu planowania, działania i ustalania faktów dotyczących wyniku działania" (Lewin, 1946, s. 206). Podstawowy cykl obejmuje: określenie ogólnego lub początkowego pomysłu, rozpoznanie lub ustalenie faktów, planowanie, pierwszy krok działania, ocena, udoskonalenie planu, drugi krok działania itd. Można to sprowadzić do trzech faz: **rozmrożenia, zmiany, zamrożenia**. To podejście ma

sekwencyjną formę i jest otwarte na interpretację. Jego wykorzystanie w projekcie ma czysto praktyczny wymiar.

Do głównych zasad, którymi należy kierować się, prowadząc prace na bazie metodyki AR, zaliczyć następujące (Chrostowski, Jemielniak 2011):

1. Ukierunkowanie prac na wprowadzanie zmian. Prowadzenie eksperymentów, które rozwiązywałyby konkretne problemy organizacyjne.
2. Oparcie rozwiązań na identyfikacji zjawisk problemowych oraz przyczyn ich występowania.
3. Zmiany wynikające z projektu realizowanego na bazie AR powinny zawierać w sobie komponent reedukacji, dzięki której zmienione zostaną dotychczasowe schematy myślenia badanej społeczności. Jej efektywność zależy od uczestnictwa badanej społeczności w diagnozie oraz wypracowywaniu nowych rozwiązań organizacyjnych.
4. Rzucenie wyzwania istniejącemu *status quo*.

Koncept organizacji uczącej się został szerzej omówiony w pierwszej części książki. Nie jest on bowiem związany bezpośrednio z obraną metodą prac w fazie badawczej projektu, lecz stanowił kierunek potencjalnych zmian organizacyjnych (*theoretical framework*), które były przedmiotem prac w fazie wdrożeniowej.

Zastosowanie przyjętej tym przypadku metody prac opierającej się na *action research* oraz koncepcji organizacji uczącej się daje pewien efekt synergii dla badanej organizacji. Zwykle bowiem, po opracowaniu rekomendacji dotyczących niezbędnych zmian, organizacje potrzebują zewnętrznego wsparcia dla zwiększenia skuteczności wdrożenia. Impet z fazy diagnostycznej szybko wygasa, pojawiają się problemy na poziomie odpowiedniego zaplanowania wdrożenia, a zatrudniony personel nie ma motywacji do wprowadzania w życie czyichś pomysłów. W metodzie AR ścisła współpraca z pracownikami już na etapie samej diagnozy ułatwia internalizację wniosków z niej płynących, zaś prawdopodobieństwo wdrożenia rośnie, ponieważ czują się oni współautorami rozwiązań. Członkowie zespołu badawczego liczyli zatem, że dzięki wspólnej dyskusji i pracom na etapie wdrożeniowym uda się zaszczepić wybrane koncepcje organizacji uczącej się wśród kadry PIORiN. Dzięki temu zwiększą się szanse na inicjowanie kolejnych działań, które sukcesywnie podnosić będą sprawność działań Inspekcji, a tym samym przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa polskich towarów roślinnych i budowy silnej pozycji polskich produktów roślinnych na arenie międzynarodowej. Poniżej przedstawiono nieco szerzej podstawowe założenia dla konkretnych metod badawczych przyjętych w projekcie.

4.2. Założenia badawcze

4.2.1. Badania terenowe

Dla realizacji postawionych celów zaplanowano szereg działań badawczych mieszczących się w ramach metod jakościowych. Łącznie przeprowadzono 51 wywiadów: 31 wewnątrz PIORiN oraz 20 z zewnętrznymi partnerami (usługobiorcami). Do grupy badanych zostały wytypowane następujące jednostki:

- pracownicy Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa (GIORiN) – 4 osoby,
- pracownicy Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa (WIORiN) – od 5 do 6 pracowników z 5 wybranych jednostek,
- przedstawiciele usługobiorców PIORiN (łącznie wśród 20 podmiotów).

W pierwszej kolejności realizowane były wywiady w PIORiN. Dzięki temu zabiegowi eksperci z zespołu Uniwersytetu Warszawskiego pozyskali wiedzę nt. specyfiki funkcjonowania Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz potencjalnych wyzwań związanych z kontaktami z usługobiorcami. Po tym etapie możliwe było uruchomienie wywiadów z usługobiorcami, by zyskać możliwość konfrontacji wybranych kwestii problemowych zarówno wśród pracowników PIORiN, jak i producentów rolnych lub eksporterów.

Podstawowym narzędziem wykorzystanym przy gromadzeniu danych był wywiad otwarty (Czarniawska, 2014), zawsze prowadzony przez dwóch badaczy jednocześnie (triangulacja badacza). Zakładano, że dla porównywalności wyników wywiady będą częściowo standaryzowane, co oznacza powtarzalność pytań w pewnych zakresach. W tym celu zostały przygotowane scenariusze wywiadów. Przedstawioną listę pytań badacz mógł poszerzać o dodatkowe zagadnienia, związane z kwestiami poruszonymi przez rozmówców. Dla skuteczniejszej analizy wyników przyjęto jednak, że są pytania, które wszyscy badacze powinni zadać podczas wywiadów. Wywiad składał się z dwóch części. Pierwsza – wprowadzająca, podczas której badacze przedstawiali siebie, cele i ogólnie istotę badania wraz ze wskazaniem, jak uzyskane dane zostaną wykorzystane. Każdą osobę, z którą przeprowadzono wywiad, spytano uprzednio o możliwość nagrania, podkreślając, że nagranie służy wyłącznie celom badawczym i będzie odtwarzane tylko przez badaczy. Wprowadzenie to, z perspektywy *action research*, miało bardzo duże znaczenie, ponieważ wybrane osoby, z którymi prowadzono wywiady mogły być zapraszane do kolejnych etapów badania lub do wspólnych prac w fazie przygotowania do wdrożenia. Jeśli chodzi o pracowników PIORiN, współpraca ta mogła się już odbywać na etapie warsztatów z zespołem badawczym (faza A projektu FITOEXPORT). W przypadku usługobiorców nie wykluczono możliwości zapraszania ich na wybrane warsztaty, na których modelowane będą konkretne

projekty pilotażowe. Dobra, otwarta relacja nie tylko zwiększała prawdopodobieństwo uzyskania wartościowych informacji na etapie diagnozy organizacyjnej, lecz także budowała zaufanie na etapie projektowania zmian organizacyjnych.

Druga część właściwa wywiadu oparta została na przygotowanym scenariuszu. Czas trwania wywiadów z pracownikami PIORiN planowany jest na około 1,5–2 godziny, a z usługobiorcami – około 1 godziny. W celu uzyskania jak najszerszej wiedzy zachęcano rozmówców do rozszerzania i pogłębiania niektórych wątków. Wielokrotnie wykraczały one poza wyznaczony wcześniej scenariusz. Tym samym na bieżąco weryfikowane były pewne założenia poznawcze, które pojawiają się zawsze, gdy pierwszym etapem pracy badawczej jest analiza literatury.

Osoby badane wybrano zgodnie z założeniami strategii maksymalnej zmienności (Miles, Huberman 2000). W planowaniu procesu badawczego wykorzystano elementy teorii ugruntowanej (Konecki 2000). Dane gromadzone były systematycznie według planu ustalonego przez kierownika projektu po stronie Uniwersytetu Warszawskiego. Hipotezy i dalsze rekomendacje działań sukcesywnie pojawiały się w trakcie zbierania materiału empirycznego. Przyjęto perspektywę interpretacyjną, koncentrując się przede wszystkim na wyjaśnieniu i zrozumieniu badanej grupy (Burrell, Morgan 1979). Na bieżąco były prowadzone transkrypcje wywiadów, ich odczytywanie oraz wstępne wyłanianie i kodowanie kategorii (Kumar 2011). W kodowaniu brało udział 4 członków zespołu. Następnie przeprowadzono analizę kodów i pogrupowano je w kategorie, które posłużyły jako materiał do formułowania rekomendacji oraz pogłębiania badania wybranych wątków przez warsztaty z zespołem ds. innowacji, analitykę danych organizacyjnych oraz badanie ilościowe.

4.2.2. Analizy literaturowe

Analizy literaturowe zostały zaplanowane jako równoległy proces badawczy. Jednak ich pierwsza faza rozpoczęła się, zanim przystąpiono do wywiadów. W początkowych etapach projektu służyły one głównie do budowy kwestionariuszy do badań terenowych. W późniejszych etapach projektu służyły jako inspiracja do pogłębiania wybranych wątków oraz wypracowania kierunkowych rozwiązań modelu idealnego. W dalszych etapach sięgano do literatury w przypadku pojawiania się luk w zakresie posiadanej wiedzy i możliwości jej interpretacji. Zakres prowadzonych analiz literaturowych koncentrował się wokół dorobku teorii i praktyki z dziedziny organizacji uczących się, zarządzania publicznego, zarządzania zmianą. Ustrukturyzowane wyniki przeprowadzonego badania wykorzystane zostały do zbudowania podstaw „dydaktycznych" dla pracowników PIORiN na etapie warsztatów z zespołem ds. innowacji. Stanowiły też podstawę wszelkich dyskusji na etapie fazy wdrożeniowej.

4.2.3. Analizy prawne

Podobnie jak w przypadku analiz literaturowych analizy prawne mogły zostać zrealizowane jako równoległy proces badawczy do badań terenowych. Przeprowadzono analitykę zarówno prawa krajowego i międzynarodowego regulującego funkcjonowanie inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa, jak i możliwych praktyk w handlu międzynarodowym. Czynnikiem utrudniającym ten proces były zmiany prawa, do jakich doszło w trakcie realizacji projektu badawczego. Wpłynęły one poważnie na praktykę działania PIORiN, wprowadzając w pierwszym okresie znaczną niepewność. Wiązała się ona przede wszystkim z brakiem krajowych aktów wykonawczych do przyjętego prawa. W przypadku organizacji zorganizowanych według modelu biurokratycznego tego rodzaju niepewność jest szczególnie dotkliwa.

4.2.4. Warsztaty

Warsztaty z zespołem ds. innowacji stanowiły integralną część metodyki *action research*. Były bezpośrednim odniesieniem do postulatu, by prace realizowane na bazie AR zawierały w sobie komponent reedukacji. Warsztaty musiały się odbyć już po przeprowadzonych badaniach terenowych oraz analizie prawnej – im większy był bowiem zakres wiedzy badaczy na temat PIORiN, tym bardziej mogła być pogłębiona dyskusja na temat problemów organizacyjnych, przyczyn ich występowania oraz kierunków rozwiązań. Warsztaty zostały przeprowadzone latem 2020 roku. Odbyły się 3 spotkania. Ze względu na pandemię bezpośredni kontakt musiał zostać zastąpiony zdalnym, który zorganizowano w formie telekonferencji na platformie Zoom. Każde spotkanie trwało 90 minut i zakończone było zadaniem indywidualnym, które uczestnicy mieli wykonać przed kolejnym warsztatem. Refleksja, której każdy z uczestników musiał dokonać we własnym zakresie, dotyczyła modelu idealnego funkcjonowania PIORiN. Celem warsztatów, obok przekazywania wiedzy czy doskonalenia zawodowego jest zazwyczaj również aktywizacja uczestników, wytworzenie gotowości do zmian czy integracja w ramach grupy. Zmiana formuły warsztatów na zdalną budziła obawy, że wszystkie te cele nie będą mogły być w pełni osiągnięte. Jednak, jak się później okazało, dały one bardzo wartościowy materiał badawczy, a także odegrały pozytywną rolę w przygotowaniu organizacji i jej członków do zmian. Pełniejszy opis warsztatów i wnioski z nich płynące przedstawiono w dalszej części książki.

4.2.5. Analityka danych organizacyjnych

Gromadzenie danych organizacyjnych, od pewnego momentu, realizowane było równolegle do wciąż jeszcze prowadzonych badań terenowych. Po zakończeniu badań terenowych i przeprowadzeniu warsztatów wybrane hipotezy badawcze zostały skonfrontowane z danymi organizacyjnymi. Pozyskiwane one były przez pracowników GIORiN przy aktywnym udziale wszystkich WIORiN. Dla lepszego naświetlenia analizowanych zjawisk uzupełnione zostały one o dane rynkowe, dzięki czemu można było znaleźć pewien punkt odniesienia i przeprowadzić obiektywną ocenę wybranych problemów.

4.2.6. Badanie ilościowe

Punktem startowym do realizacji badania ilościowego było opracowanie wstępnych wyników z badań terenowych. Stanowiły one bowiem podstawę dla budowy kwestionariusza ankiety. Badanie miało zostać przeprowadzone wśród usługobiorców. Zdecydowano, że ankieta będzie wypełniana samodzielnie przez respondentów. Zaletą tej metody jest stosunkowo niski koszt i wysokie poczucie anonimowości, które może zwiększyć jakość uzyskanych wyników. Do wad należy ryzyko uzyskania niewielkiej liczby zwrotów (Hensel, 2011).

Pierwszym etapem było wybranie obszarów, które interesowały zespół badaczy. Następnie, na podstawie wyodrębnionych kodów i powstałych wniosków z badań jakościowych, zespół sformułował pytania oraz możliwe odpowiedzi. Prace odbywały się w podzespołach, aby ostatecznie wspólnie uzgodnić prawidłową wersję kwestionariusza. W ramach procesu badawczego zaplanowano pre-test oraz pilotaż ankiety, zanim została ona skierowana do docelowej grupy respondentów.

Pre-test przeprowadzono na 15 osobach, które wypełniając arkusz w obecności ankieterów lub zdalnie, dawały uwagi dotyczące pytań oraz odpowiedzi. Po zebraniu wszystkich uwag od wypełniających naniesiono poprawki w pytaniach, które były niezrozumiałe lub miały błędy gramatyczne. Po wprowadzeniu należytych poprawek i zaakceptowaniu przez członków zespołu ostatecznej wersji kwestionariusza podjęto decyzję o przeprowadzeniu pilotażu ankiety. Pilotaż realizowano dwutorowo, by zmaksymalizować prawdopodobieństwo uzyskania zwrotu: i) wykorzystując część adresów z bazy adresów mailowych usługobiorców będącej w posiadaniu w PIORiN oraz ii) przez zlecenie skierowania ankiety do pilotażu wszystkich 16 WIORiN.

Przeprowadzenie badania ilościowego pierwotnie miało zostać realizowane przez firmę zewnętrzną, jednak ze względu na konieczność organizacji postępowania przetargowego na UW w warunkach pandemii, kiedy administracja działała w trybie rotacyjnym, zdecydowano o rezygnacji z podwykonawstwa. Wska-

zane obiektywne przesłanki sprawiły, że na czas zakończenia fazy badawczej nie udało się uzyskać wyników badania ilościowego. Wiedza, którą uzyskał zespół badawczy w trakcie wywiadów z usługobiorcami nie została więc w pierwszej fazie badań „utwardzona" odpowiednimi statystykami.

4.2.7. Benchmarking

Od początku projektu, równolegle do prowadzonych pozostałych badań, członkowie zespołu UW poszukiwali najlepszych wzorców, które mogłyby posłużyć jako płaszczyzna do dyskusji na temat potencjalnych nowych rozwiązań organizacyjnych w PIORiN. Istotą benchmarkingu jest poszukiwanie najlepszych w swojej klasie rozwiązań organizacyjnych. Obiektem benchmarkingu nie muszą być przedsiębiorstwa lub organizacje działające na tym samym rynku. Ważna jest natomiast zbieżność pewnych cech na poziomie struktur, zadań obsługiwanych klientów itp. Zaobserwowanych rozwiązań zwykle się nie kopiuje; stanowią one inspirację, pewne modelowe rozwiązanie, które następnie należy poddać adaptacji. Od początku projektu zakładało się, że naturalnym obiektem benchmarkingu będą zarówno najlepsze pod pewnymi względami inspekcje wojewódzkie (benchmarking wewnętrzny), jak i inspekcje fitosanitarne z innych krajów. Ważne było jednak, by z góry nie zawężać analizowanej grupy organizacji, dlatego też było możliwe, że w trakcie badania uwzględnione zostaną np. inne organy administracji publicznej niekonieczne związane z sektorem rolnym. Benchmarking, jako uniwersalna metoda stosowana w badaniach zarówno podstawowych, jak i stosowanych, został zaplanowany na fazę badawczą i wdrożeniową. Zbieranie informacji w organizacjach – wzorcach – powinno odbywać się za ich zgodą i – co byłoby optymalne – przy ich pomocy. Takie postępowanie planowała też grupa badawcza. Obok analizy rozwiązań stosowanych i projektowanych w inspekcjach wojewódzkich planowano wizyty w kilku zagranicznych inspekcjach i przeprowadzenie tam obserwacji oraz wywiadów z pracownikami i wybranymi interesariuszami. Wizyty miały być poprzedzone analizą dokumentacji organizacyjnej pochodzącej z analizowanych inspekcji. Wyjazdy miały służyć zebraniu najbardziej wartościowego materiału o funkcjonowaniu zagranicznych inspekcji fitosanitarnych i – w dalszej kolejności – wdrożeniu najlepszych praktyk stosowanych za granicą. W toku prac zespołu badawczego ustalono kryteria, które miały posłużyć do wyboru krajów – wzorców:

1. Wysoka sprawność instytucjonalna – preferowane były kraje znane z wysokiej sprawności swoich instytucji, w tym dobrze działającej administracji publicznej.
2. Podobieństwo prawne – preferowano kraje należące do Unii Europejskiej, a więc takie, których inspekcje fitosanitarne w swoim działaniu bazują na podobnych uwarunkowaniach prawnych co Inspekcja w Polsce.

3. Wysoki poziom eksportu kraju. To kryterium uznawano za bardzo ważne, gdyż zakładano, iż wysoki poziom eksportu sprzyja wytwarzaniu wzorców działania promujących jakość i szybkość, czyli podstawowe kryteria oceny działalności instytucji zajmującej się kontrolą fitosanitarną.
4. Nie bez znaczenia (choć nie było to kryterium pierwszorzędne) była możliwość bezpośredniego komunikowania się w trakcie wizyt w instytucjach – wzorcach. Członkowie zespołu badawczego chcieli uniknąć rozmowy przy pomocy tłumacza, a biegle władali jedynie najpowszechniej używanymi językami europejskimi.

W wyniku zastosowania powyższych kryteriów wybrano kilka krajów, które w pełni spełniały oczekiwania grupy badawczej, a ich inspekcje wydawały się odpowiednimi wzorcami dla PIORiN. Dzięki zaangażowaniu kierownictwa PIORiN nawiązano z nimi kontakty i większość z nich wyraziła zgodę na uczestnictwo w procesie benchmarkingu i wizytę badaczy z Polski. Wybuch pandemii COVID-19 uniemożliwił realizację tych planów. Wizytowanie zagranicznych inspekcji stało się niemożliwe, a zdobycie pożądanych informacji za pomocą komunikacji zdalnej uznano za niewykonalne. W trakcie badań planowano bowiem również nieformalne rozmowy z usługobiorcami zagranicznych inspekcji, obserwację procesów realizacji zadań przez inspektorów, analizę stosowanego wyposażenia oraz obserwację funkcjonowania zintegrowanych kontroli fitosanitarnych i odpraw granicznych. Brak możliwości nieformalnej rozmowy i naocznej obserwacji uznano za czynnik decydujący o rezygnacji z wyjazdów studyjnych. Nie zrezygnowano jednak całkowicie z benchmarkingu, lecz zmieniono jego formułę. Zdecydowano, by przeprowadzić sondaż za pomocą ankiety. Stworzono rozbudowany arkusz, który pozwoli zdiagnozować skłonność do uczenia się organizacji na różnych poziomach organizacyjnych. Umożliwi też porównanie inspekcji w różnych krajach i wskaże obszary potencjalnych zmian. Wydaje się, iż zmodyfikowana z powodu pandemii metoda pozyskania danych benchmarkingowych da równie interesujące, albo nawet szersze informacje do porównań niż wersja pierwotna. Niemożliwy jest jednak do zrealizowania ważny aspekt związany z obserwacjami i nieformalnym pozyskiwaniem informacji. Ponadto cały ten proces uległ opóźnieniu w stosunku do pierwotnych zamierzeń. Dostosowania, które należało wprowadzić w projekcie w reakcji na pandemię zostały szerzej opisane poniżej.

4.3. COVID-19 i jego następstwa w procesie badawczym i projektowym

Projekt FITOEXPORT sam w sobie był wyzwaniem. W jego ramach konieczne bowiem było przeprowadzenie analizy, czyli uchwycenie stanu obecnego (AS-IS) Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, czyli dużej organizacji, o dość skomplikowanej strukturze. Co więcej, podlegała ona znacznym przeobrażeniom w trakcie trwania samego projektu. Z perspektywy organizacyjnej warto wymienić centralizację laboratoriów badawczych, które wcześniej pozostawały podległe wybranym WIORiN-om (z wyjątkiem Centralnego Laboratorium). W warstwie operacyjnej największe zmiany wiązały się ze wspomnianą zmianą przepisów unijnych związanych z przyznawaniem paszportów wprowadzonych w 2019 roku.

Rewolucją natomiast, zarówno dla zespołu badawczego, jak i PIORiN, było wprowadzenie narodowej izolacji (*lockdown*) wywołanej pandemią wirusa SARS-CoV-2. Coś, co przynajmniej z praktycznego punktu widzenia wydawało się mało prawdopodobne, stało się faktem – administracja państwowa zaczęła funkcjonować jak organizacja rozproszona przestrzennie. Teoretycznie praca zdalna uzupełniana o rotacyjne dyżury pracowników w organizacjach miała zapewnić bieżące funkcjonowanie na relatywnie niezmienionym poziomie w administracji publicznej. W praktyce można było zaobserwować, co zresztą w pełni zrozumiałe, znaczne wydłużenie procesów decyzyjnych, które nie pozostały bez wpływu na realizację zaplanowanych prac. Wpływ pandemii nie ograniczył się jednak jedynie do kwestii harmonogramu.

Na mocy Zarządzenia Rektora UW z 10 marca 2020 r. w sprawie zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa COVID-19 wśród społeczności UW (oraz kolejnych podtrzymujących konieczność pracy zdalnej dla pracowników naukowo-dydaktycznych) plany zespołu badawczego Uniwersytetu Warszawskiego musiały zostać znacząco zmodyfikowane.

Do najważniejszych zmian, które wpłynęły na projekt należy zaliczyć:

1. **Opóźnienia w realizacji większości zadań.** Wynikały przede wszystkim z:
   - **Konieczności realizacji wszystkich standardowych zadań** przez członków zespołu projektowego UW. Ze względu na pandemię wszystkie wykonywane dotąd stacjonarnie prace musiały być prowadzone w trybie zdalnym. Oznaczało to konieczność nauczenia się funkcjonowania w nowych pandemicznych warunkach, co niekorzystnie wpłynęło na dostępność poszczególnych członków zespołu projektowego do zadań w projekcie. Jak się okazało, praca zdalna była znacznie bardziej absorbująca i czasochłonna niż wykonywanie obowiązków w dotychczasowym, stacjonarnym trybie.

- **Wydłużonego czasu reakcji ze strony administracji (zarówno Uniwersytetu Warszawskiego, jak i partnerów projektu)** – rotacyjny system prac, uwzględniający również aspekt pracy zdalnej, nie zneutralizował wpływu pandemii na tempo prac. Lider projektu (analizowana organizacja) stanął wobec podobnych problemów co zespół badawczy z UW. Dodatkową wartością dodaną z projektu, którą przewidywano, była weryfikacja, jak sprawnie Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa może gromadzić i przetwarzać wybrane podstawowe dane służące do analityki zarządczej. Ze względu jednak na ograniczone kadry obecne w siedzibie organizacji i nieraz brak zdalnego dostępu do baz danych, proces pozyskiwania i przetwarzania danych znacząco się wydłużył i nie można go uznać za w pełni miarodajny.
- **Ograniczonej dostępności osób ze strony zespołu badawczego Uniwersytetu Warszawskiego** – wykonywanie codziennych, w tym również rodzinnych obowiązków przez członków zespołu wiązało się ze znacznie większym wysiłkiem i napotykało liczne, nieznane dotąd trudności. Znalazło to odzwierciedlenie w bardziej czasochłonnym etapie planowania wywiadów lub spotkań zespołu projektowego (zdalnych).

2. Modyfikacje metodyki prac:
   - **Wywiady** – w projekcie zaplanowano przeprowadzenie łącznie 50 wywiadów. Były one jednym z elementów poznania i oceny sposobu zorganizowania PIORiN. Zaplanowano łącznie 30 wywiadów wśród pracowników PIORiN oraz 20 wśród usługobiorców korzystających z usług PIORiN lub podlegających jej kontroli. Przed pandemią udało się zrealizować wszystkie z zaplanowanych wywiadów w PIORiN. Badanie wśród usługobiorców napotkało natomiast niewielkie opóźnienie ze względu na konieczność zmiany próby doboru usługobiorców (wynikała ona z bieżących wniosków z prowadzonego badania). Niestety tego opóźnienia nie udało się już nadrobić, a wygenerowane zostało kolejne, wynikające z konieczności substytucji rozmów prowadzonych zwykle w siedzibie usługobiorców telekonferencjami. Konieczne było zatem alternatywne zaplanowanie wywiadów, przetestowanie nowych form połączeń. Sam proces umawiania na wywiady również się wydłużył – był on naturalną konsekwencją zdalnego charakteru kontaktu. Niektórzy usługobiorcy mieli ograniczone możliwości prowadzenia telekonferencji (ze względu na umiejętności techniczne lub dostęp do internetu), inni, wśród których wywiady były prowadzone w formie rozmowy telefonicznej, mieli niekiedy ograniczony zasięg, przez co jakość połączeń była bardzo słaba lub wręcz uniemożliwiała przeprowadzenie wywiadu. Należy jednak dodać, że wywiady przeprowadzone zdalnie były bardzo udane i dostarczyły wielu wartościowych informacji.

Nie dawały jednak możliwości pełnej obserwacji rozmówcy, analizowania jego postawy i komunikacji niewerbalnej.

- **Badanie ilościowe** – zostało zaplanowane wśród usługobiorców. Niezbędnym wkładem merytorycznym do jego realizacji miały być wnioski z wywiadów przeprowadzonych wśród pracowników PIORiN oraz usługobiorców. Ze względu na opóźnienia w prowadzeniu wywiadów z usługobiorcami przesunięciu musiało ulec również badanie ilościowe, w tym budowa kwestionariusza ankiety. Dzięki zmianom zaproponowanym jeszcze przed wybuchem pandemii w Polsce, które zaakceptował finansujący projekt NCBiR, udało się zaoszczędzić nieco czasu na preteście i pilotażu ankiety, które zostały przeprowadzone przez zespół UW (zrezygnowano z podwykonawstwa). Kolejną jednak kwestią, która wygenerowała opóźnienia była zmiana, bez której najprawdopodobniej nie udałoby się w ogóle przeprowadzić badania ilościowego w założonym harmonogramie. Była to konieczność organizacji postępowania przetargowego dla wyłonienia podwykonawcy do badania ilościowego (organizowanego przez centralę UW), która przy zdalnym charakterze pracy administracji Uniwersytetu Warszawskiego generowała zbyt duże ryzyko dla realizacji tego badania w zakładanym terminie. Dlatego zdecydowano się przeprowadzić badanie własnymi zasobami (UW i PIORiN), korzystając z dostępnej w PIORiN bazy adresów e-mailowych usługobiorców. W trakcie badań okazało się, że jest stosunkowo niewielkie zainteresowanie wypełnianiem ankiet przez respondentów, co dodatkowo spowolniło ten element projektu. W efekcie splotu tych niekorzystnych czynników raport z wyników badań ilościowych usługobiorców przeniesiono na kolejną fazę projektu.
- **Warsztaty** – obok wywiadów prowadzonych w badanej organizacji stanowią integralną część przyjętej metodyki *action research*. Zakłada ona, że członkowie danej społeczności najlepiej rozumieją zasady jej funkcjonowania i stanowią zarazem główne źródło wiedzy o niej. Dlatego bezpośredni kontakt z pracownikami PIORiN miał fundamentalne znaczenie dla prac prowadzonych przez zespół UW. Warsztaty z zespołem ds. innowacji miały na celu:
  - pogłębienie pozostałych analiz (w razie potrzeby),
  - dyskusję na temat kierunków najbardziej potrzebnych zmian,
  - przekazanie wiedzy eksperckiej do badanej organizacji (jeden z korzystnych efektów stosowania metody *action research*),
  - zbudowanie zespołu liderów, którzy w fazie wdrożeniowej wspieraliby opracowanie konkretnych rozwiązań lub koordynowaliby pilotażowe projekty.
- **Wyjazdy studyjne** – w fazie przygotowania do wdrożenia pierwotnie zaplanowano wyjazdy do krajów europejskich celem odwiedzenia wybranych inspek-

cji fitosanitarnych. Nawiązanie bliskich kontaktów oraz bezpośrednia obserwacja wybranych elementów pracy zagranicznych odpowiedników PIORiN miały w założeniu dostarczyć dodatkowy, pogłębiony materiał, który mógłby się stać inspiracją zarówno do prac nad strategią, jak i projektowaniem rozwiązań organizacyjnych w ramach projektu FITOEXPORT, a także stanowić punkt odniesienia dla dyskusji nad organizacją w kolejnych latach. Ze względu na kolejne fale pandemii stało się oczywiste, że w założonym terminie realizacji projektu wyjazdy te będą mało prawdopodobne. Zdecydowano się je zastąpić badaniem ankietowym, którego przeprowadzenie zaplanowano w PIORiN (dla możliwości porównania wyników) oraz w inspekcjach, które wyraziły na to zgodę (Dania, Holandia, Francja, Niemcy, Wielka Brytania). Głównymi zmiennymi, na których zostało oparte to badanie było organizacyjne uczenie się, zdolności absorpcyjne oraz adaptacji. Dzięki nim możliwa miała się stać identyfikacja kluczowych czynników, które ułatwiają dostosowanie się organizacji (administracji publicznej) do zmiennych warunków otoczenia, przyswajanie i tworzenie innowacyjnych rozwiązań oraz sprzyjają ciągłemu podnoszeniu efektywności pracy.

Wszystkie wymienione czynniki miały znaczący wpływ na obciążenie pracy całego zespołu UW. W tym czasie konieczne było zrealizowanie wielu dodatkowych prac polegających na zaprojektowaniu i zaplanowaniu działań na nowo, a także weryfikacji możliwości ich realizacji. Wymagało to poświęcenia znacznie więcej czasu na koordynację wszystkich działań. Dodatkowo wszczęto procedurę kontroli finansowej projektu, która wiązała się z licznymi konsultacjami z pracującymi w rotacyjnym trybie pracownikami zajmującymi się obsługą administracyjno-finansową. Jak widać, pandemia nie wpłynęła hamująco na typowe dla biurokracji działania kontrolne opisane w rozdziale II tej książki. Wszyscy uczestnicy tego projektu (PIORiN, UW, NCBiR) są klasycznymi organizacjami zbudowanymi na sposób weberowski i podlegają działaniom tych samych dysfunkcjonalnych mechanizmów, charakterystycznych dla organizacji biurokratycznych.

Efekt wszystkich działań zapobiegawczych można jednak podsumować pozytywnie. Zakładane analizy powstały – choć niektóre z pewnym opóźnieniem względem pierwotnych założeń. Dzięki zgodzie NCBiR na przesunięcie kamienia milowego, jakim był raport cząstkowy z badań benchmarkingowych na fazę wdrożeniową, zaoszczędzono nieco czasu, który mógł być poświęcony na osiągnięcie kluczowych dla powodzenia projektu efektów.

Obok opisanych problemów pandemia zmusiła jednak wszystkich uczestników projektu, w tym analizowaną organizację, do większej elastyczności i podjęcia takich działań, jakie nie zostałyby podjęte w normalnej sytuacji. Paradoksalnie pandemię można uznać za kolejny czynnik, który nadał organizacji określoną dynamikę i zmusił do podjęcia zmian.

Rozdział V

PIORiN – organizacja ucząca się?

PIORiN, podobnie jak większość jednostek administracji publicznej, jest organizacją chronicznie niedofinansowaną. W obliczu kryzysu finansów publicznych wywołanego pandemią wirusa SARS-CoV-2 nie należy spodziewać się znaczącego zwiększenia poziomu finansowania. Nie można wykluczyć nawet pewnych cięć w kolejnych latach. Tymczasem, mając na uwadze obecny stan finansowania Inspekcji, należy stwierdzić, że po prostu nie ma przestrzeni do oszczędności w tej organizacji. Szczególnie ważne w tym kontekście jest więc wdrożenie rozwiązań organizacji uczącej się, które pozwoliłyby na lepsze wykorzystanie posiadanych środków i uwolnienie potencjału, który już drzemie w organizacji. W efekcie analizy materiału zgromadzonego w trakcie wywiadów i analizy dokumentacji organizacyjnej uznano, że przedmiotem rozważań w dalszych etapach zmian mogą być następujące kwestie:

- Doinwestowanie kadr, zarówno w wymiarze płacowym, jak i szkoleniowym. Płace w Inspekcji są, w zależności od szczebla, niskie lub bardzo niskie. W dalszej perspektywie należy dążyć do wzrostu wynagrodzeń, gdyż płace w instytucji nie są konkurencyjne wobec otoczenia rynkowego i innych jednostek administracji. Niewystarczające są również inwestycje w doskonalenie i rozwój kadr.
- Zainicjowanie działań zmierzających do budowy systemów motywacyjnych. Badania pozwoliły zorientować się, iż istniejący system płac niewystarczająco motywuje pracowników. Są oni przywiązani do instytucji, kieruje nimi poczucie misji, satysfakcję sprawia brak monotonii i zróżnicowanie zadań. Jednak system płac oceniany jest bardzo krytycznie – pracownicy uznają, że jest on mało motywujący, zniechęca do awansu zawodowego lub wręcz zachęca do poszukiwania pracy poza organizacją.
- Doinwestowanie infrastruktury, zwłaszcza informatycznej i parku maszynowego. W organizacji brakuje jednolitego nowoczesnego i przyjaznego dla użytkowników systemu informatycznego. Systemy stosowane w różnych częściach organizacji nierzadko nie są w stanie ze sobą współpracować, a posiadane urządzenia również często wymagają ujednolicenia i unowocześnienia. Rozwiązanie tych problemów nie będzie proste również z powodu decentra-

lizacji finansowania Inspekcji. Jest ona organizacją zdecentralizowaną i jako organ administracji zespolonej jej części (WIORiN) są finansowane przez poszczególnych wojewodów.
- Zainicjowanie prac analitycznych na poziomie kadry kierowniczej PIORiN, które pobudziłyby pracowników wybranych obszarów funkcjonalnych do przedstawienia alternatywnych metod funkcjonowania inspekcji, które umożliwiłyby zwiększenie efektywności jej działania. Pomocne w tych pracach mogą okazać się wyniki badań benchmarkingowych inspekcji fitosanitarnych z innych krajów.

5.1. Cele, zadania i zasady działania organizacji

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa powstała w 2002 r. z połączenia Inspekcji Ochrony Roślin i Inspekcji Nasiennej. Tradycje polskiego nasiennictwa są jednak znacznie bogatsze. Już w 1889 r., z inicjatywy profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego Maksymiliana Nowickiego, na podstawie uchwały Sejmu Krajowego, Wydział Krajowy w Galicji zainicjował działania mające na celu stwierdzanie stanu zdrowotności pól, rejestrację i zwalczanie szkodników oraz prowadzenie badań naukowych chorób i szkodników roślin uprawnych. Na początku XX w. powstawały kolejne ośrodki naukowo-badawcze specjalizujące się w badaniu i ochronie roślin m.in. w Warszawie, Krakowie, Puławach i Bydgoszczy. Od momentu uzyskania niepodległości zaczęto tworzyć całą sieć placówek zajmujących się ochroną upraw rolnych. Również w tym czasie pojawiło pierwsze prawodawstwo odnoszące się do ochrony upraw. Również w okresie powojennym kontynuowano działania z zakresu wzmacniania i rozbudowy jednostek zajmujących się ochroną roślin i nasiennictwem. Wysokie rozdrobnienie rolnictwa i niska kultura rolna na przeważającej części kraju podnosiły rangę działań kontrolnych i edukacyjnych prowadzonych przez ówczesne instytucje.

Do zadań realizowanych w ramach ochrony roślin i nawozów należą w szczególności[1]:
- kontrola podmiotów prowadzących produkcję środków ochrony roślin w zakresie spełnienia wymagań określonych w międzynarodowych i krajowych przepisach o środkach ochrony roślin;
- upoważnianie podmiotów do prowadzenia badań skuteczności działania środków ochrony roślin oraz kontrola w zakresie spełniania wymagań dobrej praktyki doświadczalnej;

[1] http://PIORiN.gov.pl/o-inspekcji/zadania-realizowane-przez-inspekcje,1.html (dostęp: 04.07.2021).

- wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej w zakresie wprowadzania do obrotu lub konfekcjonowania środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie;
- kontrola importu, składowania i przemieszczania środków ochrony roślin;
- kontrola opakowań środków ochrony roślin znajdujących się w obrocie;
- kontrola składu lub właściwości fizycznych, lub właściwości chemicznych środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu;
- kontrola wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin;
- kontrola reklamy środków ochrony roślin;
- kontrola stosowania środków ochrony roślin, w tym pobieranie próbek do badania pozostałości środków ochrony roślin;
- wykonywanie działań związanych z systemem wczesnego ostrzegania o produktach niebezpiecznych i środkach żywienia zwierząt RASFF;
- wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności w zakresie potwierdzania sprawności technicznej sprzętu przeznaczonego do stosowania środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie;
- upoważnianie podmiotów do prowadzenia działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin, kontrola zgodności działalności tych podmiotów z przepisami dotyczącymi integrowanej produkcji roślin oraz wykonywanie działalności w zakresie certyfikacji w integrowanej produkcji roślin;
- wykonywanie obowiązków organu prowadzącego rejestr działalności w zakresie prowadzenia szkoleń w zakresie środków ochrony roślin, w tym kontrola podmiotów prowadzących działalność w tym obszarze;
- monitorowanie zużycia środków ochrony roślin;
- kontrola wprowadzania do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE" oraz środków wspomagających uprawę roślin;
- kontrola konfekcjonowania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE" oraz środków wspomagających uprawę roślin;
- kontrola znakowania i pakowania nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE" oraz środków wspomagających uprawę roślin;
- pobieranie próbek nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE" oraz środków wspomagających uprawę roślin do badań laboratoryjnych;
- prowadzenie oceny zgodności nawozów i środków wspomagających uprawę roślin w rozumieniu przepisów rozporządzenia UE nr 2019/515 w sprawie wzajemnego uznawania towarów;
- wykonywanie działań Inspekcji związanych z system wymiany informacji dot. nadzoru rynku.

Spektrum działań Inspekcji jest bardzo szerokie. Wynika to nie tylko z połączonego zakresu obowiązków instytucji zajmujących ochroną roślin i nasiennictwem, ale również z samej istoty realizowanych zadań. Łączą one w sobie działalność bezpośrednio administracyjną, kontrolną, analityczną i doradczą. Tryb pracy obejmuje działania biurowe oraz prowadzone bezpośrednio w terenie.

Obecnie PIORiN jest organem administracji rządowej zespolonej. Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Roślin i Nasiennictwa są powoływani przez wojewodów, poszczególne WIORiN dysponują również własnymi budżetami, które w praktyce są dość mocno zróżnicowane. Z tego powodu poszczególne WIORiN różnią się poziomem wynagrodzeń, strukturą organizacyjną, procesami pracy czy poziomem wyposażenia technicznego. Generalny Inspektor pełni w stosunku do Wojewódzkich Inspektorów funkcje koordynacyjne i nadzorcze. Mimo że w celu usprawnienia i ujednolicenia działań Inspekcji może wydawać im wiążące wytyczne i polecenia, nie występuje tu jednak klasyczny stosunek zależności służbowej. Centralizacji organizacji nie sprzyja nie tylko specyficzny sposób zorganizowania związany z przynależnością do administracji zespolonej, ale również struktura zbudowana na bazie kryterium geograficznego i przestrzennego – inspekcje i oddziały są rozproszone w miarę równomiernie na terenie całej Polski.

5.2. Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania działalności – analityka danych organizacyjnych

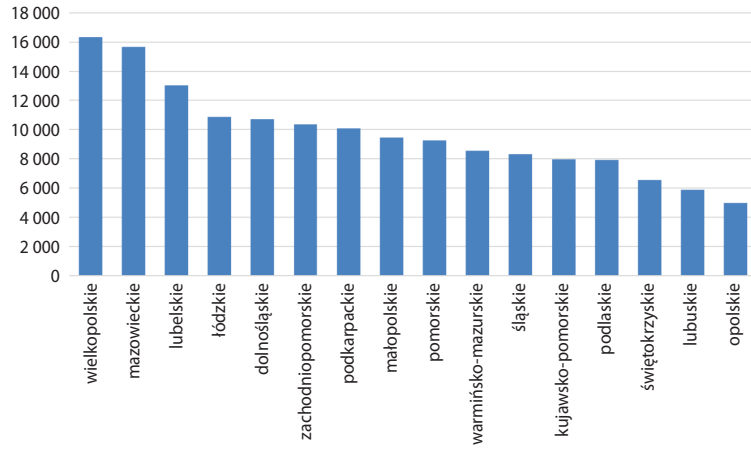
5.2.1. Budżety WIORiN

W niniejszym podrozdziale przeprowadzono analizy wybranych zagadnień, które pojawiały się najczęściej w poszczególnych etapach badania PIORiN. Jeśli chodzi o badania terenowe, jednym z częściej podejmowanych problemów zgłaszanych zarówno przez kadrę GIORiN, Wojewódzkich Inspektoratów, ale także nawet samych usługobiorców, była wspomniana kwestia niedofinansowania Inspekcji. Problem ten był również podejmowany w trakcie warsztatów z zespołem badawczym. Dlatego też zwrócono się do GIORiN z prośbą o szereg danych organizacyjnych, które następnie zostały uzupełnione o dane rynkowe i poddane analityce.

W pierwszej kolejności analizie zostały poddane budżety poszczególnych WIORiN, by sprawdzić ich zróżnicowanie. Jak wcześniej wspomniano, PIORiN funkcjonuje w ramach administracji zespolonej, w związku z czym budżet na poszczególne WIORiN-y nie jest rozdzielany centralnie przez Głównego Inspektora. Podlega on danemu wojewodzie, który rozdziela środki w ramach limitu wyznaczonego przez ministra finansów oraz zgodnie z wytycznymi do kalkulacji wydatków i wskaźnikami makroekonomicznymi. Dlatego też powstało pyta-

nie, czy budżety poszczególnych WIORiN idealnie odpowiadają ich potrzebom i wyzwaniom, przed jakimi stoją, zarówno z perspektywy bezpieczeństwa żywności, jak i handlu międzynarodowego towarami roślinnymi. Jak się okazało, nie ma jednego algorytmu, który pozwalałby taki budżet ustalić, i za pomocą którego można by oszacować adekwatność finansowania w stosunku do potrzeb. Budżety poszczególnych Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Roślin i Nasiennictwa za 2019 rok (w tysiącach PLN) ilustruje rysunek 5.1.

Rysunek 5.1. Budżety WIORiN za 2019 r. (w tys. PLN)



Źródło: dane GUS.

Jak wynika z rysunku 5.2, największymi budżetami za rok 2019 mogą się pochwalić województwa: wielkopolskie, mazowieckie i lubelskie. Nawet intuicyjnie nie powinno to stanowić zaskoczenia – te trzy województwa mają bowiem największą powierzchnię, a co za tym idzie – można prowadzić w nich najwięcej upraw. Płynie stąd konieczność przeznaczania większych środków do przeprowadzenia kontroli i innych działań prowadzonych przez PIORiN.

Wielkość nominalną budżetów poszczególnych WIORiN trudno jednak poddać interpretacji w oderwaniu od innych zmiennych. Ciężko bowiem określić, który wojewódzki inspektorat powinien mieć budżet niższy, a który wyższy. Trudno też określić, jaki poziom finansowania jest wystarczający (minimalny), by zrealizować ustawowe zadania PIORiN. Obecnie na te pytania niełatwo jest odpowiedzieć, ze względu na fakt, że o wysokości budżetów decydują wojewodowie, którzy skupiają się na budżetach województw, w których sprawują urząd. Wynikiem prac zespołu Uniwersytetu Warszawskiego były rekomendacje odnośnie do systemu wskaźników, które w przyszłości mogłyby zostać wykorzystane do walidacji finansowania poszczególnych WIORiN. Do niedawna takiego instrumentu nie

było, choć obecnie, zgodnie z zaleceniami zespołu badawczego, trwają prace nad ich opracowaniem. Tę kwestię muszą zatem przybliżyć inne zmienne. Tabela 5.1 ilustruje zróżnicowanie poszczególnych województw pod względem powierzchni województwa, użytków rolnych i średniej wielkości gospodarstwa rolnego.

Tabela 5.1. Powierzchnia województw, użytki rolne i średnia wielkość gospodarstw rolnych w 2019 roku

Województwo	Powierzchnia województwa w tys. ha	Użytki rolne ogółem w tys. ha	Średnia powierzchnia gospodarstw w 2019 w ha
Mazowieckie	3555,8	2148,2	8,75
Wielkopolskie	2982,7	1737,6	13,99
Lubelskie	2512,2	1413,3	7,93
Warmińsko-Mazurskie	2417,3	948,7	23,25
Zachodniopomorskie	2289,7	824,9	31,44
Podlaskie	2018,7	1072,7	12,51
Dolnośląskie	1994,7	855,1	17,1
Pomorskie	1832,2	750,8	19,58
Łódzkie	1821,9	995,2	7,92
Kujawsko-Pomorskie	1797,1	1097,6	16,43
Podkarpackie	1784,6	548,5	4,9
Małopolskie	1518,3	557,1	4,13
Lubuskie	1398,8	388,1	21,9
Śląskie	1233,3	371,9	8,02
Świętokrzyskie	1171,1	470,7	5,82
Opolskie	941,2	488,6	19,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Zgodnie z danymi zamieszczonymi w tabeli 5.1 niektóre z województw, o mniejszej powierzchni, mogą mieć większą powierzchnię użytków rolnych (np. województwa podlaskie lub kujawsko-pomorskie). Teoretycznie zatem zadań dla PIORiN może być w nich więcej aniżeli w województwach o większej powierzchni całkowitej.

Innym czynnikiem, który może wpływać na obłożenie pracą poszczególnych WIORiN jest średnia wielkość gospodarstwa rolnego. Jak podkreślali sami

pracownicy WIORiN, duże rozdrobnienie gospodarstw rolnych i zróżnicowanie prowadzonych na nich upraw na danym terenie sprawia, że liczba próbek, które należy pobrać do kontroli, może być tam większa aniżeli z monokulturowego gospodarstwa rolnego o bardzo dużej powierzchni. Cały proces może się zatem okazać bardziej czasochłonny. Tymczasem zarówno zróżnicowanie średniej wielkości gospodarstwa rolnego, jak i profilu produkcji rolnej w każdym z województw jest bardzo duże. Wynika to z czynników przyrodniczych, takich jak np. różna jakość gleb lub warunków klimatycznych, ale także z czynników antropogenicznych, jak np. kwestie związane z dopłatami dla rolnictwa lub podporządkowania się wytycznym Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Istotny jest również poziom kultury rolnej na danym terenie. Wielkość użytków rolnych mogłaby zatem być jednym, ale nie jedynym kryterium ustalania budżetów dla WIORiN.

Kwestia średniej powierzchni gospodarstwa w danym województwie jako czynnika wpływającego na obciążenie pracą powinna natomiast podlegać dalszym szczegółowym badaniom – eksperymentom – polegających na określeniu, która kontrola (średnio) wymaga więcej czasu od kontrolera. Prostym eksperymentem może być przykładowo porównanie czasochłonności prowadzenia badania dwóch gospodarstw o średniej powierzchni 5 ha oraz jednego o powierzchni 10 ha.

Kwestia czasu wykonywania działań kontrolnych powinna zostać również uzupełniona o typ upraw. Wówczas w zależności od struktury gospodarstw i upraw można by było określić przybliżoną kosztochłonność prac realizowanych przez dany WIORiN. Wyniki takich badań mogłyby się zatem przyczynić do sformułowania wielu ciekawych wniosków natury organizacyjnej i wspomóc efektywne planowanie kontroli i zasobów w poszczególnych WIORiN. Ze względu na przedstawioną powyżej specyfikę administracji zespolonej, takie decyzje w większości byłyby jednak domeną wojewódzkich inspektorów, którzy z różnych względów nie zawsze muszą być zainteresowani prowadzeniem takich działań.

Obecnie Inspekcja, w razie kumulacji prac na danym obszarze (np. przy wydawaniu świadectw fitosanitarnych) może przesuwać pracowników pomiędzy oddziałami, ale w obrębie danego WIORiN. Nie może jednak ich przesuwać pomiędzy województwami, nawet jeśli poszczególne oddziały byłyby zlokalizowane blisko siebie. To kolejny element, w którym funkcjonowanie w ramach administracji zespolonej zamiast ułatwiać pracę, znacząco ogranicza elastyczność działania Inspekcji.

Adekwatność finansowania poszczególnych WIORiN można próbować ocenić za pomocą wskaźnika przeliczającego budżet na 1 pracownika. Wówczas okazuje się, że jeśli chodzi o finansowanie, liderami nie są wcale największe województwa, jak mazowieckie, wielkopolskie lub lubelskie. Są nimi natomiast lubuskie, śląskie i świętokrzyskie. Pełne zestawienie budżetów WIORiN w przeliczeniu na 1 pracownika ilustruje tabela 5.2.

Tabela 5.2. Budżet WIORiN na 1 pracownika w 2019 roku

L.p.	Województwo	Budżet w tys. PLN	Zatrudnienie	Budżet na 1 pracownika (w tys. PLN)
1	Lubuskie	5 873,00	68	86,37
2	Zachodniopomorskie	10 364,00	126	82,25
3	Śląskie	8 333,00	102	81,70
4	Świętokrzyskie	6 568,00	82	80,10
5	Małopolskie	9 465,00	121	78,22
6	Podlaskie	7 920,00	102	77,65
7	Opolskie	4 994,00	65	76,83
8	Wielkopolskie	16 335,00	213	76,69
9	Lubelskie	13 053,00	175	74,59
10	Łódzkie	10 867,00	146	74,43
11	Dolnośląskie	10 715,00	148	72,40
12	Podkarpackie	10 100,00	140	72,14
13	Pomorskie	9 267,00	130	71,28
14	Mazowieckie	15 687,00	223	70,35
15	Kujawsko-pomorskie	7 954,00	114	69,77
16	Warmińsko-mazurskie	8 573,00	123	69,70

Źródło: kalkulacje własne na podstawie danych z GIORiN.

Rozkład budżetu w przeliczeniu na 1 pracownika można próbować tłumaczyć z perspektywy średniej wielkości gospodarstwa rolnego: zarówno województwo świętokrzyskie, jak i śląskie mają jeden z najniższych wskaźników (odpowiednio 5,82 ha oraz 8,02 ha). Województwo lubuskie oraz zachodniopomorskie – dwa województwa o najwyższym budżecie w przeliczeniu na 1 pracownika – zupełnie jednak nie pasowałyby do tak postawionej hipotezy, gdyż legitymują się jedną z najwyższych średnich wielkości gospodarstw rolnych, na poziomie odpowiednio 31,44 ha i 21,9 ha.

Podobnie trudno wyjaśnić różnice w poziomie finansowania, analizując profil produkcji poszczególnych województw. Wydaje się, że w hierarchii finansowania powinny dominować województwa przodujące w produkcji na eksport, jak np. mazowieckie, wielkopolskie lub lubelskie. Województwo mazowieckie ma jednak jeden z najgorszych wskaźników budżetu na 1 pracownika. Ciężko

zatem określić jeden dominujący wskaźnik, który pasowałby do wytłumaczenia obecnego zróżnicowania budżetów poszczególnych WIORiN. Nie oznacza to jednak, że jedna zmienna wystarczyłaby do optymalnego zaprojektowania tych budżetów w przyszłości. W związku z tym trudno też określić w chwili obecnej, na ile obecne budżety są adekwatne do skali prac, które powinny być realizowane przez poszczególne WIORiN-y. Co więcej, w obecnej strukturze funkcjonującej w ramach administracji zespolonej nie są możliwe przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi województwami. Można sobie wyobrazić taką konieczność w przypadku np. nadspodziewanie wysokich plonów, a co za tym idzie większej intensywności wydawania świadectw fitosanitarnych lub, co chyba jeszcze ważniejsze, przesuwania środków, by walczyć z organizmami kwarantannowymi, które mogłyby się rozprzestrzenić na obszar całego kraju. Możliwe jest wprawdzie wnioskowanie przez wojewodę do Ministra Finansów o uruchomienie rezerwy celowej budżetu, jednak elastyczność funkcjonowania PIORiN jest z perspektywy finansowej bardzo ograniczona, co w przyszłości może utrudniać szybką reakcję na czynniki rynkowe lub przyrodnicze.

Podsumowując wątek finansowania poszczególnych WIORiN, można stwierdzić, że środki przeznaczane na ich funkcjonowanie w poszczególnych województwach są w większym stopniu pochodną praktyki przyjętej w poprzednich latach czy umiejętności politycznego oddziaływania ich szefów (zob. rozdział drugi książki) niż racjonalnych kryteriów ekonomicznych czy społecznych. Niezależnie jednak od różnic występujących w poszczególnych województwach ogólny poziom finansowania Inspekcji jest oceniany jako niewystarczający, przy czym opinie takie wyrażane są zarówno przez pracowników instytucji, jak i jej usługobiorców.

5.2.2. Budżety w przeliczeniu na 1 pracownika

Jak wskazano wcześniej, sam poziom budżetów w przeliczeniu na 1 pracownika (niezależnie od ich zróżnicowania) wydaje się bardzo niski. Po pierwsze zatrudnienie w poszczególnych WIORiN faktycznie jest nieco wyższe niż wykazane w tabeli 5.2. Zostały w niej bowiem uwzględnione osoby zatrudnione w ramach korpusu służby cywilnej, nieobjęte mnożnikowym systemem wynagradzania, łącznie z urlopami bezpłatnymi i wychowawczymi. Takie zestawienie najlepiej obrazuje jednak stałe zobowiązania finansowe wobec pracowników poszczególnych WIORiN. Ponadto istnieją inne formy zatrudnienia, jak np. umowy na zastępstwo lub umowy cywilnoprawne (zlecenia i umowy o dzieło), które również generują koszty. *De facto* sytuacja jest zatem nawet nieco gorsza, niż mogłaby to przedstawiać tabela 5.2. Co więcej, należy pamiętać, że budżety WIORiN nie są przeznaczone jedynie na pokrycie kosztów wynagrodzeń. Obejmują one również inne

kategorie kosztowe, jak np. koszty stałe (np. utrzymanie infrastruktury), koszty utrzymania wszelkich ruchomości (np. pojazdy, komputery).

W ostatnich latach można zaobserwować wzrost budżetów WIORiN. Dokonana powyżej krytyczna ocena finansowania PIORiN dotyczy zatem sytuacji, w której miał już miejsce wzrost nakładów na funkcjonowanie instytucji. Wzrost ten w ostatnich latach należy uznać za bardzo istotny (średnio budżety WIORiN na 1 pracownika wzrosły w latach 2015–2019 o 32%). Ten wysoki współczynnik jest w głównej mierze spowodowany efektem bazy; w poprzednich latach finansowanie było bowiem katastrofalnie niskie. W wywiadach przeprowadzonych z pracownikami daje się odczuć satysfakcję ze wzrostu finansowania instytucji w ostatnich latach, jednak potrzeby finansowe są ogromne – zarówno w zakresie wynagrodzeń, jak i finansowania niezbędnych zakupów oraz procesów inwestycyjnych.

Tabela 5.3. Dynamika budżetów w przeliczeniu na jednego pracownika za lata 2015–2019

WIORiN w	2015	2016	2017	2018	2019	Zmiana (w %)
Podlaskie	54,62	58,69	62,35	70,99	77,65	▲ 42,16
Świętokrzyskie	57,13	67,94	72,50	74,88	80,10	▲ 40,21
Kujawsko-Pomorskie	50,50	55,22	58,93	70,10	69,77	▲ 38,17
Zachodniopomorskie	59,54	68,13	72,99	76,12	82,25	▲ 38,15
Śląskie	60,39	63,38	67,00	77,67	81,70	▲ 35,29
Lubuskie	64,31	68,44	70,54	76,72	86,37	▲ 34,30
Podkarpackie	54,60	58,52	62,73	68,54	72,14	▲ 32,14
Łódzkie	56,55	62,68	64,47	70,99	74,43	▬ 31,61
Dolnośląskie	55,35	60,29	64,22	67,34	72,40	▬ 30,80
Małopolskie	60,46	64,27	68,30	75,04	78,22	▼ 29,38
Warmińsko-Mazurskie	53,90	61,10	64,11	68,26	69,70	▼ 29,31
Opolskie	59,76	65,36	69,59	73,08	76,83	▼ 28,57
Lubelskie	58,69	65,82	68,92	77,56	74,59	▼ 27,10
Wielkopolskie	60,66	66,85	66,00	71,36	76,69	▼ 26,42
Mazowieckie	55,93	60,82	62,95	69,35	70,35	▼ 25,78
Pomorskie	63,41	64,27	66,46	70,57	71,28	▼ 12,42
				Średnia zmiana 2015–2019		**31,36**

Źródło: kalkulacje własne na podstawie danych GIORiN.

Analiza dynamiki budżetów za lata 2015–2019 wydaje się potwierdzać dotychczasowe wnioski odnoszące się do nieefektywności zarządzania PIORiN w warunkach administracji zespolonej. Logika podpowiadałaby, że największe wzrosty finansowania powinny być tam, gdzie z jednej strony do tej pory było największe niedoinwestowanie, a z drugiej strony wpływ na wartość produkcji będzie największy. Tymczasem województwo mazowieckie, największe pod względem powierzchni i użytków rolnych, stanowiące największe zagłębie głównego produktu eksportowego, jakim są jabłka, miało jeden z najgorszych współczynników budżetu na jednego pracownika w 2015 roku (55,93 tys. PLN). W latach 2015–2019 zaobserwowano tam również jedną z najniższych dynamik wzrostu budżetu, co obecnie czyni je jednym z najbardziej niedoinwestowanych WIORiN. Kwestia wynagrodzeń województwa mazowieckiego dotyczy również pracowników GIORiN. Tabela 5.4 ilustruje budżet w przeliczeniu na 1 pracownika GIORiN (nie wliczając w to budżetu i pracowników Centralnego Laboratorium). Efektem takiej sytuacji są braki kadrowe, bardzo wysoka płynność kadr w WIORiN w województwie mazowieckim i – co za tym idzie – poważne problemy z organizacją pracy szczególnie w okresach spiętrzenia pracy (np. wydawanie świadectw fitosanitarnych) na eksportowane z terenu Mazowsza jabłka. Zagrożeniem (choć jak do tej pory udało się uniknąć tego niebezpieczeństwa) może być popełnianie błędów przy wydawaniu świadectw przez niedoświadczonych pracowników.

Tabela 5.4. Finansowanie GIORiN i Centralnego Laboratorium

Rok	Centralne Laboratorium (CL)	GIORiN ogółem	GIORiN bez CL	GIORiN bez CL (w %)	Budżet GIORiN (bez CL) per pracownik
2010	brak danych	10 985 704,71			
2011	brak danych	10 497 926,42			
2012	3 714 423,87	11 379 619,63	7 665 195,76	67,36	106 461,05
2013	4 972 676,00	11 838 465,71	6 865 789,71	58,00	92 780,94
2014	7 672 964,92	13 797 076,79	6 124 111,87	44,39	82 758,27
2015	5 806 183,11	12 667 291,57	6 861 108,46	54,16	100 898,65
2016	5 205 138,63	14 559 174,03	9 354 035,40	64,25	126 405,88
2017	5 538 271,08	13 755 694,41	8 217 423,33	59,74	120 844,46
2018	6 797 392,98	14 000 292,56	7 202 899,58	51,45	102 898,57
2019	7 570 330,57	15 626 244,84	8 055 914,27	51,55	105 998,87

Źródło: kalkulacje własne na podstawie danych GIORiN.

Budżet Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa (GIORiN), analizowany bez Centralnego Laboratorium, wydaje się znajdować na znacznie wyższym poziomie niż budżet w WIORiN w województwie mazowieckim. Wniosek, że jest to poziom wystarczający, byłby jednak zbyt optymistyczny. Należy bowiem pamiętać, że GIORiN zlokalizowany jest w ścisłym centrum m.st. Warszawy, gdzie stawki wynagrodzeń są na znacznie wyższym poziomie niż w pozostałej części województwa. Zakres obowiązków zatrudnionych osób i ich wpływ na funkcjonowanie całej Inspekcji wykracza poza działanie pojedynczego WIORiN.

Niepokoić może również znaczna zmienność budżetu GIORiN. Nie wykazuje on stałej tendencji wzrostowej (po latach wzrostu następują spadki w finansowaniu GIORiN). Warto podkreślić, że budżet Centralnego Laboratorium w 2019 r., po 3 latach sukcesywnego wzrostu, był niższy niż w 2015 r. Tymczasem skala eksportu polskich towarów roślinnych sukcesywnie rośnie.

Jeszcze większą zmienność wykazuje budżet GIORiN bez wliczania budżetu Centralnego Laboratorium. Szczyt finansowania przypadł na 2016 rok (w przeliczeniu na 1 pracownika budżet wynosił 126 405,88 PLN). W roku 2019 wskaźnik ten był natomiast niższy niż w roku 2012! Taka zmienność powoduje, że planowanie rozwoju organizacji, inwestycje w kadry lub infrastrukturę, która mogłaby poprawić efektywność funkcjonowania całej organizacji, jest zadaniem niemal niemożliwym do zrealizowania. W każdym bowiem roku można się spodziewać zarówno podniesienia, jak i obniżenia budżetu, co wprowadza istotną niepewność w działanie całej organizacji. Konsekwencją takich wahań może być odkładanie niektórych zmian organizacyjnych lub inwestycji lub nawet oszczędności, które dokonywane *ad hoc* zwykle nie przynoszą organizacji długofalowych korzyści. Wydaje się, że wpływ na te wahania budżetu może mieć kilka czynników. Po pierwsze, jak wskazano w rozdziale drugim, administracja jest silnie podatna na specyficzną grę sił wewnętrznych i zewnętrznych (polityki organizacyjne). Podział budżetu jest kluczowym polem takich politycznych oddziaływań. Potrzeby, stosowane argumenty i siła przetargowa PIORiN nie zawsze są wystarczająco mocne w konfrontacji z innymi podmiotami administracji publicznej. Po drugie, Inspekcja jako całość wciąż nieźle radzi sobie z wyznaczonymi zadaniami. Stosunkowo rzadko do opinii publicznej docierają informacje z tej instytucji, prawie nie zdarzają się „pożary" – sytuacje nadzwyczajne i skupiające szerszą uwagę. Po trzecie wreszcie, nie jest to instytucja silna medialnie i tym samym trudno jej poszukiwać społecznego wsparcia. Wszystko to powoduje, że również w przyszłości bardzo trudno będzie oczekiwać skokowych wzrostów jej finansowania.

5.2.3. Płace w PIORiN w odniesieniu do danych rynkowych

W trakcie prowadzenia badań terenowych sporo uwagi poświęcono płacom pracowników PIORiN. Zwracano uwagę, że niedoinwestowanie kadr musi skutkować obniżoną wydajnością pracy. Z perspektywy nauk o zarządzaniu takie zjawisko można tłumaczyć na co najmniej dwa sposoby. Pierwszy odnosi się do ograniczonej motywacji pracownika, który będąc nisko opłacanym, nie angażuje się w wystarczający sposób w wykonywane przez siebie obowiązki. Drugim wytłumaczeniem może być rozproszenie uwagi pracownika, który może koncentrować swoją uwagę na dodatkowych lub alternatywnych źródłach utrzymania. Jest to w literaturze przedmiotu opisane m.in. przez piramidę potrzeb Maslowa, z której wynika, że by budować zaangażowanie pracowników, najpierw trzeba zaspokoić ich podstawowe potrzeby (m.in. finansowe).

W tabeli 5.5 zaprezentowano średnie wynagrodzenie brutto w roku 2018 dla pracowników korpusu służby cywilnej na poszczególnych stopniach zaszeregowania w poszczególnych WIORiN. Dla każdego z wojewódzkich inspektoratów określono odchylenie od średniej dla danego typu zaszeregowania (ikony zostały przypisane w następujący sposób: dla wartości odchyleń pow. 5% przypisano strzałkę w górę; dla wartości od -5% do 5% minus; dla wartości poniżej -5% strzałkę w dół).

Analizując poszczególne wartości, można zauważyć, że przynajmniej w pewnym stopniu poziom wynagrodzeń odpowiada wielkości budżetów. Jedną z najgorszych sytuacji w tym zakresie ma WIORiN w województwie mazowieckim. Zaskakująca jest również skala różnic między średnimi dla danych typów stanowiska, przekładająca się na znaczące odchylenia względem średniej w poszczególnych WIORiN. Praktycznie na każdym poziomie zaszeregowania zdarzają się odchylenia od ok. -25% do ok. 30%. Zastanawiający jest fakt, że nie ma jednoznacznego lidera, jeśli chodzi o odchylenia ani *in plus* ani *in minus*. Gdyby taki lider się pojawił, można by wnioskować, że dany WIORiN ma albo znacznie gorszy, albo znacznie lepszy poziom finansowania z budżetu wojewody. Tak jednak nie jest, decydują więc o tym zapewne inne czynniki. Wątpliwe jednak, by wynikały one z wydajności lub jakości pracy. **Do określenia potencjalnych związków przyczynowo-skutkowych należałoby zbudować bazę danych, dzięki której możliwa stałaby się wielowymiarowa analiza danych zarządczych (np. na temat finansów, zatrudnienia), operacyjnych (np. liczby wykonanych kontroli, wyników kontroli) i zewnętrznych statystyk nt. produkcji i handlu produktami roślinnymi.**

Innym wnioskiem, jaki można wysnuć na podstawie analizy tabeli 5.5, są możliwe problemy z rekrutacją nowych pracowników. Z badań terenowych wynika, że bardzo trudno na rynku jest znaleźć osobę o odpowiednim wykształceniu i kompetencjach. Kandydaci na pracowników powinni mieć ukończone niełatwe

Tabela 5.5. Średnie wynagrodzenie brutto w 2018 r. (korpus służby cywilnej) wg sprawozdania dla Szefa Służby Cywilnej z realizacji zadań wynikających z ustawy o s.c.

WIORiN w	Stanowiska koordynujące	Odchylenie od średniej dla stanowisk koordynujących (w %)	Stanowiska samodzielne	Odchylenie od średniej dla stanowisk samodzielnych (w %)	Stanowiska specjalistyczne	Odchylenie od średniej dla stanowisk specjalistycznych (w %)	Stanowiska wspomagające	Odchylenie od średniej dla wspomagających (w %)
Warmińsko-mazurskie	7 802	▲ 22	5 920	▲ 11	4 016	▬ 1	2 195	▼ -20
Świętokrzyskie	8 111	▲ 27	5 520	▬ 3	3 860	▬ -3	2 690	▬ -2
Lubelskie	5 110	▼ -20	4 510	▼ -16	3 548	▼ -11	2 523	▼ -8
Wielkopolskie	5 374	▼ -16	6 215	▲ 16	4 092	▬ 3	3 869	▲ 42
Mazowieckie	5 965	▼ -6	4 090	▼ -23	3 255	▼ -18	2 085	▼ -24
Dolnośląskie	6 255	▬ -2	5 055	▼ -5	4 106	▬ 3	3 496	▲ 28
Łódzkie	6 630	▬ 4	5 140	▬ -4	4 030	▬ 1	2 840	▬ 4
Podlaskie	5 986	▼ -6	5 320	▬ 0	3 059	▼ -23	2 180	▼ -20
Podkarpackie	6 444	▬ 1	5 104	▬ -4	3 932	▬ -1	2 201	▼ -19
Lubuskie	5 981	▼ -6	4 482	▼ -16	3 788	▼ -5	2 095	▼ -23
Opolskie	5 454	▼ -14	5 408	▬ 1	5 191	▲ 30	3 602	▲ 32
Małopolskie	8 066	▲ 26	5 934	▲ 11	4 591	▲ 15	2 235	▼ -18
Kujawsko-pomorskie	5 798	▼ -9	5 971	▲ 12	3 664	▼ -8	3 164	▲ 16
Pomorskie	4 667	▼ -27	4 928	▼ -8	3 974	▬ 0	3 642	▲ 33
Śląskie	7 097	▲ 11	6 514	▲ 22	4 547	▲ 14	2 591	▼ -5
Zachodnio-pomorskie	7 300	▲ 14	5 400	▬ 1	4 200	▲ 5	2 300	▼ -16
ŚREDNIA	6 377		5 344		3 991		2 732	

Źródło: kalkulacje własne na podstawie danych GIORiN.

specjalistyczne studia wyższe. Ponadto proces uczenia się w ramach organizacji wymaga długiej praktyki – jest zatem pracochłonny i czasochłonny. Tymczasem średnia pensja na stanowiskach wspomagających oscyluje bardzo blisko pensji minimalnej obowiązującej w 2018 r. Taka sytuacja jest bardzo kłopotliwa dla PIORiN w dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że może znacząco utrudniać rekrutowanie perspektywicznych pracowników, którzy mogliby zastąpić doświadczoną kadrę zbliżającą się do wieku emerytalnego. Brak możliwości przekazania swojego doświadczenia młodszym pracownikom może spowodować utratę bardzo wartościowej wiedzy organizacyjnej i odbić się negatywnie na jakości pracy PIORiN, a w konsekwencji negatywnie wpływać na konkurencyjność eksportowanych towarów pochodzenia roślinnego. Problemy te, jak wskazano wyżej, są szczególnie widoczne w regionach najlepiej rozwiniętych gospodarczo, gdzie rynek pracy jest chłonny, a specjaliści z danej branży są chętnie zatrudniani w sektorze prywatnym. Przeprowadzone badania wykazują wprawdzie, że pracownicy Inspekcji lubią swoją pracę i cenią jej atuty, jednak czynnik materialny, zwłaszcza w przypadku młodych pracowników, ma decydujące znaczenie. Po drugie, perspektywa podwyżki minimalnej płacy w gospodarce wydaje się niemożliwa do realizacji, nawet przy utrzymaniu wzrostu finansowania PIORiN na dotychczasowych poziomach. Pandemia wirusa SARS-CoV-2 najprawdopodobniej spowolni pierwotne plany, które zakładały, że już pod koniec 2023 r. wyniesie ona 4000 PLN brutto[2]. Dostrzegalny również wpływ zamknięcia gospodarki na poziom bezrobocia (w lipcu 2020 wynosił on 6,1% wobec 5,2% w lipcu 2019 r.) już w 2021 r. zaczął być niwelowany procesami wzrostu gospodarczego. Bezrobocie wciąż oscyluje wokół poziomu bezrobocia naturalnego.

Biorąc pod uwagę strukturę demograficzną Polski, skalę gospodarki oraz tempo jej wzrostu, należy liczyć się z tym, że kłopoty sprzed pandemii powrócą. Na podstawie komunikatu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wiadomo już, że do końca 2020 r. minimalna płaca nie wzrośnie do planowanych 3000 PLN brutto. Na rok 2021 zaplanowano natomiast wzrost do 2800 PLN brutto[3]. Analizując dane z tabeli 5.5, należy zatem przypuszczać, że wielu pracownikom PIORiN trzeba będzie podnieść wynagrodzenie, co zapewne będzie się wiązało z koniecznością wyasygnowania dodatkowych środków dla całej Inspekcji. Sprawa dopasowania wynagrodzeń do poziomu płacy minimalnej dotyczyć będzie w głównej mierze stanowisk wspomagających i specjalistycznych, które do tej pory mają najniższe stawki. Problem jest znaczący dla Inspekcji, ponieważ dotyczyć on może stanowisk niższego rzędu, których w organizacjach jest najwięcej. Co więcej, mogą wówczas powstać napięcia, wiążące się ze zbyt

[2] https://businessinsider.com.pl/finanse/placa-minimalna-w-2020-r-posiedzenie-rzadu/60b7b6v (dostęp: 26.08.2020).

[3] https://www.gov.pl/web/rodzina/minimalna-placa-w-gore (dostęp: 26.08.2020).

wąsko skonfigurowaną siatką wynagrodzeń. Z powodu systematycznego wzrostu płacy minimalnej i nienadążającym za tym wzrostem budżetów, sytuacje, w których osoba wysoko wykwalifikowana z bogatym doświadczeniem będzie otrzymywała wynagrodzenie niewiele wyższe od osoby dopiero uczącej się zawodu mogą zdarzać się coraz częściej. Ich skutkiem mogą być: problemy kadrowe (zwłaszcza wśród pracowników na szczeblach kierowniczych lub stanowiskach specjalistycznych), obniżenie motywacji do pracy, problemy związane z efektywnością i jakością prowadzonych działań.

Podsumowując, problemy z motywacją finansową skutkują dwoma poważnymi zagrożeniami: ucieczką z organizacji młodych pracowników poszukujących wyższych wynagrodzeń poza organizacją i utratą motywacji i niezadowoleniem pracowników starszych, którzy będą sfrustrowani relacją poziomu ich wynagrodzeń do wynagrodzeń pracowników o niskim stażu i kwalifikacjach.

Co więcej, należy liczyć się z ryzykiem, że dalszy wzrost budżetu PIORiN niekoniecznie musi dojść do skutku, ponieważ pandemia odciska swoje piętno również na stanie finansów publicznych. Kolejnym zagrożeniem jest rosnąca inflacja. Najbardziej klasycznym i powszechnie stosowanym sposobem walki z inflacją jest wzrost oprocentowania oraz ograniczanie wydatków budżetowych. Biorąc pod uwagę wspomnianą powyżej niską rozpoznawalność Inspekcji, a co za tym idzie mniejsze możliwości przetargowe, należy liczyć się tym, że ewentualne cięcia budżetowe nie ominą również tej instytucji lub wręcz obejmą ją w większym stopniu niż instytucje dysponujące większą siłą przetargową.

W obliczu ograniczonych możliwości automatyzacji pracy Inspekcji w takiej sytuacji najprawdopodobniej trzeba się będzie liczyć ze zwolnieniami i dalszym zacieśnianiem siatki wynagrodzeń, co będzie miało demotywujący wpływ na pracowników. Taka sytuacja tym bardziej będzie wymagała przeglądu wybranych metod organizacji i refleksji, czy można je zaprojektować w bardziej wydajny sposób. Taki scenariusz byłby szczególnie szkodliwy dla i tak do tej pory relatywnie słabo dofinansowanej PIORiN. Mógłby on negatywnie wpłynąć na rzetelne wykonywanie ustawowych funkcji przez instytucję, a tym samym zagrozić bezpieczeństwu fitosanitarnemu żywności na terenie Polski i osłabić konkurencyjność eksportowanych towarów rolnych nie tylko pochodzenia roślinnego.

Istotne jest również odniesienie płac do sytuacji panującej na rynku pracy w danym województwie. To ona bowiem wpływa na oczekiwania płacowe pracowników. Przed odniesieniem się do odchylenia średnich wynagrodzeń na poszczególnych szczeblach zaszeregowania względem średniego wynagrodzenia w danym województwie warto zatem przeanalizować sytuację na rynku pracy w poszczególnych regionach. Ilustrują to dane z tabeli 5.6.

Tabela 5.6. Sytuacja rynku pracy w województwach w 2019 roku

Województwo	Stopa bezrobocia (w %)	Współczynnik aktywności zawodowej (w %)	Wskaźnik zatrudnienia (w %)
UE 28	**6,8**	**73,7**	**68,6**
Warmińsko-mazurskie	2,2	65,6	61,9
Śląskie	2,9	67,3	65
Łódzkie	3,0	73,3	70
Dolnośląskie	3,0	70,4	68,1
Podlaskie	3,1	70,2	67,9
Kujawsko-pomorskie	3,2	68,3	65,4
Małopolskie	3,3	69	66,9
Opolskie	3,5	70,9	68,6
Mazowieckie	3,8	74,7	71,8
Zachodniopomorskie	3,8	68,5	65,9
Podkarpackie	4,3	67,6	63,1
Lubelskie	4,4	69,4	64,9
Lubuskie	5,6	68,1	66
Pomorskie	5,8	70,7	68,6
Świętokrzyskie	6,3	67,5	63,5
Wielkopolskie	6,5	71,7	70,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS.

Podstawowym wskaźnikiem analizowanym w kontekście sytuacji na rynku pracy jest poziom bezrobocia. W tym wymiarze najlepsze warunki, z perspektywy pracownika, są w województwach warmińsko-mazurskim, śląskim, łódzkim i dolnośląskim. W żadnym z wymienionych województw poziom bezrobocia nie przekracza 3%. Warto również podkreślić, że nawet w województwach o najwyższym poziomie bezrobocia (świętokrzyskim i wielkopolskim) sytuacja jest lepsza niż średnio w całej Unii Europejskiej (włączając jeszcze Wielką Brytanię). Jest to poziom bliski bezrobociu naturalnemu, w którym pracownicy nie powinni mieć dużych kłopotów ze znalezieniem pracy (nie występuje bezrobocie strukturalne). Taka sytuacja jest bardzo dobra dla pracowników, gorsza jest jednak dla praco-

dawców. Zwykle bowiem trudniej w takich warunkach znaleźć pracownika, co wydłuża czas potrzebny na znalezienie obsady stanowiska, kandydaci natomiast żądają wyższych płac.

Sam poziom bezrobocia nie ukazuje jednak w wystarczającym stopniu skali trudności znalezienia nowego pracownika na rynku pracy. Najlepiej bowiem opisują to statystyki współczynników aktywności zawodowej i współczynników zatrudnienia, które odnoszą się do całej populacji w wieku produkcyjnym. Niskie wartości tych wskaźników świadczyłyby o sytuacji, gdzie w relatywnie łatwy sposób można by było zachęcić osoby do tej pory nieaktywne zawodowo do podjęcia pracy. Oba wskaźniki przyjmują najwyższe wartości dla województw mazowieckiego i wielkopolskiego. Szczególnie trudna sytuacja, z perspektywy rekrutacji jest na Mazowszu, gdzie poziom bezrobocia jest na bardzo niskim poziomie (3,8%), zaś współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia są na poziomach wyższych nawet od średniej dla całej Unii Europejskiej (odpowiednio 74,7% oraz 71,8%). Dziwić może zatem fakt, iż to właśnie mazowiecki inspektorat ma jeden z najniższych średnich poziomów wynagrodzeń spośród wszystkich WIORiN. Co niepokojące, średnia płaca w województwie mazowieckim jest z kolei najwyższa. Wartości średnich wynagrodzeń dla poszczególnych województw ilustruje tabela 5.7.

Tabela 5.7 ilustruje odchylenie średnich płac na poszczególnych typach stanowisk w WIORiN względem średniej płacy w danym województwie. Ze względu na fakt, że wymagania wobec kandydatów na stanowiska wspomagające są najniższe, nie powinien dziwić fakt ujemnych odchyleń od średniej płacy w województwie. Kwestią, którą należy natomiast poddać analizie, jest skala odchylenia. Tu po raz kolejny może zadziwić fakt, że najbardziej od średniej płacy w województwie odbiegają wynagrodzenia pracowników z Mazowsza, gdzie sytuacja na rynku pracy (z perspektywy pracodawcy) jest najtrudniejsza. Ujemne odchylenia, o znacznej wartości można zaobserwować również na stanowiskach specjalistycznych. Tu też niechlubnym liderem jest WIORiN w województwie mazowieckim. Sytuacja w tym przypadku jest jeszcze gorsza niż w przypadku stanowisk wspomagających, ponieważ specjalista powinien legitymować się wyższym wykształceniem. Dotyczy to w szczególności starszych specjalistów, specjalistów, starszych inspektorów, starszych informatyków, informatyków, starszych asystentów laboratoryjnych. Sytuacja nieco lepsza, choć wciąż mogąca przysparzać wielu problemów natury kadrowej (jak np. z rekrutacją, motywacją czy utrzymaniem pracownika w organizacji) jest w województwach: podlaskim (-25%), lubelskim (-13%), dolnośląskim, pomorskim (-12%) oraz kujawsko-pomorskim (-8%). W pozostałych województwach średnie wynagrodzenia dla stanowisk specjalistycznych oscyluje blisko średniej płacy dla danego województwa lub jest wyższe. Pamiętać jednak należy, że sytuację w każdym z WIORiN najlepiej interpretować, biorąc pod uwagę również inne statystyki rynku pracy.

Tabela 5.7. Odchylenia średniego wynagrodzenia brutto w 2018 r. (korpus służby cywilnej) wg sprawozdania dla Szefa Służby Cywilnej z realizacji zadań wynikających z ustawy o s.c. względem średniej płacy brutto w danym województwie

WIORiN w	Stanowiska koordynujące (różnica względem średniej krajowej dla województw, w %)		Stanowiska samodzielne (różnica względem średniej krajowej dla województw, w %)		Stanowiska specjalistyczne (różnica względem średniej krajowej dla województw, w %)		Stanowiska wspomagające (różnica względem średniej krajowej dla województw, w %)		Średnia krajowa
Warmińsko--mazurskie	▲	102	▲	54	▬	4	▼	-43	**3 855,79**
Podkarpackie	▲	64	▲	30	▬	0	▼	-44	**3 933,60**
Świętokrzyskie	▲	105	▲	40	▬	-2	▼	-32	**3 954,13**
Kujawsko--pomorskie	▲	46	▲	51	▼	-8	▼	-20	**3 961,76**
Lubuskie	▲	48	▲	11	▼	-6	▼	-48	**4 029,14**
Lubelskie	▲	26	▲	11	▼	-13	▼	-38	**4 061,28**
Podlaskie	▲	47	▲	31	▼	-25	▼	-46	**4 066,29**
Zachodnio--pomorskie	▲	76	▲	30	▬	1	▼	-45	**4 155,94**
Opolskie	▲	31	▲	30	▲	25	▼	-13	**4 157,68**
Wielkopolskie	▲	28	▲	48	▬	-3	▼	-8	**4 201,16**
Łódzkie	▲	57	▲	22	▬	-4	▼	-33	**4 216,62**
Małopolskie	▲	83	▲	34	▬	4	▼	-49	**4 418,06**
Pomorskie	▬	4	▲	9	▼	-12	▼	-19	**4 506,18**
Śląskie	▲	55	▲	42	▬	-1	▼	-44	**4 586,55**
Dolnośląskie	▲	33	▲	8	▼	-12	▼	-25	**4 685,86**
Mazowieckie	▲	6	▼	-27	▼	-42	▼	-63	**5 601,44**

Źródło: kalkulacje własne na podstawie danych GIORiN i GUS.

Wyższe wykształcenie powinny mieć również osoby zajmujące stanowiska samodzielne, takie jak: radcowie prawni, zastępcy głównego księgowego, kierownicy oddziałów, zastępcy kierowników oddziałów, główni specjaliści, kierownicy

działów, kierownicy laboratoriów oceny nasion. W tym przypadku zatrudnieni w województwie mazowieckim mogą liczyć na wynagrodzenia niższe średnio o 27% od średniej dla województwa. W województwach dolnośląskim i pomorskim jest ona bliska średniej płacy dla danego województwa. Warto zwrócić uwagę, że każde z wymienionych województw ma dobrze wykształcone ośrodki akademickie (Warszawa, Wrocław, Trójmiasto). Być może szeroki dostęp do osób z wyższym wykształceniem pozwala na utrzymanie niższych stawek. Hipoteza ta jednak jest jedynie pewnym kierunkiem myślowym lub wręcz spekulacją. Bardziej prawdopodobnym tłumaczeniem wydaje się przypadek, formalna lub nieformalna hierarchia wartości wojewodów, polityki organizacyjne i inne trudne do identyfikacji czynniki. Widać bowiem, że w innych regionach mających równie duże ośrodki akademickie, jak województwa małopolskie lub śląskie średnie płace na stanowiskach wymagających wyższego wynagrodzenia są jednak znacznie wyższe niż średnia dla województwa.

5.2.4. Zróżnicowanie wynagrodzeń (siatka wynagrodzeń)

Innym problemem, na który należy zwrócić uwagę, jest wspomniana już relatywnie wąsko skonfigurowana siatka wynagrodzeń. Oznacza to, że doświadczeni pracownicy stanowiący dla PIORiN dużą wartość zarabiają relatywnie niewiele więcej niż osoby z dużo mniejszym doświadczeniem lub niższym wykształceniem. Nakładając na to zjawisko wspomniany projekt podwyższenia płacy minimalnej do poziomu 4000 PLN brutto w 2023 r. można zaobserwować potencjalnie ogromny problem dla PIORiN, który będzie się wiązał przede wszystkim z utrzymaniem doświadczonej kadry, a jeśli się to już uda, to z jej motywowaniem do efektywnej pracy. Z biegiem czasu będzie się on nasilał, ponieważ średni wiek na stanowiskach bliski jest wieku emerytalnego.

Średnia wieku pracowników na poszczególnych stopniach zaszeregowania to kolejne wyzwanie polityki kadrowej PIORiN. Naturalną zależnością jest, że im bardziej wymagające z perspektywy wykształcenia, ale przede wszystkim i doświadczenia, stanowisko, tym średnia wieku wzrasta. Dotyczy to również zakresu odpowiedzialności. Widać jednak, że na stanowiskach koordynujących (np. naczelników wydziałów, zastępców naczelników wydziałów, głównych księgowych, kierowników delegatur, kierowników laboratoriów wojewódzkich) średnia wieku w wielu województwach zbliża się do wieku emerytalnego. Z tej perspektywy najpoważniejsza sytuacja ma miejsce w województwach mazowieckim i łódzkim. Należy przy tym zaznaczyć, że mowa o średniej, co może oznaczać, że wiele z wymienionych wyżej stanowisk obsadzonych jest osobami, które już nabyły prawa emerytalne i w każdej chwili mogą odejść z pracy. Niesie to ze sobą spore ryzyko utraty unikalnego doświadczenia, które może nie zostać przekazane młodszym pracownikom, przez co proces organizacyjnego uczenia się

może być utrudniony. Przy wąsko skonfigurowanej siatce płac i niskich pensjach praktycznie na każdym poziomie zaszeregowania może być trudno uzupełnić te ubytki (nawet ścieżką awansu wewnętrznego).

Tabela 5.8. Średni wiek w 2019 r. (korpus służby cywilnej) wg sprawozdania dla Szefa Służby Cywilnej z realizacji zadań wynikających z ustawy o s.c.

WIORiN w	Stanowiska koordynujące	Stanowiska samodzielne	Stanowiska specjalistyczne	Stanowiska wspomagające
Dolnośląskie	52	53	45	34
Kujawsko-pomorskie	43,5	52,2	46,5	32,8
Lubelskie	47	53	47	33
Lubuskie	53	55	48	38
Łódzkie	61	49	45	32
Małopolskie	59	52	51	45
Mazowieckie	62	47	44	28
Opolskie	46	46,31	44,44	33
Podkarpackie	54	57	50	31,5
Podlaskie	55	50	53	35
Pomorskie	49	48	42	37
Śląskie	56	54,29	44,33	32,7
Świętokrzyskie	52	51	43	33
Warmińsko-mazurskie	53	52	47	38
Wielkopolskie	51	51	46	33
Zachodniopomorskie	53	50	40	36

Źródło: dane GIORiN.

5.3. Wnioski z badań

5.3.1. Pierwsza faza projektu – atuty i słabości organizacji

Oprócz wniosków wyciąganych na poziomie danych, które udało się pozyskać, na szczególną uwagę zasługuje fakt, w jaki sposób owe dane były przygotowywane na zapotrzebowanie zespołu badawczego Uniwersytetu Warszawskiego. Zwykle bowiem, gdy zwracano się z prośbą o raczej podstawowe dane zarządcze, jak np. budżety poszczególnych WIORiN, zatrudnienie w WIORiN itp., dane te nie były dostępne *ad hoc*. Nie gromadzi się ich i nie przetwarza w żadnym centralnym systemie, lecz pozyskuje od poszczególnych WIORiN. Z jednej strony należy docenić sprawność działania instytucji. Biorąc pod uwagę konieczność koordynacji 16 źródeł danych i różnych zmiennych, które na co dzień pojawiają się w pracy (urlopy, zwolnienia itp.), można stwierdzić, że proces ten przebiegał relatywnie szybko (trwał zwykle koło tygodnia–dwóch). Z drugiej strony obraz nie wydaje się optymistyczny. Główny Inspektorat, którego rolą jest m.in. nadzór nad działaniem całej Inspekcji, nie ma możliwości wygenerowania w czasie rzeczywistym podstawowych danych zarządczych i opracowania rekomendacji dla poszczególnych WIORiN. Sytuacja taka tworzy dodatkowe obciążenie pracą ludzi zaangażowanych w proces gromadzenia informacji (zarówno na poziomie GIORiN, jak i poszczególnych WIORiN-ów). Jest to dodatkowa praca, ponieważ ktoś już na poziomie WIORiN-ów swoją część zadań wykonał – dane są wprowadzone do lokalnych systemów, nie są jednak zagregowane na poziomie centralnym. Funkcje kontrolne są z tego powodu osłabione, ponieważ czas reakcji jest relatywnie długi. Ponadto z punktu widzenia koordynacji nie wiadomo, jakie dane są potrzebne i które z nich należy na bieżąco pozyskiwać.

W PIORiN prowadzone są cykliczne specjalistyczne szkolenia, których celem jest adaptacja nowych pracowników czy opanowanie zmieniających się przepisów. W organizacji nie gromadzi się jednak, a zatem nie analizuje, danych na temat szkoleń pozaspecjalistycznych, czyli takich, które nie dotyczą bezpośrednio zadań, jakie na podstawie ustawy ma realizować Inspekcja. Szkolenia te są natomiast niezwykle istotne. Zwykle to one, poza czynnikami materialnymi, mogą decydować o motywacji i jakości pracy pracownika. Systematyczna analityka danych zarządczych, na poziomie całej organizacji, byłaby w stanie szybko zdiagnozować potencjalne deficyty i skierować pracowników na odpowiednie szkolenia. Byłoby to bardzo istotne, ponieważ otoczenie międzynarodowe zmienia się bardzo szybko i jeśli Polska chce utrzymać lub nawet zwiększyć swoją konkurencyjność, konieczne jest również inwestowanie w rozwój pracowników PIORiN, by byli oni w stanie reagować na pojawiające się wyzwania.

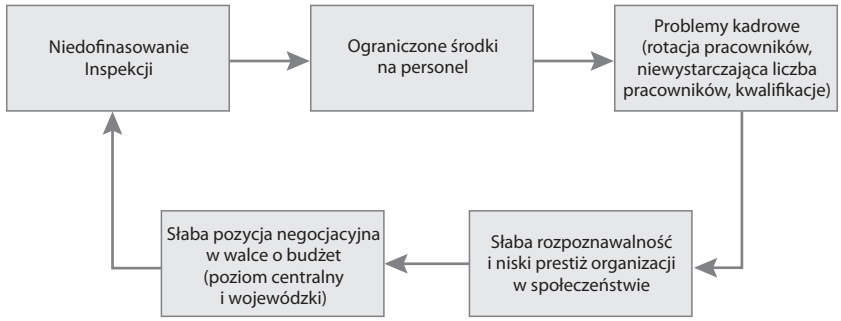
W trakcie wywiadów często podnoszono kwestię nieznajomości języków obcych przez kadrę PIORiN. Tymczasem w roku 2019 na szkolenia z języka angielskiego oddelegowanych zostało jedynie 13 osób. Należy przypuszczać, że sytuacja ta nie wynika ze złej woli lub braku świadomości i kompetencji kadry kierowniczej, lecz z szerzej skomentowanych już problemów finansowych.

Podobna sytuacja występuje, jeśli chodzi o gromadzenie danych nt. producentów rolnych. Szybko generowana wiedza na temat skali, profilu produkcji lub obsługiwanych rynków przez usługobiorców jest kluczem do lepszego dopasowania się do ich potrzeb i oczekiwań. Tymczasem swoje rejestry mają nie tylko PIORiN, ale również Krajowe Ośrodki Wsparcia Rolników (KOWR), które podlegają temu samemu ministrowi – Ministrowi Rolnictwa i Modernizacji Wsi. Przepływ wiedzy nt. poszczególnych podmiotów oraz zakres gromadzonych danych nie podlegają jednak uzgodnieniom pomiędzy PIORiN a KOWR. Nie są też koordynowane. **Nie dziwi zatem raczej negatywne nastawienie usługobiorców do współpracy z organami administracji podlegającej MRiMW – proszeni są o wypełnianie różnych dokumentów, w których wybrane dane mogą się powielać. W razie potrzeby natomiast wiedza na temat działania poszczególnych organów administracji i tak może być niepełna lub niewystarczająca dla rozwiązania ich problemów.**

Z przeprowadzonych analiz jasno wynika, że PIORiN jest służbą niedoinwestowaną. Stan ten potwierdzają nie tylko pracownicy legitymujący się bardzo niskimi, jak na skalę ich wykształcenia i doświadczenie, zarobkami, lecz także, co gorsze, i co jest także widoczne poza organizacją – usługobiorcy. Problemy finansowe zarówno więc utrudniają prowadzenie działalności, jak i obniżają status służby kontrolnej jaką jest Inspekcja.

Sytuacji finansowej nie naprawi większa liczba kontroli i nakładanie ewentualnych kar finansowych, które przy okazji mogłyby korzystnie wpłynąć na dobrostan polskich upraw. Ryzykiem takiej rekomendacji byłyby oczywiście potencjalne nadużycia (*moral hazard*). Nie wchodzą one jednak w grę, ponieważ nakładane kary stanowią źródło dochodu Ministerstwa Finansów. Przy okazji warto skomentować, że same kary są bardzo niskie, ponieważ w większości przypadków ograniczają się do mandatów w wysokości 500 PLN. Nie jest zapewniona zatem funkcja odstraszania od ewentualnych nadużyć (np. niewłaściwego sposobu używania środków ochrony roślin). Możliwe, że ze względu na ograniczenia kadrowe i sprzętowe zwiększenie liczby kontroli (i kar) i tak byłoby niemożliwe do przeprowadzenia w większej niż obecnie skali. Barierą dla wszelkich długofalowych planów modernizacji funkcjonowania PIORiN jest też wysoka zmienność budżetów (zwłaszcza GIORiN i CL). Powoduje to istotne ograniczenia w razie dalszego zwiększania skali eksportu i bezpieczeństwa żywności. Opisaną wyżej sytuację ilustruje rysunek 5.2 przedstawiający błędne koło niskiego poziomu finansowania PIORiN

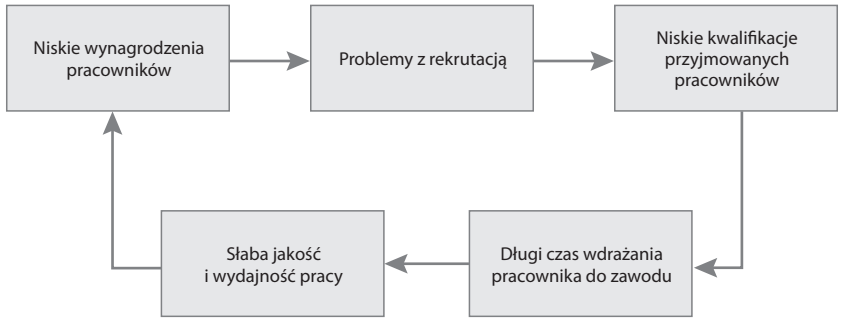
Rysunek 5.2. Błędne koło niskiego poziomu finansowania PIORiN



Źródło: opracowanie własne.

Takich błędnych kół w PIORiN jest niestety więcej. Niezwykle istotną kwestią, która łączy problemy natury finansowej z koncepcją organizacji uczącej się, są niskie wynagrodzenia pracowników. W trakcie wywiadów problematyka ta podnoszona była wielokrotnie. Powoduje ona szereg problemów kadrowych. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że praca inspektora na rynku pracy jest po prostu mało atrakcyjna – wymogi stawiane kandydatom są wysokie, a zarobki bardzo niskie (bliskie płacy minimalnej). Osoba zrekrutowana, ze względu na wysoki stopień specjalizacji pracy inspektora, długo musi się wdrażać, zanim osiągnie samodzielność zawodową. Gdy ta przyjdzie i pracownik zda sobie sprawę jak wąska jest siatka wynagrodzeń, z dużym prawdopodobieństwem może przejść albo do innego organu administracji publicznej, w którym są wyższe wynagrodzenia, albo (najczęściej) do usługobiorcy. Z relacji pracowników WIORiN wynika, że większość zrekrutowanych osób, widząc stawiane przed nimi wymagania oraz poziom wynagrodzeń, po prostu rezygnuje z pracy przed jej podjęciem. To powoduje, że procesy rekrutacji są przewlekłe (co stanowi koszt dla organizacji), niedobory pracowników utrzymują się przez długi czas, a sukcesja wiedzy w organizacji przebiega w sposób niesystemowy i przede wszystkim problematyczny. Istnieje zatem duże ryzyko, że gdy doświadczona kadra przejdzie na emeryturę jakość pracy może ulec obniżeniu. Rozwiązaniem tej kwestii byłoby odejście od paradygmatu *New Public Management*, opierającego się na redukowaniu roli państwa w gospodarce, redukcji kosztów funkcjonowania administracji i dążeniu do osiągania w ten sposób wyższej efektywności. Wnioski z projektu FITOEXPORT są następujące: skrajnie niskie finansowanie Inspekcji prowadzi do wielu problemów organizacyjnych, ograniczenia możliwości prowadzenia kontroli i obniżenia motywacji do pracy i w konsekwencji jej jakości. Błędne koło niskiego finansowania PIORiN w obszarze kadrowym ilustruje rysunek 5.3.

Rysunek 5.3. Błędne koło niskiego finansowania PIORiN w obszarze kadrowym



Źródło: opracowanie własne.

5.3.2. Problemy administracji zespolonej i nowa rola GIORiN

Praktycznie na każdym etapie badania pojawiał się wątek funkcjonowania PIORiN w ramach administracji zespolonej. Choć idea funkcjonowania zdecentralizowanych struktur ma swoje zalety, to wydaje się, że w przypadku funkcjonowania Inspekcji wady znacząco przeważają nad korzyściami. Niedoinwestowanie Inspekcji, brak elastyczności działania, ograniczone możliwości realnego centralnego nadzoru nad funkcjonowaniem organizacji oraz niewystarczające narzędzia koordynacji mogą być tego dobitnym przykładem. Dodatkowo, z racji niewielkiej medialności, wojewódzkie inspektoraty zazwyczaj nie znajdują się na szczycie preferencji wojewodów w procesach wydatkowania środków budżetowych. **Dlatego też w dalszej perspektywie należałoby dążyć do zorganizowania Inspekcji jako organu administracji centralnej**. Warto podkreślić, że taka zmiana, w kontekście obecnego niedoinwestowania Inspekcji, powinna się wiązać z dalszym zwiększaniem budżetu organizacji (jako sumy budżetów inspektoratów wojewódzkich oraz GIORiN). Ten scenariusz wydaje się jednak mało prawdopodobny, co każe zmienić perspektywę dyskusji nad niezbędnymi zmianami, które zwiększyłyby efektywność funkcjonowania organizacji. Oznacza to, że należy w pierwszej kolejności szukać rozwiązań pozwalających efektywniejsze wykorzystanie tych środków i zasobów, którymi dysponuje PIORiN.

Problemem, na jaki należy zwrócić uwagę, jest rola jaką odgrywa i jaką ma odgrywać GIORiN w Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz jakimi mechanizmami koordynacji dysponuje obecnie i powinien dysponować w przyszłości. Z wywiadów z pracownikami z WIORiN wynika, że bardzo często szukają oni merytorycznego wsparcia nie tylko w centrali, lecz także w innych wojewódzkich inspektoratach. Można przypuszczać, że GIORiN, z racji swojego „oddalenia" od usługobiorców, w niektórych przypadkach może nie dysponować wystarczająco precyzyjną i merytoryczną odpowiedzią na niektóre pytania. Dla-

tego łatwiej jest zgłosić się tam, gdzie występują zbliżone problemy i doświadczenia, z których można się uczyć. W jakich obszarach zatem rola GIORiN może wspomagać funkcjonowanie i podnosić standardy funkcjonowania zdecentralizowanych wojewódzkich jednostek? Z perspektywy ograniczonych zasobów finansowych praktycznie każdego z WIORiN można byłoby oczekiwać, że centrala stanie się centrum kompetencji, których:

a) pozyskanie, utrzymanie i rozwój stanowiłoby duże obciążenie na szczeblu lokalnych inspektoratów i jednocześnie pochłaniałoby czas i środki niezbędne do realizacji codziennych zadań WIORiN.
b) utrzymanie na szczeblu lokalnym mogłoby się okazać nieefektywne finansowo i niepotrzebne z perspektywy całej organizacji (dublowanie funkcji w organizacji).

W odniesieniu do wiedzy merytorycznej GIORiN z pewnością powinien być nadal centrum kompetencyjnym z zakresu informacji o dostępności/otwartości rynków zagranicznych i ich wymogów fitosanitarnych względem towarów roślinnych eksportowanych z Polski. Ten podział zadań wynika z naturalnego stanu rzeczy, w którym służby GIORiN są głównym partnerem wszelkich delegacji rządowych otwierających rynki na handel towarami roślinnymi. Łatwiej i efektywniej kosztowo jest też znajdować i przetwarzać dane o wymogach formalnych panujących na zagranicznych rynkach na poziomie centralnym niż wielokrotnie powielać te same czynności na poziomie wojewódzkim.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę aspekt zarządczy, to **zwykle centrali organizacji łatwiej jest spełniać funkcję facylitatora, który udrażnia przepływ wiedzy w organizacji**. Istotą takich działań powinno być przekształcanie wiedzy ukrytej w jawną. Szeroki zakres autonomii sprzyja bowiem tworzeniu oryginalnych rozwiązań, które pozwalają łatwiej adaptować się do zmieniającego się otoczenia. To na poziomie lokalnym gromadzone są unikalne doświadczenia przyczyniające się do budowy wiedzy w organizacji. Autonomia utrudnia jednak jednocześnie dyfuzję innowacji i wiedzy na całą organizację. Dobry kontakt i zaufanie w zakresie określonych kompetencji między centralą a wojewódzkimi jednostkami mogłyby ten proces wspierać. Centrala powinna więc stać się podmiotem propagującym najlepsze praktyki stosowane w krajowych (i zagranicznych) inspektoratach.

Skuteczność budowania pozycji w handlu międzynarodowym zależy od zdolności pozyskiwania nowych rynków. Z tej perspektywy istotną przeszkodą wydaje się koordynacja działań z innymi organami administracji podlegającymi MRiRW oraz innych resortów. Zwykle tego typu przedsięwzięcia są elementem tzw. transakcji wiązanych: np. dopuszczenie w Polsce partnerów z danego kraju do intratnego przetargu powinno otwierać możliwości wejścia polskich produktów na jego rynek. Jak wskazywali respondenci, otwieranie nowych, dużych i perspektywicznych rynków nie przebiega obecnie sprawnie. Ważna jest zatem

sprawna koordynacja między resortami oraz instytucjami im podległymi oraz przypisanie odpowiedzialności i nadanie odpowiednich uprawnień do zarządzania takimi projektami – bez tego większość działań będzie, jak do tej pory, zbyt powolna i mało skuteczna.

Funkcjonowanie organizacji w ramach administracji zespolonej mieści się w spektrum rozwiązań organizacyjnych dyskutowanych w ramach nauk o zarządzaniu. Konkretna konfiguracja, która znalazła zastosowanie w przypadku PIORiN, sprawia, że instytucja ta działa poniżej swojego potencjału organizacyjnego. Punktem wyjściowym, który przyświecał badaniom, było opracowanie rozwiązań, które przekształciłyby PIORiN w organizację opartą na innowacjach (zarówno tych technologicznych, jak i organizacyjnych). Dzięki temu zwiększyłaby się elastyczność działania PIORiN i tym samym możliwe byłoby osiągnięcie wielu kluczowych z perspektywy polskiej gospodarki celów: m.in. poprawiłoby się bezpieczeństwo żywności oraz otworzyły nowe możliwości eksportu towarów roślinnych z Polski. Z tej perspektywy wnioski z przeprowadzonych badań można interpretować dwojako. Po pierwsze, mimo wielu przeciwności, związanych m.in. z organizacją PIORiN w formie administracji zespolonej, w Inspekcji istnieje wiele mechanizmów organizacyjnego uczenia się. Wymiana wiedzy zachodzi zarówno wewnątrz poszczególnych WIORiN, gdzie m.in. starsi stażem pracownicy wdrażają młodszych, jak i między WIORiN-ami oraz między WIORiN a GIORiN. Organizowane są również szkolenia, następuje wymiana wiedzy z usługobiorcami. Wypracowano również szereg dobrych praktyk, które sprzyjają tworzeniu i upowszechnianiu wiedzy, jak np.:

- Tworzenie zespołów roboczych, które specjalizują się w konkretnych typach problemów, na poziomie pojedynczych WIORiN oraz wielu WIORiN i GIORiN;
- Omawianie podczas szkoleń konkretnych przypadków: decyzji, odwołań, rozstrzygnięć. W ten sposób pracownicy uzyskują zlokalizowaną wiedzę praktyczną, zamiast wiedzy teoretycznej, która jest przekazywana podczas standardowych szkoleń.

Z drugiej jednak strony mechanizmy te nie są odpowiednio wzmacniane (uczenie się jest kwestią raczej indywidualną, a nie systemową). Sama wiedza nie jest zaś odpowiednio dystrybuowana w całej organizacji, przez co uczenie się ma ograniczoną efektywność i przynosi, w stosunku do włożonego wysiłku, bardzo ograniczone korzyści organizacyjne.

Administracja zespolona, choć w przypadku Inspekcji jest raczej nieefektywnym rozwiązaniem, może motywować do poszukiwania innowacyjności na niższych szczeblach zarządzania organizacją. Dyskutowana rola GIORiN w dużej mierze powinna się skupiać na wyznaczaniu standardów, a WIORiN je spełniać. Koszty koordynacji działań w takim układzie byłyby najmniejsze.

Do najważniejszych zmian, które należałoby wprowadzić względnie szybko i które (choć nie bezinwestycyjne) nie pociągają za sobą wielkich nakładów pieniężnych, mogłyby należeć:

1. **Rozbudowa działu prawnego**, by mógł on świadczyć usługi również na rzecz WIORiN. Najważniejszą kwestią w tym obszarze będzie interpretacja niejednoznacznych przepisów prawa i dystrybucja wiedzy z zakresu prawa w organizacji. Dział ten odpowiedzialny byłby również za aktualność przepisów i wymogów fitosanitarnych rekomendowanych i wymaganych przez PIORiN. Obecnie deficyty w obszarze prawnym mogą skutkować niesłusznie wydanymi, niekorzystnymi decyzjami dla usługobiorców. Potrzeba ujednolicenia interpretacji przepisów prawa na terenie całego kraju jest poważnym problemem, który sygnalizowali zarówno uczestniczący w wywiadach pracownicy, jak i usługobiorcy organizacji. Wątek ten pojawiał się również w trakcie warsztatów, co będzie pokazane w dalszej części książki. Należy przy tym dodać, iż problemy z interpretacją przepisów są codziennością wszelkich organizacji biurokratycznych. Nasilają się one, gdy prawo jest nieprecyzyjne, niejasne, a poszczególne jego części są sprzeczne. Zarówno prawodawstwo unijne, jak i krajowe są dalekie od doskonałości, stąd tak silna potrzeba wzmocnienia tego obszaru organizacji.
2. **Utworzenie nowoczesnego działu zarządzania zasobami ludzkimi (ZZL)**. Do jego najważniejszych zadań należałyby m.in.: diagnoza kluczowych kompetencji w organizacji, identyfikacja kluczowych deficytów w organizacji (zarówno z perspektywy wiedzy merytorycznej, jak i kompetencji w zarządzaniu organizacją), projektowanie i zarządzanie systemem szkoleń pracowników, projektowanie i koordynacja systemu motywacyjnego ukierunkowanego na podnoszenie efektywności i jakości pracy w PIORiN, wsparcie procesu rekrutacji, onboardingu i tworzenie rozwiązań sprzyjających sukcesji wiedzy w organizacji. Potrzeba ta była również wskazywana przez rozmówców, którzy wskazywali liczne słabości istniejących dotychczas rozwiązań. Przykładowo za wyjątkiem wartościowych, ale nielicznych szkoleń wprowadzających nowych pracowników do pracy, nie istnieje system prawdziwego mentoringu, który pozwalałby odpowiednio przygotowywać do pracy i rozwijać wiedzę i doświadczenie osób nowo zatrudnionych. Biorąc pod uwagę liczne problemy wskazywane w trakcie wywiadów, można stwierdzić, że byłoby wskazane stworzenie działu zarządzania zasobami ludzkimi. W kontekście budżetowych realiów organizacji znacznym postępem byłoby stworzenie nawet stosunkowo niewielkiej, ale aktywnej komórki ds. ZZL.
3. **Utworzenie jednostki organizacyjnej odpowiadającej za wdrożenie strategii**, której powstanie planowane jest na rok 2021. Do jej zadań z pewnością należałoby zaliczyć inicjowanie i koordynowanie działań prowadzących do udrożnienia komunikacji w firmie oraz poszukiwania najlepszych rozwiązań

(benchmarking wewnętrzny). Mając na uwadze również deficyty organizacji z zakresu zarządzania, jednostka taka powinna być odpowiedzialna także za rozpowszechnianie standardów zarządczych w całej organizacji, budowę standardów (w zakresie zarówno dokumentacji, jak i regulacji), wypracowanie standardów zarządzania projektami oraz opis i usprawnienie procesów (zwłaszcza kontrolnych). Ostatni z wymienionych obszarów jest niezwykle istotny z perspektywy wdrażania opomiarowania organizacji i ciągłego doskonalenia jej działań (*continuous improvement*). Oczywiście również w tym przypadku należy zdawać sobie sprawę z ograniczeń, z jakimi na co dzień boryka się organizacja. Dotyczą one nie tylko zasobów finansowych, lecz także – co jest coraz częstsze w polskiej administracji i biznesie – kadrowych. Z tego powodu istnieje stosunkowo niewielkie prawdopodobieństwo pozyskania środków na stworzenie stałej komórki sztabowej. Równie trudne jest stworzenie takiej komórki na bazie istniejących zasobów kadrowych. W tym przypadku pracownicy przesunięci do takiej jednostki przestaliby realizować swoje dotychczasowe zadania i trudno byłoby znaleźć sposób na wypełnienie tej luki. Stosunkowo najlepszym rozwiązaniem wydaje się więc tworzenie czasowych zespołów zadaniowych, które byłyby powoływane do realizacji poszczególnych zadań. Istotne jest, by skład zespołów zadaniowych był zróżnicowany i składał się z przedstawicieli zarówno GIORiN, jak i wybranych WIORiN-ów. Oczywiście ich powoływanie wymagałoby porozumienia między Głównym Inspektorem a Wojewódzkimi Inspektorami, którzy zarządzają poszczególnymi WIORiN-ami.

4. **Utworzenie komórki PR**. Postulat ten podyktowany jest dwiema przesłankami. Pierwsza z nich dotyczy budowy zewnętrznego pozytywnego wizerunku organizacji w społeczeństwie. Mógłby się on przyczynić do budowy większego autorytetu służb kontrolnych PIORiN w oczach usługobiorców, a tym samym ułatwić prowadzenie działań kontrolnych. Wśród relacji pracowników WIORiN powtarzały się bowiem historie, w których nastawienie rolników do kontrolerów PIORiN było nieprzychylne. Innym aspektem budowy pozytywnego wizerunku mogłaby się okazać większa siła przetargowa w negocjacjach budżetu PIORiN (zarówno na poziomie wojewódzkim, jak i centralnym). Świadomość strategicznej wagi działań realizowanych przez PIORiN – zapewnienie bezpieczeństwa żywności w Polsce (pośrednio również i produkcji zwierzęcej, która karmiona jest paszami) – nie jest powszechna. Należy bezwzględnie podjąć działania upowszechniające wiedzę o znaczeniu, roli i działaniach instytucji. Druga przesłanka przemawiająca za budową działu PR odnosi się do konieczności usprawnienia przepływu informacji i wiedzy wewnątrz organizacji. Jeśli budowa organizacji uczącej się ma przebiegać skutecznie, informacja o pozytywnych wzorcach działań, inno-

wacyjnych rozwiązaniach, nowych możliwościach, ale również zagrożeniach powinna być jak najsprawniej przekazywana pomiędzy wojewódzkimi inspektoratami. GIORiN, przez komórkę PR, mógłby i powinien stać się przekaźnikiem informacji o znaczeniu strategicznym dla funkcjonowania Inspekcji.

Realizacja powyższych postulatów powinna przyczynić się z jednej strony do sprawniejszego wdrożenia projektowanej strategii, z drugiej zaś ułatwić codzienną pracę Inspekcji i adaptację do zmieniającego się otoczenia. W kontekście rozbudowy struktur centrali (GIORiN) warto również wskazać, że takiego wzmocnienia, w wymiarze zarówno liczebności, jak i kompetencji będą również wymagały wybrane obszary funkcjonowania Inspekcji nie tylko na poziomie centralnym. Dynamicznie zwiększające się obroty Polski w handlu towarami roślinnymi wskazują bowiem, że projektowanie bardziej efektywnych procesów kontrolnych związanych z wydawaniem świadectw fitosanitarnych może nie rozwiązać wszystkich problemów związanych z występowaniem wąskich gardeł w szczycie sezonu dla poszczególnych produktów.

5.3.3. Budowa systemu wskaźników monitorującego funkcjonowanie PIORiN

Jakość zarządzania organizacją w dużym stopniu zależy od właściwego wykorzystywania informacji zwrotnej o osiąganych wynikach. Przedsiębiorstwa komercyjne funkcjonujące na konkurencyjnych rynkach uzyskują taką informację przede wszystkim porównując swoje wyniki (udział w rynku, koszty, wydajność procesów) do innych przedsiębiorstw w tej samej branży. W przypadku organizacji administracji publicznej, jaką jest Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa tego rodzaju porównania są niemożliwe, ponieważ Inspekcja nie posiada krajowych konkurentów, z którymi mogłaby się porównywać. W związku z tym zespół badawczy zaproponował, by informację potrzebną do podnoszenia jakości zarządzania uzyskiwać, opierając się na trzech punktach odniesienia:

- wyniki uzyskane w przeszłości (dla całej Inspekcji i poszczególnych WIORiN),
- wyniki poszczególnych WIORiN w ocenianym okresie,
- wyniki innych Inspekcji w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniami najważniejszych informacji do operacyjnego i strategicznego zarządzania jednostką dostarczyłyby mierniki efektów i mierniki procesów.

5.3.4. Usprawnienie współpracy z usługobiorcami

Warunkiem koniecznym dla uczenia się organizacji oraz otwarcia na nowe technologie jest usprawnienie dwustronnej komunikacji i współpracy z usługobiorcami. Jednym z elementów, który powinien być przedmiotem usprawnień, jest system informowania usługobiorców. Wielokrotnie podkreślali oni, że bardzo cenili sobie funkcję doradczą, jaką niegdyś pełniła PIORiN. Obecnie, m.in. ze względu na zmianę uwarunkowań prawnych oraz ograniczenia finansowe, coraz rzadziej jest ona realizowana. Tymczasem ilość pracy, którą muszą wykonać inspektorzy, w dużym stopniu zależy od tego, jak dobrze do inspekcji przygotowani są usługobiorcy oraz od tego, czy przestrzegają oni przepisów. Dlatego zespół badawczy zaproponował poprawienie komunikowania usługobiorcom zmian polskich przepisów oraz wymogów krajów docelowych. Zaproponowano, by podczas każdego kontaktu z usługobiorcami inspektorzy informowali o możliwości zapisania się do serwisu informacyjnego, który będzie następnie rozsyłany różnymi kanałami komunikacji (np. przez e-maile, SMS-y, publikacje w serwisach internetowych). Usługobiorca wybierałby kategorie produkcji, którymi jest zainteresowany, oraz kraje docelowe eksportu. W GIORiN utworzona byłaby jednostka, która na bieżąco monitorowałaby zmiany w przepisach i wysyłała informacje do zarejestrowanych użytkowników.

5.3.5. Wykorzystanie potencjału IT

Znaczenie IT we współczesnej organizacji jest oczywiste. PIORiN dysponuje tylko częściowo zintegrowanym systemem informatycznym. Znaczna część informacji jest gromadzona i przetwarzana na lokalnych urządzeniach, przy użyciu prostych i nie zawsze dostosowanych do wykonywanej pracy narzędzi. Systemy, którymi posługują się poszczególne jednostki organizacji są często słabo kompatybilne. Również stosowany sprzęt jest bardzo zróżnicowany. Wykorzystanie IT to jednak nie tylko sprzęt i oprogramowanie, ale przede wszystkim zastosowanie nowoczesnych rozwiązań w codziennej pracy lub wręcz eliminowanie niektórych zadań i czynności, dotąd wykonywanych przez pracowników, i zastępowanie ich przez rozwiązania technologiczne. Mając na uwadze wyzwania natury koordynacyjnej stawiane przez funkcjonowanie w ramach administracji zespolonej, widzimy, że konieczne jest pełne wykorzystanie potencjału IT do:

1. **Prowadzenia działań kontrolnych**. Część prac, które obecnie wykonują inspektorzy, mogłaby być wykonywana przez usługobiorców chcących skorzystać z usług PIORiN. Jako przykład można wskazać protokoły, które mogłyby być wstępnie wypełniane online przez usługobiorców. Praca inspektora w terenie mogłaby się natomiast skoncentrować na weryfikacji podanych informacji oraz przeprowadzeniu inspekcji zgodnie z rekomendacjami, które

mógłby otrzymać z systemu. Dzięki takiemu rozwiązaniu odciążona z biurokratycznej części obowiązków zostałaby kadra WIORiN; obowiązki te mogłyby zostać wykonane przez samych usługobiorców. Praca inspektorów skupiałaby się natomiast na problemach merytorycznych. Biorąc pod uwagę liczbę wykonywanych kontroli przez PIORiN, w skali całej organizacji można by, dzięki takiemu rozwiązaniu, zaoszczędzić bardzo dużo pracy specjalistów, która obecnie wydatkowana jest na zagadnienia techniczne (wpisywanie danych, wypełnianie rubryk itd.), a więc z punktu widzenia realizowanych zadań drugorzędne. Konieczne byłoby jednak w tym celu wdrożenie w GIORiN rozwiązań zapewniających bieżącą aktualizację przepisów i wymogów fitosanitarnych w tym systemie. Zaletą takiego rozwiązania jest możliwość szybkiego wglądu do historii kontroli – Inspektor wykonujący swoje działania kontrolne w razie potrzeby miałby dostęp do wyników poprzednio prowadzonych kontroli/dochodzeń. Cyfryzacja działań kontrolnych z pewnością przyczyniłaby się również do zwiększenia skuteczności kontroli – system dzięki analityce danych mógłby sam typować gospodarstwa/eksporterów/sklepy ze środkami ochrony roślin, które powinny zostać poddane kontroli w pierwszej kolejności.

2. **Uczenia się.** Problemem całej organizacji jest rozproszona i ukryta wiedza. Systemy IT mogłyby stanowić wsparcie dla przekształcania wiedzy ukrytej w jawną i jej równomierną dystrybucję PIORiN. Konieczne w tym celu jest opracowanie systemu pozwalającego agregować i przetwarzać dane organizacyjne oraz przechowywać i łatwo wyszukiwać dane, informacje, wskazówki, a także studia przypadków systematycznie wprowadzane przez pracowników poszczególnych WIORiN. Obecnie wiele informacji poszukiwanych jest nieformalnymi drogami. W szczególności dotyczy to spraw nietypowych, takich, z którymi pracownik ma do czynienia pierwszy raz lub takich, których realizacja wiąże się koniecznością pozyskania nowych dla danej osoby informacji. Zazwyczaj pracownik stara się pozyskać takie informacje od najlepiej jego zdaniem poinformowanego współpracownika lub od takiego współpracownika, z którym ma dobre relacje osobiste. Efektywność takiego rozwiązania jest ograniczona, ponieważ czasem trudno znaleźć pracownika, który już miał do czynienia z podobną sprawą. Pracownik mający najpełniejszą wiedzę może być nieobecny lub mógł odejść z pracy. Jeśli chodzi o pozostałe dane (np. o usługobiorcach czy przeprowadzonych kontrolach), gromadzone są w oddzielnych bazach danych prowadzonych przez poszczególne WIORiN, zaś głównym narzędziem centralizującym informacje jest strona internetowa PIORiN. Wydaje się jednak, że nie jest to rozwiązanie wystarczające. Budowa wspólnych dla całej Inspekcji baz danych, w których pracownicy zdecentralizowanych WIORiN wprowadzaliby informacje, pozwoliłaby zaoszczędzić dużo czasu potrzebnego dzisiaj na pozyskiwanie i agregowanie danych. Samo wprowadzanie danych nie musiałoby się wiązać z dodatkowym wysił-

kiem po stronie personelu, który mógłby to robić tak, jak się to odbywa obecnie, tylko na innym narzędziu. System jednak byłby w stanie w czasie rzeczywistym generować raporty z określonego obszaru działania. Dzięki temu zostałby usprawniony nadzór nad WIORiN-ami. Można by się również spodziewać sprawniejszego zarządzania całą Inspekcją – czas reakcji GIORiN na potrzeby i problemy poszczególnych WIORiN również mógłby być krótszy. Dysponowanie rzetelną analityką danych organizacyjnych mogłoby się również przyczynić do ustalenia bardziej adekwatnego poziomu finansowania działań Inspekcji zarówno na poziomie centralnym (GIORiN), jak i na poziomie województw.

3. **Komunikacji z interesariuszami**. Jak wykazują badania, PIORiN jako służba kontrolna nie cieszy się wielkim autorytetem wśród usługobiorców. Takie odczucia mieli zarówno pracownicy WIORiN, jak i usługobiorcy. Część tego negatywnego wizerunku jest wynikiem oczywistych, przykrych dla producentów działań – np. przeprowadzania kontroli, które zawsze są czynnościami nielubianymi przez kontrolowanych, czy konieczności poddania upraw kwarantannie. Pozostałe są jednak pochodną innych czynników, na które Inspekcja może choćby częściowo wpływać. Jednym z kroków sugerowanym przez pracowników i samych usługobiorców jest podniesienie prestiżu funkcjonowania PIORiN. Ważne w tym kontekście jest uświadomienie, jaką rolę odgrywa Inspekcja na rzecz całego społeczeństwa. Zdecydowana część społeczeństwa nie wie, czym zajmuje się Inspekcja i nie wie nawet, że taka instytucja istnieje. W odróżnieniu od wielu służb publicznych (straż pożarna, straż graniczna itd.) czy nawet instytucji o podobnych zadaniach (Główny Inspektorat Sanitarny czyli Sanepid) rozpoznawalność PIORiN jest bardzo niska.

Dlatego konieczne jest podjęcie zintensyfikowanych działań na rzecz usprawnienia komunikacji ze swoimi interesariuszami, ale również z pozostałą częścią społeczeństwa. Krokiem w tym kierunku powinna się stać przemyślana strategia komunikacji, wykorzystująca w znacznie szerszym stopniu niż dotychczas nowoczesne kanały komunikacji. W pierwszej kolejności należałoby wskazać serwisy Facebook, YouTube oraz LinkedIn. Obecnie na każdym z nich w jakiejś postaci PIORiN występuje. Inspekcja jest najbardziej aktywna na Facebooku, na YouTube zamieszczonych jest kilka filmów, na LinkedIn występuje przez identyfikację pracowników z pracodawcą oraz nieliczne oferty pracy z wybranych WIORiN.

Biorąc pod uwagę charakter działań PIORiN i sytuację kadrową, można przypuszczać, że aktywna i spójna komunikacja wykorzystująca każdy z wymienionych wyżej kanałów mogłaby przyczynić się do budowy wizerunku, prestiżu PIORiN, a także wspomagać w realizowaniu codziennych zadań. Jako przykład

można wskazać działania, które opierają się na edukacji. Zmiany przepisów nieraz nie tylko dotyczą aspektów funkcjonowania Inspekcji, lecz także wywołują określone skutki po stronie usługobiorców. Tak na przykład było w roku 2019, kiedy zmieniały się wytyczne ws. wystawiania paszportów roślin. Sprawna komunikacja i ułatwiony dostęp do odpowiednich aktów prawnych, formularzy, instrukcji mogłyby przyczynić się do łatwiejszego wprowadzania zmian natury administracyjnej. Portal YouTube mógłby zostać wykorzystany do przekształcania wiedzy ukrytej w wiedzę jawną i jej równomierną dystrybucję w organizacji, np. przez krótkie filmy instruktażowe dotyczące oceny zdrowotności upraw, sposobów prowadzenia kontroli. Działalność edukacyjna w tym serwisie nie musiałaby się jednak ograniczać do celów wewnętrznych. Filmy edukacyjne kierowane do producentów lub eksporterów (jak przygotować odpowiednio towar do wysyłki) również mogłyby się przyczynić do szerszego stosowania dobrych praktyk, a tym samym usprawnić współpracę pomiędzy PIORiN a usługobiorcami. Obecność w serwisie LinkedIn mogłaby zostać wykorzystana do wspomagania funkcji zarządzania zasobami ludzkimi, jak np. rekrutacja lub *employer branding*, w który w czasach rynku pracownika inwestuje się znaczące środki. Aktywizacja komunikacji z interesariuszami może być realizowana przy pomocy specjalnej komórki PR (o czym była mowa poprzednio) lub wręcz nie angażując nowych zasobów kadrowych. Taka bezinwestycyjna forma aktywizacji wiązałaby się jednak z koniecznością odpowiedniego zaangażowania wybranych pracowników w ten proces, co wydaje się trudne do realizacji w kontekście szczupłości i pełnego wykorzystania istniejących zasobów kadrowych.

5.3.6. Inwestycja w kadry – wzrost wynagrodzeń i intensyfikacja szkoleń

Niski poziom wynagrodzeń oraz relatywnie ograniczone możliwości rozwoju pracowników sprawiają, że dla wielu osób praca w PIORiN dość szybko przestaje być atrakcyjna, a pracownicy PIORiN zdobytą wiedzę wykorzystują w innych organizacjach. Należy pamiętać, że taka wiedza jest bardzo ceniona przez producentów rolnych, eksporterów, sprzedawców środków ochrony roślin itd. Oznacza to, że główne koszty podnoszenia kwalifikacji ponosi PIORiN, a z efektów starań instytucji korzystają inni pracodawcy. Na etapie badań terenowych komunikowane były również problemy z pozyskaniem nowych pracowników. Konieczne są zatem:

1. **Systematyczny wzrost wynagrodzeń pracowników PIORiN**. Jak przedstawiono to wcześniej, aktualny poziom płac jest niski nie tylko z perspektywy kwalifikacji, których się wymaga na poszczególnych typach zaszeregowania, lecz także bardzo często nawet z perspektywy poziomu płacy minimalnej w gospodarce. Niskie wynagrodzenie nie współgra też z oczekiwaniem zaangażowania i motywacji do podnoszenia efektywności i jakości pracy w organizacji. Jeśli

zatem PIORiN ma przekształcić się w organizację uczącą się, która elastycznie reaguje na zmiany w otoczeniu nie tylko krajowym, ale i międzynarodowym, wynagrodzenia pracowników powinny zostać podniesione. Wzrost ten powinien uwzględniać poziom średniego wynagrodzenia i sytuacji na rynku pracy w danym województwie. Dla województw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji wzrost wynagrodzeń powinien być priorytetową sprawą – by móc skutecznie negocjować budżet z wojewodami, powinno się opracować symulacje wpływu wzrostu wynagrodzeń określonych grup pracowników na budżet danego WIORiN. Ten postulat powinien być skierowany nie tyle do kierownictwa Inspekcji, które doskonale zdaje sobie sprawę z istniejącego stanu rzeczy, ile do organów nadzorujących (ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz poszczególnych wojewodów). Argumenty, jakich można wobec tych organów użyć, nie muszą odnosić się wyłącznie do „miękkich" obszarów, takich jak motywacja czy satysfakcja pracowników. Za podniesieniem wynagrodzeń przemawiają również argumenty ekonomiczne. Najważniejszy z nich odnosi się do kosztów będących konsekwencją istniejącego stanu rzeczy. Główną korzyścią, jakiej można byłoby się spodziewać w związku z podniesieniem płac połączonym z rozszerzeniem siatki wynagrodzeń, jest ograniczenie kosztów transakcyjnych, jakie ponosi PIORiN z tytułu prowadzenia procesów rekrutacyjnych, ciągłego przyuczania do zawodu młodych pracowników i ich ewentualnych braków kompetencyjnych (pomagać muszą im inni pracownicy z tych samych jednostek, innych WIORiN lub GIORiN).

Dzięki realizacji powyższych rekomendacji nie tylko wzrośnie więc zaangażowanie pracowników w bieżącą pracę i projektowane zmiany organizacyjne, lecz także spadną koszty pozyskiwania nowych pracowników.

2. **Wzrost nakładów na rozwój i podnoszenie kwalifikacji pracowników** – współcześnie o atrakcyjności pracy nie stanowi jedynie wynagrodzenie, lecz także pozapłacowe metody angażowania i motywowania do pracy. Z przeprowadzonych badań wynika, że pracownicy PIORiN oprócz szkoleń specjalistycznych potrzebują również szkoleń miękkich. Wśród nich można wymienić: szkolenia z zakresu skutecznej komunikacji, rozwiązywania konfliktów, zarządzania. Pomogą one nie tylko radzić sobie z codziennymi problemami w kontaktach z usługobiorcami lub innymi pracownikami PIORiN. Byłyby również skuteczną metodą na zwiększenie atrakcyjności PIORiN jako miejsca pracy, które stawia na rozwój pracowników i motywuje do dalszego doskonalenia własnych umiejętności. Z perspektywy organizacji uczącej się niezwykle istotne będzie również opracowanie metod, systemu identyfikacji i zarządzania talentami, pracownikami o nieprzeciętnych kompetencjach, którzy mogliby się stać liderami zmian, a ich ukryta wiedza mogłaby stawać się jawną.
3. Biorąc pod uwagę systematyczne podnoszenie płacy minimalnej, aby uniknąć ryzyka natury prawnej, zespół badawczy zasugerował również **dokonywanie**

systematycznych przeglądów wynagrodzeń pracowników, zwłaszcza o najniższych wynagrodzeniach, pod kątem spełniania przepisów o płacy minimalnej. Strategia rządu w tej sprawie wydaje się konsekwentnie realizowana (wzrost płacy minimalnej do 4000 PLN brutto w 2023 r.), co sprawia, że sytuacja ta w najbliższych latach będzie bardzo dynamiczna. Niski poziom płac w PIORiN i wąsko skonfigurowana siatka wynagrodzeń powodują, że realizacja tych planów postawi przed Inspekcją wiele wyzwań natury finansowo-kadrowej.

5.3.7. Budowa systemu motywacyjnego

By zapewnić ciągłość procesu doskonalenia organizacji (*continuous improvement*), niezbędna jest budowa systemu bodźców zachęcających do stałego podnoszenia efektywności pracy w PIORiN. Jednym z ważniejszych wyzwań w tym obszarze jest przekształcenie wiedzy ukrytej organizacji w jawną. Brak jednolitego systemu motywacyjnego oraz funkcjonowanie w ramach systemu administracji zespolonej znacząco utrudnia to zadanie. Zgodnie z pomysłem zespołu badawczego system motywacyjny, którym zarządzałby GIORiN, mógłby funkcjonować na dwóch poziomach: na poziomie WIORiN i pracownika. GIORiN, po spełnieniu odpowiednich kryteriów (wskaźników), mógłby przeznaczać bonusy dla najlepiej funkcjonujących WIORiN-ów, lub tych, które dokonały największych proefektywnościowych zmian. Z tej puli WIORiN-y mogłyby zaproponować swoim pracownikom dodatek motywacyjny według systemu i obiektywnych kryteriów zaproponowanych przez GIORiN.

Niezwykle ważnym elementem wprowadzenia systemu motywacyjnego jest równoległe kształtowanie kultury organizacyjnej wspierającej podejmowanie wysiłków na rzecz poprawy efektywności lub jakości pracy. Oznacza to z jednej strony potrzebę opracowania systemu zachęt dla pracowników, z drugiej zaś spójnego przekazu, wytycznych dla kierownictwa na wszystkich poziomach zarządzania Inspekcją.

Ważne, by po każdym projekcie – zarówno udanym, jak i nieudanym – przeprowadzić analizę, co i dlaczego w projekcie się udało, a co nie (tzw. *lessons learned*). Kluczowym elementem zmiany organizacyjnej będzie podejście do porażek – jeśli będą one piętnowane, pracownicy najprawdopodobniej nie będą mieli odwagi podjąć się kolejnych wyzwań. Tymczasem popełnianie błędów jest wręcz wpisane w proces uczenia się. By w organizacji doszło do odwagi w uczeniu, nie może w niej dominować strach przed porażką. By zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjnych, zespół badawczy sugerował ich stopniowe wdrażanie po uprzednim przetestowaniu w ograniczonej części organizacji. Każdy test powinien zakończyć się sesją *lessons learned* oraz, jeśli okaże się to konieczne, wprowadzeniem niezbędnych modyfikacji.

5.3.8. Współpraca z otoczeniem jako otwarcie się organizacji na uczenie się – pilotażowy projekt zmiany organizacji wydawania świadectw fitosanitarnych

Proces uczenia się organizacji zwykle wspierany jest przez jej otwarcie na różne, zewnętrzne grupy interesariuszy. Z perspektywy PIORiN z pewnością zaliczyć można do nich środowiska naukowe, usługobiorców oraz organizacje pozarządowe. Ze względu na liczne innowacyjne koncepcje, które pojawiły się w trakcie badań terenowych prowadzonych wśród usługobiorców, powinno się nadać wysoki priorytet współpracy właśnie z tą grupą interesariuszy. Zespół badawczy uznał, że w tym celu należy doprowadzić do powstania instytucji zespołu składającego się z przedstawicieli usługobiorców i Inspekcji. Zadaniem tego zespołu byłaby nie tylko artykulacja wzajemnych oczekiwań względem Inspekcji i usługobiorców, lecz także wspólne rozwiązywanie pojawiających się problemów. Zespół na bieżąco sygnalizowałby powstawanie problemów, wąskich gardeł i wszelkiego rodzaju trudności we współpracy. Nie bez znaczenia byłoby także dla obu stron przyspieszenie procesu pozyskiwania i przepływu informacji. W pierwszej kolejności, z perspektywy intensyfikacji eksportu produktów roślinnych z Polski, należałoby przeprowadzić reorganizację procedury wydawania świadectw fitosanitarnych. Rezultatem prac powinno być opracowanie projektu wprowadzenia pilotażowych rozwiązań dostosowanych do potrzeb usługobiorców. Inspirację do tych prac mogłyby stanowić wnioski z badań benchmarkingowych.

5.3.9. Systematyczny wzrost finansowania PIORiN

Jak wcześniej wykazano, cała Inspekcja jest obecnie głęboko niedoinwestowana. Niedobory finansowe obserwowane są praktycznie w każdym aspekcie funkcjonowania Inspekcji: od technicznych ograniczeń wyjazdu na kontrole (brak dostępności odpowiedniej liczby aut) po kadrowe. W celu podniesienia jakości i efektywności wykonywanych przez Inspekcję prac konieczne jest zatem znaczące i systematyczne dofinansowanie jej działań. W obszarze zarządzania finansami zespół badaczy rekomendował:

1. **Ustabilizowanie finansowania GIORiN.** Obecnie występują tu największe względne wahania budżetu. Sytuacja ta utrudnia planowanie i długofalowy rozwój instytucji. Ustabilizowanie finansowania jest też podstawowym warunkiem realizacji jakiejkolwiek strategii organizacji. Bez spełnienia tego warunku wyznaczanie jakichkolwiek celów długoterminowych nie ma sensu.
2. **Wzrost finansowania PIORiN**. Zdając sobie sprawę z trudności realizacji tej rekomendacji, zespół badawczy sugerował jednocześnie intensyfikację działań z zakresu public relations w celu poprawy rozpoznawalności Inspekcji.

3. **Ścisły monitoring i modelowanie finansów całej instytucji pod kątem wypełniania ustawowych kryteriów związanych z płacą minimalną.** Jak wskazano wcześniej, konsekwencje wprowadzenia rozwiązań zapowiadanych przez rząd mogą być dla Inspekcji bardzo niebezpieczne.
4. **Wdrożenie rozwiązań umożliwiających dostosowanie alokacji środków stosownie do zakresu wykonywanych zadań (np. liczby prowadzonych kontroli lub liczby wydawanych świadectw fitosanitarnych).** Do realizacji tej rekomendacji niezbędne byłoby, zalecane przez zespół badawczy, wprowadzenie systemu wskaźników pomocnych w podejmowaniu decyzji, również o charakterze alokacyjnym.

Warto podkreślić, że dotychczasowy system finansowania poszczególnych WIORiN trudno uznać za efektywny i alokujący zasoby stosownie do obciążenia pracą poszczególnych WIORiN. Częściowym rozwiązaniem tej sytuacji byłaby zmiana przepisów, stanowiąca, że pobrane dochody muszą być odprowadzane na bezpośrednio lub pośrednio na rachunek Inspekcji. Możliwość włączenia pobieranych dochodów do budżetów WIORiN skutkowałoby:

- poprawą lokalnych budżetów,
- bardziej efektywnym finansowaniem WIORiN – im więcej zadań i związanych z nimi dochodów, tym większy budżet na ich realizację,
- większą motywacją do działań – skuteczna realizacja zadań przekładałaby się bezpośrednio na warunki pracy w poszczególnych WIORiN.

Uzupełnieniem tych dochodów mogłyby być również kary finansowe nakładane na producentów. Obecnie również nie stanowią one źródeł dochodów poszczególnych WIORiN, zaś ich wysokość nie stanowi funkcji odstraszającej – kary rzędu 500 PLN dla dużych producentów nie stanowią bowiem istotnego kosztu. Dla poprawienia skuteczności działań PIORiN konieczna wydaje się zatem reforma obecnie funkcjonującego taryfikatora. Zarówno zmiana taryfikatora, jak i ewentualne kierowanie części kar do budżetów WIORiN są oczywiście uzależnione od czynników zewnętrznych. W kontekście tempa działania całej administracji takie zmiany na pewno nie mają szans na szybkie wprowadzenie. Zdaniem zespołu badawczego warto jednak względnie szybko podjąć działania w celu zasygnalizowania władzom takiej potrzeby.

Ponadto warto zwrócić uwagę, że zwykle sam wzrost finansowania instytucji, która nie ma opracowanej diagnozy swoich dysfunkcji, przynosi ograniczone korzyści. Wykorzystując środki NCBiR, PIORiN sfinansowało kompleksową diagnozę, która stanowiła punkt wyjściowy do sformułowania przedstawionych rekomendacji. Inspekcja wie zatem, które z obszarów powinny w pierwszej kolejności zostać objęte reorganizacją. Co ważne, PIORiN, dzięki środkom z NCBiR, dysponuje rozwiązaniami nie tylko organizacyjnymi, lecz także technologicznymi,

gotowymi do wdrożenia. Taka sytuacja sprawia, że ryzyko zatrzymania zmian organizacyjnych jest znacząco ograniczone. Z perspektywy korzyści, które mogą płynąć z przedstawianego w tej książce projektu, niezwykle istotna jest możliwość przystąpienia do fazy wdrożeniowej. Wzrost finansowania z budżetu państwa nie nastąpi bowiem tak szybko, a projekt NCBiR oferuje również środki na fazę wdrożeniową. Dla zarządzania zmianą niezwykle istotne jest natomiast płynne przejście od fazy badawczej, koncepcyjnej, do fazy uruchamiającej zmianę organizacyjną. Dzięki temu możliwe będzie wykorzystanie zaangażowania pracowników oraz podtrzymanie tempa prac nad zmianami organizacyjnymi. Dynamika nadana organizacji w fazie analitycznej powinna być wykorzystana w kolejnej fazie – wdrażania konkretnych zmian organizacyjnych.

Warto również zaznaczyć, że Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa odgrywa strategiczną rolę dla polskiego państwa. Dbając o bezpieczeństwo roślin, wpływa na bezpieczeństwo całego sektora spożywczego w Polsce, a przede wszystkim obywateli Polski. Wprawdzie w ostatnich latach zachodzą dynamiczne procesy komasacji, jednak na tle większości krajów Unii Europejskiej polskie gospodarstwa wciąż są rozdrobnione. Daje to pole do szybszego rozprzestrzeniania się chorób roślin. Ekonomiczna rola sektora spożywczego również jest nie do przeceniania – jako jedna z największych gałęzi produkujących na eksport przyczynia się do poprawy bilansu płatniczego Polski oraz sytuacji ekonomicznej w kraju. Ważne jest zatem, by zdawać sobie sprawę, iż zaproponowane powyżej projekty mogą wiązać się z poniesieniem dodatkowych kosztów, np. na inwestycje w wybrane projekty, podniesienie wynagrodzeń w celu ustabilizowania kadr. Potencjalne korzyści dla kraju, które dzięki temu mogą zostać osiągnięte, wykraczają jednak daleko poza wąsko zdefiniowaną produkcję roślinną i mają strategiczny charakter dla gospodarki Polski.

5.3.10. Efekty pierwszej fazy projektu – podsumowanie

Tematyka ochrony roślin i nasiennictwa była nowością dla członków zespołu badawczego. Przystąpienie do projektu wymagało poszerzenia w tym zakresie wiedzy, aby możliwa była efektywna analiza dokumentacji oraz prowadzenie wywiadów z pracownikami i usługobiorcami. Poznanie specyfiki tej skomplikowanej organizacji wymagało znacznego nakładu sił i czasu. Do identyfikacji atutów, znalezienia części słabości, a także sformułowania zaleceń dla organizacji, wykorzystano jednak w głównej mierze uniwersalną wiedzę i narzędzia z zakresu organizacji i zarządzania. Również wiedza z zakresu organizacji i zarządzania pozwoliła na stworzenie scenariusza dalszych działań PIORiN oraz przygotowała uczestników procesu na możliwość wystąpienia czynników hamujących zmiany w różnych obszarach organizacji i jej otoczenia. Podstawy teoretyczne, których użyto do badań i budowy fundamentów pod zmianę organizacyjną, to

koncepcja organizacji uczącej się i postulat ciągłego doskonalenia (*continuous improvement*).

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa jest organizacją bardzo niedoinwestowaną. Co więcej, jej finansowanie wydaje się mocno nieefektywne. Dowodzą tego przedstawione powyżej budżety WIORiN w przeliczeniu na jednego pracownika, budżety w odniesieniu do wielkości areałów upraw w danym województwie lub wielkości produkcji roślinnej w danym województwie. Również płace pracowników w odniesieniu do lokalnych rynków pracy sugerują mało efektywny podział środków (z perspektywy całej organizacji).

Niedoinwestowanie przejawia się w Inspekcji na wiele sposobów, wśród których w pierwszej kolejności należałoby wymienić:

- przestarzały park maszynowy (samochody, infrastruktura IT),
- ograniczenia związane z planowaniem kontroli w danym czasie,
- wąskie gardła w procesie wydawania świadectw fitosanitarnych ograniczające korzyści z tytułu eksportu, które mogliby odnieść zarówno eksporterzy, jak i całe państwo,
- problemy kadrowe, które rzutują na efektywność pracy całej Inspekcji.

Mimo tych wielu przeciwności należy zaznaczyć, że pracownicy wykazują się bardzo dużą lojalnością wobec Inspekcji oraz czują misję wykonywanego przez siebie zawodu. Tworzą oni bardzo duży kapitał, który wsparty odpowiednim systemem zachęt, jest w stanie dokonać transformacji PIORiN w bardziej elastycznie działającą strukturę, zdolną do ciągłego doskonalenia efektywności swojej pracy. Kluczową rolę w zmianie organizacyjnej będą odgrywały trzy obszary kompetencyjne:

- zarządzanie personelem, które wiąże się ze stworzeniem propozycji systemu zachęt dla pracowników,
- dział prawny, odpowiedzialny za opracowanie propozycji zmian legislacyjnych umożliwiających wprowadzenie nowych, bardziej efektywnych procedur kontrolnych,
- dział IT, odpowiedzialny za transformację cyfrową – narzędzia informatyczne z jednej strony powinny uwolnić pracowników od zbędnego wielokrotnego wprowadzania tych samych danych na potrzeby różnych raportów, z drugiej zaś ułatwić gromadzenie danych i ich analitykę i wspierać prowadzenie kontroli.

W odniesieniu do stanu obecnego trzeba stwierdzić, że najprawdopodobniej każdy ze wskazanych obszarów kompetencyjnych będzie wymagał w pierwszej kolejności wzrostu finansowania oraz prawdopodobnie wzrostu zatrudnienia. Niestety, zazwyczaj całkowicie bezkosztowe zmiany okazują się fikcją, a ich wpływ na realną poprawę funkcjonowania organizacji jest zwykle ograniczony i często przypadkowy.

Pozytywnym aspektem, obok zaangażowanej kadry, jest również potwierdzona wywiadami, relatywnie duża otwartość środowiska usługobiorców na współpracę z PIORiN w zakresie wspólnego projektowania procedur kontrolnych, zwłaszcza z zakresu wydawania świadectw fitosanitarnych. Problem jest istotny, ponieważ obecne procedury kontrolne i dostępność zasobów ludzkich i fizycznych, jak np. samochody, którymi inspektorzy dojeżdżają na kontrolę, są ograniczone. W szczytach sezonu, których jest wiele ze względu na mnogość upraw, występują wąskie gardła, które utrudniają eksport do krajów trzecich. Problem ten jest niezwykle kłopotliwy, zwłaszcza w przypadku owoców miękkich. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wywóz polskich towarów do krajów trzecich za pośrednictwem innych krajów UE (rozmówcy wskazywali Frankfurt oraz Amsterdam). Wybór zagranicy jako miejsca odpraw dokonywany jest ze względu na sprawniej prowadzone kontrole fitosanitarne, skoordynowane z innymi służbami, by dopełnienie niezbędnych procedur zabierało eksporterowi jak najmniej czasu. Dzięki temu jakość wywożonego towaru jest lepsza.

Takie praktyki nie tylko uszczuplają dochody polskich producentów z tytułu eksportu (ponoszą oni dodatkowe koszty związane z taką operacją), lecz także przyczyniają się do budowania dobrej marki jako kraju pochodzenia innych krajów (na etykietach są wówczas wykazywane inne państwa – eksporterzy). Długofalowo takie konsekwencje mogą w znaczący sposób utrudnić konkurowanie na międzynarodowych rynkach. Tymczasem, jak wskazują usługobiorcy, istnieją pewne wzorcowe rozwiązania organizacyjne, które już funkcjonują w tym samym reżimie prawa Unii Europejskiej.

Przegląd wybranych procedur i ich modyfikacje mogłyby w znaczący sposób odciążyć pracę inspektorów. Prawo międzynarodowe nie wymaga bowiem, by wszystkie dane do dokumentów zawsze były wpisywane przez pracowników Inspekcji fitosanitarnej. Usługobiorcy w wielu wywiadach deklarowali natomiast, że gdyby ich pomoc mogłaby usprawnić realizację wybranych procedur, byliby na nią gotowi.

Reasumując: ścisła współpraca z usługobiorcami jest w stanie:

- w szybki sposób dostarczać najnowszej wiedzy rynkowej administracji publicznej,
- korygować rozwiązania, których efektywność jest kwestionowana,
- wzbogacić merytorycznie proces projektowania nowych rozwiązań administracyjnych, zwłaszcza wtedy, gdy administracja publiczna nie wykonuje jedynie funkcji kontrolnej, lecz również – przez sprawne zaspokojenie potrzeb interesariuszy – działa w interesie ekonomicznym państwa.

Ważna refleksja, która wyłoniła się z wywiadów z usługobiorcami dotyczy również samego planowania kontroli. Wielu producentów, których produkcja kierowana była głównie na eksport do Unii Europejskiej lub krajów trzecich lub do najpopularniejszych sieci handlowych, wskazywało, że podlegają oni certy-

fikacji przez niezależne instytucje, czego wymagają od nich sami odbiorcy. Do najpopularniejszych certyfikatów należałoby zaliczyć Global G.A.P. oraz BRC. Zdaniem usługobiorców wymogi stawiane przez instytucje certyfikujące są bardzo wysokie. Zespół badawczy zasugerował przeanalizowanie wyników kontroli w gospodarstwach podlegających certyfikacji i tych bez certyfikatów. Być może w przypadku pierwszych obserwowane jest znacznie mniej uchybień i punkt ciężkości kontroli powinien zostać przesunięty na gospodarstwa niecertyfikowane, czyli te, których nikt, poza PIORiN nie kontroluje. Być może to one stwarzają większe ryzyko dla bezpieczeństwa żywności i ewentualne rozprzestrzenianie się patogenów. Taka analiza wpisywałaby się w koncepcję organizacji uczącej – za sprawą analityki danych można byłoby zweryfikować skuteczność i zasadność kontroli w określonych typach gospodarstw i realokować działania kontrolne tam, gdzie przyniosłyby największą wartość z perspektywy bezpieczeństwa żywności w Polsce.

Respondenci stawiali również pod znakiem zapytania sensowność wprowadzania dodatkowej certyfikacji przyznawanej przez PIORiN (integrowanej produkcji roślin). Wydaje się, że korzyści z wprowadzenia kolejnej instytucji certyfikującej mają wątpliwą wartość dodaną. Nie przynosi ona korzyści finansowych Inspekcji, zaś sami producenci wskazywali na niską rozpoznawalność tego certyfikatu, a w konsekwencji bardzo ograniczoną wartość dodaną z perspektywy ich odbiorców. Jako jedyny czynnik, który mobilizował do sięgnięcia po ten certyfikat wskazywano otrzymywane wówczas dopłaty z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Istotna wydaje się zatem koordynacja działań z innymi organami administracji podlegających Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz innych resortów. Dotyczy to zarówno gromadzenia i analityki danych, jak i wchodzenia polskich produktów na nowe rynki. Zwykle takie działania są elementem tzw. transakcji wiązanych: np. dopuszczenie w Polsce partnerów z danego kraju do intratnego przetargu powinno otwierać możliwości wejścia polskich produktów na jego rynek. Jak wskazywali respondenci, otwieranie nowych, dużych i perspektywicznych rynków nie przebiega obecnie sprawnie. Ważne w tej kwestii jest również precyzyjne wskazanie instytucji odpowiedzialnej za koordynację takiego przedsięwzięcia – bez tego większość działań będzie zbyt powolna i mało skuteczna.

Rozdział VI

W kierunku organizacji uczącej się. Warsztaty jako pomost między diagnozą a wdrożeniem

Przeprowadzenie warsztatów było jedną ze składowych projektu realizowanego przez zespół badawczy. Warsztaty są formą zajęć praktycznych, doskonalących określoną umiejętność. Zespół badawczy przywiązywał dużą wagę do ich zaplanowania i miał spore oczekiwania związane z ich prowadzeniem. Tematyka warsztatów oraz ich forma miały być rodzajem pomostu między organizacyjną diagnozą a rozpoczęciem wdrażania rzeczywistych zmian w organizacji. Stworzono scenariusze warsztatów, które zakładały m.in. podział pracowników na grupy, konfrontowanie różnych punktów widzenia, działania na rzecz wzajemnego poznania uczestników Inspekcji z różnych części kraju, dzielenie się najlepszymi praktykami przez pracowników, kwestionowanie „dogmatów" organizacyjnych itd. Realizacja tak zaplanowanych warsztatów wymaga bardzo wysokiego poziomu wzajemnych interakcji oraz specyficznej infrastruktury miejsca ich odbywania.

Wybuch pandemii spowodował rewizję planów. Fizyczne spotkanie z uczestnikami warsztatów stało się niemożliwe, technologia zdalna nie oferuje również porównywalnych warunków do prowadzenia warsztatów w klasycznej stacjonarnej formie. Mimo to warsztaty zostały przeprowadzone i dały ciekawe rezultaty. Niezależnie od formy warsztatów w takich projektach zazwyczaj mają one na celu:

- Nadanie dynamiki organizacji – organizacje, w których długo nie wprowadza się głębokich zmian organizacyjnych pozostają w stanie względnie stałej równowagi dynamicznej na określonym poziomie. Na tym poziomie zachodzą procesy wymiany wewnętrznej i zewnętrznej. Prowadzi to do swoistej petryfikacji organizacji. Zadaniem warsztatów jest destabilizacja stanu dotychczasowej równowagi i tym samym nadanie dynamiki. Destabilizacja odbywa się przez ukazywanie słabości, konfrontowanie pomysłów, ukazywanie nowych wzorców itd. Tym samym w statycznym dotąd systemie organizacyjnym pojawiają się napięcia i tworzony jest grunt pod przyszłe zmiany.
- Aktywizację pracowników – pracownicy, którzy przez dłuższy czas wykonują powtarzające się lub podobne czynności, popadają w rutynę i ograniczają róż-

norodność swoich zachowań, co niekorzystnie odbija się na funkcjonowaniu organizacji. Dotyczy to nawet pracowników świetnie wykształconych i silnie związanych emocjonalnie z pracodawcą. Uczestnictwo w warsztatach ma na celu pobudzenie takich pracowników do działania przez pokazanie im, że mają wpływ na organizację, w której pracują i że zmiany na korzyść są możliwe.

- Formowanie się grup i zespołów roboczych – wprowadzanie zmian organizacyjnych jest pracą zespołową i musi być ona wykonana przez pracowników organizacji. Żaden podmiot zewnętrzny (badacz, konsultant, audytor itd.) nie jest w stanie przeprowadzić efektywnych zmian w organizacji. To zatrudnieni w niej pracownicy powinni współuczestniczyć w projektowaniu i wziąć na siebie wdrażanie zmian. Warsztaty są narzędziem umożliwiającym selekcję i wybór odpowiednich ludzi, którzy przejmą odpowiedzialność za zmiany, staną się ich motorem i orędownikami na forum organizacji.
- Osłabienie barier zmian i uwolnienie emocji – pracownicy bardzo często są silnie związani emocjonalnie z miejscem pracy i dostrzegają liczne problemy i słabości, które z jednej strony chcieliby wyeliminować, z drugiej jednak nawet głośną artykulację tego niezadowolenia blokują liczne bariery. Uczestnictwo w warsztatach daje możliwość ujawnienia swojego zdania, swoich emocji i tym samym pokonanie części barier, które blokują angażowanie się w projekty organizacyjne.
- Weryfikację sposobu myślenia zespołu badawczego – organizatorzy warsztatów zawsze przyjmują określone założenia dotyczące organizacji, jej pracowników oraz ewentualnego kierunku zmian. Założenia te są efektem analizy materiału pochodzącego z organizacji, ale również wiedzy i dotychczasowych doświadczeń organizatorów. Warsztaty są doskonałą okazją do weryfikacji tych *a priori* przyjętych założeń oraz dokonania ewentualnych korekt.
- Kreowanie pomysłów – uczestnicy warsztatów są najlepszym źródłem pomysłów, które można wprowadzić w organizacji. Bardzo często pracownicy dostrzegają słabości wielu stosowanych w organizacji rozwiązań i mają pomysły, jak temu zaradzić. Warsztaty dają możliwość analizy słabych punktów organizacji i artykulacji odpowiednich rozwiązań. Praca zespołowa i dialog umożliwiają też przekształcanie, doskonalenie i rozwój pomysłów.
- Przekazanie wiedzy – podstawową funkcją warsztatów jest przekazanie wiedzy, a także nabycie lub doskonalenie określonych umiejętności u uczestników. Doskonalenie pracowników to podstawowy cel warsztatów. W zależności od typu warsztatu może to być wiedza i umiejętności specjalistyczne niezbędne do wykonywania codziennych zadań lub wiedza i umiejętności z innej dziedziny, których w danym momencie brakuje pracownikom, a które są przydatne dla obecnych lub przyszłych interesów organizacji.
- Identyfikację osób zaangażowanych – wprowadzanie zmian w organizacji jest trudnym procesem i z reguły napotyka opór w organizacji. Najczęściej przeciw-

ników zmiany jest więcej niż jej zwolenników, są oni głośniejsi i często bardziej przekonujący. Przeprowadzenie warsztatów jest dobrą okazją, żeby wyselekcjonować potencjalnych sprzymierzeńców zmiany i dać im argumenty do dyskusji z przeciwnikami. Zidentyfikowani sprzymierzeńcy mogą stać się również członkami lub liderami zespołów wprowadzających zmiany w organizacji.

Wymienione cele warsztatów mają zróżnicowaną wagę w zależności od typu organizacji, jej potrzeb czy kształtu projektowanych zmian. W jednostkach administracji, takich jak PIORiN, trudno określić hierarchię takich celów. Istotne wydają się kwestie zarówno czysto merytoryczne, jak i bezpośrednio związane z takimi projektami jak ten opisywany w niniejszym opracowaniu. Warsztaty przeprowadzone przez zespół badawczy UW z oczywistych względów koncentrowały się na zagadnieniach organizacyjnych, związanych z kształtem i funkcjonowaniem Inspekcji jako instytucji.

6.1. Między badaniem a wdrożeniem – warsztaty

Warsztaty z zespołem ds. innowacji zostały przeprowadzone zgodnie z założeniami projektu badawczego, jednak w zmienionej w stosunku do planowanej formie. Odbyły się 3 spotkania, zorganizowane w formie telekonferencji na platformie Zoom. Każde spotkanie trwało 90 minut i zakończone było zadaniem indywidualnym, które uczestnicy warsztatów mieli wykonać przed kolejnym spotkaniem. Refleksja, którą każdy z uczestników indywidualnie miał się podzielić z zespołem badawczym dotyczyła modelu idealnego funkcjonowania PIORiN. Po pierwszym oraz drugim warsztacie wstępne wyniki poczynionych przez uczestników refleksji zostały poddane krótkiej dyskusji. Dzięki temu prowadzący warsztat z jednej strony mogli zweryfikować rozumienie wybranych koncepcji zaangażowanie uczestników, z drugiej zaś sprawdzić, na ile owe pomysły mogą wzbudzać kontrowersje wśród pozostałych uczestników warsztatów.

6.1.1. Cele warsztatów

Cele, które przyświecały organizatorom warsztatów (członkom zespołu badawczego), można przedstawić w następujących punktach:

1. **Przekazanie wiedzy merytorycznej z dziedziny zarządzania.** Ten komponent był częścią metodyki *action research*. Zespół UW chciał w nim pokazać pewne możliwości działania w ramach organizacji i nawiązać wspólny język z pracownikami PIORiN. Planowano, że dzięki temu sprawniejsza będzie komunikacja przy wdrażaniu zmian. Wówczas nie tylko zespół UW, lecz także

pracownicy PIORiN dysponowaliby odpowiednią wiedzą z zakresu projektowania, funkcjonowania i przekształcania organizacji. Mogłaby być ona wykorzystana w procesie dyskusji konkretnych pomysłów na pilotażowe wdrożenia rozwiązań, co jest typowe dla organizacji uczących się.

2. **Omówienie wybranych wyników dotychczas przeprowadzonych badań** – skomentowanie wyników badań zrealizowanych przez zespół UW w odniesieniu do wiedzy teoretycznej miało ułatwić późniejsze dyskusje związane z rekomendacjami. Celem takiej dyskusji miało być również obniżenie stresu dla organizacji, który jest naturalny w przypadku projektów zakładających reorganizację prac. Na tej podstawie miały zostać zbudowane fundamenty pod zmianę organizacyjną. Omówienie i analiza wyników dotychczasowych prac są bardzo ważnymi elementami procesu zarządzania zmianą w organizacji.
3. **Dyskusja priorytetów zmian oraz możliwych pomysłów na zmiany.** Omówione miały zostać różne warianty funkcjonowania organizacji. Dzięki temu możliwe byłoby zaprezentowanie pozytywnych i negatywnych cech wybranych rozwiązań. Posiłkując się tą wiedzą, uczestnicy warsztatu mieliby możliwość świadomego określenia priorytetów zmian, które podniosłyby efektywność ich pracy.

6.1.2. Kryteria doboru uczestników warsztatów

Warunkiem powodzenia warsztatów był odpowiedni dobór uczestników. Wprawdzie zdalna forma prowadzenie warsztatów umożliwiała odejście od niektórych założeń metodycznych, np. dotyczącej liczby uczestników, jednak organizatorzy warsztatów (zespół badawczy) zdecydowali się postępować zgodnie z założeniami metodyki. Liczba uczestników była więc ograniczona, dbano o dyscyplinę czasową, zachowano podział ról w zespole prowadzącym warsztat. Najważniejszym problemem był jednak odpowiedni dobór uczestników. Poniżej zaprezentowano główne kryteria doboru uczestników do warsztatów, które zostały sformułowane przez zespół badawczy UW:

- dobór geograficzny – ze względu na zdecentralizowany charakter organizacji i profilu produkcji/eksportu celowe było uczestnictwo pracowników reprezentujących wszystkie województwa, laboratoria oraz GIORiN; ważne było, aby nie został pominięty żaden z WIORiN-ów,
- zaufanie – istotne było, aby wskazane osoby cieszyły się zaufaniem Dyrektorów WIORiN (zasugerowano, by najlepiej sami Dyrektorzy poszczególnych WIORiN je wskazali) oraz miały również doświadczenie kierownicze,
- pozytywne nieformalne relacje – osoby oddelegowane do warsztatów powinny cieszyć się zaufaniem również innych pracowników i powinny być lubiane,
- konkretne kompetencje społeczne – wybrane osoby powinny być energiczne, sprawne organizacyjnie, zaangażowane w sprawy Inspekcji,

- komunikatywność – zasugerowano, by były to osoby z potencjałem, które po takich warsztatach będą mogły wykorzystać zdobytą wiedzę w organizacji (osoby powołane do zespołu z dużym prawdopodobieństwem miały być zapraszane do dalszych dyskusji w ramach projektu),
- wiedza – osoby oddelegowane miały mieć szeroką wiedzę z zakresu funkcjonowania PIORiN.

Spełnienie powyższych kryteriów było kluczowe dla powodzenia nie tylko samych warsztatów, lecz także dalszych procesów zmian w organizacji. Uczestnicy warsztatów mieli stanowić grono przyszłych agentów zmian w swoich organizacjach. Oznaczało to, że powinni byli cechować się wiedzą, doświadczeniem, energią i kreatywnością, a także być dobrze osadzeni w swoich organizacjach – mieć dobre relacje z wojewódzkimi inspektorami, znać innych pracowników i cieszyć się wśród nich autorytetem. W wyborze dużą pomoc okazali wojewódzcy inspektorzy, którzy mają duże doświadczenie i najczęściej długi staż pracy w swoich organizacjach.

6.1.3. Przebieg warsztatów

Warsztat nr 1 – Organizacja ucząca się

Warsztat ten został poświęcony tematyce organizacji uczących się. Jego celem było ukazanie cech organizacji, które same są zdolne do ciągłego doskonalenia swoich działań (*continuous improvement*). Choć podejście to w odniesieniu do administracji wydaje się ogromnym wyzwaniem, to z perspektywy założeń, jakie leżą u podstaw koncepcji organizacji uczących się temat ten nie wydaje się już tak bardzo kontrowersyjny. Wraz ze wzrostem złożoności organizacyjnej oraz wszelkiego rodzaju powiązań na świecie rośnie potrzeba elastycznego reagowania oraz ciągłych zmian organizacyjnych. Kluczem do zapewnienia sukcesu organizacji będzie więc odkrycie sposobu na zdobywania wiedzy i uczenia się ludzi na wszystkich poziomach organizacji (Hatch, 2002). Jak pokazano wcześniej, oczekiwania odnośnie do elastycznego reagowania i szybkiego działania odnoszą się również do administracji. W analizowanym przypadku elastyczność, szybkość i jakość działania organizacji warunkują sprawną obsługę i rozwój działalności eksportowej produkcji roślinnej, i tym samym bezpośrednio wiążą się z zaspokajaniem interesów ekonomicznych państwa.

Dyskusja dotyczyła warunków, które muszą być spełnione, by uruchomić proces uczenia się w wymiarze zarówno osobistym, jak i organizacyjnym.

Na tym etapie niezwykle ważne były dwa cele do osiągnięcia.

Pierwszym celem było zredukowanie ewentualnego niepokoju pracowników PIORiN związanego ze zmianą. Co ciekawe, dyskutując na temat uczenia się

i warunków koniecznych, by do tego doszło, uczestnicy wielokrotnie wskazywali na pozytywne aspekty tego procesu w wymiarze zarówno osobistym, jak i organizacyjnym. Wymieniono bowiem takie czynniki jak: rozwój, zdobywanie nowych doświadczeń, niepowielanie błędów. Z perspektywy uczenia się organizacji wskazano na rolę motywacji, aspekt dzielenia się wiedzą (dystrybucji wiedzy w organizacji), braku stresu w „poruszaniu się" w danej dziedzinie, wzrost efektywności pracy i możliwość osiągania założonych celów.

Otwartość uczestników na dyskusję oraz wiele pozytywnych przykładów związanych z organizacyjnym uczeniem się pozwoliły zredukować napięcie i pokazać, że organizacja ucząca się może być atrakcyjnym miejscem pracy nastawionym na rozwój jej pracowników. Wydaje się zatem, że na tym etapie udało się zmotywować uczestników do dalszych prac i dyskusji nad konkretnymi rozwiązaniami, które miały być dyskutowane w kolejnej fazie projektu. Działanie takie odwołuje się do jednego z fundamentalnych założeń metodyki *action research*, czyli współuczestnictwa (Chrostowski, Jemielniak 2011), które zakłada, że zarówno badacze, jak i członkowie danej organizacji są współautorami wypracowanych rozwiązań. Taka forma projektowania organizacji ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa wdrożenia zmiany.

Drugim celem było pokazanie, że część omawianych cech i rozwiązań charakterystycznych dla organizacji uczącej się może już być obecna w PIORiN. Ich rozproszenie lub nieefektywne wykorzystanie może jednak sprawiać, że omawiane wcześniej pozytywne aspekty i korzyści jeszcze nie występują. Zabieg ten miał na celu zachęcenie uczestników również do refleksji nad obecnym stanem PIORiN. Uczestnicy warsztatów do obecnych w PIORiN cech organizacji uczącej się zaliczyli: systematyczne gromadzenie informacji z literatury fachowej oraz rozpoznawanie potrzeb klientów. Jako ewidentne braki wskazano natomiast zarządzanie procesem ciągłego szkolenia.

Z przebiegu dyskusji można jednak było wnioskować, że mimo podejmowanych wysiłków związanych z gromadzeniem informacji w PIORiN istotny problem stanowi brak analityki, która dawałaby możliwości formułowania konkretnych rekomendacji i zmiany sposobu działania oraz dystrybucji informacji w organizacji. Bez tego wysiłek podejmowany przez organizację ma bardzo ograniczone skutki i w dłuższej perspektywie może demotywować do podejmowania wszelkiego rodzaju działań wykraczających poza istniejące zakresy obowiązków.

Wśród problemów w zakresie gromadzenia informacji, przekształcania jej w wiedzę oraz dystrybucji w organizacji uczestnicy wymienili w pierwszej kolejności funkcjonowanie PIORiN w ramach administracji zespolonej, co w ich mniemaniu utrudnia realizację wspólnych celów organizacji.

Istotną kwestią wymienioną w kontekście problemów z gromadzeniem i dystrybucją wiedzy była również kwestia luki pokoleniowej, która pojawia się w PIORiN. Wielu starszych, doświadczonych pracowników mających dużą wie-

dzę, jest blisko przejścia na emeryturę, nie ma natomiast systemowych narzędzi przekazywania wiedzy młodszym pracownikom. Uczestnicy wskazywali, że takie osoby „często odchodzą razem z wiedzą". Taka sytuacja jest szczególnie dramatyczna w WIORiN-ach, w których jest wysoka – kilkudziesięcioprocentowa płynność kadr. W tych inspekcjach odchodzą z pracy głównie pracownicy młodzi, a stabilizuje ich działalność starsza, zbliżająca się do wieku emerytalnego kadra. W ciągu kilku najbliższych lat może to spowodować bardzo poważne problemy z ciągłością działania organizacji.

Ukazany powyżej problem świadczy o ewidentnej słabości polityki kadrowej na poziomie całej organizacji: nie ma skutecznych narzędzi związanych z planowaniem sukcesji (np. księgi sukcesorów), systemów motywacyjnych nastawionych na ciągłe doskonalenie lub planu szkoleń pozaspecjalistycznych, które pozwoliłyby rozwijać kadrę i jej umiejętności zarządzania.

Warsztat nr 2 – Budowa organizacji

Drugi warsztat został poświęcony wybranym zagadnieniom z zakresu budowy i funkcjonowania organizacji. W jego ramach wskazano i oceniono stan wybranych elementów strukturalnych z punktu widzenia funkcjonowania Inspekcji. Zagadnienie to jest szczególnie ważne w kontekście specyfiki PIORiN – instytucji zbudowanej zgodnie z klasycznymi zasadami organizacji biurokratycznej (Zawicki, 2011), ale funkcjonującej na styku z biznesem, której sprawność ma istotne znaczenie zarówno dla dobra konsumentów żywności, jak i interesów gospodarczych kraju.

Wprowadzanie zmian organizacyjnych nie jest możliwe bez uprzedniego poznania organizacji oraz zasad, na jakich jest zbudowana. Dlatego **pierwszym celem warsztatu było pokazanie uczestnikom wybranych uniwersalnych zasad, na bazie których tworzone są i funkcjonują organizacje administracyjne.** Krótko przestawione zostały elementy koncepcji W. Wilsona, M. Webera i H. Fayola. Uczestnicy warsztatów zidentyfikowali liczne przykłady potwierdzające zastosowanie klasycznych zasad administracji w funkcjonowaniu Inspekcji. Należą do nich m.in. bezosobowość organizacji, zasada wyszkolenia pracowników, ściśle określona sfera kompetencji oraz wysoki poziom dokumentacji działalności. Ich stosowanie daje zauważalne pozytywne efekty, takie jak wysoki poziom obiektywizmu i bezstronności w funkcjonowaniu Inspekcji.

Drugim celem warsztatu było wskazanie dysfunkcji będących konsekwencją zastosowania tych zasad. Istniejąca literatura wskazuje na liczne dysfunkcje towarzyszące funkcjonowaniu organizacji administracyjnych i będące nieuchronną konsekwencją zastosowania modelu biurokratycznego w praktyce. Należą do nich m.in. nadmierna formalizacja, kurczowe trzymanie się przepisów, przewlekłość postępowań, asekuranctwo i niechęć do podejmowania decyzji

(Kieżun 1978; Crozier, Friedberg 1982; Batko 2013; Kieżun 2012). W trakcie dyskusji uczestnicy wskazali ponadto na takie problemy, jak niejasny obieg informacji czy trudności z interpretacją zbyt ogólnych przepisów, których obowiązek przestrzegania nakładany jest na Inspekcję.

Trzecim celem była dyskusja nad niespójnościami i niezgodnościami z klasycznymi zasadami administracji, które zostały zidentyfikowane w wyniku dotychczas prowadzonych badań w Inspekcji. Przeprowadzone badania jakościowe wskazały na kilka obszarów występowania niezgodności między założeniami modelowymi a organizacją Inspekcji.

Pierwszy obszar niezgodności związany jest z wynagrodzeniami. Zgodnie z zasadami klasycznymi pracownicy administracji powinni być wynagradzani na poziomie zapewniającym lojalność organizacyjną i sprawność działania poszczególnych uczestników organizacji (Bolesta-Kukułka i in., 1985). Kwestia godnych wynagrodzeń, poruszana zarówno przez M. Webera, jak i H. Fayola jest podstawowym aspektem sprawnego funkcjonowania administracji. Tymczasem przeprowadzone badania sygnalizują, że wynagrodzenia w Inspekcji są na poziomie niezadowalającym. Stosunkowo niewielkie różnice w poziomie wynagrodzeń między poszczególnymi stopniami w urzędniczej hierarchii nie są według uczestników warsztatu, czynnikiem wystarczająco motywującym do awansu zawodowego. System i poziom wynagrodzeń w PIORiN wydają się odpowiednie dla tzw. biurokracji maszynowej, podczas gdy poziom wykształcenia kadr i odpowiedzialność wykonywanych zadań wskazują, że mamy do czynienia z tzw. biurokracją profesjonalną.

Z wynagrodzeniami wiąże się kolejna niezgodność z założeniami modelowymi – w niektórych częściach Inspekcji występuje bardzo wysoka płynność kadr. Dotyczy to zwłaszcza tych miejsc, gdzie istnieje konkurencyjny z punktu widzenia zatrudnienia rynek pracy i możliwości podjęcia zatrudnienia na znacznie atrakcyjniejszych warunkach. Brak stabilizacji personelu może w istotnym stopniu wpływać na sprawność organizacyjną tych jednostek.

Trzeci obszar występowania niezgodności z rozwiązaniami klasycznymi wiąże się z zasadą jedności rozkazodawstwa. Polega ona na tym, że każdy pracownik w organizacji otrzymuje polecenia od jednego przełożonego i przed jednym przełożonym rozlicza się ze swojej pracy. Ten przełożony ocenia pracę podwładnego i ma wpływ na jego wynagrodzenie. Uczestnicy warsztatu wskazali na złamanie zasady jedności rozkazodawstwa na najwyższym poziomie funkcjonowania organizacji. Inspekcja, będąc częścią administracji zespolonej, charakteryzuje się podwójnym podporządkowaniem. Sytuacja, w której jeden podmiot wyznacza cele organizacji i sprawuje nadzór merytoryczny, a inny ją finansuje, może nieść ze sobą wiele niejasności i znacząco wpływać na sprawne funkcjonowanie organizacji.

Kolejna niezgodność wiąże się z klasyczną zasadą centralizacji. Inspekcja jest instytucją zhierarchizowaną, ale jednocześnie mającą strukturę geograficzną,

która z definicji jest w pewnym stopniu zdecentralizowana. Uczestnicy warsztatu doceniając zalety decentralizacji, wskazywali również na konieczność podjęcia działań ograniczających swobodę w interpretacji przepisów, czy nadmierną różnorodność procedur i praktyk poszczególnych WIORiN-ów.

Czwartym celem warsztatu było ukazanie możliwości wprowadzenia zasad organizacji uczącej się w organizacjach zbudowanych według klasycznych zasad administracji. Aby go zrealizować, posłużono się przykładem straży pożarnej jako instytucji publicznej, która cieszy się wysokim społecznym zaufaniem i której ocena sprawności jest bardzo wysoka. W trakcie warsztatu przedyskutowano takie cechy publicznej organizacji uczącej się, jak: szybkość i niezawodność w działaniu, realizacja nietypowych zadań i późniejsze przekształcanie ich w rozwiązania standardowe oraz wynagradzanie za działanie. Przykład straży pożarnej zainspirował uczestników do dyskusji, na ile możliwe jest wprowadzenie podobnych zasad w PIORiN. Uczestnicy wskazali na kilka podobieństw między organizacjami (jak np. wysoki poziom identyfikacji pracowników z organizacją, konieczność działania pod presją czasu) oraz różnic (jak np. znacznie wyższy poziom formalizacji i silne nastawienie na legalizm działania w PIORiN). Zarysowane różnice należy traktować jako przestrzeń do potencjalnych zmian usprawniających funkcjonowanie Inspekcji.

Warsztat nr 3 – Skuteczna komunikacja w organizacji

Trzeci warsztat został poświęcony zagadnieniu skutecznej komunikacji w organizacji. Jego celem było zapoznanie słuchaczy zasadami skutecznej komunikacji. W szczególności przedmiotem warsztatu były:

- kierunki komunikacji (z dołu do góry, z góry w dół, pozioma),
- sposoby komunikacji (ustna, pisemna, niewerbalna),
- rodzaje komunikacji (wewnętrzna, zewnętrzna).

Ponadto zamierzano omówić główne zniekształcenia, problemy i błędy skutecznej komunikacji. Wybór tej tematyki związany był z ogólnym celem warsztatów, którym było m.in. przygotowanie organizacji do zmian i stworzenie grupy potencjalnych agentów zmiany. Uwrażliwienie na informacje i sposoby jej przekazywania znacząco wpływa na poprawę integracji zespołów i ich współdziałania (Potocki, Łukasik, 2014).

Warsztat wskazał na pewne obszary niedostatków w tym zakresie, z czego część zjawisk potwierdza wyniki badań jakościowych, przeprowadzonych wcześniej przez zespół badawczy UW.

Jako jeden z pierwszych problemów uczestnicy warsztatu wymieniali słabo działającą komunikację z oddziałami. Głównym ograniczeniem tych kontaktów jest zdaniem uczestników słabe zaangażowanie pracowników na niższych szcze-

blach organizacji i niekiedy słabe wykształcenie rzutujące na język komunikatów. Słuchacze zwracali uwagę na język oraz formę wypowiedzi wielu współpracowników, które nieraz pozostawiają wiele do życzenia. Komunikacja z częścią osób zbyt często obciążona jest zniekształceniami przekazu i interpretacji. Rozwiązaniem tego problemu jest podnoszenie kompetencji pracowników w różnych obszarach, w tym w obszarze komunikacyjnym.

Zdaniem uczestniczących w warsztacie niedoskonała jest również komunikacja między poszczególnymi WIORiN, co negatywnie wpływa na spójność organizacji. Według uczestników warsztatu w kontaktach między WIORiN-ami przeważają kontakty nieformalne nad formalnymi kanałami komunikacji. Inspektorzy WIORiN oraz ich pracownicy komunikują się między województwami, bazując przede wszystkim na osobistych dobrych znajomościach. Warto zaznaczyć, że słuchacze nie unikają z tego powodu kontaktów z innymi, mniej sobie znanymi WIORiN-ami, jedynie odczuwają niedosyt lub ograniczenie możliwości. Stąd sugestie słuchaczy dotyczące potrzeby lepszego poznania się pracowników na różnych szczeblach poszczególnych wojewódzkich inspekcji. Rozwiązaniem mogłyby być np. szkolenia z zakresu motywacji i integracji. Należy przy tym pamiętać, że formalne sposoby komunikacji co do zasady nie są skuteczniejsze od nieformalnych. Warunkiem zaistnienia efektywnej komunikacji nieformalnej jest pewne minimum znajomości i zaufania między stronami. W tym kontekście artykułowana przez uczestników warsztatu potrzeba lepszego poznania się i integracji wewnątrz PIORiN jest w pełni zrozumiała. Inni uczestnicy twierdzili jednak, że w takiej rozbudowanej, zróżnicowanej i do tego silnie zhierarchizowanej instytucji lepiej działa komunikacja pisemna, ponieważ gwarantuje pewność dotarcia do adresata, można ją przechować i w razie potrzeby mieć do niej dostęp (mimo że niewłaściwie stosowana może generować szum informacyjny i nadmierną biurokrację). Ważnym krokiem rozwiązania wielu z tych wymienionych problemów będzie utworzenie „bazy wiedzy" kumulującej doświadczenia i wiedzę pracowników.

Ostatni duży i ważny, niezwiązany w sposób bezpośredni z komunikacją obszar tematyczny poruszany w czasie warsztatów dotyczy szeregu zmian wprowadzanych w Inspekcji od kilku lat. Zmiany te są pochodną zmiany prawodawstwa unijnego. Uczestnicy warsztatów odczuwają wiele frustracji związanych z niedoskonałościami poszczególnych wdrożeń i adaptacją nowych przepisów. Za najdotkliwszą konsekwencję tych zmian uznano rozbieżność w interpretacji przepisów. Jak już wielokrotnie wspominano, PIORiN jest organizacją zdecentralizowaną. Funkcjonuje 16 wojewódzkich inspekcji i każdy z nich posiłkuje się opiniami swoich prawników. Dlatego uczestnicy warsztatu twierdzili, że każdy WIORiN działa na nieco innych zasadach i posługuje się własnymi interpretacjami przepisów. W ocenie uczestników zespół prawników w GIORiN (1 prawniczka i 2 pomocników) jest zbyt mały, aby reagować na bieżące potrzeby i udzielania informacji poszczególnym województwom. Znacznie szybciej reagują

prywatni prawnicy przedsiębiorców („oni mają cały sztab prawników"), którzy mają interes w tym, żeby nadążać za nowym prawem i interpretować je zgodnie z własnymi potrzebami. Bardzo często usługobiorcy dzięki współpracy z dobrymi specjalistami z zakresu prawa szybciej adaptują zmiany przepisów niż PIORiN, co stawia Inspekcję w niekorzystnym świetle. PIORiN, będąc częścią administracji, działa wolniej niż prywatne instytucje nastawione na zysk. W efekcie dochodzi do sytuacji, w których poszczególne inspekcje wojewódzkie w różny sposób dla usługobiorców interpretują zapisy prawa. Pozostaje to w sprzeczności z zasadą państwa unitarnego, jakim jest Polska. Problemy te są dostrzegane w organizacji. Znaczna część uczestników warsztatu twierdziła, że nie powinno być rozbieżności pomiędzy WIORiN w stosowaniu przepisów.

Uczestnicy byli również bardzo krytyczni wobec prawodawstwa unijnego. Poziom prawa unijnego i sposób jego tworzenia pozostawia wiele do życzenia. W ocenie uczestników zmiany wprowadzone w prawodawstwie unijnym są chaotyczne, ponadto ma miejsce gonitwa legislacyjna (nowe dokumenty pojawiają się jeden po drugim i są niedostatecznie przygotowane), co wywołuje szum informacyjny i zamieszanie w realizacji codziennych obowiązków.

Na wskazane powyżej problemy nakłada się specyfika poszczególnych regionów. Kiedy formułuje się sztywne wytyczne/interpretacje/zalecenia na podstawie tych niedoskonałych przepisów, w niektórych WIORiN stosuje się praktykę ignorowania („nie przyjęło się"). Niektórzy uczestnicy warsztatu twierdzili wręcz, że „często złe przepisy wiążą ręce i nie pozwalają działać".

6.2. Wnioski i konsekwencje warsztatów

6.2.1. Ocena pracy zespołu

Kontakt zespołu z UW z zespołem reprezentantów PIORiN był względnie krótki, przez co nie wszystkie reakcje na omawiane tematy i relacje pomiędzy uczestnikami były możliwe do odnotowania. Ważnym innym czynnikiem utrudniającym obserwacje uczestników warsztatów był brak kontaktu bezpośredniego. Kontakt zdalny dokonywany jedynie za pomocą technologii ogranicza komunikację oraz pewną dynamikę interakcji (Stefaniuk, 2014). Mimo wymienionych przeszkód zaobserwowano kilka zachowań zespołu wartych uwagi, które podzielali wszyscy prowadzący warsztaty. Z perspektywy zespołu badawczego do najbardziej widocznych cech pracy zespołu PIORiN wyłonionego do udziału w warsztatach można zaliczyć:

1. **Konstruktywny charakter rozmów**. Uczestnicy wypowiadali się swobodnie. Wymieniali zarówno plusy, jak i minusy swojej pracy oraz organizacji. Świadomie używali zasad konstruktywnej krytyki. Nie oceniali innych, mówili o swoich

odczuciach względem jakości i sposobu pracy, perspektywach rozwoju osobistego oraz całej organizacji. Ocenom krytycznym towarzyszyły najczęściej propozycje zmian i rozwiązań. Konstruktywny charakter rozmów był zaskoczeniem dla prowadzących, gdyż z ich doświadczenia wynikało, że znacznie łatwiej formułuje się oceny krytyczne niż proponuje konstruktywne rozwiązania.

2. **Duży potencjał intelektualny**. Uczestnicy warsztatów bardzo obiektywnie potrafili spojrzeć na organizację, której są częścią. Ich wypowiedzi były wartościowe. Nie były narzekaniem, lecz wyrażały troskę o przyszłość Inspekcji. Uczestnicy odnosili się do systemów organizacji, procesów oraz celów ogólnych, prezentując dużą wiedzę w tym zakresie. W ocenie prowadzących warsztaty powołany zespół uczestników był bardzo świadomy kierunków zmian i rozwoju organizacji.
3. **Spora doza frustracji wynikająca z widocznych dysfunkcji organizacji**. Jak wspomniano, uczestnicy mieli dużą wiedzę o organizacji. Są oni wnikliwymi obserwatorami, mają wysoką świadomość swoich kompetencji i możliwości organizacji, aktywnie uczestniczą w życiu i działaniach Inspekcji. Wiele obecnych zmian i nowo wprowadzanych rozwiązań było przez pracowników krytykowanych w trakcie warsztatów. Pracownicy mają świadomość barier i nie zawsze praktycznych obostrzeń wynikających z różnych przepisów, do których z oczywistych względów muszą się stosować. Są one powodem blokowania codziennych działań w ramach obowiązków zawodowych, co stanowi źródło silnej frustracji.
4. **Pozytywne nastawienie do dyskusji o zmianach**. Przy wymienionych wyżej problemach uczestnicy prezentowali zaskakująco pozytywną postawę wobec rozwoju organizacji. Byli żywo zainteresowani poprawą jej funkcjonowania. Prowadzący warsztaty jednoznacznie ocenili, że zespół ma duży potencjał absorbowania zmian na tym etapie prac. Warunkiem musi być jednak dobrze przeprowadzona zmiana, zespołowo projektowana i skutecznie oraz konsekwentnie wdrażana.
5. **Zaangażowanie, przywiązanie i troska o organizację**. Mimo dostrzeganych niedostatków w funkcjonowaniu organizacji i dysfunkcji upośledzających codzienne działania pracowników, wielu z nich zwracało uwagę na potencjał Inspekcji. Prowadzący warsztaty stwierdzili, że pracownicy podzielają i głęboko wierzą w misję PIORiN, a ponadto deklarują, że są zdecydowani rzetelnie wypełniać cele organizacji. Z tego powodu dobór i potencjał, a także zaangażowanie uczestników warsztatów zostały ocenione przez prowadzących bardzo wysoko.
6. **Zbieżność wybranych postulatów**. Uczestnicy dość jednogłośnie wskazywali na dobrze zdefiniowane problemy wymagające rozwiązania, w tym kwestie braku systemu motywowania, niedofinansowania organizacji, niską ocenę administracji zespolonej, niejednolitość w interpretacji prawa (zespół prawny), deficyt szkoleń niespecjalistycznych itp.

6.2.2. Wnioski i zalecenia członków zespołu ws. kluczowych wyzwań w budowie organizacji uczącej się. Podsumowanie wyników zadań indywidualnych

Na koniec każdej z sesji warsztatów uczestnicy zostali poproszeni o wypowiedź na określony temat. Celem takiej „pracy domowej" było poznanie indywidualnych preferencji związanych ze środowiskiem pracy i oczekiwanych kierunków zmian.

Warsztat nr 1 – Organizacja ucząca się

Pierwsze zadanie indywidualne było swojego rodzaju testem na to, czy udało się z uczestnikami otworzyć dyskusję o organizacji oraz czy pojawiło się wzajemne zaufanie pomiędzy prowadzącymi warsztat a zespołem. Uczestnicy wykazali się dużym zaangażowaniem i kreatywnością, co jest szczególnie cenne w kontekście niestandardowych warunków prowadzenia warsztatu, związanych z koniecznością pracy zdalnej. Zwykle tego typu warsztatów nie prowadzi się online, ponieważ utrudnia to bezpośrednią komunikację, a tym samym tworzy dystans do moderatorów warsztatu. Dodatkowo zespół ekspertów postawił wysokie wymagania, ponieważ na wyrażenie swojej pierwszej opinii uczestnicy mieli jedynie ok. 4h, a przy tym musieli swój czas refleksji łączyć z normalnymi obowiązkami codziennego dnia pracy. Liczba i kompleksowość odpowiedzi zasługują na najwyższe uznanie.

Pierwszym zadaniem indywidualnym było udzielenie odpowiedzi na pytania: **Jak motywować ludzi do dzielenia się wiedzą i informacjami z całą organizacją, tak by wiedza ukryta stawała się wiedzą jawną?** Pytanie odnosiło się do dyskusji z warsztatów, z której wynikało, że w każdej organizacji jest znaczący potencjał wiedzy nieujawnianej, z różnych względów, przez jej uczestników. Kluczem do podniesienia efektywności działania i lepszego wykorzystania potencjału ludzkiego organizacji jest zaś przekształcenie wiedzy ukrytej w jawną. Pytanie celowo nie nawiązywało do PIORiN. Jego istotą było bowiem poznanie preferencji uczestników na temat tego, jak organizacja mogłaby działać sprawnie (organizacja idealna), a nie poznanie obecnych ograniczeń Inspekcji.

Mimo oddelegowania do warsztatów pracowników z całej Polski odpowiedzi były zaskakująco zbieżne, a zwykle dotyczyły następujących kwestii:

- **Motywacji finansowej** – świadczeń, premii przyznawanych za organizację warsztatów, szkoleń z określonej tematyki. Uczestnicy dość licznie wskazywali na skuteczność oddziaływania materialnych bodźców na zaangażowanie pracowników. Temat ten, mimo ograniczonych zasobów PIORiN, wydaje się bardzo atrakcyjnym kierunkiem. Po pierwsze, taki element mógłby stanowić pierwszy etap tworzenia systemu motywacyjnego, który ewidentnie jest

bardzo potrzebny PIORiN. Po drugie, osoby mające niską podstawę wynagrodzenia mogą być zdeterminowane do podjęcia wysiłku, który zapewni im dodatkowy dochód. Działanie takie może więc stanowić podstawę do zmiany kultury organizacyjnej na taką, która byłaby bardziej ukierunkowana na efektywność. Ważną kwestią, którą wskazywali uczestnicy, było także **opracowanie ścieżki awansu zawodowego**. Jasny i precyzyjny system awansów również mógłby się przyczynić do większej skłonności do dzielenia się wiedzą ukrytą.

- **Pozamaterialnych technik motywowania** – wśród nich wskazywano m.in. na konieczność docenienia dotychczasowej pracy pracownika, rolę podziękowań i pochwał (w formie zarówno indywidualnej, jak i publicznej), tworzenie odpowiedniej atmosfery w zespole. Obecne braki i słabości w tym zakresie były szeroko dyskutowane. Na podstawie rozmów można sformułować wniosek, że obecnie brakuje szeroko rozumianych kompetencji kierowniczych w PIORiN. Uczestnicy warsztatów wskazywali na ograniczone możliwości odbywania szkoleń pozaspecjalistycznych (np. z dziedziny zarządzania). Sytuacja ta, ich zdaniem, wynika zarówno z ograniczonej ich liczby, jak i ograniczeń czasowych. Wysokie obciążenie pracą sprawia, że pracownicy nie mają czasu i możliwości odbywania szkoleń – koncentrują się zatem wyłącznie na szkoleniach specjalistycznych i traktują je jako narzędzie umożliwiające wywiązywanie się ze swoich obowiązków służbowych. Jest to dość istotny błąd, ponieważ szkolenia to najtańsza, z perspektywy organizacji, technika zwiększania zaangażowania pracowników, a przy tym ich skuteczność jest nieraz większa niż bodźców finansowych.
- **Sposobów organizacji prac** – w tym zakresie padały pomysły powoływania zespołów, których celem byłaby organizacja różnego rodzaju szkoleń. Sporo uwagi poświęcono również odpowiedniej komunikacji, wyjaśnianiu celów, wspólnej misji. Ciekawą uwagą było też wskazanie, dlaczego obecnie dzielenie wiedzą pracownikom PIORiN po prostu się nie opłaca. Zdaniem uczestników warsztatów wynika to z faktu, że po ujawnieniu swojej wiedzy taki pracownik będzie bardziej obciążony pracą. Jego unikalne kompetencje nie będą wpływały na modyfikację zakresu jego obowiązków, natomiast w praktyce otrzyma dodatkowe obciążenia. Dodatkowe obciążenia nie pociągną jednak ze sobą odpowiednich gratyfikacji finansowych, ponieważ w organizacji nie funkcjonuje sprawny system motywacyjny. Ciekawym pomysłem wydaje się natomiast koncepcja organizacji warsztatów, w trakcie których wiedza na temat takich unikalnych kompetencji i ukrytej wiedzy pracowników będzie mogła zostać ujawniona, zdiagnozowana i utrwalona.
- **Pracy nad kulturą organizacyjną** – wiele wypowiedzi wskazywało na większą potrzebę doceniania pracowników, chwalenia za dobre działania, potrzebę pracy nad atmosferą w pracy, która będzie sprzyjała dzieleniu się wiedzą. Wszystkie te aspekty są integralną częścią kultury organizacyjnej. Kultura

organizacyjna jest tym elementem każdej organizacji, który ma wielki wpływ na zachowania organizacyjne – jeśli kultura będzie sprzyjała dzieleniu się wiedzą, proces ten będzie zachodził skuteczniej niż w przypadku zastosowania bodźców ekonomicznych. Kultura to jednak element, który najtrudniej zmieniać i którego zmiana zwykle trwa najdłużej. Wydaje się jednak, że z perspektywy wypowiedzi nadesłanych przez uczestników PIORiN nie ma alternatywy wobec takiej zmiany. W przeciwnym wypadku skuteczność Inspekcji, a także znaczenie i marka polskiej produkcji roślinnej na arenie międzynarodowej będą maleć.

Wobec **poważnych deficytów w obrębie zarządzania zasobami ludzkimi** w PIORiN, niezwykle istotna powinna być w przyszłości dyskusja nad zmianami, które są możliwe do jak najszybszego wdrożenia (tzw. *quick wins*) w tym obszarze. Wydaje się bowiem, że możliwości do usprawnień są znaczne. Do czynników utrudniających zmianę należałoby zaliczyć natomiast funkcjonowanie PIORiN w ramach administracji zespolonej.

Warsztat nr 2 – Budowa organizacji

Drugie zadanie do indywidualnej pracy polegało na wskazaniu takich trzech obszarów wymagających zmian w Inspekcji, które pozwoliłyby przyśpieszyć działanie, usprawnić je lub ułatwić. Ponadto uczestnicy zostali poproszeni o sprecyzowanie, jakie to powinny być zmiany. Takie sformułowanie zadania drugiego miało na celu nie tylko zweryfikowanie przyswojenia przez uczestników zagadnień poruszonych w trakcie warsztatów pierwszego i drugiego, lecz także zasygnalizowanie gotowości do zmian uczestników organizacji. Przy doborze uczestników warsztatu (przyszli agenci zmian) niezwykle ważny był ich wysoki poziom krytycyzmu wobec istniejących rozwiązań i jednocześnie duża kreatywność. Ponadto ważny był aspekt merytoryczny odpowiedzi. Zgodnie z koncepcją organizacji uczącej się wiedza pozyskiwana jest głównie od uczestników organizacji. Odpowiedzi uczestników warsztatów odnosiły się do kilku obszarów problemowych, takich jak:

- **Problemy strukturalne**. Niemal wszyscy uczestnicy warsztatu wskazywali na dysfunkcjonalny charakter podwójnego podporządkowania. Problemami będącymi konsekwencją istniejącego rozwiązania są m.in. autonomizacja poszczególnych struktur wojewódzkich, zróżnicowany poziom finansowania, słaby przepływ pionowy informacji wewnątrz PIORiN, niejednolite procedury, różna interpretacja prawa, czy nawet zróżnicowane druki. Wśród zgłaszanych propozycji znalazło się dążenie do zapewnienia jedności rozkazodawstwa, co w praktyce oznaczałoby wyjście Inspekcji ze struktur administracji zespolonej. Niektórzy uczestnicy wskazali przy tym, że dla realizacji celów

instytucji najlepszym rozwiązaniem byłoby podporządkowanie jej ministrowi rolnictwa lub Prezesowi Rady Ministrów.

- Uczestnicy szkolenia zdawali sobie sprawę z ograniczeń ekonomicznych PIORiN, jednak **kwestia finansowania** instytucji jest na tyle ważna, że nie mogła zostać pominięta przez nich w omawianym zadaniu. Większość poruszała kwestię finansowania w kontekście lepszego wyposażenia w sprzęt komputerowy i drukarki, samochody i telefony. Ponadto wskazywano potrzebę zapewnienia środków na wyposażenie inspektorów w nowoczesne urządzenia usprawniające wykonywanie obowiązków w określonym zakresie, np. drony w zakresie oceny polowej, testy do przeprowadzania badań w kierunku wykrycia określonych organizmów na miejscu kontroli, wiatromierzy w zakresie przeprowadzenia kontroli stosowania środków ochrony roślin. Poruszono również kwestię nieadekwatnych wynagrodzeń, choć główny nacisk został położony na lepsze powiązanie wynagrodzeń z obciążeniem pracą.
- Uczestnicy warsztatów dużą wagę przywiązują **do problematyki kadr**. W ramach tych zagadnień poruszono kilka wątków. Pierwszym z nich jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania organizacji w sytuacji odchodzenia pracowników z pracy. Rozpoczęcie procesu rekrutacji powinno być inicjowane natychmiast po zasygnalizowaniu potencjalnego odejścia z pracy pracownika. Długotrwałość procesu rekrutacji (w praktyce procesy rekrutacji w Inspekcji trwają wiele miesięcy) powoduje powstawanie luk w zatrudnieniu i – co za tym idzie – utrudnia lub uniemożliwia efektywne przekazywanie obowiązków nowo zatrudnionym. Drugi z poruszonych wątków odnosił się do rozwoju pracowników. Uczestnicy wskazywali na konieczność czytelniejszego zarysowania ścieżek kariery, a także odpowiedniego systemu motywowania do awansu zawodowego. Ponadto liczne odpowiedzi odnosiły się do konieczności poszerzania systemów szkoleń dla pracowników. Padały konkretne propozycje szkoleń: adresowanych dla kadry kierowniczej, jak motywować, jak komunikować się, jak radzić sobie ze stresem, jak działać w grupie, szkolenia z kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto proponowano skorzystanie z coachingu i mentoringu. Wskazano również celowość organizowania konferencji i szkoleń przy użyciu metod studium przypadku, a także wprowadzenia nagród w postaci pakietów medycznych, sportowych itd. Problematyka kadr ma takie znaczenie, iż zgłoszona została propozycja stworzenia działu HR dla całej Inspekcji, który zajmowałby się realizacją wskazanych wyżej zadań.
- Kolejnym poruszonym przez uczestników obszarem była **organizacja pracy**. Rozwiązaniem łączącym problematykę kadr z problematyką organizacji pracy byłoby wpisanie w plan pracy czasu na samokształcenie (w tym: uczestnictwo w szkoleniach) oraz zapoznawanie się z przepisami. Ciekawym pomysłem, dobrze korespondującym z ideą organizacji uczącej się, byłoby stworzenie ogólnodostępnej platformy, na której każdy pracownik mógłby zadać pytanie

i uzyskać odpowiedź. Zarówno pytania, jak i odpowiedzi byłyby dostępne do wiadomości każdego. Problemy związane z niespójnymi przepisami i różnicami w ich interpretacji były poruszane przez wielu uczestników. Wskazywano także na problemy z komunikacją między WIORiN-ami a GIORiN-em. Dlatego wśród proponowanych rozwiązań pojawiło się powołanie jednego dla całej Inspekcji, silnego pod względem kadrowym biura prawnego. Postulowane było stworzenie jednolitych wytycznych dla całej organizacji, również w niektórych z tych obszarów, które obecnie są w gestii poszczególnych WIORiN. Bardziej równomierne rozłożenie pracy miałaby natomiast zapewnić zmiana w sposobie załatwiania spraw – według niektórych uczestników o miejscu załatwiania sprawy powinna decydować lokalizacja zdarzenia, a nie siedziba firmy. W obecnej sytuacji *gros* firm jest zarejestrowanych w Warszawie i przez to obciążenie załatwianiem spraw jest tam większe niż w pozostałych inspektoratach. Zdaniem uczestników należałoby przeprowadzać analizy zasadności prowadzenia kontroli, żeby ich potrzeba jasno wynikała z prawa unijnego i krajowego.

- **Wyposażenie i wspomaganie pracy**. Jak już wskazano, uczestnicy warsztatu wskazali na braki w zakresie takich narzędzi pracy, jak samochody, laptopy z przenośnymi drukarkami i telefony. Sytuacja poszczególnych województw jest w tym zakresie zróżnicowana. Zróżnicowane są nawet druki używane podczas wykonywania czynności urzędowych i istnieje sygnalizowana potrzeba ich ujednolicenia w skali kraju. Dla ułatwienia i przyśpieszenia pracy należałoby udoskonalić procedury kontroli poprzez zastosowanie prostych i niezabierających dużej ilości czasu protokołów kontroli, w miarę możliwości w postaci ankiet, ograniczenie przygotowywania dokumentacji pisanej odręcznie na drukach protokołów samokopiujących, wprowadzenie usług elektronicznych dla klientów jednolitych w całej Inspekcji. Stworzenie „ogólnopolskiej platformy" wymiany informacji dla inspektorów, dającej możliwość dzielenia się doświadczeniem, było kolejną propozycją wpisującą się w filozofię organizacji uczącej się. Usprawnienie systemu gromadzenia i przepływu informacji było często sygnalizowaną potrzebą. Mogłaby temu służyć np. modyfikacja dotychczasowego systemu do gromadzenia danych. Ponadto ważne jest szersze korzystanie z nowoczesnych technologii, takich jak narzędzia w postaci np. aplikacji ułatwiających inspektorom pracę w terenie np. dotyczących identyfikacji agrofagów czy dających dostęp do wszelkich baz danych czy przepisów prawa (ustaw i rozporządzeń). Ponadto wskazywano na konieczność uzupełnienia braków i likwidacji sprzętowych „wąskich gardeł", jak testy ułatwiające wstępną identyfikację agrofagów czy limity toneru do drukarek. Kilku uczestników zgłaszało także propozycję ujednolicenia w całym kraju odzieży dla inspektorów terenowych i oznakowania środków transportu, co pozwoliłoby łatwo identyfikować służbę. Tę propozycję dobrze uzupełniał postulat jednego z uczestników warsztatu, by: „podnieść status Inspekcji, żeby nie była traktowana jako kolejna inspekcyjka".

Warsztat nr 3 – Skuteczna komunikacja w organizacji

Po warsztacie 3 uczestnicy dostali następujące zadanie: „**Wyobraź sobie organizację idealną. Co decyduje o tym, że komunikacja w tej organizacji jest skuteczna? Wymień 2 najważniejsze cechy**." Nadesłane do prowadzących warsztat odpowiedzi potwierdzają dobrą opinię prowadzących o uczestnikach warsztatów. Po pierwsze, zdecydowana większość uczestników nadesłała swoje pomysły w ramach wyznaczonej pracy, co jest dowodem zaangażowania. Po drugie, były one bardzo dojrzałe, głębokie i wyrażały troskę o dobro organizacji, jednocześnie wskazując na obszary wymagające poprawy.

Wśród cech organizacji idealnie się komunikującej słuchacze wymienili bardzo różne elementy organizacji. Można je podzielić na dwie duże grupy: poziom cech fizycznych, powierzchownych, łatwych do zidentyfikowania, oraz poziom zasad i wartości znacznie głębiej zakorzenionych w kulturze organizacji. Ponadto pojawiły się także praktyczne propozycje rozwiązań istniejących problemów.

W pierwszej grupie uczestnicy wymienili podstawowe cechy skutecznego komunikatu, takie jak: słuchanie, precyzja i jasność komunikatu zarówno pisanego, jak i mówionego, umiejętność przekonywania, zwięzłość komunikacji, zrozumienie odbiorcy. Niektórzy słuchacze zwrócili uwagę na nieco głębsze aspekty przekazywania informacji, takie jak dopasowanie się do potrzeb odbiorcy informacji oraz podkreślili znaczenie dialogu – wysłuchiwanie uwag odbiorców. Jako istotne wymienione zostały następujące elementy komunikacji:

- **język** konkretny, jasny, zrozumiały („unikania kamuflowania własnej niekompetencji w skomplikowane formy", „konieczność używania jak najprostszego języka"),
- **sposób** przekazywania informacji pisemnie, drogą elektroniczną,
- przyjazna **atmosfera** pracy – informacja zwrotna powinna być udzielana bez obaw,
- właściwy **adresat** – nie powinno się kierować informacji do wszystkich i tym samym „zalewać" ich niepotrzebnymi danymi. Czytanie niepotrzebnych informacji zabiera czas i nierzadko irytuje czytających,
- **szybkość** przekazywania informacji oraz właściwy czas jej dostarczenia. Informacje wymagające upowszechnienia powinny być przekazywane bez zbędnej zwłoki i ociągania,
- cykliczna **weryfikacja** przekazanych informacji, np. podczas narad, spotkań, szkoleń.

W drugiej grupie cech istotnych dla skutecznej komunikacji znalazły się wartości i normy całej organizacji, a w szczególności:

- **Otwartość** na wiedzę i jej wdrażanie i **empatia** jako podstawy działania zgranego zespołu i budowania dobrej atmosfery w miejscu pracy.

- Dobre **relacje** pomiędzy pracownikami. Uczestnicy twierdzili, iż powinny być one koleżeńskie, ukierunkowane na współpracę i skuteczne realizowanie zadań oraz wypracowanie nowych rozwiązań dla szczególnie skomplikowanych spraw.
- Posiadanie jasnego, klarownego **celu**, do którego realizacji dąży cały zespół/organizacja. Ten postulat można interpretować jako potrzebę stworzenia strategii dla całej organizacji. Jest to zrozumiałe w kontekście funkcjonowania PIORiN w ramach administracji zespolonej, która ma tendencję do autonomizacji.
- **Wykwalifikowana kadra** – mimo że w organizacji zatrudniani są wyłącznie pracownicy o odpowiednim wykształceniu, wysoka płynność w niektórych WIORiN-ach skutkuje brakiem doświadczenia i odpowiedniej wiedzy organizacyjnej wielu pracowników. Kwalifikacje kadr były w tym kontekście rozumiane jako wykształcenie formalne, ale również odpowiednie doświadczenie i praktyka zawodowa.
- **Odpowiedzialność** całego zespołu za sukces organizacji, w tym poczucie misji, identyfikacja z organizacją, chęć rozwoju i walki z przeciwnościami („identyfikacja z organizacją ukierunkowana na osiągnięcie celu przez wszystkich pracowników"). Świadomość, że realizacja zadań prowadzi do osiągnięcia korzyści, które są dobre zarówno dla organizacji, jak i dla pracownika (odpowiednie uznanie za zaangażowanie w realizację celów).
- Wzajemny **szacunek**. Komunikacja jest skuteczna wtedy, gdy osoby chcą się porozumieć, szanują się nawzajem, słuchają argumentów i starają się je zrozumieć, jasno i zrozumiale przedstawiają swoje stanowisko. Należy unikać poniżania czy zastraszania odbiorcy, unikać arbitralności wypowiedzi. Zdaniem uczestników warsztatów bardzo ważna jest umiejętność powiedzenia „nie wiem" oraz umiejętność przyznania się do błędu i przeproszenia.
- **Świadomość** członków organizacji, czym cechuje się skuteczna komunikacja i w jakim celu organizacja jej używa oraz **potrzeba ciągłego rozwoju** i doskonalenia umiejętności komunikacyjnych każdego pracownika, najlepiej w ujęciu systemowym dla organizacji. Tę refleksję można bezpośrednio powiązać z potrzebą specjalistycznych warsztatów lub innych form kształtowania odpowiednich zachowań organizacyjnych. Jak już wspomniano, w PIORiN organizowane są szkolenia specjalistyczne, ale poświęcone są one jedynie szczegółowym aspektom wykonywanej pracy. Brakuje natomiast stosowania narzędzi doskonalenia organizacji i rozwoju zachowań organizacyjnych.

Na szczególną uwagę zasługuje dbałość pracowników o proces uczenia się. Jako podstawy dobrej komunikacji wymieniali oni „przekazywanie wiedzy przez doświadczonych pracowników" w relacji mentor–uczeń; ogólną chęć ludzi do dzielenia się wiedzą, „zaangażowanie pracowników i chęć pomocy i udzielania

informacji w szczególności pomiędzy pracownikami w terenie i biurami nadzoru". Wśród wypowiedzi padł pomysł budowania bazy wiedzy w Inspekcji, której rola mogłaby być wielowymiarowa: „przekazywane informacje, wytyczne, regulaminy są gromadzone w jednym miejscu i w każdym momencie można do nich wrócić; każdy pracownik z każdego miejsca ma do ww. zbioru informacji dostęp; odpowiedzi na pytania dotyczące interpretacji przepisów prawa czy wytycznych są rozsyłane do wiadomości wszystkim województwom, a nie tylko temu, który zadał pytanie w konkretnej sprawie". Zdecydowanie nie tylko przyspieszyłoby i ułatwiło skuteczną komunikację, lecz także usprawniło proces uczenia się organizacji.

Z dyskusji z zespołem ds. innowacji jasno wynika, że wśród pracowników PIORiN dominuje przekonanie, że funkcjonowanie Inspekcji w ramach administracji zespolonej może przynosić więcej problemów niż korzyści. Wyzwania związane m.in. z rozproszeniem wiedzy, czasem potrzebnym na jej odnalezienie w organizacji, niejednolitością interpretacji prawa oraz wysiłek potrzebny na koordynację działań tak zdecentralizowanej struktury, skłaniają ku konstatacji, iż najprawdopodobniej korzystniejsze byłoby wyodrębnienie odpowiednich komórek sztabowych na szczeblu centralnym, które świadczyłyby usługi na rzecz wszystkich WIORiN.

Z dyskusji prowadzonej w trakcie warsztatów wynika, że dwoma obszarami, które w pierwszej kolejności powinny zostać poddane procesowi centralizacji są: obszar szkoleń oraz analiz prawnych. W przypadku pierwszego obszaru ważne byłyby nie tylko szkolenia specjalistyczne, lecz także miękkie, które poprawiłyby zarówno komfort pracy pracowników, jak i ich motywację do działań, także tych związanych z poszukiwaniem innowacyjnych rozwiązań. Jeśli chodzi o jednostkę organizacyjną zajmującą się analizami prawnymi, najistotniejsze jest to, by obok już istniejących funkcji związanych z rozpatrywaniem skarg i ewentualną obroną decyzji dobudować funkcję interpretacji prawa. Obecnie widać bowiem, że istnieje problem zarówno z jakością stanowionego prawa na szczeblu unijnym, jak i jego przełożeniem na szczebel krajowy. Dlatego jednolita (centralna) interpretacja wybranych przepisów zaoszczędziłaby sporo czasu w każdym z WIORiN, który do tej pory poświęcany był na poszukiwanie interpretacji prawa. Mogłaby zadziałać korzystnie również jako funkcja profilaktyczna obniżająca ryzyko kierowania odwołań od decyzji WIORiN związanych z problematycznymi przepisami.

Wreszcie cała organizacja powinna zostać dofinansowana zarówno w celu budowy większej motywacji i zaangażowania wśród pracowników, jak i doposażenia technicznego stanowisk pracy, które ułatwiłoby proces organizacyjnego uczenia się. Czynnikiem znacznie ułatwiającym doskonalenie działań i ich przyspieszenie jest elektroniczny system obiegu dokumentów, praca na bazach danych ich analityka.

Rozdział VII

Planowanie zmian i pierwsze wdrożenia

Wdrażanie zmian w organizacji jest złożonym zagadnieniem, wymagającym odpowiedniego przygotowania pod względem zarówno koncepcyjnym, jak i organizacyjnym. Kierownictwo organizacji i jej pracownicy powinni znać cel zmian, a także rozumieć proces i logikę realizacji poszczególnych działań. Trudno oczekiwać, że zmiany będą przez wszystkich członków organizacji akceptowane. Przeciwnie – bardzo prawdopodobny jest w takich przypadkach opór (o czym szerzej w kolejnym rozdziale). Nie zmienia to jednak faktu, że warunkiem powodzenia zmian jest zaangażowanie się personelu w proces ich wdrażania. Bez aktywnego uczestnictwa pracowników wszelkie projekty organizacyjne skazane są na niepowodzenie. Zasada ta dotyczy również administracji, w której procesy wprowadzania zmian są dodatkowo utrudnione z powodu specyficznego modelu, na bazie którego funkcjonują te podmioty, co przedstawiono w rozdziale II. Planowanie i wprowadzanie zmian w PIORiN uwzględniało te uwarunkowania i opierało się na następujących założeniach:

- Podstawą wszelkich projektów organizacyjnych jest uzyskanie maksymalnie wyczerpującej wiedzy o organizacji i jej otoczeniu. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę, że ta wiedza nigdy nie będzie pełna i jej uzupełnianie będzie postępować w trakcie trwania całego projektu,
- Najlepszym źródłem informacji są pracownicy i interesariusze, a wśród nich kluczową rolę odgrywają klienci. Dokumenty organizacyjne i akty prawne są istotne, ale zazwyczaj są źródłem wiedzy uzupełniającej. Samo poznawanie organizacji warto jednak rozpocząć właśnie od dokumentacji,
- Zebrana wiedza jest podstawą diagnozy organizacji, która zawiera m.in. identyfikację problemów i dysfunkcji organizacyjnych. W dalszych pracach należy skoncentrować się jednak na zaprojektowaniu takich zmian, które pozwolą efektywniej funkcjonować organizacji. Nie należy koncentrować nadmiernej uwagi na problemach, których organizacja nie jest w stanie rozwiązać we własnym zakresie, choć należy je wskazywać i w miarę możliwości je nagłaśniać,
- Podstawową techniką stosowaną w fazie wdrożeniowej ma być benchmarking. Benchmarking stosowany w odpowiedni sposób daje możliwość względnie szybkiego wprowadzania sprawdzonych zmian, Przy spełnieniu odpowiednich warunków benchmarking może oferować rozwiązania „szyte na miarę” – dobrze pasujące do danej organizacji.

- Pełne korzyści z benchmarkingu osiąga się wtedy, gdy pozwala on uzyskać wiedzę o funkcjonowaniu wzorców wewnętrznych i zewnętrznych. W kontekście logiki wprowadzania zmian korzystniejsze wydaje się rozpoczęcie od benchmarkingu wewnętrznego, który może zaowocować wieloma szybkimi usprawnieniami, które nadadzą organizacji niezbędną dynamikę i umożliwią dalsze zmiany. Benchmarking zewnętrzny wymaga z reguły większego wysiłku związanego z koniecznością dostosowań do uwarunkowań organizacyjnych.
- Podstawą benchmarkingu wewnętrznego będzie uczestnictwo i zaangażowanie pracowników organizacji. Rola doradców organizacyjnych jest w tej fazie bardzo ograniczona. Nie mają oni żadnych uprawnień decyzyjnych w organizacji i co do zasady nie mogą być odpowiedzialni za wprowadzanie zmian.
- Warunkiem efektywności procesu wprowadzania zmian jest odpowiednia organizacja struktury projektu, ale również właściwe tempo prac i zaangażowanie osób kierujących organizacją. To właśnie rolą kierownictwa jest motywowanie uczestników projektu do efektywnej pracy.
- Warunkiem podtrzymania zaangażowania uczestników projektu jest nie tylko ich odpowiednia motywacja, ale również szybkie informacyjne sprzężenie zwrotne w ramach całej struktury projektowej. Jest to również jeden z elementów pętli uczenia się, co stanowi ważną składową koncepcji organizacji uczącej się.

Powyższe założenia były podstawą do podjęcia działań wdrożeniowych w PIORiN. Już pierwsze działania z zakresu benchmarkingu wewnętrznego zaowocowały interesującymi rozwiązaniami. Nie wszystkie założenia projektowe udało się jednak spełnić w jednakowym stopniu, co może mieć wpływ na dalszy proces zmian.

7.1. Pierwsze wdrożenia

Na etapie fazy przygotowania do wdrożenia (B) zespół ekspertów z Uniwersytetu Warszawskiego musiał się skupić na priorytetyzacji wybranych działań oraz dostosowaniu modelowych rozwiązań do realiów organizacji. Wiadomo było, że wszystkich rekomendacji nie da się wdrożyć. Ta kwestia nie zależała w pełni od badanej organizacji. Zwykle bowiem w wyniku prac diagnostycznych identyfikowanych jest wiele dysfunkcji. **Istotą skutecznych projektów doradczych nie jest naprawienie wszystkich zdiagnozowanych problemów, lecz skoncentrowanie się na tych, których eliminacja pozwoli efektywniej funkcjonować organizacji jako całości.** W myśl zasady Pareto należy skupić się na 20% przyczyn dysfunkcji, które rozwiążą 80% problemów. Początek fazy B rozpoczęto więc od dyskusji nt. wniosków z raportu po fazie badawczej oraz określenia najpilniejszych działań, które powinny zostać podjęte. Należy zaznaczyć, że niektórych postulatów

zawartych w rekomendacjach nie sposób było wprowadzić w życie w fazie przygotowania do wdrożenia. Jako przykład można wskazać wzrost finansowania Inspekcji. Jak opisano wyżej, proces ten, ze względu na funkcjonowanie Inspekcji jako administracji zespolonej, jest bardzo skomplikowany. Co więcej, sytuacja finansów publicznych związana z walką ze skutkami lockdownu również nie rokowała na szybkie doinwestowanie Inspekcji.

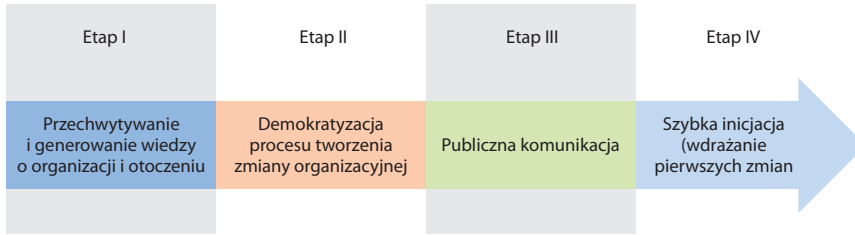
Przytoczone ograniczenia nie oznaczają zaniechania prób zwiększenia finansowania PIORiN. Wspólnie z władzami Inspekcji zespół ekspertów UW zdecydował, że prace w fazie przygotowania do wdrożenia koncentrować się będą na tych aspektach funkcjonowania organizacji, które pozwolą to funkcjonowanie poprawić bez konieczności inwestowania w zmianę organizacyjną dużych środków. Istotą rekomendowanych działań było zatem bardziej efektywne wykorzystanie już posiadanych zasobów finansowych.

Ze względu na przyjętą metodę prac zespołu UW (*action research*) zmiana organizacyjna rozpoczęła się już *de facto* w fazie badawczej, m.in. przez powołanie i rozpoczęcie prac przez zespół ds. innowacji. Plan działań na fazę B ułożony został wg następującej logiki:

1. Na wejściu opracowane zostają analizy, które ułatwią określenie strategicznych kierunków dla PIORiN. Dyskusja nt. wizji miała ułatwić jej sformułowanie i stanowić dobry przykład – wzór do prac nad rozwiązaniami organizacyjnymi w przyszłości.
2. Równolegle inicjowane są prace zespołów z WIORiN, których celem będzie wypracowanie rozwiązań usprawniających funkcjonowanie PIORiN (benchmarking wewnętrzny). Rezultaty tych prac w założeniu miały ułatwić sformułowanie/stanowić część funkcjonalnych programów działań opracowanych w celu wdrożenia strategii. Zainicjowane prace w 16 województwach miały na celu zbudowanie demokratycznego mandatu do proponowanych zmian organizacyjnych. Jest to szczególnie istotne w tak zdecentralizowanych organizacjach jak PIORiN. Demokratyzacja procesu tworzenia zmiany organizacyjnej ma na celu obniżenie stresu organizacyjnego i ewentualnego oporu przed zmianą.
3. Publiczna komunikacja planowanych zmian – formalne zatwierdzenie wypracowanej koncepcji i moment, który przynajmniej dla kadry kierowniczej powinien stanowić punkt, od którego zmiana wchodzi w życie i nie ma od niej odwrotu.
4. Szybka inicjacja zmian, które pokazałyby, że:
   a. zmiana będzie wprowadzana w życie (mobilizacja),
   b. zmiany przynoszą korzyść organizacji i jej pracownikom.

W skrócie zaplanowaną zmianę można by zwizualizować w sposób, który ilustruje rysunek 7.1.

Rysunek 7.1. Proces wdrożenia zmiany organizacyjnej



Źródło: opracowanie własne.

Szczegółowy zestaw działań zaplanowanych na fazę B obejmował:

1. Benchmarking wewnętrzny – zlecenie WIORiN wypracowania rozwiązań dla wybranych problemów (zadania dla WIORiN) – jako jeden z elementów etapu I.
2. Pilotaż GIORiN – opracowanie innowacyjnego systemu certyfikacji eksportowej i wydawania świadectw fitosanitarnych – element etapu II.
3. Benchmarking zewnętrzny – analiza funkcjonowania zagranicznych inspekcji fitosanitarnych – element etapu II.
4. Przygotowanie pilotażowych wdrożeń dla 5 WIORiN – element etapu II.
5. Opracowanie strategii działania PIORiN i dostosowanie modelowego zestawu wskaźników do potrzeb organizacji – element etapu II.
6. Organizację wspólnej konferencji – etap III.

Etap IV, czyli szybka inicjacja (wdrażanie zmian), może zostać zrealizowany albo pod koniec projektu FITOEXPORT, lub tuż po jego zakończeniu. Ideą fazy B jest przygotowanie do wdrożenia, co oznacza, że *de facto* po zakończeniu projektu organizacja powinna być gotowa na wprowadzanie zmian.

7.2. Benchmarking wewnętrzny jako metoda wdrażania organizacji uczącej się

Zaplanowane na fazę B działania miały w kompleksowy sposób uruchomić proces zmiany. Celem benchmarkingu zewnętrznego miało być pozyskanie (przechwycenie) wiedzy z otoczenia i wykorzystanie jej w celach restrukturyzacyjnych w PIORiN. W założeniu prace te miały określić dobre i złe praktyki w zarządzaniu inspekcją fitosanitarną lub administracją publiczną o zdecentralizowanych charakterze. Ułatwiłyby one formułowanie strategicznych kierunków dla PIORiN w ramach procesu budowy strategii. Jego założeniem było włączenie całej organizacji (wszystkich WIORiN) w prace. W organizacji o tak zde-

centralizowanej strukturze demokratyzacja działań prowadzących do określenia wspólnej wizji jest bowiem niezwykle istotna. Zwiększa ona szanse na powodzenie późniejszego wdrożenia strategii.

Punktem wyjścia do przygotowania benchmarkingu wewnętrznego były natomiast następujące założenia:

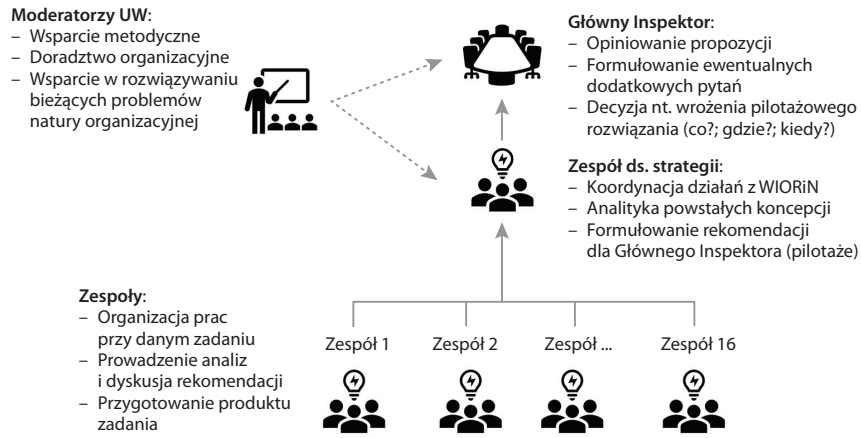
1. **Innowacja nie zawsze musi być odkryciem.** Chcąc wprowadzać innowacyjne rozwiązania, można korzystać z już aktualnie funkcjonujących rozwiązań stosowanych w innych organizacjach (Keely i in. 2013).
2. **Rozwiązania stosowane na poziomie poszczególnych WIORiN mogą być innowacją dla pozostałych.** Założenie to bezpośrednio nawiązywało do wniosków z warsztatów z zespołem ds. innowacji, które potwierdziły, że kreatywnych rozwiązań sprzyjających efektywności pracy można poszukiwać w samej organizacji. Ze względu na jej zdecentralizowany charakter każdy z WIORiN mógł wypracować ciekawe rozwiązania, o których pozostałe WIORiN nie muszą wiedzieć.
3. Wypracowane rozwiązania przez poszczególne WIORiN są już skrojone na miarę wyzwań i specyfiki pracy Inspekcji. **Benchmarking wewnętrzny może się okazać skuteczniejszy, bo jest łatwiej adaptowalny w pozostałych częściach organizacji.** Tym samym dyfuzja wiedzy następuje szybciej i jest efektywniejsza niż w przypadku benchmarkingu zewnętrznego.
4. Zadania dla WIORiN mogą stać się rutynową **platformą do wymiany doświadczeń na tematy zarządcze i stanowić fundament dla ciągłego doskonalenia (*continuous improvement*)**. Byłby to element kultury organizacyjnej skłaniającej do refleksji nad tym, jak można organizować się, pracować lepiej i systemowo przekształcać wiedzę ukrytą w wiedzę jawną.
   Kierując się tymi przesłankami, zbudowano listę zadań, które określały:
   - temat danego zadania,
   - jego cel,
   - pytania pomocnicze, które powinny ułatwić zespołom zrozumienie idei prac,
   - oczekiwane efekty prac (produkty).

Dla ułatwienia prac opracowano schemat ilustrujący współpracę poszczególnych interesariuszy w projekcie. Kluczową kwestią dla prowadzenia prac było powołanie szesnastu wojewódzkich zespołów. By zwiększyć prawdopodobieństwo opracowania ciekawego rozwiązania, które w rzeczywisty sposób mogłoby się przyczynić do poprawy funkcjonowania Inspekcji, potrzebna była duża skala prac, co gwarantowało dużą ilość propozycji rozwiązań określonych zadań. Wiadomo, że zwykle pierwsze pomysły na rozwiązanie skomplikowanych problemów nie muszą okazać się trafne. Spora liczba równolegle pracujących zespo-

łów zwiększała szansę na to, że w wyniku zadanego problemu do rozwiązania powstanie odpowiedź, która będzie warta wdrożenia w organizacji. Stwarzało to również możliwość ewentualnego późniejszego łączenia i przekształcania poszczególnych rozwiązań.

Jednym z elementów każdego zadania był opis organizacji pracy danego zespołu. Jego celem było znalezienie optymalnych dla PIORiN warunków pracy zespołów, które poszukują rozwiązań skomplikowanych problemów. Na podstawie zebranych obserwacji planowano zebranie katalogu dobrych praktyk zarządzania projektami, które w przyszłości mogłyby się stać standardem organizacyjnym.

Rysunek 7.2. Struktura prac w ramach benchmarkingu wewnętrznego



Źródło: opracowanie własne.

Ukazany schemat struktury prac uwzględniał spotkania liderów zespołów wojewódzkich (Zespół ds. strategii), którzy wspólnie z pracownikami GIORiN analizowaliby poszczególne propozycje i rekomendowali najciekawsze z nich Głównemu Inspektorowi do wdrożenia. By usprawnić przebieg narad w gronie zespołu do spraw strategii, opracowano system oceny zgłaszanych w formie prezentacji rozwiązań. Każdy lider wojewódzkiego zespołu wraz z zespołem oddelegowanym przez GIORiN powinien wypełnić krótką ankietę na temat każdego z rozwiązań, oceniając jego kompletność oraz innowacyjność proponowanych rozwiązań. Pytania dotyczące kompletności dotyczyły następujących kwestii:

- czy została zawarta ocena możliwości wdrożenia?
- czy zostały przedstawione oczekiwane konsekwencje wdrożenia?
- czy podjęto się analizy ryzyka?
- czy zaproponowano orientacyjny plan wdrożenia?

Ocena innowacyjności rozwiązań miała natomiast wskazać, które z nich są rzeczywistym przełomem i których wdrożenie mogłoby się przyczynić do poprawy funkcjonowania Inspekcji. W wyniku zlecenia zadań oczekiwano wyłonienia kilku propozycji, które mogłyby zostać objęte pilotażowymi wdrożeniami w wybranych WIORiN. Gdyby okazały się one sukcesem, mogłyby zostać one rozszerzone na pozostałe województwa, stając się standardem organizacyjnym. Przewidywany cykl życia pojedynczego zadania został zilustrowany na rysunku 7.3.

Rysunek 7.3. Przewidywany cykl życia jednego zadania



Źródło: opracowanie własne.

Oczekiwanie na rezultaty pierwszego zadania było dość nerwowe. Powodzenie całego benchmarkingu wewnętrznego zależało bowiem od jakości odpowiedzi na pierwsze pytanie. Jeśli zgłaszane propozycje okazałyby się trywialne, słabo opracowane, mogłyby dać sygnał organizacji, że nie warto się starać, a całą pracę można traktować jako formalność służącą do formalnego rozliczenia grantu, a nie wprowadzenia rzeczywistej zmiany. Ten negatywny scenariusz nie sprawdził się jednak i wśród nadesłanych propozycji znalazło się kilka, które z jednej strony zdobyły aprobatę pozostałych zespołów, a z drugiej zaś stały się przedmiotem pogłębionej, konstruktywnej dyskusji na temat możliwego wdrożenia. Na szczególną uwagę zasługiwały koncepcje standaryzujące działania PIORiN. Były one idealnie zbieżne z wnioskami z badania oraz opiniami usługobiorców, które wyrażali na etapie fazy badawczej. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, działając w ramach administracji zespolonej w niektórych kwestiach organizacyjnych, była zbyt mocno zdecentralizowana. W niektórych obszarach zbyt wysoki poziom decentralizacji wydaje się wręcz sprzeczny z zasadami funkcjonowania państwa unitarnego. W innych obszarach zbyt wysoka decentralizacja nie ma sensu i prowadzi do zjawisk dysfunkcjonalnych. Przykładowo nie

ma większej potrzeby, by standardy dokumentacji opracowywane były w każdym z województw oddzielnie. Działanie takie jest nieefektywne kosztowo (ta sama praca powielana jest w różnych województwach) i generuje problemy związane z adaptacją do zmiennych warunków otoczenia. Gdy zmienia się bowiem prawo (krajowe lub Unii Europejskiej), konieczne mogą być dostosowania formularzy lub innych dokumentów stosowanych w poszczególnych województwach.

Standaryzacja przepisów i dokumentacji stosowanej w całej Inspekcji przyniosłaby zatem nie tylko oszczędności, ale również umożliwiłaby szybszą reakcję na zmiany. Nie bez znaczenia jest również fakt, że działalność wielu producentów wykracza poza granice jednego województwa, co sprawia, że współpracując z tą samą organizacją (PIORiN), mogą napotkać różne standardy. Wdrożenie pomysłów zaproponowanych w ramach zadania 1 przyczyniłoby się zatem do ułatwienia działalności również po stronie usługobiorców.

W kontekście teorii organizacji uczącej się w opisywanym procesie zabrakło domknięcia pętli uczenia się. Ze względu na ograniczenia czasowe zespoły nie otrzymały bowiem informacji zwrotnej od Głównego Inspektora. Element ten w zamierzeniu zespołu UW był niezwykle istotny ze względu na wzmocnienie pozycji (*empowerment*) zespołów. Pozytywna, publiczna ocena pracy zespołów miała przyczynić się do ich większego zaangażowania i pokazania, że opracowywane propozycje mają niezwykle istotne znaczenie dla organizacji. W ocenie zespołu UW, na obecnym etapie zmiany organizacyjnej, nie jest to jeszcze problem wielkiej wagi. Przed wdrożeniem któregokolwiek z pomysłów potrzebna jest akceptacja Głównego Inspektora. Nadejdzie zatem moment, w którym zespoły z WIORiN otrzymają informację na temat wyników swoich prac oraz wizji współpracy w ramach całej PIORiN. Nie zmienia to jednak faktu, iż szybkie sprzężenie zwrotne jest ważnym warunkiem efektywności pracy nad zmianami organizacyjnymi, zaś jego brak może zniechęcić do dalszych wysiłków.

Kwestia pętli uczenia się jako nowego elementu kultury organizacyjnej pojawiała się również w ramach dyskusji podzespołu ds. strategii nad poszczególnymi rozwiązaniami (krok 2). Zapytano wówczas uczestników o ich refleksję nad systemem oceny nadesłanych propozycji. Pojawiło się kilka uwag, do których natychmiast się odniesiono – wprowadzając zmodyfikowany arkusz oceny zadań już od kolejnego pytania. Zmiany miały na celu m.in. przyspieszenie procesu oceny nadsyłanych propozycji oraz wyłonienie najlepszych koncepcji, które będą przedmiotem dyskusji zespołu ds. strategii.

7.3. Kierunki dalszych działań

Rola benchmarkingu wewnętrznego jest niezwykle istotna. Pozwolił on bowiem bardzo szybko zaangażować całą organizację w dyskusję nad kierunkami zmian. Kolejne zadania stały się platformą do wymiany myśli, koncepcji, ale również formułowania oczekiwań. Komentowano bowiem, które propozycje są niemal gotowe do wdrożenia, którym WIORiN-om się one podobają, gdzie oczekuje się zmian, a nad którymi rozwiązaniami trzeba jeszcze dalej pracować. Uszczegółowienie wybranych koncepcji oraz przygotowanie planu konkretnego wdrożenia pokazały sprawczość zespołów. Wysłano jasny sygnał, że organizacja potrzebuje się zmieniać, potrafi planować zmiany i będzie je wdrażała. Można powiedzieć, że zainicjowany został proces samodoskonalenia. Do pełni sukcesu brakuje tylko ciągłości tego procesu, by móc powiedzieć o ciągłym doskonaleniu czyli *continuous improvement*. Na moment wydania niniejszej książki za wcześnie jest jeszcze, by móc ocenić ten aspekt.

Obok twórczego pobudzenia i refleksji organizacji benchmarking wewnętrzny miał również istotną rolę w budowie strategii działania PIORiN – jednego z oczekiwanych efektów projektu FITOEXPORT. Pomysły usprawnienień wraz z konkretnymi planami wdrożeń stały się elementem funkcjonalnych programów działania – jednego z kluczowych elementów modelu Obłoja (Obłój 2007), na którym oparto prace nad strategią. W rezultacie proces budowy strategii miał demokratyczny, oddolny charakter, co w założeniu zespołu UW miało przyczynić się do skuteczniejszego wdrożenia. W ramach procesu budowy strategii zaplanowano m.in. określenie misji, wizji oraz celów strategicznych organizacji. Jak już wspomniano, propozycje z benchmarkingu wewnętrznego, jako głos organizacji, od samego początku rozpatrywane były jako elementy funkcjonalnych programów działania. Ich realizacja miała zmotywować organizację do wdrożenia strategii. Jako rezultat fazy badawczej PIORiN otrzymał modelowy zestaw wskaźników mierzących efektywność działania organizacji. Proces budowy strategii od samego początku zakładał dyskusję nad nim i określenie kluczowych wskaźników, które będą służyły m.in. do monitoringu wdrażania strategii.

Teoretycznie wsparcie zmiany organizacyjnej przez zespół UW miało się zakończyć wraz z zakończeniem projektu FITOEXPORT planowanym na 31 grudnia 2021 roku. Uruchomione prace nad optymalizacją działań w ramach benchmarkingu wewnętrznego (opracowane zadania dla WIORiN, cykl życia pojedynczego zadania) dają jednak nadzieję, że zmiana organizacyjna i prace koncepcyjne nad dalszymi usprawnieniami będą wykraczały poza ramy czasowe projektu FITOEXPORT.

Rozdział VIII

Wyzwania realizacji projektów strategicznych w administracji publicznej

Wprowadzanie zmian w administracji publicznej wiąże się z koniecznością uwzględnienia zróżnicowanych uwarunkowań i pokonania licznych barier. Im bardziej skomplikowana i ambitna jest zmiana, tym więcej czynników należy uwzględnić przy jej projektowaniu i wprowadzaniu. Liczne badania wskazują jednak, że wprowadzanie nawet tak ambitnych zmian jak te wynikające z implementacji koncepcji organizacji uczącej się jest możliwe i przynosi liczne korzyści. Należy przy tym pamiętać, że to, co niekiedy jest proste i oczywiste w firmach, napotyka szereg problemów w administracji. Realizując projekty strategiczne w takich jednostkach, należy pamiętać o następujących kwestiach:

- Niedostatek zasobów oraz funkcjonowanie w rygorze finansów publicznych powodują, że wiele rozwiązań stosowanych w biznesie jest trudnych lub wręcz niemożliwych do zastosowania w administracji.
- Opór wobec zmian i inercja organizacyjna mogą pojawić się nie tylko na najniższych szczeblach, ale również wśród członków najwyższego kierownictwa. Opór może przejawiać się poprzez różne postawy i zachowania organizacyjne. Różne osoby i grupy przyjmują również inne taktyki opierania się wobec zmian i w różny sposób należy na nie reagować. Gry i polityki organizacyjne czynią układ sił wyjątkowo nieprzejrzystym.
- Nawet relatywnie niewielkie zmiany w obszarze organizacji i zarządzania mogą przynieść organizacji spore korzyści. Takie efekty są możliwe do osiągnięcia szczególnie tam, gdzie nowoczesnych rozwiązań z tego obszaru nie stosowano lub stosowano je w ograniczonym zakresie. Oznacza to, że administracja w znacznie większym stopniu może skorzystać z wprowadzania niewielkich nawet zmian usprawniających funkcjonowanie organizacji. W organizacjach biznesowych te proste rezerwy są już na ogół wykorzystane.
- Komunikacja z interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi jest podstawowym warunkiem powodzenia zmian. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę z istnienia licznych barier w procesie komunikacji.
- Efektywność zmian zależy nie tylko od walorów merytorycznych wprowadzanych rozwiązań, ale i od doboru odpowiednich technik ich wdrażania. Inaczej

wdraża się zmiany w organizacjach o dużym doświadczeniu projektowym, znacznych zasobach ludzkich i materialnych oraz silnej motywacji do zmian, inaczej zaś w organizacjach, które takich walorów nie mają. Jednostki administracji należą najczęściej do tej drugiej kategorii.

8.1. Uwarunkowania uczącej się administracji

Z racji wyjątkowości pełnionych funkcji społecznych, ograniczonych zasobów, specyficznego modelu, na bazie którego zbudowana jest i działa administracja, **wprowadzanie zasad organizacji uczącej się może wymagać więcej czasu i wysiłku, niż ma to miejsce w biznesie. Specyficzny model działania, którego cechą jest bardzo wysoki poziom formalizacji charakteryzuje się wysokim poziomem inercji i niechęci do zmian.** Czas niezbędny na przygotowanie koncepcji, przygotowanie pracowników, dokonanie niezbędnych zmian (w tym inwestycji) i utrwalenie nowych rozwiązań, musi być zaplanowany z **odpowiednią rezerwą**.

Przyjęty w administracji model działania nie sprzyja wykraczaniu poza wąską, ściśle określoną sferę kompetencji. **Implementacja zasad organizacji uczącej się może się wiązać się z koniecznością zmian w zakresie obowiązków wielu pracowników**. W szczególności będzie to dotyczyć wszelkiego rodzaju czynności związanych z tworzeniem, kodyfikacją i utrwalaniem informacji. W tradycyjnie zorganizowanej administracji dominuje ścisła specjalizacja i stosunkowo wąskie definiowanie zakresu obowiązków na poszczególnych stanowiskach oraz precyzyjna enumeracja zakresu obowiązków całych organizacji. Badania przeprowadzone w sektorze utrzymania dróg w Szwecji wykazują, że takie wąskie spojrzenie dotyczy również firm współpracujących z sektorem publicznym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wiedza zdobyta przez poszczególne firmy pozostaje w ich obrębie i nie jest przekazywana do innych organizacji ani podmiotów publicznych, z którymi te firmy współpracują (Nyman, Johansson, Liljegren 2017).

Wprowadzenie nowego, poszerzonego zakresu obowiązków może być warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do skutecznego wprowadzenia zasad organizacji uczącej się. **Pracownicy muszą mieć również przekonanie do nowych rozwiązań i motywację do ich wprowadzania**. System nie może składać się więc wyłącznie z nowych zasad, reguł, procedur i nakazów. **Należy stworzyć warunki i zachęty do określonych zachowań** (np. dzielenia się informacjami). Prowadzone badania wskazują na pozytywny związek między transferem wiedzy a takimi elementami kulturowymi jak zaufanie, komunikacja między pracownikami, nagrody i przywództwo (Rahman i in. 2018). Znaczenie dzielenia się wiedzą przez pracowników jest potęgowane tym, że pracownicy, poszukując informacji, zwykle ignorują ekspertów, i zamiast tego polegają na tych, z którymi czują się najlepiej i którzy są najbardziej dostępni (Siciliano 2017). Innym problemem jest integra-

cja nowych pracowników, aby osiągali dobre wyniki, pasowali do instytucji i byli zaangażowani w jej działania. Ważnym zadaniem menedżerów publicznych jest więc kierowanie socjalizacją organizacyjną – procesem, w którym nowi pracownicy uczą się wiedzy, umiejętności i wartości organizacyjnych (Hatmaker 2015).

W rozwoju organizacji uczącej się ważny jest czynnik nieformalny. Około 80% uczenia się w organizacji przyjmuje postać uczenia się nieformalnego (Cesaroli i in. 2018). Nieformalne uczenie się koreluje pozytywnie z takimi czynnikami jak: wsparcie formalne (nagrody za wyniki) i wsparcie nieformalne (sprzyjająca kultura organizacji), autonomia pracownika i dostęp do zasobów, postrzegana korzyść z uczenia się, skłonność do uczenia się, wykształcenie pracownika, długość stażu w organizacji (Cesaroli i in. 2018).

Nie bez znaczenia jest również silne nasycenie działalności administracji elementami myślenia politycznego – wszelkiego rodzaju gier organizacyjnych. Gry te są typowe i nieuchronne dla wszelkich dużych organizacji, a administracja jest na nie podatna w szczególnym stopniu. Mają one na celu m.in. kontrolę nad rzadkimi zasobami, dążenie do powiększenia formalnych bądź nieformalnych wpływów czy redukcję niepewności. Wprowadzanie zmian organizacyjnych wywołuje z reguły aktywizację takich działań. Szczególne znaczenie mają kryzysy, które generują napięcia, stymulujące prowadzenie gier prowadzących do określenia nowych zasad współpracy (Schiffino i in. 2017). Oznacza to konieczność pogodzenia się z faktem, że **wprowadzanie zmian w administracji odbywa się wolniej, jest trudniejsze i napotyka duży opór**. Jednocześnie niektóre badania wskazują, że właśnie presja polityczna jest ważnym czynnikiem stojącym za wprowadzaniem innowacji organizacyjnych na dużą skalę w sektorze publicznym (Andersen, Jakobsen 2018). Inni badacze wskazują na silną i dysfunkcjonalną rolę otoczenia instytucjonalnego w procesie uczenia się (Cuffa, Steil 2019).

Wdrożenie zasad organizacji uczącej się wiąże się z koniecznością poniesienia określonego dodatkowego wysiłku przez objętych tym systemem pracowników. Będzie to utrudnione, jeśli będą oni postrzegać sytuację jako pogarszającą relację wkład pracy – wynagrodzenie. **Brak motywacji pracowników jest jedną z kluczowych przeszkód przy wprowadzaniu zmian w organizacjach publicznych** (Deschamps, Mattijs 2018). Problem ten wystąpił również w PIORiN. Odpowiednie wynagrodzenia i nagrody za dobrą pracę są podstawowym warunkiem sukcesu wdrażania zasad organizacji uczącej się (Cuffa, Steil 2019). Rozważenia wymaga wprowadzenie systemu zachęt sprzyjających akceptacji nowych rozwiązań. Jeśli niemożliwe jest wprowadzenie dodatkowych gratyfikacji materialnych (co jest jednym z poważniejszych problemów administracji), należy rozważyć wprowadzenie innych rozwiązań rekompensujących pracownikom dodatkowy wysiłek.

Wprowadzane zmiany należy traktować jako inwestycję. Organizacja ucząca się wymaga nie tylko wskazanych powyżej rozwiązań organizacyjnych, ale i inwestycji w odpowiedni sprzęt, oprogramowanie i – prawdopodobnie – szkolenia pracow-

ników. W przypadku administracji są to zazwyczaj obszary wymagające sporych nakładów. Cechą wszelkich inwestycji jest również to, **że nakłady wyprzedzają korzyści**, jakie inwestycja ma przynieść. Aby promować uczenie się organizacji, menedżerowie publiczni muszą zwracać uwagę zarówno na koszty dzielenia się wiedzą, jak i na korzyści płynące z tego procesu (Siciliano 2017). Dodatkowym utrudnieniem są ograniczone możliwości stosowania analizy przepływów strumieni finansowych w celu oceny skuteczności dokonanej inwestycji. Jeśli jednak spełnione będą wszystkie niezbędne warunki, zwrot z inwestycji nastąpi (chociaż z opóźnieniem) i będzie się on przejawiał głównie wyższą jakością wykonywanej pracy. Nie wszystkie efekty wprowadzanych zmian są więc łatwe do zmierzenia.

Wszelkie inwestycje wiążą się z **koniecznością poniesienia określonego ryzyka** związanego z całkowitym lub częściowym niepowodzeniem. Inwestycje w organizację uczącą się również charakteryzują się ryzykiem, choć jest ono względnie niskie. Jego minimalizowanie sprowadza się do właściwego zaprojektowania zmiany, zapewnienia odpowiednich zasobów oraz konsekwencji i wytrwałości we wprowadzaniu. Nawet porażka we wdrażaniu zmian może jednak okazać się pożyteczna. Uczenie się na błędach odgrywa ważną rolę w doskonaleniu organizacji. Takie uczenie wymaga dostępu do pogłębionej informacji o błędach, choć w wielu organizacjach jest ona ukrywana przez pracowników w obawie przed konsekwencjami. Ważną podstawą do uczenia się jest analiza sytuacji, w której błąd był blisko, ale udało się go uniknąć (Dahlin i in. 2018). Wyniki badań przeprowadzonych w Serbii wskazują, że właśnie niepowodzenia i porażki stymulują procesy uczenia się administracji i w efekcie prowadzą do podniesienia jakości usług publicznych (Milanović i in. 2019).

Wprowadzaniu wszelkich projektów organizacyjnych **sprzyja czytelny system władztwa organizacyjnego**. Dotyczy to nie tylko właściwego podziału ról w organizacji i odpowiedniej koordynacji działań, ale również relacji organizacji z otoczeniem. W przypadku administracji szczególnie ważne jest uzyskanie wsparcia dla projektu organów nadrzędnych oraz zapewnienia odpowiednich zasobów finansowych. Nie sprzyja natomiast większym projektom organizacyjnym system administracji zespolonej, który charakteryzuje się złamaniem klasycznej zasady jedności rozkazodawstwa, co skutkuje nadmiernym zróżnicowaniem kryteriów oceny organizacji i realizowanych w jej ramach przedsięwzięć oraz różnicami w hierarchii ważności podmiotów nadrzędnych. Badania wskazują, że warunkiem powodzenia procesu wdrażania organizacji uczącej się jest silne wsparcie kierownictwa dla tego procesu (Cuffa, Steil 2019). Jest to utrudnione w warunkach nieprzejrzystej struktury podporządkowań organizacji.

Wprowadzanie wszelkiego rodzaju zmian nieuchronnie wiąże się z przyjmującym różną postać oporem organizacyjnym. W administracji jest to szczególnie groźne z powodu większej niż gdzie indziej inercji organizacyjnej i mniejszej sterowności takich organizacji w porównaniu do podmiotów rynkowych. Szcze-

gólnie ważne jest **uzyskanie poparcia dla procesów zmian wśród kierowników średniego szczebla**. Aby to osiągnąć, należy m.in. tworzyć jednostki wspierające zmiany (w tym również edukujące kierowników), oferować i manifestować **wsparcie przełożonych**, a także tworzyć warunki do wymiany wiedzy (Kroll, Pasha 2019). Bardzo ważny jest **styl przywództwa**. Przywództwo zorientowane na pracownika jest silniej związane z uczeniem się niż przywództwo zorientowane na zadania. Przywództwo zorientowane na pracownika wspomaga uczenie się zarówno w przypadku zadań adaptacyjnych (z wysoko ustrukturalizowanymi problemami i niską innowacyjnością), jak i zadań rozwojowych (z nisko ustrukturalizowanymi problemami i wysoką innowacyjnością), podczas gdy przywództwo zorientowane na zadania wpływa na uczenie się tylko w przypadku zadań adaptacyjnych (Koeslag-Kreunen i in. 2018).

We wprowadzaniu zasad organizacji uczącej się dużą rolę odgrywa praca zespołowa. Uczenie się w zespołach jest uzależnione od takich czynników jak: poczucie bezpieczeństwa zespołu (przekonanie, że zespół nie jest zagrożony rozwiązaniem); poczucie mocy zespołu (przekonanie, że zespół jest w stanie rozwiązać problem); współdzielonego poznania (odpowiedni podział zadań poznawczych w zespole oraz podzielanie tych samych modeli mentalnych przez członków zespołu) (Nellen i in. 2020). Badania wskazują, że poczucie bezpieczeństwa psychologicznego koreluje pozytywnie z uczeniem się w zespole. Ta korelacja jest silniejsza w zespołach i organizacjach, w których wiedza odgrywa dużą rolę. W innym warunkach stworzenie poczucia bezpieczeństwa nie wystarczy do stymulowania procesów uczenia się (Sanner, Bunderson 2015).

Wprowadzanie zasad organizacji uczącej się w administracji wiąże się z **koniecznością eksperymentowania**. Wprowadzanie ostatecznych zmian organizacyjnych powinno być poprzedzone nie tylko dobrym przygotowaniem zasobów społecznych i materialnych, ale i weryfikacją możliwości zastosowania oraz skuteczności planowanych rozwiązań organizacyjnych. Eksperymentowanie jest niezwykle istotne, gdyż uczenie się jest blokowane przez ostrożność wynikającą z obawy obarczenia winą za błędy (Cuffa, Steil 2019). Braku w pełni zadowalających wyników nie należy traktować jako porażki, lecz jako doświadczenie i impuls do dalszych poszukiwań. Ponadto uczenie się w organizacji jest utrudnione przez występowanie pozornych błędów (gdy prawidłowo zaprojektowany proces doprowadził do przypadkowego błędu) oraz pozornych sukcesów (błędnie zaprojektowany proces doprowadził do przypadkowego sukcesu) (Dahlin i in. 2018). Eksperymentowanie, połączone z dyskutowaniem i analizą przeprowadzonych działań pozwala uniknąć pochopnych wniosków. Badania wykazują ponadto, iż stosowanie *debriefs* (dyskusji po wykonaniu zadania) zwiększa wyniki zespołów o 25%. Prowadzenie dyskusji według ustalonej struktury oraz ze wsparciem osoby niezaangażowanej w pracę zespołu (facylitatora) dodatkowo poprawia ich skuteczność (Tannenbaum, Cerasoli 2013).

8.2. Szczególna rola analizy interesariuszy i zarządzanie komunikacją w projekcie

Planowanie komunikacji to jeden z podstawowych elementów większości standardów zarządzania projektami. Wydaje się jednak, że jest również jednym z najbardziej niedocenianych i w trakcie realizacji projektów – zaniedbywanych. Choć istotność tego elementu podkreślana jest w wielu uznanych podręcznikach z zakresu zarządzania projektami, to zwykle informacje na temat komunikacji i jej planowania zawarte są na raptem 2 lub 3 stronach. Tymczasem, jak wskazuje Wysocki (2013), błędy w komunikacji w projekcie stanowią jedną z głównych przyczyn porażek projektów. Najczęściej po prostu zaniedbuje się regularną komunikację z kluczowymi interesariuszami w projekcie. Czasem jest to wynik przestojów – nie ma czego komunikować, więc nie podejmuje się kontaktu. Jest to oczywiście błąd – dla sponsora projektu bardzo często gorsza jest niepewność wynikająca z braku informacji aniżeli usłyszenie nawet nie do końca pozytywnego komunikatu o wolniejszym tempie realizacji prac.

Inną przyczyną zaniedbań w zakresie komunikacji może być przeciążenie pracą. Nieefektywna alokacja zasobów w projekcie może przyczynić się do powstawania wąskich gardeł. Osoba, która jest odpowiedzialna za komunikację, może wykonywać również inne kluczowe dla powodzenia projektu prace, zaniedbując politykę informacyjną. Sytuacja ta może doprowadzić do niekorzystnych konsekwencji. W wyniku braku odpowiednich informacji zaniepokojeni interesariusze będą zadawali dodatkowe pytania. Trzeba będzie na nie odpowiadać, co w konsekwencji doda pracy i tak już przeciążonej osobie. **Brak czasu sprawia, że zwykle przestaje się myśleć strategicznie (jaką najlepszą metodę działania przyjąć) i zaczyna się działać automatycznie (realizując prace, które są „do odhaczenia z listy", nie zastanawiając się, jak zrobić to najbardziej efektywnie).** Praktyka pokazuje, że w trudnych momentach w życiu projektu warto się zastanowić, czy dotychczas zaplanowane metody pracy są efektywne i nie wymagają zmiany/dostosowania do aktualnych warunków, w których realizowany jest projekt.

Warto także pamiętać, że dobra komunikacja zwiększa skuteczność, ponieważ pozwala na wyprzedzenie biegu pewnych wypadków, a tym samym zmniejszenie ryzyka. Dotyczy to zwłaszcza projektów o charakterze doradczym oraz zmiany organizacyjnej. **Szybkie wychwytywanie sygnałów z organizacji za sprawą aktywnej komunikacji pozwala na wcześniejsze opracowanie adekwatnej reakcji i lepsze dopasowanie rozwiązań do potrzeb interesariuszy. Dzięki temu można rozładować potencjalne napięcia i konflikty, zanim dojdzie do ich eskalacji.**

Zespół UW także nie ustrzegł się podobnych błędów. Na szczęście dość szybko i efektywnie były one naprawiane. Działo się to za sprawą dwóch ważnych elementów. Pierwszy z nich dotyczy szybkości reakcji. Mimo pewnych symptomów napięć lub zniecierpliwienia Sponsora projektu wynikającego z rzadszej

komunikacji, wychwytywane były one dość szybko, zaś zespół UW opracowywał odpowiednią (precyzyjną) odpowiedź wraz z merytorycznym uzasadnieniem poszczególnych działań oraz propozycją ewentualnych działań naprawczych. Drugi z czynników, który pozwalał na szybkie rozładowywanie potencjalnych napięć, to wysoki profesjonalizm i konstruktywność we współpracy Sponsora projektu. Większość uwag, która była formułowana, miała podstawy merytoryczne. Pomagała zatem przygotować lepszą odpowiedź zespołu UW, w formie działań i rekomendacji dla organizacji. Jeśli uzasadnienie merytoryczne było odpowiednio silne, wówczas należało się spodziewać pozytywnej reakcji Sponsora, co rozładowywało potencjalne napięcia w projekcie i *de facto* przyspieszało działanie.

8.3. Opór przed zmianą

Rolą zewnętrznego eksperta jest spojrzenie z dystansu na organizację oraz zdiagnozowanie jej największych problemów i/lub zaprojektowanie konkretnych rozwiązań organizacyjnych. Praca doradcy postrzegana jest nieraz przez pracowników jako zagrożenie. Czasem zresztą słusznie. W trakcie projektów doradczych sponsor projektu może nie tylko pozyskać wiedzę na temat dysfunkcji organizacyjnych, lecz także dokonać oceny kompetencji lub zaangażowania poszczególnych pracowników. Często natomiast w interesie pracowników nie jest dokonanie zmiany, lecz utrzymanie *status quo*. Jest to również w znacznym stopniu zrozumiała strategia działania. Pracownik zdaje sobie sprawę, że każda zmiana wiąże się z dodatkowym nakładem pracy, efekty nie są natomiast gwarantowane. Co więcej, w wyniku zmiany organizacyjnej może dojść do przekształceń strukturalnych, które zagrożą jego stanowisku. Często zatem spotykany jest znaczący opór przed zmianą organizacyjną. Ów opór może się przejawiać na różne sposoby: od braku zaangażowania w realizowane wspólne prace z ekspertami po działania sabotujące ich prace. Pojawia się zatem pytanie: „Jak z pozycji eksperta radzić sobie z takimi sytuacjami?". Poniżej przedstawiono wybrane zachowania defensywne pracowników oraz strategie, z których korzystano w projektach reorganizacji.

1. **Głuchy telefon** – kontakt ze sponsorem projektu przez osobę, która tłumi przekaz od eksperta lub wręcz z nim polemizuje, kwestionując rozwiązania, zanim dotrą one do sponsora projektu. Ryzykiem takiej sytuacji jest samoograniczenie eksperta w proponowanych rozwiązaniach. Rozwiązaniem natomiast – skuteczne ominięcie osoby zakłócającej komunikację i dotarcie bezpośrednio do sponsora. Równie cenną taktyką jest budowa koalicji osób w organizacji, które z jednej strony widzą szanse w proponowanej zmianie organizacyjnej, a z drugiej zaś mają przełożenie na decyzje sponsora. Wów-

czas ewentualne zakłócenia w komunikacji między ekspertem a sponsorem mogą otrzymać pewnego rodzaju by-pass.

2. **Włoski strajk** – pracownicy wprawdzie wykonują powierzone im zadania, jednak celowo robią to wolno i wykorzystują do maksimum przysługujące im terminy. Brak czasu na wnioskowanie, reakcję na problemy może skutkować niedotrzymaniem terminów nałożonych na ekspertów zewnętrznych. W takiej sytuacji z perspektywy eksperta zewnętrznego najlepiej być w stałym kontakcie z zespołem realizującym dane zadanie oraz informować na bieżąco sponsora o postępach prac i o ewentualnych problemach. Jego zaangażowanie w „udrażnianie" prac może się okazać niezbędne, zatem po stronie ekspertów leży szybkie zdiagnozowanie takiej sytuacji problemowej i uświadomienie jej skutków.
3. **Sabotaż** – w przypadku włoskiego strajku efekty pojawiają się, ale z opóźnieniem lub nawet po terminie. W przypadku sabotażu w ogóle ich może nie być. Pracownicy szukają argumentów, które pozwolą uzasadnić im bierność lub brak wyników zleconych im prac. Taka taktyka ma oczywiście na celu utrzymanie *status quo*. W razie jej powodzenia może się okazać, że praca i dalsze zaangażowanie zewnętrznych ekspertów, w warunkach takiego impasu są bezcelowe i może to dla organizacji generować tylko koszty. Wówczas z perspektywy zarządzania takim kryzysem najlepiej jest mieć przygotowany plan alternatywny, który pozwoli wyciągnąć zbliżone/analogiczne wnioski diagnostyczne, jednak z zastosowaniem innych metod i działań, które są możliwe do zrealizowania przez samych ekspertów zewnętrznych. Przykładem takich działań mogą być prowadzone równolegle badania rynku, które w kryzysowej chwili mogą zostać wykorzystane przez kierownictwo. Sponsor projektu dostaje wówczas bardzo wyraźny sygnał, na których pracownikach w swojej organizacji może polegać, a którzy mogą się wykazywać brakiem lojalności.
4. **Wyolbrzymienie skali problemu** – zachowanie pracowników polegające na skomplikowaniu wyzwania, przed którym stoją do tego stopnia, aby odłożyć go w czasie na tyle daleko, by móc o nim zapomnieć. Rozwiązaniem dla takiej sytuacji powinna być głęboka empatia ekspertów dla zespołu projektowego i wspólne poszukiwanie ścieżek alternatywnych działań, które pozwoliłyby poczuć mu się bezpiecznie. Zwykle strategia polegająca na wyolbrzymieniu problemu jest bowiem objawem stresu w zespole projektowym wynikającym z odpowiedzialności, jaka jest na niego nakładana.
5. **Wyparcie** – uznanie, że ten problem nie istnieje. Pracownicy albo nie dostrzegają problemu, albo go bagatelizują. Można się spotkać z praktykami polegającymi na gromadzeniu danych i przykładów, które kwestionują wnioski z przeprowadzonej diagnozy. Sytuacja ta jest niezwykle groźna z perspektywy ekspertów zewnętrznych, może ona bowiem podważyć nie tylko ich wnioski, lecz także kwalifikacje. Ważne zatem aby na etapie diagnozy weryfikować

z możliwie wielu stron wstępne hipotezy. Potwierdzać je u wielu źródeł, by w efekcie móc próbować pozyskać obrońców z samej organizacji. Wówczas silniejsze są wnioski i trudniej je zakwestionować. W przypadku wyparcia ważne też jest, by diagnozę podawać stopniowo, przygotowując uczestników również mentalnie, na zrozumienie skali problemu.

W przypadku projektu FITOEXPORT zespół UW nie został zaskoczony zachowaniem organizacji. Trzeba podkreślić, że pracownicy PIORiN byli świadomi dysfunkcji, stąd negatywna reakcja na wyniki diagnozy lub rekomendacje nie była silna. Powstałą sytuację można interpretować na dwa sposoby. W wariancie pozytywnym można przypuszczać, że bieżące problemy organizacji są na tyle uciążliwe dla pracowników, że sami chcą wprowadzenia zmian i patrzą na nie z nadzieją. W wariancie pesymistycznym tę sytuację można zinterpretować jako wysoką świadomość i akceptację niskiego tempa wdrażania zmian w administracji publicznej. Pracownicy wiedzą, że od rekomendacji do realizacji jest na tyle daleka droga, że nie należy się przejmować proponowanymi zmianami, a sam pomysł ma szansę jeszcze upaść bez czynnego oporu pracowników. W kontekście zarządzania projektem, w trakcie fazy przygotowania do wdrożenia, nastawienie to, niezależnie od interpretacji nie stanowiło problemu, gdy dyskusje nad rozwiązaniami prowadzone były w konstruktywny sposób. Zespół zbliżał się bowiem do celu, który został przed nim postawiony. Co więcej, im bliżej było celu, tym bardziej okazywało się, że zmiana organizacyjna nie musi być groźna, więc przyszły opór dzięki temu też mógł maleć.

Większym wyzwaniem była natomiast ograniczona świadomość kadry z szeroko pojętej dziedziny zarządzania. Kwestia ta dotyczy zarówno technik motywowania, zarządzania projektami, jak i samej zmiany organizacyjnej. Przyjęta metoda prac – *action research* – zakładała komponent zrywania ze *status quo* w organizacji oraz jej reedukację. Trzeba przyznać, że rola procesu edukacji była w tym projekcie niezwykle istotna. Dotyczyła ona przede wszystkim:

1. **Kwestii zarządzania tempem zmian organizacyjnej** – paradoks polegał na tym, że gdy udało się uzyskać pewne propozycje zmian w procesie benchmarkingu zewnętrznego, pojawiała się presja, by prace… przyspieszać. Efekty prac spływających od zespołów wojewódzkich oraz dyskusja nad nimi okazały się na tyle twórcze, że zachęcały do gromadzenia kolejnych pomysłów. Problem polega jednak na tym, że zwykle łatwiej jest generować nowe rozwiązania, a trudniej je wdrażać. Istotne zatem było uświadomienie, że ważniejsza od liczby projektów jest ich jakość oraz solidnie przemyślany plan na wprowadzenie ich w życie. Konsekwencją pośpiechu w kwestii zlecenia dużej liczby kolejnych zadań było również ograniczenie procesu refleksji, czyli w istocie – uczenia się. Zespoły miały ograniczoną możliwość dowiedzenia się od centrali, czy propozycje kierowane z poszczególnych województw speł-

niają oczekiwania centrali oraz czy forma prezentacji propozycji była zgodna z oczekiwaniami (np. jej kompleksowość, podanie zalet i i ryzyk, kalkulacja kosztów zmiany, plany wdrożenia). Dlatego też w dyskusjach z organizacją wielokrotnie podkreślano, że ważniejsze od tempa prac są ich jakość i budowa standardów działania, które będą mogły funkcjonować w przyszłości.

2. **Uświadomienia, że zmiana organizacyjna nie uda się bez zaangażowania organizacji.** W projekcie pojawiła się bowiem pokusa zlecenia części prac nad wdrożeniem zespołowi eksperckiemu. W tej kwestii rola edukacyjna polegała na uświadomieniu, że w przypadku zmiany organizacyjnej części prac po prostu nie da się podzlecić (przeprowadzić outsourcing). **Jest mało prawdopodobne, że strategia organizacji napisana przez ekspertów zewnętrznych zostanie wprowadzona w życie. Restrukturyzacja, która nie była konsultowana z pracownikami, zostanie przez nich zakwestionowana, a miary efektywności funkcjonowania procesów lub całej organizacji nietrafione lub wręcz będą pokazywały fałszywy jej obraz.**

Ciekawym zjawiskiem był również zaobserwowany dysonans pomiędzy percepcją sytuacji organizacji przez centralę i wojewódzkich inspektorów. Na podstawie rozmów prowadzonych z pracownikami centrali można było odnieść wrażenie, że niska innowacyjność Inspekcji, lub ewentualne nieefektywności, są wynikiem przede wszystkim kwestii organizacji Inspekcji w województwach. Po części może tak być – bez opomiarowania organizacji sprzężonego z mechanizmem finansowania trudno jest zarządzać standardem prac. Nawet bowiem gdy będzie on określony, bardzo trudno go wyegzekwować. Z drugiej strony po dyskusjach z pracownikami z wojewódzkich inspektoratów można było odnieść wrażenie, że innowacyjność i chęć do zmiany są właśnie „na dole" organizacji. Można to tłumaczyć tym, że to pracownicy poszczególnych oddziałów odczuwają na własnej skórze konsekwencje regulacji stanowionych na szczeblu centralnym. Problem, jaki się pojawiał, to niechęć centrali do prac nad nowymi, lepszymi rozwiązaniami organizacyjnymi i jej bierność w zakresie ich inicjowania.

Wydaje się, że perspektywę centrali i perspektywy wojewódzkie łączyło niedoinwestowanie Inspekcji połączone z brakami w wyszkoleniu kadry menedżerskiej z narzędzi, jakie oferują nauki o zarządzaniu. Żadna ze stron nie czuła się wystarczająco pewnie, by stać się liderem zmiany. Jest to zrozumiałe, ponieważ trudno oczekiwać, by za niskie wynagrodzenia oferowane w administracji i PIORiN w szczególności, chcieli w niej pracować wysoce wykwalifikowani menedżerowie o bogatym doświadczeniu. W efekcie w administracji brakuje osób, które nie boją się wziąć na swoje barki odpowiedzialności za zmianę organizacyjną, a ich pozyskanie z zewnątrz jest nierealne. Z drugiej strony Inspekcji na to nie stać – nawet w trakcie projektu FITOEXPORT trudno było wyasygnować dodatkowe środki finansowe dla zespołów, które pracowały nad nowymi

rozwiązaniami. Nie inwestuje się również wystarczająco w szkolenia kadr. Można zatem skonkludować, że jednym z kluczowych wniosków tego projektu może być stwierdzenie, że **jeśli państwo oczekuje skutecznej administracji publicznej, która potrafi odpowiadać na wyzwania współczesnej gospodarki, musi odejść od paradygmatu, że koszty administracji można wyłącznie ograniczać.** Oczywiście wzrost finansowania nieefektywnej organizacji nie przyniesie jej poprawy, cięcia kosztów jednak również nie będą skuteczne. Wykwalifikowana, przeszkolona kadra mogłaby natomiast zainicjować proces zmiany, który tak bardzo jest potrzebny.

8.4. Współpraca z organizacją przy ograniczonej dostępności zasobów ludzkich

Problemy kadrowe stanowiły jeden z głównych wątków dyskusji w trakcie całego projektu. Na etapie przygotowania do wdrożenia pojawiała się również kwestia dostępności zasobów. W pierwszej kolejności – jako wynik pandemii, czyli dostępność rozumiana dosłownie. Projekt, mimo że planowany w „normalnych warunkach", czyli roku 2018, realizowany był w większości w okresie pandemii wirusa SARS-CoV-2. Co więcej, na lata 2020 oraz 2021 przypadły akurat te zadania, które wymagały ścisłej współpracy z badaną i usprawnianą organizacją. Z przyczyn pandemicznych wszelkie kontakty zespół UW musiał zastąpić pocztą elektroniczną, rozmowami telefonicznymi lub telekonferencjami. Zwłaszcza te ostatnie były problematyczne. Jak zresztą wskazuje literatura z dziedziny zarządzania projektami, wiele błędów w komunikacji w projektach związanych jest z korzystaniem z nowoczesnych kanałów komunikacji, takich jak telekonferencje lub wideokonferencje (Jones 2009). Często uważa się bowiem, że używając telekonferencji można z powodzeniem idealnie substytuować spotkania prowadzone bezpośrednio z pracownikami. Tymczasem doświadczenia pokazują, że w większości przypadków **nie jest możliwe osiągnięcie równie dobrych wyników za pomocą telekonferencji zamiast tradycyjnych spotkań**. Zarówno w przypadku telekonferencji, jak i wideokonferencji (szczególnie w warunkach wyłączonych kamer internetowych) bardzo trudno jest rozpoznać nastawienie poszczególnych osób do wybranych propozycji lub np. intencje wybranych interesariuszy. Przykładowo ciężej jest rozróżnić zwykły dowcip od sarkazmu. Zarządzanie zmianą staje się więc w takich warunkach dużo trudniejsze, a wszelkie działania i rekomendacje powinny być formułowane dużo ostrożniej. Sytuacja ta wymaga od menedżera projektu uwzględnienia, że pożądane efekty spotkania nie będą w pełni możliwe do osiągnięcia w takich warunkach. Istnieją takie zadania w ramach projektów organizacyjnych, które wymagają dłuższych spotkań. Do takich zadań należy m.in. konceptualizacja nowych rozwiązań organizacyjnych.

Prace te zwykle prowadzi się wspólnie z pracownikami usprawnianej organizacji, by przyszłe rozwiązania były jak najlepiej dopasowane do ich potrzeb. Problem z telekonferencjami polega również na tym, że zwykle akceptowalny czas ich trwania ogranicza się do ok. 2 godzin. Tymczasem rozwiązywanie niektórych problemów lub praca kreatywna wymagają nieraz dłuższego zaangażowania. Cięcie spotkań na mniejsze bloki oczywiście jest koniecznością (inaczej po prostu się nie da, jeśli nie chce się zniechęcić uczestników już na wstępie), należy jednak liczyć się z tym, że sumarycznie poświęcony czas na wypracowanie rozwiązań będzie dłuższy aniżeli w przypadku spotkań w formie tradycyjnej. Ich efekty bardzo często okazują się natomiast gorsze.

Drugim wyzwaniem, częściowo już omówionym, była niedostępność osób o odpowiednich kwalifikacjach/wiedzy. Biorąc pod uwagę różnorodność tematów, nad którymi pracowały zespoły WIORiN, Inspekcja potrzebowała liderów zmian w różnych dziedzinach funkcjonowania organizacji, jak np. zarządzania zasobami ludzkimi, IT, lub też w kwestiach czysto merytorycznych. Tymczasem budowa zespołów projektowych zwykle zaczynała się od tych samych propozycji osobowych. Oznaczałoby to przeciążenie wybranych osób i stworzenie wąskich gardeł dla ich codziennej operacyjnej pracy. Wskazany problem ma zresztą uniwersalny charakter i dotyczy nie tylko omawianej organizacji, lecz także innych jednostek administracji, a nawet wielu przedsiębiorstw działających na rynku.

8.5. Wdrożenie a ograniczenia finansowe

Braku środków w administracji publicznej nie należy traktować jako coś nowego i niezwykłego. Przeciwnie, administracja w Polsce, a także w wielu innych krajach cierpi na chroniczne niedofinansowanie. Wyzwaniem projektów doradczych dla administracji publicznej nie jest również zdiagnozowanie dysfunkcji – jest ich pod dostatkiem. Tym, co stanowi prawdziwe intelektualne wyzwanie, jest stworzenie w takich warunkach propozycji zmian i projektowanie wdrożenia rzeczywistych usprawnień organizacyjnych. Niestety nasze doświadczenie wskazuje, że bardzo często, czy to w ramach wewnętrznych prac nad zmianą organizacyjną, czy co gorsza przy wsparciu ekspertów zewnętrznych, powstają ogólnikowe i oczywiste rekomendacje w stylu: „Nasza organizacja powinna przejść transformację cyfrową”. W istocie, praca oparta na analityce danych, elektronicznym systemie obiegu dokumentów i innych narzędziach IT mogłyby się przyczynić do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej i najprawdopodobniej, w dłuższym terminie, do znaczącego zaoszczędzenia środków publicznych. Problem jednak polega na tym, że **dojrzałość procesowa znaczącej części administracji publicznej jest bardzo niska.** Oznacza to, że procesy nie

tylko są nieopisane, ale wręcz nieuświadomione. Jest to zatem znacząca bariera dla jakichkolwiek wdrożeń z zakresu IT, dla których dobrze opisane i zoptymalizowane procesy stanowią punkt wyjściowy. Oczekując zatem korzystnych efektów z wdrożeń cyfrowych rozwiązań, należałoby przeprowadzić szereg działań zmierzających do:

1) przeszkolenia personelu z zakresu zarządzania procesami,
2) wspólnego opisania (przynajmniej głównych) procesów,
3) optymalizacji procesów,
4) wdrożenia nowych rozwiązań IT,
5) przeszkolenia pracowników z zakresu stosowania nowych narzędzi IT.

Koszt takiego projektu z pewnością byłby jednak bardzo duży i dla większości instytucji niemożliwy do sfinansowania. Część decydentów może zatem to skłaniać do szukania oszczędności, czyli działań, które mają prowadzić do takich samych rezultatów, ale drogą bezinwestycyjną czy za ułamek wymaganego budżetu. Ryzyko związane z niewłaściwą realizacją przytoczonych wyżej rekomendacji jest zatem znaczące. Możliwe bowiem, że dokonywane będą zakupy oprogramowania, z którego organizacja nie będzie potrafiła korzystać, lub kupowane oprogramowanie będzie dopasowywane (nakładane) na nieefektywne procesy itd.

Sugerujemy zatem, by rekomendowane zmiany, choć ambitne, dopasowane były do możliwości zasobowych danej organizacji, zarówno finansowych, jak i ludzkich. Oznacza to, że warto rozważyć:

a) Zastosowanie strategii małych kroków, czyli szeregu organicznych i relatywnie niewielkich skalą działań/projektów, których zsumowane efekty mogą prowadzić do istotnych korzyści z perspektywy całej organizacji. Projekty realizowane z mniejszym rozmachem zwykle łatwiejsze są do „udźwignięcia" przez organizację, także w wymiarze wzięcia odpowiedzialności za projekt. Tam, gdzie kompetencje z zakresu zarządzania projektami są ograniczone, narzucenie dużych zmian może się wiązać z dużym stresem i tym samym oporem przed zmianą organizacyjną.

b) Systematyzację/kategoryzację rekomendacji na te, które da się wdrożyć szybko i relatywnie niewielkim kosztem (tzw. *quick-wins*) oraz tych, które wprawdzie wymagałyby większego zaangażowania środków, jednak oczekiwane efekty dla organizacji są największe (zgodne z zasadą Pareto). Zwykle nie da się bowiem naprawić wszystkich dysfunkcji organizacyjnych. Należy zatem skoncentrować się na tych rozwiązaniach, które mogą przynieść najkorzystniejsze efekty.

c) Skosztorysowanie wszystkich propozycji – wycena proponowanych rozwiązań ułatwi podejmowanie decyzji dotyczących priorytetów i kolejności realizacji projektów usprawniających funkcjonowanie organizacji.

d) **Realizację w pierwszej kolejności działań, do wykonania których organizacja nie potrzebuje pozyskiwać dodatkowych kompetencji** lub ich pozyskanie nie jest problematyczne. Nabywanie nowych kompetencji wiąże się ze znacznymi nakładami finansowymi i pochłania dużo czasu.

Podsumowując, reformowanie administracji jest wielkim wyzwaniem. Liczne bariery i ograniczenia utrudniają lub spowalniają proces takich zmian. Jest to jednak możliwe, o czym świadczą liczne przykłady dobrze działających instytucji publicznych. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa obrała właściwą drogę w kierunku wzrostu sprawności i lepszego zaspokajania potrzeb otoczenia. To, czy zakładane cele zostaną osiągnięte, zależy jednak od konsekwencji i determinacji jej uczestników.

Bibliografia

Acar, O.A., Tarakci, M., van Knippenberg, D. (2019). Creativity and Innovation Under Constraints: A Cross-Disciplinary Integrative Review. *Journal of Management*, *45*(1), 96–121. doi:10.1177/0149206318805832.

Adamiecki, K. (1924). Harmonizacja jako jedna z głównych podstaw organizacji naukowej. *Przegląd Techniczny*, *49*, 551–554.

Andersen, S., Jakobsen, M. (2018). Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption. *International Public Management Journal*, *21*(2), 213–242.

Batko, R. (2013). *Golem Awatar Midas Złoty Cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności.* Warszawa: Sedno Wydawnictwo Akademickie.

Bloodgood, J.M., Salisbury, W.D. (2001). Understanding the Influence of Organization Change Strategies on Information Technology and Knowledge Management Strategies. *Decision Support System*, *31*(1), 55–69.

Bolesta-Kukułka, K., Kuc, B.R., Piotrowski, W. (1985). Zarządzanie administracyjne. Teoria i praktyka. W: A.K. Koźmiński (red.), *Współczesne koncepcje zarządzania*. Warszawa: PWN.

Braybrooke, D., Lindblom, Ch. (1963). *A strategy of Decision. Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.

Burrell, G., Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Aldershot, UK: Gower.

Cacciattolo, K. (2014). Defining Organisational Politics. *European Scientific Journal*, Special Edition, 238–243.

Cerasoli, C.P., Alliger, G.M., Donsbach, J.S., Mathieu, J.E., Tannenbaum, S.I., Orvis, K.A. (2018). Antecedents and Outcomes of Informal Learning Behaviors: a Meta-Analysis. *Journal of Business and Psychology*, *33*(2), 203–230. doi:10.1007/s10869-017-9492-y.

Chrostowski, A., Jemielniak, D. (2011). *Skuteczne doradztwo strategiczne. Metoda Action Research w praktyce*. Warszawa: Poltext.

Chełpa, S. (2003). Ukryta wiedza kierowników – rachunek wątpliwości i pytań. *Przegląd Organizacji*, *4*, 12–14.

Chodyński, A., Jabłoński, A.S., Jabłoński, M.M. (2005). Kategoryzacja wiedzy w organizacji zarządzanej procesowo. *Przegląd Organizacji*, *7–8*.

Crozier, M., Friedberg, E. (1982). *Człowiek i system. Ograniczenia działania zespołowego*. Warszawa: PWE.

Cuffa, D., Steil, A.V. (2019). Organizational learning in public organizations: an integrative review. *Navus-Revista De Gestao E Tecnologia*, *9*(3), 112–123. doi:10.22279/navus.2019.v9n3.p112-123.875.

Czarniawska, B (2014). Why I think shadowing is the best field technique in management and organization studies. *Qualitative Research in Organizations and Management. An International Journal*, *9*(1), 90–93.

Dahlin, K.B., Chuang, Y.T., Roulet, T.J. (2018). Opportunity, Motivation, And Ability To Learn From Failures And Errors: Review, Synthesis, And Ways To Move Forward. *Academy of Management Annals*, *12*(1), 252–277. doi:10.5465/annals.2016.0049.

Davenport, T., Prusak, L. (1998). *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*. Boston: Harvard Business School Press.

Denzin, N. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, *6*(2), 80–88.

Deschamps, C., Mattijs, J. (2018). How Organizational Learning Is Supported by Performance Management Systems: Evidence from a Longitudinal Case Study. *Public Performance & Management Review*, *41*(3), 469–496.

DiMaggio, P., Powell, W. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

Dolińska, M. (2005). Procesy uczenia w organizacji i aliansie strategicznym. *Przegląd Organizacji*, *1*, 19–22.

DuBrin, A.J. (1986). Essentials of Management. Ohio: South-Western Publishing Co.

Gamble, P.R., Blackwell, J. (2001). *Knowledge Management. A State of the Art. Guide*. London: Kogan Page.

®Gantt, H.L. (1919). *Organizing for work*. New York: Harcourt, Brace and Howe.

Gestmann, M. (2001). *Sabotaż w miejscu pracy*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.

Gieske, H., Van Meerkerk, I., Van Buuren, A. (2019). The Impact of Innovation and Optimization on Public Sector Performance: Testing the Contribution of Connective, Ambidextrous, and Learning Capabilities. *Public Performance & Management Review*, *4*(2), 432–460.

Gilbreth, F. (2011). *Motion study, a method for increasing the efficiency of the workman*. New York: D. van Nostrand Company.

Gotsis, G.N., Kortezi, Z. (2010). Ethical Considerations inOrganizational Politics: Expanding the Perspective. *Journal of Business Ethics*, *93*, 497–517.

Gouldner, A. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe: Free Press.

Gruszczyńska-Malec, G. i Rutkowska, M. (2011). Skuteczność zarządzania wiedzą – wskaźniki i sposoby pomiaru. *Przegląd Organizacji*, *1*, 21.

Hansen, M.T., Nohria, S., Tierney, T. (1999). What's Your Strategy for Managing Knowledge. *Harvard Business Review*, *77*(2), 106–116.

Hatch, M.J. (2002). *Teoria organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hatmaker, D. (2015). Bringing Networks In, A Model Of Organizational Socialization In The Public Sector. *Public Management Review*, *17*(8), 1146–1164.

Hausner, J. (red.) (2006). *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Hensel, P. (2008). *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

Hensel, P. (2011). *Diagnoza organizacji. Pierwszy krok do uzdrowienia firmy*. Gliwice: Helion.

Hensel, P., Glinka, B. (2012). *Urzędnicy i przedsiębiorcy. Kulturowe bariery współpracy*. Warszawa: Poltext.
Hickson, D., Hinings, C., Pennings, J., Schneck, R. (1974). Structural Conditions of Intra-organizational Power. *Administrative Science Quarterly*, *19*(1), 22–44.
Izdebski, H. (2001). *Historia administracji*, wyd. 5. Warszawa: Liber.
Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, *1*(1), 7–20.
Jasimuddin, S.M., Klein, J.H., Connel, C. (2005). The Paradox of Using Tacit and Explicit Knowledge Strategies to Face Dilemmas. *Management Decisions*, *43*, 104–105.
Jones, R. (2009). *Zarządzanie projektami. Sztuka przetrwania*. Warszawa: MT Biznes.
Kargol-Wasiluk, A. (2011). Public Governance jako wyzwanie dla współczesnego państwa. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *166*, 246–257.
Keely, L. i in. (2013). *Ten types of innovation. The discipline of building breakthroughs*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
Kieżun, W. (2012). *Patologia transformacji*. Warszawa: Poltext.
Kieżun, W. (1978). *Bariery sprawności organizacji*. Warszawa: PWE.
Koeslag-Kreunen, M., Van den Bossche, P., Hoven, M., Van der Klink, M., i Gijselaers, W. (2018). When Leadership Powers Team Learning: A Meta-Analysis. *Small Group Research*, *49*(4), 475–513. doi:10.1177/1046496418764824.
Konecki, K. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
Koźmiński, A.K., Zawiślak, A. (1979). *Pewność i gra. Wstęp do teorii zachowań organizacyjnych*. Warszawa: PWE.
Kroll, A, Pasha, O. (2019). Managing change and mitigating reform cynicism. *Public Money and Management*, November, 1–9.
Kudelska, K. (2013). Organizacja ucząca się w świetle współczesnych koncepcji zarządzania. *Warmińsko-Mazurski Kwartalnik Naukowy, Nauki Społeczne*, *3*, 23–24.
Kumar, R. (2011). *Research Methodology*. Sage.
Ladebo, O.J. (2006). Perceptions of Organisational Politics: Examination of a Situational Antecedent and Consequences among Nigeria's Extension Personnel. *Applied Psychology: An International Review*, *55*(2).
Lewin, K. (1946). Action Research and Minority Problems. *Journal of Social Issues*, *2*(4), 34–46.
Lindquist, E., Marcy, R. (2016). The competing values framework Implications for strategic leadership, change and learning in public organizations. *International Journal Of Public Leadership*, *12*(2), 167–186.
Lubit, R. (2002). The Long-term organizational impact of destructively narcissistic mana-gers. *Academy of Management Executive*, *16*(1), 127–138.
Łobos, K. (2004). Czy administracja musi być organizacyjną „kulą u nogi". *Przegląd Organizacji*, *3*, 27–29.
Macias, J. (2011). Strategie zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie. *Przegląd Organizacji*, *7–8*, 4.
March, J.G., Olsen, J.P. (2005). *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
March, J.G., Simon, H. (1964). *Teoria organizacji*. Warszawa: PWN.
Merton, R. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, *18*(4), 560–568.
Mieszkowski, K. (2012). Dyktatura biurokratów. *Tygodnik Powszechny*, *28*(3287).

Mikuła, B. (2000). Procesy organizacyjnego uczenia. *Przegląd Organizacji*, *12*, 22–26.
Mikuła, B. (2005). Procesy organizacyjnego uczenia się w aliansie strategicznym. *Przegląd Organizacji*, *5*, 9–12.
Mikuła, B., Pietruszka-Ortyl, A. (2003). Elementy strategicznego zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie. *Przegląd Organizacji*, *7–8*, 6–9.
Milanović, N., Milosavljević, M., Milosević, N. (2019). Failure Management Approaches and Public Service Quality: Empirical Evidence from Serbia*. Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, *17*(3), 417–433.
Miles, M., Huberman, A.M. (2000). *Analiza danych jakościowych*. Białystok: Trans Humana Wydawnictwo Uniwersyteckie.
Morrison, M. i Mezentseff, L. (1997). Learning Alliances – A New Dimension of Strategic Alliances. *Management Decision*, 35/5, 351–357.
Mumford, A. (1995). The Learning Organization in Review. *Industrial and Commercial Training*, *27*(1), 5.
Nellen, L.C., Gijselaers, W.H., Grohnert, T. (2020). A Meta-Analytic Literature Review on Organization-Level Drivers of Team Learning. *Human Resource Development Review*, *19*(2), 152–182. doi:10.1177/1534484319894756.
Nicholson, N. (1997). Evolutionary psychology: Toward a new view of human nature and organizational society. *Human Relations*, *50*(9), 1053–1078.
Nonaka, I. (2007). The Knowlegde – Creating Company. *Harvard Business Review*, *85*(7–8), 162.
Nonaka, I., Takeuchi, K. (1995). *The Knowledge Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
Nyman, M., Johansson, M., Liljegren, E. (2017). Systematic Knowledge Sharing in a Natural Hazard Damage Context: How Organizational Borders Limit Lessons Learned. *Risk Hazards & Crisis In Public Policy*, *8*(4), 356–380.
Obłój, K. (2007). *Strategia organizacji*. Warszawa: PWE.
Olejarski, A., Potter, M., Morrison, R. (2019). Organizational Learning in the Public Sector: Culture, Politics, and Performance. *Public Integrity*, *21*(1), 69–85.
Pasieczny, J. (2017). Uwarunkowania rozwoju gier organizacyjnych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. *Organizacja i Kierowanie*, *108*, 339–347.
Pfeffer, J., Salancik, G. (1978). The External control of organization: a resource dependence perspective. Stanford CA: Stanford University Press.
Piotrowski, W. (1990). *Gry i interesy w teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: PWE.
Potocki, A., Łukasik, P. (2014). Wybrane metody komunikacji ukierunkowane na wykorzystanie wiedzy w organizacji. W: A. Stabryła, S. Wawak (red.), *Problemy zarządzania organizacjami w społeczeństwie informacyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Mfiles.pl.
Quinn, J.B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Irwin Homewood.
Rahman, M., Moonesar, I., Hossain, Md., Islam, Md. (2018). Influence of organizational culture on knowledge transfer: Evidence from the Government of Dubai. *Journal of Public Affairs*, *18*(1), Special Issue: SI, Article Number: UNSP e1696.
Riccucci, N.M. (2010). *Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington: Georgetown University Press.
Rokita, J. (2003). *Organizacja ucząca się*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Rudolf, W. (2010). Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, *245*, 73–82.

Sanner, B., Bunderson, J.S. (2015). When feeling safe isn't enough: Contextualizing models of safety and learning in teams. *Organizational Psychology Review*, *5*(3), 224–243. doi:10.1177/2041386614565145.

Sarvary, M. (1999). Knowledge Management and Competition in the Consulting Industry. *California Management Review*, *2*, 96.

Schiffino, N., Taskin, L., Donis, C., Raone, J. (2017). Post-crisis learning in public agencies: what do we learn from both actors and institutions? *Policy Studies*, *38*(1), 59–75.

Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: University of California Press.

Senge, P. (2002). *Piąta dyscyplina. Teoria i praktyka organizacji uczących się*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna.

Shannak, R.O. (2009). Measuring KM Performance. *European Journal of Scientific Research*, *35*(2), 242–253.

Sherif, K., Xing B. (2006). Adaptive Processes for Knowledge Creation in Complex Systems: The Case of a Global IT Consulting Firm. *Information & Management*, *43*(4).

Siciliano, M. (2017). Ignoring the Experts: Networks and Organizational Learning in the Public Sector. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, *27*(1), 104–119.

Stańczyk-Hugiet, E. (2003). Zarządzanie wiedzą a kreowanie wartości. *Przegląd Organizacji*, *7–8*, 10–13.

Stańczyk-Hugiet, E. (2004). O istocie strategii wiedzy. *Przegląd Organizacji*, *7–8*, 6–8.

Stefaniuk, T. (2014). *Komunikacja w zespole wirtualnym*. Warszawa: Difin.

Stringer, E. (1999). *Action Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Strojny, M. (2000). Zarządzanie wiedzą. Ogólny zarys koncepcji. *Przegląd Organizacji*, *2*, 21–25.

Sułkowski, Ł. (2003). O związkach między kulturą organizacyjną a organizacją uczącą się. *Przegląd Organizacji*, *4*, 9–11.

Szwiec, P. (2005). Twórczość w organizacji uczącej się – imperatyw ciągłej transgresji. *Przegląd Organizacji*, *3*, 11–14.

Tabaszewska, E. (2006). Organizacyjne aspekty zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie. *Przegląd Organizacji*, 7–8, 39.

Tannenbaum, S.I., Cerasoli, C.P. (2013). Do Team and Individual Debriefs Enhance Performance? A Meta-Analysis. *Human Factors, 55*(1), 231–245. doi:10.1177/0018720812448394.

Taylor, F.W. (1903). *Shop Management*. New York: Harper&Brothers.

Tsang, E. (1997). Organizational Learning and the Learning Organization: A Dichotomy Between Descriptive and Prescriptive Research. *Human Relations*, *1*, 76.

Ujwary-Gil, A. (2011). Audyt wiedzy przedsiębiorstwa. *Przegląd Organizacji*, *2*, 11–14.

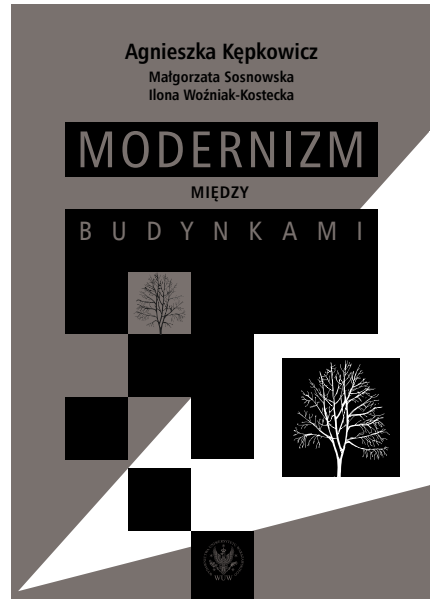
Van der Wal Z., De Graaf G., Lasthuizen K. (2008). What's Valued Most? Similarities and Differences Between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration*, *86*(2), 465–482.

Vigoda-Gadot, E. (2007). Leadership style, organizational politics, and employees' per--formance: An empirical examination of two competing models. *Personnel Review*, *36*(5), 661–683.
Vince, R. (2002). The impact of emotion on organizational learning. *Human Resource Development International*, *5*(1), 73–85.
Vredenburgh, D., Shea van Fossen, R. (2010). Human Nature, Organizational Politics and Human Resource Development. *Human Resource Development Review*, *9*(1), 26–47.
Wiemann, M., Meidert, N., Weibel, A. (2019). „Good" and „Bad" Control in Public Administration: The Impact of Performance Evaluation Systems on Employees' Trust in the Employer. *Public Personnel Management*, *48*(3), 283–308.
Wilkin, J. i in. (2008). *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*. Warszawa: Ecorys Research and Consulting.
Willems, J., Busscher, T., Van den Brink, M., Arts, J. (2018). Anticipating water infrastructure renewal: A framing perspective on organizational learning in public agencies. *Environment And Planning C-Politics And Space*, *36*(6), 1088–1108.
Wysocki, R.K. (2013). *Efektywne zarządzanie projektami. Tradycyjne, zwinne, ekstremalne*. Gliwice: Helion S.A.
Zawicki, M. (2011). *Nowe Zarządzanie Publiczne*. Warszawa: PWE.
Znaniecki, F. (1974). *Ludzie teraźniejsi a cywilizacja przyszłości*. Warszawa: PWN.

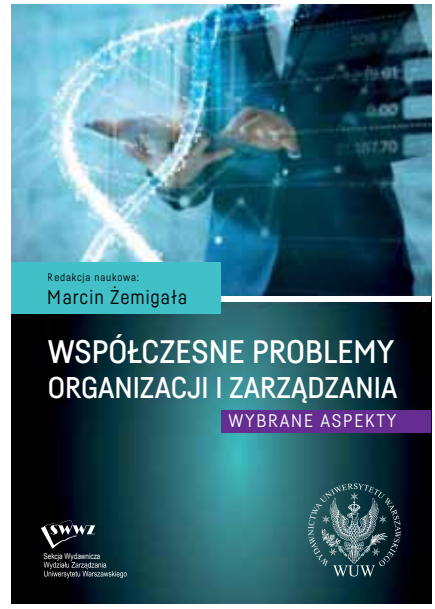
Strony internetowe

https://businessinsider.com.pl/finanse/handel/produkcja-zywnosci-w-polsce-import-i-eksport-zywnosci-wplyw-pandemii-raport/sy9ppkf (dostęp: 27.07.2021).
http://PIORiN.gov.pl/o-inspekcji/zadania-realizowane-przez-inspekcje,1.html (dostęp: 4.07.2021).
https://businessinsider.com.pl/finanse/placa-minimalna-w-2020-r-posiedzenie-rzadu/60b7b6v (dostęp: 26.08.2020).
https://www.gov.pl/web/rodzina/minimalna-placa-w-gore (dostęp: 26.08. 2020).
https://businessinsider.com.pl/finanse/placa-minimalna-w-2020-r-posiedzenie-rzadu/60b7b6v (dostęp: 26.08.2020).
https://www.gov.pl/web/rodzina/minimalna-placa-w-gore (dostęp: 26.08.2020).
https://businessinsider.com.pl/finanse/budzet-i-deficyt-budzetowy-w-2020-r-rzad-przyjal-projekt-nowelizacji/sbyk4jd (dostęp: 26.08.2020).
https://businessinsider.com.pl/finanse/budzet-i-deficyt-budzetowy-w-2020-r-rzad-przyjal-projekt-nowelizacji/sbyk4jd (dostęp: 26.08.2020).









Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
ul. Prosta 69, 00-838 Warszawa
tel. 22 55 31 333
www.wuw.pl

Sekcja Wydawnicza
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Dr hab. prof. UW Jacek Pasieczny kieruje Zakładem Innowacji Organizacyjnych i Przedsiębiorczości na Wydziale Zarządzania UW. Jest autorem kilkudziesięciu publikacji z obszaru zarządzania. Interesuje się problematyką planowania biznesowego, zarządzania zmianą oraz patologii i dysfunkcji organizacyjnych. Obok pracy naukowej prowadzi również działalność konsultingową – jest autorem i współautorem kilkudziesięciu prac doradczych dla biznesu i administracji. Był członkiem i przewodniczącym rad nadzorczych spółek z sektora prywatnego i publicznego.

Dr Tomasz Rosiak jest adiunktem w Zakładzie Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych na Wydziale Zarządzania UW. W swoich badaniach nad usprawnianiem funkcjonowania organizacji opiera się na dorobku teorii z obszaru organizacji uczących się, podejścia systemowego oraz zarządzania zmianą. Równolegle do kariery akademickiej zajmuje się doradztwem biznesowym. Specjalizuje się w doradztwie strategicznym, reorganizacji procesów biznesowych oraz struktur. Jego doświadczenie konsultingowe obejmuje zarówno projekty doradcze, wdrożeniowe jak i szkoleniowe dla firm z sektora prywatnego i państwowego.

Praca autorstwa Jacka Pasiecznego i Tomasza Rosiaka wypełnia pustą przestrzeń na polskim rynku publikacji książkowych. Trudno bowiem znaleźć pozycję książkową, która z jednej strony łączy tematykę organizacji uczącej się ze sferą administracji publicznej, z drugiej zaś prezentuje szczegółowo proces badawczy i osiągnięte rezultaty. Opracowanie to może stanowić punkt odniesienia dla opracowań powstających w tym obszarze w przyszłości.

Prof. Adam Samborski,
Kierownik Katedry Zarządzania Przedsiębiorstwem – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Książka ta ma ważny dla praktyki walor, gdyż jest swoistym studium wykonalności koncepcji organizacji uczącej się w organizacji sektora publicznego. Te, jak wiemy z dotychczasowej praktyki, cechują się bardzo niskim poziomem elastyczności, a z uwagi na pozycję „monopolistyczną" ich ewolucja jest często ograniczona i sprowadza się wyłącznie do implementacji koniecznych, a nie pożądanych przez interesariuszy, zmian. Z tego właśnie powodu uważam jednoznacznie i z całą pewnością, iż monografia stanowi ważny głos w dyskursie nie tylko naukowym, ale przede wszystkim ma ważny i istotny wymiar praktyczny.

Prof. Paweł Antonowicz,
Prodziekan ds. Nauki na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-235-5506-3