

# 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 dysfunkcyjne 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. Odnacza 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 protekcyjnistyczne 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 protekcyjnizm stosowały i wciąż stosują sąsiadujące z Polską kraje członkowskie będące dużymi odbiorcami polskiej żywności. Inne kraje, również będące tradycyjnymi odbiorcami polskiej żywności, traktują działalność protekcyjnistyczną 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 poruszonym 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 się 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 prawnego-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.