

# Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego

Stanisław Mazur\*, Karol Olejniczak\*\*, Adam Płoszaj\*\*

\* *Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*

\*\* *Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski*

w: Mazur Stanisław, Płoszaj Adam (red.) (2013) Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ISBN 978-83-7383-666-2

**Preferowany sposób cytowania:** Mazur Stanisław, Olejniczak Karol, Płoszaj Adam (2013) Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego [w:] Mazur Stanisław, Płoszaj Adam (red.) Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, ss. 295-309.

## **Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego**

*Stanisław Mazur, Karol Olejniczak, Adam Płoszaj*

Przedstawione w książce doświadczenia organizacyjnego uczenia się administracji publicznych w dwunastu krajach (Australia, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania) skłaniają do porównań. Na tej podstawie można także pokusić się o podsumowanie i wskazanie ogólnych tendencji. Rozdział ten jest próbą takiej syntezy.

### **1. Organizacyjne uczenie się jest coraz ważniejsze**

Organizacyjne uczenie się było od zawsze obecne w administracji publicznej. W ostatnich dziesięcioleciach nabiera ono jednak wyjątkowego znaczenia oraz istotnie zmienia się jego natura. Powodem jest narastająca kompleksowość spraw publicznych i wiążąca się z tym konieczność poszukiwania efektywniejszych sposobów zarządzania nimi. Poszukiwaniom towarzyszą dwa równoległe występujące zjawiska. Pierwsze z nich związane jest z próbami ograniczania wydatków publicznych. Zjawisko drugie wiąże się ze wzrostem oczekiwań społecznych wobec administracji, w szczególności w odniesieniu do jakości świadczonych przez nią usług publicznych. Sposobu na godzenie tego, co ekonomicznie możliwe, z tym, co społecznie oczekiwane upatruje się m.in. we wzmacnianiu zdolności organizacyjnego uczenia się administracji publicznej.

W rozważaniach nad organizacyjnym uczeniem się coraz wyraźniej rysuje się nurt skupiający uwagę na zależnościach między potencjałem uczenia się organizacji publicznych a jakością polityk publicznych. Wielu badaczy stawia pytania o to, jakie są źródła i mechanizmy organizacyjnego uczenia się oraz jak pozyskana wiedza może poprawić jakość procesów decyzyjnych oraz przyczynić się do efektywniejszego rozwiązywania problemów publicznych. Pełna odpowiedź na te pytania wykracza poza zakres niniejszej książki. Podejmujemy je jednak w innych publikacjach będących wynikiem naszego projektu badawczego. W tej skoncentrowaliśmy się na przedstawieniu rozwiązań służących organizacyjnemu uczeniu się.

## 2. Czynniki skłaniające administrację publiczną do organizacyjnego uczenia się

W praktykach organizacyjnego uczenia się dostrzega się sposób profesjonalizacji działań administracji publicznej. Praktyki te z jednej strony mają prowadzić do wyeliminowania jej niesprawności, z drugiej zaś – podnieść zdolność administracji do wypełniania jej funkcji wobec sfer społecznej i rynkowej. Administracja pozbawiona tej zdolności traci możliwość twórczej adaptacji do przeobrażeń zachodzących w jej otoczeniu i wewnątrz. Przestaje ona być sposobem rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych, sama stając się problemem, a zarazem barierą rozwojową.

Do czynników, które w szczególności skłaniają państwo i jego administrację do stosowania praktyk organizacyjnego uczenia się, zaliczyć należy:

- konieczność racjonalizacji wydatków i równoważenia budżetów w sposób gwarantujący poszanowanie nabytych praw i przywilejów obywateli oraz grup społecznych;
- potrzebę większej otwartości administracji publicznej na włączanie interesariuszy w zarządzanie sprawami publicznymi;
- wzrost społecznych oczekiwań względem standardów działania administracji publicznej;
- narastającą presję na poszerzenie zakresu usług publicznych, poprawę ich dostępności i wzrost ich jakości;
- „przeciążenie i niesterowność” państwa wymuszające poszukiwania alternatywnych sposobów realizacji jego zadań;
- dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze wymagające zdolności państwa do antycypacyjnego reagowania, krytycznej refleksji oraz podmiotowej korekty swoich celów i działań;
- erozję onnipotentnej władzy hierarchicznej wymuszającą konieczność współdziałania z różnymi aktorami społecznymi i gospodarczymi;
- narastającą popularność „polityk publicznych opartych na dowodach”, których nie sposób prowadzić bez zdolności administracji publicznej do organizacyjnego uczenia się;
- rozwój środowisk akademickich prowadzących badania nad organizacyjnym uczeniem się w sektorze publicznym oraz promujących kulturę sprzyjającą uczeniu się.

## 3. Trzy porządki organizacyjnego uczenia się

Organizacyjne uczenie się zachodzi w różnych porządkach administracyjnych. Wyróżniamy – w ujęciu modelowym – trzy takie porządki: biurokratyczny, rynkowy oraz współzarządzanie. Porządek administracyjny powiązany jest z modelem weberskiej biurokracji. Rynkowy jest skojarzony z menadżerskim wzorcem działania administracji. Natomiast współzarządzanie wiąże się z partycypacyjną formułą zorganizowania państwa. Porządki te mogą współwystępować w ramach jednego systemu administracyjnego, aczkolwiek zakres i intensywność ich obecności w danym

systemie jest różna (np. w jednym przeważać może porządek biurokratyczny, w innym – rynkowy).

W porządku biurokratycznym urząd w niewielkim stopniu reaguje na presję płynące z jego otoczenia. Istnieją co prawda proceduralne mechanizmy gromadzenia opinii na temat urzędu, ale rzadko są one przedmiotem analizy prowadzącej do modyfikacji reguł jego działania. Ważnym źródłem organizacyjnego uczenia się są wyniki kontroli. Najczęściej ogniskują się one na kwestiach proceduralnych i formalnych. Organizacyjne uczenie się jest zorientowane na doskonalenie znajomości regulacji prawnych i procedur zarządczych. Przybiera ono najczęściej postać studiów (głównie o charakterze prawnym lub administracyjnym) oraz specjalistycznych kursów. Proces uczenia się przeważnie występuje na poziomie indywidualnym. W porządku biurokratycznym jest niewiele przestrzeni do wprowadzania innowacji organizacyjnych, brakuje przyzwolenia na ryzyko. W porządku tym dominuje tzw. pojedyncza pętla uczenia się. Ten sposób jest charakterystyczny dla organizacji skupionych na wykonywaniu rutynowych i powtarzalnych zadań. Aktorzy posługujący się tym typem racjonalności często działają na zasadzie zachowań rutynowych i schematycznych, co nie musi oznaczać, że działania te nie zasługują na pozytywną ocenę.

W porządku rynkowym sygnały płynące z otoczenia urzędu stanowią ważny impuls, który skłania do refleksji oraz do modyfikacji reguł i mechanizmów zarządzania sprawami publicznymi. W podejściu tym promuje się kulturę innowacji i eksperymentu. Uczenie się, w szczególności służące ekonomizacji działań i poprawie jakości usług publicznych, staje się powinnością spoczywającą na urzędnikach. Źródłem doskonalenia kompetencji zawodowych są zarówno pozytywnie zweryfikowane doświadczenia innych urzędów i organizacji publicznych, jak i rozwiązania stosowane w sektorze prywatnym. Organizacyjne uczenie się przybiera postać tzw. podwójnej pętli uczenia się, której istotą jest zmiana sposobu myślenia o celach organizacji oraz znacząca modyfikacja reguł i mechanizmów jej działania. Ważne jest tutaj nie tylko skorygowanie zaistniałych nieprawidłowości, lecz nade wszystko wyeliminowanie ich źródeł.

Organizacyjne uczenie się w porządku współzarządzania jest pojmowane jako proces społecznego uczenia się, w którym uczestniczą aktorzy o zróżnicowanych statusach formalnych. Źródłem wiedzy są intensywnie pozyskiwane przez urzędy informacje, dane, opinie ekspertów, wyniki badań, statystyki, opinie interesariuszy, konsultacje oraz wyniki ewaluacji polityk publicznych. Ważną cechą administracji działającej wedle tej logiki jest sieciowość. W wyspecjalizowanych funkcjonalnie sieciach dokonuje się nie tylko wymiana informacji i danych na potrzeby konstruowania i implementacji polityk publicznych, lecz przede wszystkim wytwarza się wiedzę, promuje innowacyjne rozwiązania oraz propaguje pozytywnie zweryfikowane instrumenty zarządzania. W porządku współzarządzania procesy uczenia się odpowiadają logice tzw. metauczenia się. Polega ono nie tylko na korygowaniu operacyjnych i strategicznych reguł i mechanizmów działania organizacji, lecz przede wszystkim na zdolności do samorefleksji i automodyfikacji reguł i mechanizmów uczenia się (uczenie się uczenia).

#### 4. Pojęcia nieobecne

Praktyka organizacyjna administracji publicznych badanych dwunastu krajów bardzo rzadko odwołuje się do pojęć zarządzania wiedzą, organizacyjnego uczenia się i organizacji uczących się. Terminy te bardzo rzadko pojawiają się – albo wręcz wcale – w oficjalnych dokumentach, raportach czy szerzej, w dyskursie dotyczącym administracji publicznej. Odstępstwo od tej ogólnej tendencji stanowi administracja kanadyjska. Wśród dwunastu analizowanych państw OECD, jedynie w Kanadzie pojęcia zarządzania wiedzą, organizacyjnego uczenia się są obecne w praktyce centralnej administracji publicznej. Przejawia się to zarówno w obecności różnego rodzaju dokumentów, a zwłaszcza strategii (lub dokumentów równoważnych) zarządzania wiedzą, jak również w tworzeniu stanowisk pracy lub komórek organizacyjnych, które mają koordynować procesy organizacyjnego uczenia się. Takie rozwiązanie przekłada się na wysokie zaawansowanie zarządzania wiedzą w administracji kanadyjskiej.

W pozostałych jedenastu krajach pojęcia zarządzania wiedzą, organizacyjnego uczenia się i organizacji uczących się nie stanowią istotnego punktu odniesienia dla działania administracji centralnej (choć mogą być istotne na poziomie lokalnym – tak jest np. w Wielkiej Brytanii, zob. rozdział 12). W kontekście modernizacji administracji używane są inne koncepcje i pojęcia. W szczególności rozpowszechniona jest idea nowego zarządzania publicznego, ale pojawiają się także inne idee, takie jak innowacyjność w zarządzaniu publicznym, rozliczalność, zarządzanie wynikami czy *e-gouvernement*.

Brak odwołania do zarządzania wiedzą i uczenia się w organizacjach publicznych nie oznacza, że nie są realizowane w tym zakresie żadne działania. Wprost przeciwnie, takie inicjatywy okazują się bardzo rozpowszechnione, o czym świadczy chociażby przegląd praktyk zawartych w tej książce (ponadto należy pamiętać, że zaprezentowano jedynie wybrane praktyki; pełny katalog aktywności w analizowanych zakresie w badanych krajach jest z pewnością wielokrotnie szerszy). Brak odwołania do teoretycznych koncepcji organizacyjnego uczenia się nie oznacza, że działania podejmowane są w chaotyczny, nieprzemyślany sposób. W obserwowanych państwach są one osadzone w innych dyskursach i koncepcjach modernizacyjnych. Z jednej strony pokazuje to, że nie trzeba posługiwać się pojęciami „zarządzanie wiedzą” czy „organizacyjne uczenia się”, żeby te procesy realizować. Z drugiej strony świadczy to o tym, że działania, które można interpretować jako praktyki zarządzania wiedzą czy organizacyjnego uczenia się, zazwyczaj bardzo dobrze współgrają z innymi koncepcjami modernizacji administracji publicznej.

#### 5. Typologia praktyk organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej

Na podstawie zbioru praktyk organizacyjnego uczenia się zebranych w ramach badania można pokusić się o ich typologię. Jej tworzenie ma nie tylko walor porządkujący, lecz także może dostarczyć podstawy do wnioskowania na temat stanu i rozwoju praktyk organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej. Niżej

zaproponowano dwie typologie. Pierwsza odwołuje się do czynników wpływających na procesy organizacyjnego uczenia się, druga odnosi się do napięcia między organizacyjnym uczeniem się i rozliczalnością.

### 5.1. Typologia ze względu na czynniki wpływające na organizacyjne uczenie się

Pierwsza propozycja typologii odwołuje się do modelu organizacyjnego uczenia się (model MUS), opracowanego w ramach projektu Ministerstwa Uczące Się (zob. Olejniczak 2012, s. 178–188). Model ten przedstawia mechanizm organizacyjnego uczenia się złożony z dwóch bloków: procesów uczenia się zachodzących w organizacji oraz czynników wpływających na te procesy. Na procesy uczenia się składają się: impulsy, refleksja, wiedza i adaptacja. Natomiast czynniki wpływające na procesy uczenia się (determinanty uczenia się) to: kadry, zespoły, liderzy, zasoby, procedury i zwyczaje, relacje z otoczeniem.

Przy zastosowaniu tej logiki pierwszym kluczem do pogrupowania międzynarodowych praktyk może być określenie, jakiego czynnika (determinanty uczenia się) dotyczy dana praktyka. Przy takim ujęciu otrzymujemy sześć grup praktyk dotyczących:

- 1) kadr – praktyki nakierowane na pozyskanie kadr o wysokich kompetencjach oraz na rozwijanie wiedzy, kompetencji i umiejętności pracowników.
- 2) zespołów – praktyki nakierowane na tworzenie efektywnych relacji między pracownikami w ramach tych samych jednostek organizacyjnych, współpracy, zaufania i komunikacji;
- 3) liderów – wspierające kompetencje i działania kierownictwa organizacji (w tym kierownictwa średniego szczebla);
- 4) infrastruktury – polegające przede wszystkim na tworzeniu i usprawnianiu funkcjonowania rozwiązań wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne;
- 5) procedur i zwyczajów, w tym powtarzalnych praktyk, usystematyzowanych rutyn i wypracowanych podejść lub sekwencji działań;
- 6) relacji z otoczeniem danej instytucji – zarówno z bliższym otoczeniem (kontakty między zespołami i komórkami organizacyjnymi w ramach jednej organizacji), jak i otoczeniem dalszym (interesariusze danej polityki, środowisko eksperckie, inne organizacje, opinia publiczna).

Kategorie te nie są wyłączne. Dana praktyka może wpływać, i zwykle wpływa, na kilka pól. Możemy mówić raczej o intensywności (jak silnie dana praktyka jest związana z danym polem, np. czy głównie oddziałuje na kadry, czy też bardziej na zespoły), a nie o wyłączności (zob. tab. 1).

Zestawienie osiemdziesięciu ośmiu praktyk opisanych w książce z sześcioma zaproponowanymi typami ukazuje kilka wartych przedstawienia spostrzeżeń. Po pierwsze, dominują wyraźnie praktyki dotyczące procedur i zwyczajów. Patrząc jednak na praktyki w ramach tej grupy mamy relatywnie nieliczną podgrupę rozwiązań systemowych, horyzontalnych procedur funkcjonowania obejmujących całą administrację lub jej główne resorty (np. wymóg misji i celów w USA, Australii, Norwegii,

Tabela 1. Typologia praktyk międzynarodowych – pola działania

Nazwa praktyki	Kraj	Kadry	Zespoły	Liderzy	Infrastruktura	Procedury i zwyczaje	Relacje z otoczeniem
Dzień wprowadzający dla nowych pracowników administracji publicznej	Australia	x					
Karty usług	Australia					x	x
Modele mentalne	Australia					x	x
Program przygotowania legislacyjnego	Australia			x		x	
Program szkolenia liderów	Australia			x			
Program zarządzania talentami	Australia	x		x			
Zarządzanie przez misję i cele	Australia					x	
Budżet zadaniowy (LOLF)	Francja					x	
Coaching w administracji publicznej – przewodnik	Francja	x		x		x	
Newsletter – „Trajectoires: la lettre de la fonction publique”	Francja				x		
Tworzenie i animowanie wspólnot praktyków	Francja		x			x	x
Zbiory dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi	Francja	x	x		x	x	
Gender <i>Mainstreaming</i> w procesie budżetowym	Hiszpania					x	
Andaluzyjskie repozytorium oprogramowania	Hiszpania				x		x
Praktyka zarządzania wiedzą w Andaluzyjskim Urzędzie Pracy	Hiszpania					x	
System zarządzania wiedzą w Andaluca Emprende (KM 1.0)	Hiszpania				x	x	
System zarządzania wiedzą w Andaluca Emprende (KM 2.0)	Hiszpania		x		x	x	
Audyty uczenia się organizacji	Holandia					x	x
Brokerzy wiedzy	Holandia						x





Nazwa praktyki	Kraj	Kadry	Zespoły	Liderzy	Infrastruktura	Procedury i zwyczaje	Relacje z otoczeniem
Mentoring – program „patronów”	Norwegia	x	x			x	
Misja i cele administracji	Norwegia					x	
Partnerforum – forum partnerskie	Norwegia	x					x
Program pozyskiwania specjalistów do administracji	Norwegia	x					
Wyspecjalizowana agencja ds. zarządzania publicznego	Norwegia	x	x	x	x	x	x
Comiesięczna ocena realizacji indywidualnych planów rozwoju zawodowego	Nowa Zelandia					x	
Intranetowy katalog pracowników ministerstwa	Nowa Zelandia		x		x	x	
Narzędzia komunikacji wewnętrznej	Nowa Zelandia		x		x		
Nauka przez działanie (Action Learning Sets)	Nowa Zelandia		x			x	
Program kształcenia liderów (Growing Leaders)	Nowa Zelandia			x			
Ramy podnoszenia efektywności (Performance Improvement Framework)	Nowa Zelandia					x	
Wieloletnie plany działania (Statement of Intent)	Nowa Zelandia			x		x	
Bazy, ludzie, taksonomie	Stany Zjednoczone				x		
Ćwiczenie wspólnego celu (Shared-goal exercise)	Stany Zjednoczone		x				
Konkurs pomysłów	Stany Zjednoczone					x	
Misja, cele, wskaźniki wyników (Mission, goals, performance indicators)	Stany Zjednoczone					x	
Program sugestii pracowników (Employees' suggestion program)	Stany Zjednoczone					x	
Przeglądy wyników oparte na danych (Data-driven performance reviews)	Stany Zjednoczone					x	
Ranking agencji	Stany Zjednoczone				x	x	

Tabela 1 – cd.



francuskie budżety zadaniowe, wieloletnie plany działań w Nowej Zelandii, komentarz publiczny czy wymogi ewaluacji w Japonii bądź szwajcarskie strategie rozwoju *e-government* i system zarządzania HERMES). Bardzo rozpowszechnione są zwyczaje/procedury stosowane na poziomie poszczególnych departamentów, zespołów, rozwiązania o relatywnie niskim poziomie formalizacji – wypracowane sposoby podejścia do rozwiązywania problemów, adresowania kwestii czy rutynowej współpracy. Przykładami są zwyczaje wspólnot praktyków (Kanada, Francja, Stany Zjednoczone, Japonia) i różnego rodzaju ustrukturalizowane dyskusje podsumowujące (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Nowa Zelandia, Holandia).

Po drugie, istnieje duża grupa praktyk dotyczących relacji z otoczeniem. Z jednej strony jest to budowanie sieci powiązań w ramach danych instytucji (np. seminaria *DECC School*, rotacje stanowisk) lub pomiędzy resortami – dla całej administracji (sieci społecznościowe – kanadyjska GCpedia i brytyjski Yammer), z drugiej – tworzenie relacji z interesariuszami polityk publicznych i wykorzystywanie ich wiedzy (holenderscy brokerzy wiedzy, norweskie forum partnerskie czy japońskie wizyty terenowe urzędników).

Po trzecie, wiele z praktyk koncentruje się wokół działania zespołów. Nakładają się one często na kwestię procedur i zwyczajów. Mamy w tej kategorii grupy dyskusyjne, zbiory dobrych praktyk, sesje dyskusyjne oraz spotkania pracownicze prowadzone z wykorzystaniem sformalizowanych wytycznych.

Wreszcie, po czwarte, wiele praktyk wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne odnosi się także do zespołów, relacji z otoczeniem oraz procedur. Współgra to z tezą mówiącą, że w zarządzaniu wiedzą bezpowrotnie minęły czasy myślenia o technologii jako o wystarczającym warunku rozwoju organizacyjnego uczenia się (Nicolay 2002, s. 65). Podejście do zarządzania wiedzą na zasadzie „kup bazę danych, a ludzie sami zaczną z niej korzystać” było praktycznie nieobecne w naszych obserwacjach. Zgromadzona lista praktyk pokazuje natomiast, że infrastruktura IT jest narzędziem wspomagającym procesy komunikacji i kształtowania kapitału społecznego organizacji, dostarcza narzędzi obudowujących procedury i zwyczaje w sposób w zasadzie niewidoczny i przystępny dla użytkowników. Jak pokazuje przykład hiszpański – następuje wyraźna ewolucja ku Zarządzaniu Wiedzą 2.0. Te nowe rozwiązania są elastyczne, interaktywne i spłaszczające struktury organizacyjne.

## 5.2. Typologia ze względu na relację między uczeniem się a rozliczalnością

Na przedstawione w tym tomie praktyki można spojrzeć także problemowo. Perspektywa taka pozwala zidentyfikować rozwiązania, strategie i taktyki stosowane przez administracje innych państw w celu rozwiązywania określonych problemów. Jako przykład takiego ujęcia przedstawiamy typologię sposobów radzenia sobie z napięciem między uczeniem się a rozliczalnością (zob. Newcomer, Olejniczak 2013).

Ważkim problemem dla współczesnej administracji jest napięcie między koniecznością uczenia się organizacji a wymogami rozliczalności z przebiegu i rezultatów podejmowanych działań. Na problem ten wskazuje zarówno współczesna literatura poświęcona administracji publicznej (Dubnick, Frederickson 2011; van

Dooren, Bouckaert, Halligan 2010; Newcomer 1997), jak i doświadczenia praktyków (Barrados, Mayne 2003; Leeuw, Rist, Sonnichsen 1994). Kwestia proceduralnej i represywnej rozliczalności często pojawiała się w polskich, jak i w zagranicznych wywiadach prowadzonych w projekcie MUS. Z jednej strony w debacie publicznej i w ekspertyzach poświęconych funkcjonowaniu współczesnej administracji powszechne są postulaty rozwijania innowacyjnej administracji, elastycznej, otwartej na nowe rozwiązania i działającej wyprzedzająco. Z drugiej strony wyraźny jest nacisk na rozliczalność, rozumianą wąsko, jako stuprocentową skuteczność, przewidywalność i brak błędów. Tymczasem innowacyjność, wprowadzanie nowych rozwiązań wiąże się zawsze z niepewnością. Jak w takim razie administracja ma działać innowacyjnie w otoczeniu, w którym tolerancja dla podejmowania ryzyka i ewentualnego niepowodzenia jest bardzo niska? Patrząc z tej perspektywy na populację zgromadzonych przez nas praktyk, można wyróżnić cztery grupy rozwiązań i taktyk organizacyjnych.

Grupa pierwsza to praktyki analizowania otoczenia organizacji w poszukiwaniu wiarygodnych źródeł wiedzy. Działania w tej grupie opierają się na założeniu, że lepsze zrozumienie interesariuszy, uwarunkowań polityki i spektrum problemów pomoże w bardziej adekwatnym doborze rozwiązań, a co za tym idzie – zmniejszy ryzyko niepowodzenia. Często wiążą się one z krytyczną analizą dotychczasowych założeń w świetle nowych dowodów i opinii. Przykładami tego rodzaju praktyk są modele mentalne stosowane w Australii, japońskie wizyty lokalne i mapowanie potrzeb strategicznych, mapy argumentów w Holandii czy komitety badawcze w Szwecji.

Grupa druga to praktyki mające na celu poszukiwanie sprawdzonych pomysłów. W tym wypadku możemy zrekonstruować następujące założenie: jeśli będziemy aktywnie się komunikować, przełamując organizacyjne silosy, to zyskamy większe szanse uniknięcia błędów, które już ktoś popełnił, i wykorzystania rozwiązań już sprawdzonych. Klasycznymi ilustracjami takiej taktyki są wspólnoty praktyków, konkursy na udane projekty (Hiszpania), seminaria wewnątrzresortowe (Wielka Brytania), interaktywne – często wspierane technologiami informatycznymi platformy dyskusji i wymiany doświadczeń (GCpedia w Kanadzie, KM 2.0 W Hiszpanii). Ale w tej grupie znajdują się również praktyki poszukiwania inspiracji za pomocą rotacji i wymiany kadr (praktyki japońskie).

W trzeciej grupie znajdują się „bezpieczne eksperymenty”. A więc rozwiązania, które umożliwiają testowanie nowych pomysłów na małą skalę, przy relatywnie niskim ryzyku. Przykłady takich praktyk to laboratoria innowacji i konkursy pomysłów (Holandia, USA), sesje dobrych praktyk i ćwiczenia wspólnego celu (USA), czy – nieopisywane w tej publikacji, ale testowane w projekcie MUS – gry decyzyjne.

Wreszcie czwarta grupa praktyk opiera się na założeniu, że jeśli konsekwentnie analizuje się podejmowane działania i wyciąga z nich wnioski (zarówno z sukcesów, jak i z niepowodzeń), to z każdym kolejnym działaniem zwiększają się szanse powodzenia. Jako przykłady można przytoczyć japońskie bazy danych incydentów, refleksje po zakończonych projektach (np. USA, Kanada, Wielka Brytania), ale także przeglądy wyników oparte na danych.

## 6. Rozpowszechnienie praktyk organizacyjnego uczenia się

Praktyki organizacyjnego uczenia się stosowane w coraz szerszym zakresie w różnych systemach administracyjnych upodabniają się do siebie nawzajem. Nawet jeśli do ich opisania nie używa się pojęć wprost zaczerpniętych ze słownika organizacyjnego uczenia się, to przynależą one do pola zmian organizacyjnych. Następuje tutaj swoista konwergencja. W wielu przypadkach dzieje się tak za sprawą zinternacjonalizowanej natury reform mechanizmów zarządzania publicznego. Ich międzynarodowy, a nierzadko i globalny charakter oddziaływania promuje, w mniejszym lub większym stopniu, wprost albo pośrednio, mechanizmy organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej.

Intensywność i zakres stosowania określonych praktyk organizacyjnych odczytywać można jako kierunek przeobrażeń zachodzących w administracji publicznej w sferze organizacyjnego uczenia się. Jeśli wyjść z tego założenia, to, co obecnie cechuje wprowadzane praktyki to, przede wszystkim, ich zorientowanie na budowanie zdolności organizacji publicznych do autorefleksji, responsywności, antycypacyjnego działania, kreatywności i innowacyjności osadzonych w logice sieci społecznych składających się z partnerów o zróżnicowanych celach i statusach formalnych. Innymi słowy, ten typ organizacyjnego uczenia się, który wiążemy z porządkiem współzarządzania, zdaje się wytyczać kierunek przemian w większości systemów administracyjnych.

Praktyki organizacyjnego uczenia się w coraz większym zakresie stosuje także polska administracja publiczna. Takie inicjatywy rzadko opatruje się etykietami stosowanymi w organizacyjnym uczeniu się. Jednakże ich natura i cele leżące u podstaw ich wprowadzania jasno wskazują na ich przynależność do tej sfery doskonalenia organizacji. W wielu przypadkach praktyki te są, co zasługuje na podkreślenie, tożsame z wprowadzanymi w systemach administracyjnych państw postrzeganych jako awangarda reform zarządzania publicznego. Świadczy o tym fakt, że w polskiej administracji centralnej odnajdujemy praktyki zbieżne z opisywanymi w tej książce. Są to, przykładowo, „wspólnoty praktyków”, eksperymenty z różnego rodzaju szkoleniami, *coachingiem* czy wreszcie z mniej lub bardziej skomplikowanymi rozwiązaniami z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych.

## 7. Czynniki sprzyjające organizacyjnemu uczeniu się

Podstawowym czynnikiem tworzącym sprzyjające warunki dla organizacyjnego uczenia się w badanych administracjach centralnych jest rozwinięte planowanie strategiczne, rozumiane jako wyznaczanie celów, określanie sposobów ich osiągnięcia oraz wskaźników pozwalających ocenić stopień ich realizacji. Taki sposób myślenia o organizowaniu pracy administracji publicznej jest istotny zarówno na najwyższym poziomie, tzn. ogólnej strategii np. w formie budżetu zadaniowego, jak również na poziomie komórek organizacyjnych, (które często mają własne, szczegółowe, bardziej techniczne i operacyjne, cele), a nawet na poziomie poszczególnych urzędników. Wielopoziomowość systemu celów w organizacji wymaga odpowiedniej koordynacji pionowej, tak aby działania pracowników realizowały postawione przed nimi cele,

a efekty tych działań składały się na realizację celów poszczególnych komórek organizacyjnych i organizacji, i w końcu przyczyniały się do realizacji celów administracji jako całości. Ważnym elementem integracji pionowej jest nie tylko misterne zaplanowanie całej struktury strategicznej, lecz także to, żeby poszczególni członkowie organizacji byli świadomi tego, jak ich działania przekładają się na realizację celów organizacji. Świadomość miejsca w niej zajmowanego zmniejsza zagrożenie poczucia wyalienowania pracy (co wydaje się szczególnie istotne w przypadku rozbudowanych struktur administracyjnych, gdzie rzadko widać bezpośredni i namacalny wynik pracy). Ale nie tylko. Samoświadomość zakłada refleksję, która jest jednym z elementów organizacyjnego uczenia się. Innym aspektem planowania strategicznego, sprzyjającym organizacyjnemu uczeniu się, jest to, że tworzy ono podstawę do zbierania informacji o efektach działania organizacji. Dobre planowanie strategiczne zakłada tworzenie systemu wskaźników służących pomiarowi realizowanych działań. Gromadzenie, analiza i interpretacja wskaźników może tworzyć wyjątkowo dobre impulsy do organizacyjnego uczenia się. W świetle doświadczeń dwunastu badanych administracji wydaje się, że planowanie strategiczne ma dla niego bardzo duże znaczenie (choć być może nie jest warunkiem koniecznym ani wystarczającym).

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym efektywnemu uczeniu się w organizacjach jest obecność lidera, który poprzez działania, a także swoją postawę – symboliczna funkcja przywództwa jest w tym przypadku także istotna – inicjuje, stymuluje, wspiera i podtrzymuje procesy organizacyjnego uczenia się. Wskazanie kluczowej roli lidera może wydawać się w pierwszej chwili trywialne (dobry lider jest warunkiem efektywnego funkcjonowania organizacji w ogóle). Jednakże znaczenie tego czynnika okazuje się trudne do przecenienia. Przy czym nie chodzi w tym przypadku o to, że w organizacji musi po prostu być taka osoba. Ważne jest to, aby chciała ona i potrafiła w odpowiedni sposób pokierować procesami organizacyjnego uczenia się. Istotne będzie zatem to, na ile lider jest świadomy znaczenia i możliwości organizacyjnego uczenia się. Szczególnie istotnym aspektem jest podejście liderów do eksperymentów (testowania nowych rozwiązań), które są ważnym składnikiem organizacyjnego uczenia się. Eksperyment zakłada ryzyko, tzn. możliwość niepowodzenia. Przyzwolenie na podejmowanie ryzyka (w określonych granicach) jest istotną umiejętnością skutecznego, dobrego lidera. Tylko taki tworzy klimat sprzyjający organizacyjnemu uczeniu się poprzez traktowanie niepowodzeń jako potencjalnie wartościowych doświadczeń (uczenie się na błędach), a nie jedynie sposobności do ukarania winnych porażki.

Zarządzanie wiedzą często postrzegane jest przez pryzmat zastosowania nowych technologii, zwłaszcza informacyjno-komunikacyjnych. Jak dowodzi obszerna literatura przedmiotu, zastosowanie ich nie może być jednak utożsamiane z zarządzaniem wiedzą czy organizacyjnym uczeniem się (są to zdecydowanie szersze koncepcje). Jednakże obecnie trudno sobie wyobrazić efektywną administrację publiczną niekorzystającą z technologii informacyjno-komunikacyjnych. Technologia tworzy bazę infrastrukturalną dla zarządzania wiedzą i ułatwia wiele procesów organizacyjnego uczenia się (gromadzenia i przetwarzanie danych, monitorowania wskaźników, pozyskiwania informacji zwrotnych, wymiany informacji wewnątrz organizacji i między

organizacjami, kontaktów z interesariuszami itp.). W tym przypadku nie jest zasadne pytanie, czy korzystać z technologii, kluczowa kwestia to – w jaki sposób.

Wreszcie ostatnim czynnikiem, który w zasadniczy sposób warunkuje organizacyjne uczenie się administracji w analizowanych krajach, jest znaczenie ewolucyjnego charakteru praktyk w tym obszarze. Skuteczne działania zazwyczaj mają tu charakter inkrementalnych, stopniowych zmian, krok za krokiem dostosowywanych do nowych okoliczności i wyzwań. Istotność tego czynnika wynika z tego, że uczenie się jest procesem, w którym wiedza zdobywana zostaje stopniowo, a nowe umiejętności i kompetencje bazują na tych posiadanych wcześniej. Można na tej podstawie wysnuć praktyczny wniosek. Otóż, nie wystarczy raz wdrożyć dane narzędzie organizacyjnego uczenia się. Każde rozwiązanie powinno podlegać stałej analizie efektywności i w razie potrzeby odpowiednim modyfikacjom (łącznie z rezygnacją z nietrafionego pomysłu). Można powiedzieć, że procesy wspierające uczenie się powinny być także przedmiotem organizacyjnego uczenia się.

## 8. Nie ma transferu bez dostosowania

W książce zostały przedstawione praktyki organizacyjne stosowane w różnych krajach, często o odmiennych systemach administracji publicznej i istotnych różnicach kulturowych. W tej różnorodności można zauważyć jednak liczne wspólne wątki, powtarzające się rozwiązania i pomysły (zob. wyżej). Wydaje się wręcz, że lista podstawowych praktyk organizacyjnego uczenia się jest dość uniwersalna, a zróżnicowania przejawiają się w szczegółowych zastosowaniach tych samych pomysłów. Przykładem może być zróżnicowanie sposobów realizacji praktyki „podsumowania działań” (zob. „podsumowanie działań” w rozdziale dotyczącym Kanady; „refleksja po zakończonym projekcie” w rozdziale dotyczącym Holandii; „refleksja po zakończeniu działań” w rozdziale o USA). Świadczy to o potrzebie dostosowania koncepcji działań do uwarunkowań danej organizacji, ale też do uwarunkowań mających bardziej ogólny charakter, takich jak porządek ustrojowy, struktura administracji i kultura organizacyjna, a nawet cechy społeczeństwa. Skuteczny transfer dobrych praktyk między krajami i organizacjami nigdy nie może polegać na przeniesieniu danego rozwiązania „jeden do jednego”. Zawsze konieczne jest dostosowanie do uwarunkowań i potrzeb danej organizacji (zob. Minniberger, Plaschnik, Płoszaj 2012). Wynika to przede wszystkim z faktu, że każda organizacja jest – do pewnego stopnia – niepowtarzalna. Zatem prezentowane w książce praktyki należy postrzegać raczej jako inspirację niż gotowy przepis na sukces. Jak pisze Roman Galar (2009, s. 304): „Ważniejsze od pościgu za mirażami sprawdzonych w świecie rozwiązań jest utrzymanie trwałej zdolności do wyszukiwania własnych”.

## Bibliografia

Barrados M., Mayne J. (2003). „Can public sector organisations learn?”, *OECD Journal on Budgeting*, nr 3(3).

- Dooren W. van, Bouckaert G., Halligan J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Dubnick M., Frederickson G. (2011). *Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust*. Washington: National Academy of Public Administration.
- Galar R. (2009). „Regiony dla przyszłych pokoleń”, w: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*. Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju (t. II). Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego.
- Leeuw F.L., Rist R.C., Sonnichsen R.C. (1994). *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. New Brunswick–London: Transaction Publishers.
- Minniberger Ch., Plaschnik Y., Płoszaj A. (2012). *Knowledge Network Management Transfer – Strategic Guideline and Policy Recommendations*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Newcomer K. (red.) (1997). *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Newcomer K., Olejniczak K. (2013). *Accountability for Learning: Promising Practices from Ten Countries*. Paper for International Conference on Public Policy, Grenoble June 26–28.
- Nicolay J. (2002). „The wagging tail of technology”, *Public Administration Quarterly*, nr 26(1/2).
- Olejniczak K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.