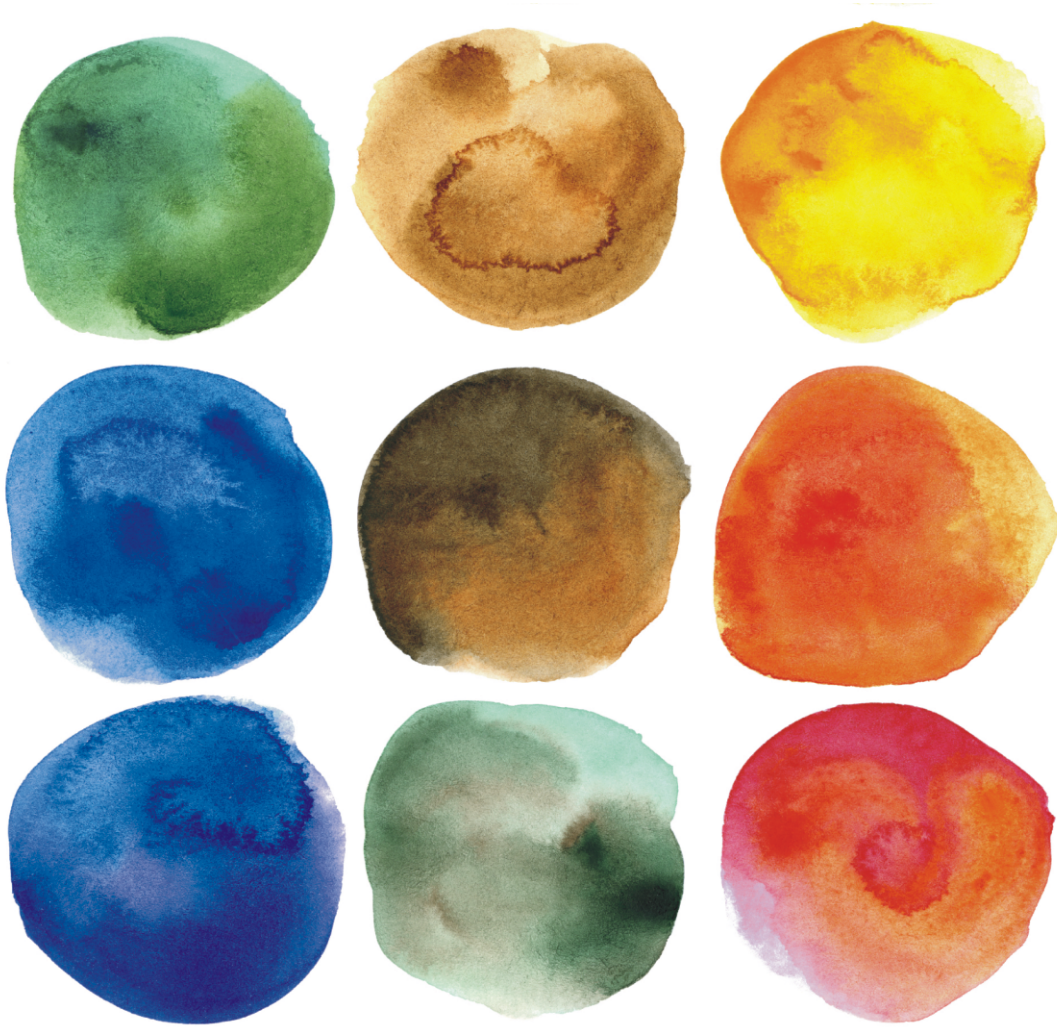


Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych

Doświadczenia międzynarodowe

pod redakcją Stanisława Mazura i Adama Płoszaja

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR

EUROREG

MSAP

Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych

Pamięci Profesora Michała Kuleszy

Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych

Doświadczenia międzynarodowe

pod redakcją Stanisława Mazura i Adama Płoszaja

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2013

Seria: Ministerstwa Uczące Się
Redaktor naukowy serii: dr Karol Olejniczak

Recenzenci:
prof. Piotr Dutkiewcz
Dyrektor Center for Governance and Public Management, Carleton University, Ottawa, Kanada
Wojciech Zieliński
Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Redakcja i korekta: *Dorota Kassjanowicz*
Projekt okładki: *Katarzyna Juras*
Ilustracja na okładce: ©iStockphoto.com/501room

Publikacja bezpłatna, współfinansowana ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.
Publikacja jest efektem projektu pt. „Ministerstwa Uczące Się (MUS) – zestaw narzędzi diagnozy i wsparcia mechanizmów organizacyjnego uczenia się kluczowych dla polityk publicznych opartych na dowodach".
Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej i realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet „Dobre Rządzenie".

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Copyright © by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski

ISBN 978-83-7383-666-2
doi: 10.7366/9788373836662

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 828 95 63, 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 105, 108
e-mail: info@scholar.com.pl
http://www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)
Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN

Spis treści

Spis praktyk 8

Wstęp 11

Doświadczenia administracji w Australii 19
Dawid Sześciło

Doświadczenia administracji we Francji 39
Adam Płoszaj

Doświadczenia administracji w Hiszpanii i Andaluzji 55
Michał Możdżeń

Doświadczenia administracji w Holandii 74
Karol Olejniczak

Doświadczenia administracji w Japonii 92
Tomasz Olejniczak

Doświadczenia administracji w Kanadzie 124
Adam Płoszaj

Doświadczenia administracji w Norwegii 144
Jowanka Jakubek-Lalik

Doświadczenia administracji w Nowej Zelandii 168
Dawid Sześciło

Doświadczenia administracji w Stanach Zjednoczonych 188
Karol Olejniczak

Doświadczenia administracji w Szwajcarii 217
Robert Chrabąszcz

Doświadczenia administracji w Szwecji 241
Dawid Sześciło

Doświadczenia administracji w Wielkiej Brytanii 259
Jakub Rok

Organizacyjne uczenie się w administracji publicznej – wnioski z porównania międzynarodowego 295
Stanisław Mazur, Karol Olejniczak, Adam Płoszaj

Aneks 310

Afiliacje autorów 312

Spis praktyk

Andaluzyjskie repozytorium oprogramowania (Hiszpania) 63
Audyt uczenia się organizacji (Holandia) 87
Baza danych incydentów *Hyari-hatto* (Japonia) 115
Baza instrumentów wspierających myślenie strategiczne – HSC Toolkit (Wielka Brytania) 284
Baza zawierająca analizy wyzwań strategicznych – Sigma Scan (Wielka Brytania) 281
Bazy, ludzie, taksonomie (USA) 206
Biurowa sieć społecznościowa – Yammer (Wielka Brytania) 274
Brokerzy wiedzy (Holandia) 81
Budżet zadaniowy (LOLF) (Francja) 42
Coaching w administracji publicznej – przewodnik (Francja) 45
Comiesięczna ocena realizacji indywidualnych planów rozwoju zawodowego (Nowa Zelandia) 181
Ćwiczenie wspólnego celu (USA) 198
Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*) (Kanada) 129
Dzień wprowadzający dla nowych pracowników administracji publicznej (Australia) 27
Elastyczne warunki pracy (Norwegia) 151
Ewaluacja (Japonia) 108
GCpedia (Kanada) 134
Gender Mainstreaming w procesie budżetowym – przykład Andaluzyjskiego Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej (Hiszpania) 67
Grupy dyskusyjne *Benkyo-kai* (Japonia) 107
Indywidualizacja warunków zatrudnienia (Szwecja) 251
Intranetowy katalog pracowników ministerstwa (Nowa Zelandia) 180
Karty usług (Australia) 27
Kolektywne decydowanie w ramach rządu (Szwecja) 246
Komentarz publiczny (Japonia) 114
Komitety badawcze (Szwecja) 247
Konkurs pomysłów (USA) 202
Kryteria wyboru ofert (Holandia) 82
Kultura konsensualnego zarządzania (Norwegia) 148
Laboratorium innowacji (Holandia) 79
Mapowanie strategicznych obszarów działań (Japonia) 117

Mapy argumentów (Holandia) 83
Mechanizm *smart-voting* (Szwajcaria) 231
Mentoring – program „patronów" (Norwegia) 154
Merytoryczna ocena raportów (Szwecja) 253
Międzysektorowa wymiana zasobów ludzkich (Japonia) 110
Misja, cele, wskaźniki wyników (USA) 191
Misje i cele administracji (Norwegia) 153
Modele logiczne (Holandia) 77
Modele mentalne (Australia) 29
Modelowanie procedur administracyjnych – SimpA (Szwajcaria) 226
Narzędzia komunikacji wewnętrznej (Nowa Zelandia) 180
Nauka przez działanie (*Action Learning Sets* – ALS) (Nowa Zelandia) 178
Nauka przez działanie (Wielka Brytania) 267
Newsletter – „Trajectoires: la lettre de la fonction publique" (Francja) 49
Ocena 360 stopni – 360° *feedback* (Wielka Brytania) 270
Ocena pracowników (Kanada) 137
Ocena skutków regulacji – mechanizmy zapewniania jakości (Wielka Brytania) 276
Otwarty dostęp do służby cywilnej (Szwecja) 249
Partnerforum – forum partnerskie (Norwegia) 155
Planowy rozwój zasobów ludzkich (Japonia) 113
Podsumowanie działań (Kanada) 136
Praktyka zarządzania wiedzą w Andaluzyjskim Urzędzie Pracy (Departament Orientacji Zawodowej) (Hiszpania) 65
Program kształcenia liderów (*Growing Leaders*) (Nowa Zelandia) 179
Program pozyskiwania specjalistów do administracji (Norwegia) 157
Program przygotowania legislacyjnego (Australia) 24
Program seminariów wewnątrzministerialnych – *DECC School* (Wielka Brytania) 272
Program sugestii pracowniczych (USA) 201
Program szkolenia liderów (Australia) 25
Program zarządzania talentami (Australia) 33
Przeglądy oparte na danych (USA) 193
Ramy podnoszenia efektywności (*Performance Improvement Framework* – PIF) (Nowa Zelandia) 176
Ranking agencji (USA) 203
Refleksja po zakończeniu działań (USA) 198
Refleksja po zakończonym projekcie (Holandia) 80
Rekomendacje z ewaluacji (USA) 207
Rekrutacja kohortami (USA) 210
Retencja wiedzy odchodzących pracowników (Kanada) 138
Rotacja stanowiskowa urzędników służby cywilnej (Japonia) 100
Sesje dobrych praktyk (USA) 200
Spotkania pracownicze (USA) 208

Strategia zarządzania wiedzą (Kanada) 127
System *obeya* (Japonia) 103
System *ringi* i *nemawashi* (Japonia) 105
System zarządzania projektami – metoda HERMES (Szwajcaria) 222
System zarządzania wiedzą w *Andalucia Emprende* (Hiszpania) 59
Szkolenia zorientowane głównie na rozwijanie „miękkich" umiejętności i kwalifikacji (Szwecja) 252
Szwajcarska strategia rozwoju *e-government* (Szwajcaria) 230
Tablice rozdzielcze (USA) 195
Tworzenie i animowanie wspólnot praktyków (Francja) 47
Wieloletnie plany działania (*Statement of Intent*) (Nowa Zelandia) 173
Wizytacja *gemba* (Japonia) 101
Wspólnoty praktyków (*communities of practice*) (Kanada) 132
Wspólnoty praktyków (USA) 199
Wyspecjalizowana Agencja ds. Zarządzania Publicznego (Norwegia) 158
Wzajemna ocena rozwojowa (Wielka Brytania) 264
Zarządzanie przez misję i cele (Australia) 31
Zbiory dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (Francja) 48

Wstęp

1. Cel i przedmiot książki

Jak wspierane są procesy organizacyjnego uczenia się w administracjach różnych krajów? Odpowiedź na to pytanie staramy się przedstawić w tej książce, drugiej z cyklu publikacji projektu Ministerstwa Uczące Się[1].

Pod pojęciem „organizacyjne uczenie się" rozumiemy wykorzystywanie przez organizację wiarygodnej wiedzy oraz doświadczeń do stopniowej adaptacji i planowania jej dalszej aktywności. Stosujemy je wymiennie z terminem „zarządzanie wiedzą"[2].

Krytyczny Czytelnik z pewnością zapyta: Na ile ten temat jest ważny dla polskiej administracji? Uważamy, jako autorzy tej pracy, że ma on znaczenie podstawowe. Szczegółowe argumenty na rzecz tego twierdzenia przedstawiliśmy w pierwszej książce naszej serii (Olejniczak 2012, s. 13–60). Tutaj chcemy tylko przytoczyć główną linię naszej argumentacji. Prowadząc polityki publiczne, stajemy wobec trzech wyzwań. Po pierwsze, problemy, których rozwiązywanie jest powinnością władz publicznych poprzez realizację określonych polityk publicznych, mają charakter wielosektorowy i kompleksowy, a w ich rozstrzyganie trzeba angażować szerokie rzesze interesariuszy. Po drugie, sytuacja podlega bardzo dynamicznym przekształceniom, a w wielu przypadkach instytucje publiczne stają przed wyzwaniem zarządzania w warunkach niepewności (zob. Koźmiński 2004). Po trzecie, nie ma uniwersalnych recept. Interwencje publiczne są zawsze swoistymi eksperymentami. Mogą przynosić skutki różne od zakładanych, w zależności od okoliczności, w jakich są stosowane.

Działając w środowisku o tak ograniczonej przewidywalności, nie możemy polegać tylko na dostępnej wiedzy i bieżącym rozumieniu sytuacji. Musimy się oprzeć na ciągłej obserwacji trendów i zmian w czasie, konsekwentnie powtarzanej krytycznej refleksji, weryfikacji dotychczasowej wiedzy i założeń oraz na twórczej adaptacji. Struktury państwa, jak i codzienne działania organizacji publicznych, powinny mieć wbudowane mechanizmy racjonalnego, systemowego i systematycznego uczenia się.

---

[1] Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Realizują go trzy polskie ośrodki naukowe: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) Uniwersytetu Warszawskiego (lider projektu), Zakład Nauk Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej (MSAP) Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

[2] W pierwszej książce naszego cyklu pokazaliśmy, że dwa, początkowo oddzielne, nurty badań zarządzania wiedzą (*Knowledge Management*) i organizacyjnego uczenia się (*Organizational Learning*) w ostatnich latach coraz bardziej się przenikają (Olejniczak, Rok, Płoszaj 2012, s. 104–107). W tej książce jako wiodący przyjęliśmy termin „zarządzanie wiedzą", ponieważ właśnie taka konwencja częściej przyjmowana jest w dokumentach OECD promujących tę tematykę (OECD 2001; Saussois 2003).

Umożliwią one realizację polityk publicznych stanowiących skuteczną odpowiedź na złożoności i nieprzewidywalność zdarzeń społecznych. Wysuwany przez nas postulat współgra zarówno z ewolucją podejść do polityk publicznych w krajach wysokorozwiniętych (Lindblom, Woodhouse 1993; Sabatier, Jenkins-Smith 1993; Amin, Hausner 1997; Saussois 2003; Rose 2004; McNabb 2007; Davies, Nutley, Smith 2009; Blindenbacher, Nashat 2010; Shillabeer, Buss, Rousseau 2011), jak i z debatą o polityce rozwojowej państwa polskiego (Mazur, Hausner 2010; Górniak, Mazur 2012).

2. Metodyka doboru praktyk

Nasze poszukiwania wartościowych rozwiązań w sferze organizacyjnego uczenia się oparliśmy na szeroko zakrojonych badaniach przeprowadzonych w dwunastu krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ich dobór podyktowany był zamiarem zapewnienia reprezentatywności rozumianej jako odzwierciedlenie różnych modeli administracji publicznej. W zbiorze tych rozwiązań znalazły się:

- praktyki pochodzące z systemów opartych na regułach właściwych dla klasycznego modelu administracji publicznej (Francja, Hiszpania, Szwajcaria, Japonia);
- praktyki zaczerpnięte z systemów będących połączeniem klasycznej administracji z podejściem partycypacyjnym i koncyliacyjnym (Norwegia, Szwecja);
- praktyki bezpośrednio zakorzenione w rynkowo zorientowanym nowym zarządzaniu publicznym (Wielka Brytania, Australia, Nowa Zelandia) oraz
- rozwiązania pochodzące z systemów administracyjnych godzących podejście rynkowe do zarządzania sprawami publicznymi z aktywnym obywatelskim zaangażowaniem w sprawy publiczne (Holandia, Kanada, Stany Zjednoczone).

We wszystkich dwunastu krajach zbieraliśmy dane według tej samej, czteroetapowej procedury badawczej. W kroku pierwszym identyfikowaliśmy potencjalnie najciekawsze instytucje – braliśmy pod uwagę zarówno wyniki dokonanego przez nas przeglądu źródeł, jak i opinie oraz sugestie współpracujących z nami ekspertów z danego państwa. W kroku drugim odbywaliśmy wizyty studyjne. W każdym z krajów przeprowadziliśmy wywiady z badaczami zajmującymi się problematyką administracji publicznej oraz z urzędnikami. Pierwsza grupa respondentów przybliżyła nam specyfikę działania danej administracji i jej główne cechy w kontekście procesów zarządzania wiedzą. Wywiady z urzędnikami natomiast służyły zebraniu praktycznych przykładów rozwiązań z zakresu zarządzania wiedzą (w tym wypadku wywiady prowadzone były według zestandaryzowanego scenariusza). W sumie, w toku wizyt studyjnych przeprowadzono 114 wywiadów i 25 seminariów[3]. W kroku trzecim poszerzyliśmy analizy o dodatkowe źródła informacji wskazane przez naszych respondentów (strony internetowe, dokumenty rządowe etc.), jak i o własny przegląd literatury specjalistycznej. W kroku czwartym dokonaliśmy selekcji praktyk wartych – naszym zdaniem – przedstawienia w książce. Dobór ten podyktowany został potencjalną przydatnością dla doskonalenia mechanizmów uczenia się polskiej

[3] Zestawienia odwiedzonych instytucji są elementami każdego z rozdziałów krajowych, natomiast scenariusz wywiadu znajduje się w Aneksie 1.

administracji publicznej oraz/lub wysokim stopniem nowatorstwa. Ważnym punktem odniesienia stał się tu także wypracowany i przetestowany przez nas model uczenia się polskich ministerstw, opisany w pierwszej książce cyklu. Staraliśmy się przedstawić praktyki korespondujące z tymi elementami modelu organizacyjnego uczenia się, które uznaliśmy za rozstrzygające dla efektywnego i skutecznego uczenia się instytucji administracji publicznej.

3. Adresaci i sposoby czytania książki

Książkę kierujemy przede wszystkim do praktyków polskiej administracji publicznej – zarówno osób, które poszukują inspiracji dla rozwiązań w codziennej pracy, jak i do decydentów rozważających rozwiązania bardziej systemowe, szersze działania modernizacyjne polskiej administracji.

Książkę można czytać na dwa sposoby. Pierwszym jest wybieranie pojedynczych praktyk i czytanie ich opisów z pominięciem kontekstu krajowego. Dla Czytelników zainteresowanych takim podejściem przygotowaliśmy alfabetyczny spis praktyk (patrz s. 7).

Drugi sposób czytania książki to „tradycyjna" lektura całych rozdziałów krajowych. W ten sposób Czytelnik zapozna się nie tylko z opisami praktyk stosowanych w danym państwie, ale także z uwarunkowaniami ich realizacji oraz krajowym kontekstem organizacyjnego uczenia się. Posługując się tą konwencją, można zapoznać się z kolejnymi dwunastoma rozdziałami przygotowanymi wedle jednolitego schematu obejmującego (1) specyfikę systemu centralnej administracji publicznej w kontekście organizacyjnego uczenia się, (2) opis wybranych mechanizmów, metody i narzędzi organizacyjnego uczenia się oraz (3) podsumowanie, w którym omawiane są uwarunkowania wspierające mechanizmy organizacyjnego uczenia się w danej administracji. Podsumowania zawierają także syntetyczne wnioski dla Polski wynikające z doświadczeń analizowanego kraju. Poniżej krótko omówimy zawartość poszczególnych rozdziałów, ze szczególnym zwróceniem uwagi na opisywane praktyki – stanowią one bowiem główną ich zawartość.

4. Zawartość rozdziałów książki

Wiele wartościowych rozwiązań ze sfery organizacyjnego uczenia się zaobserwowaliśmy w Australii. Dawid Sześciło, autor pierwszego rozdziału, za szczególnie warte zaprezentowania uznał te rozwiązania, które dotyczą budowania kompetencji urzędniczych w zakresie tworzenia prawa (podrozdz. „Program przygotowania legislacyjnego"), kształtowania liderów programów publicznych („Program przygotowania liderskiego") oraz tworzenia warunków dla wykorzystania potencjału osób szczególnie utalentowanych, podejmujących pracę w sektorze publicznym („Program zarządzania talentami"). Na uwagę zasługują także rozwiązania mające na celu gromadzenie opinii interesariuszy na temat jakości funkcjonowania urzędów administracji publicznej („Karty usług") oraz techniki wzmacniania mechanizmów organizacyjnego uczenia

się poprzez identyfikację celów, intencji, postaw i interesów realizatorów i interesariuszy określonej polityki publicznej (modele mentalne).

Drugi rozdział poświęcony został doświadczeniom francuskim. Adam Płoszaj opisał pięć praktyk stosowanych w tym kraju. System zarządzania wiedzą w centralnej administracji francuskiej oparty jest na rozwiązaniach związanych z wdrażanym w ostatnich latach budżetem zadaniowym. Pozostałe przedstawione w tekście praktyki dotyczą węższych, czasami bardzo prostych, rozwiązań, takich jak *newsletter* („Trajectoires: la lettre de la fonction publique"') czy zbiory dobrych praktyk („Zbiory dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi"). Szczególnie godne polecenia są opisy *coachingu* oraz sposobów tworzenia i animowania wspólnot praktyków (WP) – ze względu na praktyczne wskazówki usprawniające stosowania tych rozwiązań w administracji publicznej.

W rozdziale trzecim Michał Możdżeń przywołał trzy interesujące rozwiązania pochodzące z administracji hiszpańskiej. Pierwsze z nich związane jest z systemem pozyskiwania, gromadzenia oraz wykorzystywania informacji poprzez zastosowanie technologii informatycznych (Zarządzanie Wiedzą 2.0). Istotą drugiej z tych praktyk jest stworzenie otwartej bazy oprogramowania, dostępnej dla podmiotów publicznych, zainteresowanych jej wykorzystaniem („Andaluzyjskie repozytorium oprogramowania"). Trzecia z tych praktyk dotyczy instytucjonalizacji rozwiązania, polegającego na stworzeniu, w ramach dużej organizacji publicznej, komórki ds. jakości i zarządzania wiedzą („Praktyka zarządzania wiedzą w Andaluzyjskim Urzędzie Pracy).

W rozdziale czwartym Karol Olejniczak przedstawia interesujące i zróżnicowane rozwiązania, stosowane w holenderskiej administracji publicznej. W szczególności warto zwrócić uwagę na opisywane mechanizmy wytwarzania innowacji organizacyjnych („Laboratorium innowacji"), syntezy źródeł i krytycznej refleksji („Mapy argumentów") oraz kształtowania zdolności do przyczynowo-skutkowego ujmowania aktywności podmiotów sektora publicznego („Modele logiczne").

Opisy rozwiązań japońskich, sporządzone przez Tomasza Olejniczaka, zamieszczone zostały w rozdziale piątym. Przedstawiono w nim wiele oryginalnych rozwiązań. Część z tych koncepcji związanych jest z zarządzaniem kadrami („Rotacja stanowiskowa urzędników Służby Cywilnej"; „Planowy Rozwój Zasobów Ludzkich"). Specyficzny dla japońskiej administracji jest szeroki przepływ kadr między sektorem publicznym i prywatnym. Mechanizmy temu służące opisano w praktyce międzysektorowej wymiany zasobów ludzkich z sektorem prywatnym. W administracji japońskiej wykształciło się wiele mechanizmów, dotyczących refleksji nad efektami podejmowanych działań („Ewaluacja", „Wizytacja *gemba*", „Baza danych incydentów *Hyari-hatto*"). Strategicznej koncentracji działań ministerstw japońskich służy praktyka mapowania („Mapowanie strategicznych obszarów działań"). Z kolei pozyskiwaniu wiedzy ze strony interesariuszy i dokonywaniu z nimi uzgodnień służą praktyki opisane w podrozdz. „System *ringi* i *nemawashi*" oraz „Komentarz publiczny". Uwagę polskiego Czytelnika z pewnością przykują specyficzne, architektoniczne rozwiązania służące organizacyjnemu uczeniu się, jak np. system *obeya*.

Rozdział szósty został poświęcony Kanadzie. To wyjątkowo ciekawy przykład w kontekście organizacyjnego uczenia się administracji publicznej, ponieważ za-

rządzanie wiedzą jest tam bardzo silnie wbudowane w struktury administracyjne. Adam Płoszaj, autor rozdziału, pokazuje, w jaki sposób organizacyjne uczenia się w kanadyjskiej administracji publicznej zostało zinstytucjonalizowane poprzez tworzenie specjalnych strategii zarządzania wiedzą oraz komórek organizacyjnych („Dyrektor ds. wiedzy"). Ponadto rozdział przedstawia wiele innych praktyk, w tym dotyczących zasobów ludzkich w organizacji („Ocena pracowników" oraz „Retencja wiedzy odchodzących pracowników"), oceny realizowanych projektów i procesów („Podsumowanie działań"), a także wymiany wiedzy między różnymi częściami organizacji oraz organizacjami („Wspólnoty praktyków"). Szczególnie ciekawym i inspirującym pomysłem z sukcesem realizowanym w Kanadzie jest GCpedia – Wikipedia tworzona przez i dla urzędników.

Administracja publiczna w Norwegii w toku ewolucyjnego rozwoju wypracowała wiele oryginalnych praktyk organizacyjnego uczenia się. Jowanka Jakubek-Lalik, autorka siódmego rozdziału, przedstawia pięć z nich. Pierwsza wiąże się z ustanawianiem celów dla administracji oraz określaniem wskaźników ich pomiaru. Kolejna opisuje mechanizm tworzenia pamięci instytucjonalnej urzędów publicznych („*Mentoring* – program 'patronów' "). Szczególnie inspirująca zdaje się być praktyka opisana w podrozdz. „*Partnerforum* – forum partnerskie". Forum to stanowi platformę wymiany wiedzy i doświadczeń urzędników oraz środowisk akademickich. Równie interesująca jest praktyka określona mianem programu pozyskiwania specjalistów do administracji. Przykładem instytucjonalizacji potencjału eksperckiego dla modernizacji sektora publicznego jest wyspecjalizowana agencja ds. zarządzania publicznego. Jej cel to wsparcie rządu norweskiego w działaniach na rzecz poprawy jakości sektora publicznego w tym kraju.

W rozdziale ósmym przedstawione zostały rozwiązania pochodzące z Nowej Zelandii. Jego autor, Dawid Sześciło, wybrał koncepcje dotyczące planowania strategicznego oraz integrowania nakładów z efektami („Wieloletnie plany działania"; „Ramy podnoszenia efektywności"). Wiele z praktyk wypracowanych w administracji tego kraju odnosi się do zarządzania kadrami oraz doskonalenia mechanizmów komunikacji wewnętrznej. W tym rozdziale przybliżamy cztery takie praktyki (opisano je w podrozdz. „Comiesięczna ocena realizacji indywidualnych planów rozwoju zawodowego", „Nauka przez działanie", „Intranetowy katalog pracowników ministerstwa", „Narzędzia komunikacji wewnętrznej"). Wydaje się, że szczególnie interesująca może być praktyka związana z budowaniem przywództwa w administracji publicznej („Program kształcenia liderów").

W rozdziale dziewiątym Karol Olejniczak opisuje wybrane praktyki organizacyjnego uczenia się stosowane w amerykańskiej administracji publicznej. Stanowią one przykład umiejętnego połączenia rynkowych mechanizmów zarządzania z pragmatycznym podejściem do wykonywania zadań urzędniczych oraz z etosem służy publicznej. Przykładami praktyk, pochodzących z sektora przedsiębiorstw, są rozwiązania dotyczące parametryzacji celów i wyników działania („Misja, cele, wskaźniki wyników", „Przeglądy oparte na danych", „Tablice rozdzielcze", „Ranking agencji"). Z kolei przykładami rozwiązań zakorzenionych w pragmatyzmie administracji amerykańskiej są koncepcje odnoszące się do poszukiwania dobrych praktyk („Sesje

dobrych praktyk", „Konkurs pomysłów", „Program sugestii pracowniczych"). Zamysł budowania potencjału organizacyjnego uczenia się poprzez wzmacnianie etosu służby publicznej dostrzec można w mechanizmach związanych z tworzeniem środowisk praktyków, zainteresowanych dzieleniem się wiedzą w celu lepszego wykonywania zadań publicznych („Wspólnoty praktyków") czy też tworzeniem warunków dla zmian w administracji poprzez specyficzny system rekrutacji („Rekrutacja kohortami").

Administracja publiczna w Szwajcarii stanowi przykład umiejętnej syntezy mechanizmów właściwych dla modelu weberowskiego, reguł nowego zarządzania publicznego oraz rozwiązań charakterystycznych dla współzarządzania. Robert Chrabąszcz, autor dziesiątego rozdziału, przybliża cztery praktyki odnoszące się, po części pośrednio, do organizacyjnego uczenia się. W pierwszej z nich opisał metodę zarządzania projektami określoną mianem Hermes. Praktyka druga dotyczy modelowania usług publicznych, uproszczenia procedur administracyjnych oraz rozwoju e-administracji (SimpA). Trzecia z tych praktyk to Strategia rozwoju *e-government*. W części końcowej tego rozdziału przedstawiono narzędzie do głosowania elektronicznego (*smart-voting*) służące obywatelskiej aktywizacji.

W kolejnym rozdziale Dawid Sześciło opisał rozwiązania zaczerpnięte ze Szwecji, koncentrując się na dwojakiego rodzaju praktykach. Część z nich dotyczy rozbudowanych mechanizmów wytwarzania wiedzy dla potrzeb prowadzenia polityk publicznych („Kolektywne decydowanie w ramach rządu", „Komitety badawcze", „Merytoryczna ocena raportów"). Inne związane są z kształtowaniem kadr administracyjnych dla potrzeb efektywnego i skutecznego wykonywania zadań publicznych („Otwarty dostęp do służby cywilnej", „Indywidualizacja warunków zatrudnienia", „Szkolenia zorientowane głównie na rozwijanie 'miękkich' umiejętności i kwalifikacji").

Równie ciekawych rozwiązań dostarcza administracja Wielkiej Brytanii. Zostały one opisane w dwunastym rozdziale przez Jakuba Roka. Część z nich opiera się na wykorzystaniu informacji zwrotnej („Nauka przez działanie" „Ocena 360 stopni"). Inne zorientowane są na rozwój zdolności przywódczych. Niektóre z tych rozwiązań służą dzieleniu się wiedzą w organizacji i wspieraniu procesu zbiorowej refleksji („Wzajemna ocena rozwojowa", „Program seminariów wewnątrzministerialnych"). Kolejne praktyki zaczerpnięte z doświadczeń brytyjskich sytuują się w nurcie polityki opartej na dowodach („Baza zawierająca analizy wyzwań strategicznych", „Baza instrumentów wspierających myślenie strategiczne", „Ocena skutków regulacji – mechanizmy zapewniania jakości"). Opisane zostały w tym rozdziale także narzędzia ukierunkowane na wzmocnienie wiedzy operacyjnej, służącej efektywnej organizacji codziennej pracy („Biurowa sieć społecznościowa – Yammer").

Rozdział trzynasty stanowi podsumowanie doświadczeń przedstawionych w rozdziałach krajowych. W tej części podjęta została próba syntetycznego scharakteryzowania źródeł, stanu, uwarunkowań oraz perspektyw organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej. Zaprezentowano tu dwie możliwości typologizacji osiemdziesięciu ośmiu praktyk przedstawionych w książce. Ponadto przedstawiono refleksje dotyczące możliwości transferu dobrych praktyk zarządzania wiedzą opisanych w tym tomie.

5. Zalety i ograniczenia przyjętego podejścia

Zebrany przez nas materiał jest pomyślany jako źródło inspiracji i nie pretenduje do miana systematycznego studium porównawczego zarządzania wiedzą w dwunastu krajach. Tym niemniej dokonany przez nas dobór przypadków miał na celu uchwycenie natury systemów administracyjnych, z których je zaczerpnęliśmy. Dobór praktyk (wybraliśmy najciekawsze z nich) nie pozwala na obiektywną generalizację. Świadomi jesteśmy, że w publikacji pojawiają się rozwiązania, które do pewnego stopnia są ze sobą spokrewnione. Uznaliśmy jednak, że często pod tym pozornym podobieństwem kryje się bogactwo rozwiązań determinowanych przez kontekst kulturowy, w którym rozwiązanie jest stosowane.

Pomimo wspomnianych ograniczeń warto dostrzec dwie zalety tej książki. Po pierwsze, jest to pierwsza w Polsce publikacja ukazująca w tak zróżnicowanym i tak szerokim zakresie tematykę zarządzania wiedzą w różnych systemach administracyjnych. Po drugie, książka łączy obserwacje systemowe (o uwarunkowaniach zarządzania wiedzą w danym kraju) z przykładami szczegółowych rozwiązań. Takie ujęcie nie jest często spotykane, nawet w uznanych publikacjach zagranicznych (zob. np. Leeuw, Rist, Sonnichsen 1994).

* * *

Dziękujemy naszym zagranicznym współpracownikom i goszczącym nas instytucjom. Jesteśmy także wdzięczni zagranicznym respondentom, którzy zechcieli poświęcić swój czas i umożliwili nam przeprowadzenie badań.

Redaktorzy i autorzy

Bibliografia

Amin A., Hausner J. (1997). „Interactive governance and social complexity", w: A. Amin, J. Hausner (red.), *Beyond Market and Hierarchy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Blindenbacher R., Nashat B. (2010). *The Black Box of Governmental Learning: The Learning Spiral – A Concept to Organize Learning in Governments*. Washington D.C.: World Bank Publications.

Davies H., Nutley S., Smith P. (red.) (2009). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press.

Górniak J., Mazur S. (red.) (2012). *System zarządzania rozwojem Polski*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Hall P. (1993). „Policy paradigms, social learning and the state: The case of policymaking in Britain, *Comparative Politcis*, 25(3).

Koźmiński A.K. (2004). *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Leeuw F.L., Rist R.C., Sonnichsen R.C. (1994). *Can governments learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*. New Brunswick–London: Transaction Publishers.

Lindblom C.E., Woodhouse E.J. (1993). *The Policy Making Process*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.

Mazur S., Hausner J. (2010). „Aparat administracyjny państwa jako agent zmiany", w: W. Morawski (red.), *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*. Warszawa: WAiP, Akademia im. Leona Koźmińskiego.

McNabb D.E. (2007). *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government*. New York: M.E. Sharpe.

OECD (2001). *Knowledge Management: Learning by Comparing Experiences from Private Firms and Public Organisations.* Paris: PUMA–OECD.

Olejniczak K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Olejniczak K., Rok J., Płoszaj A. (2012). „Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą – przegląd koncepcji", w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Rose R. (2004). *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. New York: Routledge.

Sabatier P., Jenkins-Smith H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

Saussois J.M. (2003). „Knowledge Management in government: An idea whose time has come", *OECD Journal on Budgeting*, nr 3(3).

Shillabeer A., Buss T.F. Rousseau D.M. (red.) (2011). *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects.* Armonk – New York – London: M.E. Sharpe.

Doświadczenia administracji w Australii

Dawid Sześciło

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Australii w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Informacje ogólne

System rządów w Australii opiera się w dużej mierze na wzorcach zaczerpniętych ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, uzupełnionych o rozwiązania charakterystyczne dla tego państwa (Commonwealth Secretariat 2004, s. 3). Australia jest federacją o modelu skopiowanym ze Stanów Zjednoczonych (Galligan 1995, s. 45), w związku z czym znaczna część zadań i kompetencji przypisanych w państwach unitarnych centralnej administracji rządowej wykonywana jest przez rządy stanowe. Administracja centralna skupia się natomiast na sprawach o znaczeniu ogólnopaństwowym oraz na koordynowaniu działań rządów stanowych i tworzeniu mechanizmów współdziałania z nimi. Rządy stanowe zachowują bardzo szeroką samodzielność. W wielu przypadkach stanowiły też swoiste laboratorium do testowania rozwiązań, które były następnie transferowane do administracji centralnej (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 232).

Rząd australijski zatrudnia około 300 tys. osób, co stanowi 1,5% wszystkich obywateli zdolnych do pracy. Niewiele ponad połowa z nich należy do korpusu służby cywilnej (*Australian Public Service*) i podlega szczególnym dla niej regulacjom. Są oni zatrudnieni w ponad 120 organizacjach federalnej administracji publicznej, która obejmuje 20 ministerstw i około 100 agencji wykonawczych o zróżnicowanym statusie. Do administracji rządowej zalicza się również pracowników przedsiębiorstw publicznych kontrolowanych przez państwo, ale zatrudniających osoby niezaliczane do korpusu służby cywilnej. Ich działalność koncentruje się na dostarczaniu istotnych usług publicznych, lecz jest również w pewnym stopniu nastawiona na zysk. Największe spośród tych przedsiębiorstw to Australian Post (usługi pocztowe) i Medibank Private (ubezpieczenia zdrowotne) (Whelan 2011, s. 13).

Struktura centralnej administracji rządowej nie odbiega zasadniczo od rozwiązań funkcjonujących w innych państwach kręgu anglosaskiego, np. w Nowej Zelandii. Zakres działania administracji rządowej wyznaczają wprowadzone w 1987 r. portfolia (OECD 2012, s. 41), czyli obszary tematyczne skonstruowane podobnie jak działy administracji rządowej w Polsce. Dlatego aktualny katalog portfolio obejmuje ponad 20 spraw, w tym:

- zdrowie i sprawy osób starszych;
- finanse i deregulacja;
- sprawy zagraniczne i handel międzynarodowy;
- usługi społeczne;
- sprawy obywatelstwa i imigracji;
- infrastruktura i transport[1].

Poszczególne kategorie zadań publicznych są też rozpisane na bardziej szczegółowe obszary. Każde portfolio ma przypisane ministerstwo (*department*), które odpowiada za realizację polityki państwa w danym obszarze. Minister odpowiedzialny za dane portfolio nie może publiczne wypowiadać się czy komentować kwestii wykraczających poza jego obszar (Weller 2007, s. 201). Ponadto, zawiera listę instytucji i organów państwowych funkcjonujących w danym obszarze. Ich formy prawne oraz ulokowanie w strukturach administracji są zróżnicowane. Mieszczą się wśród nich typowe urzędy centralne (np. regulacyjne), urzędy odpowiadające za wykonywanie funkcji operacyjnych w danej sferze, ale także spółki prawa handlowego.

Przykładowo, portfolio „infrastruktura i transport" obejmuje:

- urząd bezpieczeństwa żeglugi powietrznej (*Civil Aviation Safety Authority*) – organ wykonujący funkcje regulacyjne w dziedzinie lotnictwa cywilnego;
- biura bezpieczeństwa transportu (*Australian Transport Safety Bureau*) – wyspecjalizowaną jednostkę doradczą w sprawach dotyczących transportu;
- spółka *Airservices Australia* – należącą do państwa spółkę prawa handlowego świadczącą usługi zarządzania ruchem lotniczym[2].

Zawiera ono także wykaz aktów prawnych, które mieszczą się w danym portfolio i w odniesieniu do których dane ministerstwo podejmuje inicjatywy legislacyjne. Portfolia są regularnie aktualizowane w formie tzw. *administrative arrangment orders* przedstawianych do wiadomości parlamentu. W 2011 r. dokument ten był wydawany trzykrotnie, w 2012 r. do tej pory raz[3]. *Administrative arrangment orders* są przygotowywane przez premiera, który odgrywa decydującą rolę przy określaniu zakresów odpowiedzialności poszczególnych ministrów (Hamburger 2007, s. 220).

Struktura organizacyjna ministerstw jest w większości oparta na standardowym podziale na komórki merytoryczne i obsługowe. Wśród tych drugich, oprócz standardowych jednostek ds. budżetowo-finansowych, prawnych, informatycznych czy informacyjnych, pojawiają się też inne, np. komórka ds. zarządzania zmianą funkcjonująca w Ministerstwie Zdrowia Australii. Odrębną gałęzią w strukturze organizacyjnej ministerstw są również komitety doradcze funkcjonujące przy kierownictwie resortu, np. skupiające urzędników najwyższego szczebla (kierowników komórek

[1] Pełna lista dostępna jest na stronie internetowej: http://australia.gov.au/directories/australian-government-directories/portfolios-departments-and-agencies.

[2] Pełny opis portfolio „infrastruktura i transport" dostępny jest na stronie internetowej: http://australia.gov.au/directories/australian-government-directories/portfolios-departments-and-agencies#infrastructure-and-transport.

[3] Dokumenty są dostępne na stronie internetowej: http://www.dpmc.gov.au/parliamentary/index.cfm.

organizacyjnych ministerstwa), komitet audytu czy komitet ds. technologii informacyjnych i bezpieczeństwa.

W przypadku regulacji wewnętrznych, należy natomiast odnotować dość sporą różnorodność. Każde ministerstwo jest zobowiązane do przygotowania rocznego planu regulacyjnego (*Annual Regulatory Plan*). Dokument ten określa obszary planowanej interwencji legislacyjnej, które mogą mieć wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest to jednak całościowy, długo- czy średniookresowa koncepcja działania ministerstwa. Obowiązek sporządzania takich planów nie istnieje. Niektóre ministerstwa przygotowują jednak tego typu dokumenty. Przykładem jest ten na lata 2010–2013 sporządzony przez Ministerstwo Zdrowia. Opisano go w tabeli 1.

Tabela 1. Plan działania Ministerstwa Zdrowia Australii na lata 2010–2013 (*Corporate Plan* 2010–2013)

Dokument przypomina, w pewnym zakresie, *Statements of Intent* przygotowywane przez ministerstwa nowozelandzkiego rządu. W pierwszej kolejności definiuje misję ministerstwa, czyli najbardziej ogólną deklarację celu działania. Jest to „osiągnięcie lepszego poziomu zdrowia oraz wspieranie aktywności osób starszych". W dalszej części misja ta jest uszczegółowiona poprzez zestaw celów ministerstwa. Są to m.in.:

- zwiększenie dostępności do skutecznych i tanich usług medycznych oraz farmaceutycznych;
- zapewnienie odpowiedniego dostępu do usług opieki nad osobami starszymi;
- ułatwienie dostępu do podstawowej opieki medycznej;
- zapewnienie obywatelom odpowiednio szerokiej oferty usług medycznych świadczonych przez prywatnych dostawców;
- lepsza ochrona epidemiologiczna.

Następnie dokument definiuje zbieżne z powyższymi celami priorytety ministerstwa w okresie objętym planowaniem (2010–2013). Katalog tych priorytetów dotyczy m.in.:

- wsparcia rządu we wprowadzaniu reformy systemu opieki zdrowotnej i szpitali, w tym wdrożenia nowego systemu finansowania i zarządzania szpitalami;
- nowego podejścia do podstawowej opieki medycznej, głównie by ograniczyć rozprzestrzenianie się przewlekłych chorób;
- zwiększenia potencjału kadrowego australijskiej służby zdrowia poprzez edukację i szkolenia;
- objęcia szczególną opieką osób z chorobami psychicznymi oraz ich rodzin poprzez zintegrowane, skuteczne i oparte na naukowych dowodach metody prowadzenia terapii;
- podniesienia jakości usług medycznych świadczonych na rzecz osób pochodzenia aborygeńskiego, w celu ograniczenia obecnie występującego problemu gorszej opieki medycznej nad tą częścią społeczeństwa.

Dokument zawiera również informacje o podjętych i planowanych działaniach służących podniesieniu wewnętrznej sprawności organizacyjnej samego ministerstwa. Podstawowym narzędziem w tym zakresie są Ramy Zarządzania Wynikami (*Performance Management Framework*). Jest to system zarządzania sprzyjający wzrostowi efektywności ministerstwa w obszarze oceny (ewaluacji) i planowania wyników. Wśród narzędzi, które są stosowane w ramach PMF, wymienia się m.in.:

- komitety zarządcze;
- strategia finansowa;
- instrukcje (wytyczne) dyrektora generalnego;
- system zarządzania ryzykiem;
- strategia IT;
- system zarządzania środowiskowego;
- plan wspierania różnorodności w organizacji.

Źródło: Ministry of Health and Ageing 2010.

1.2. Rola australijskiej Komisji ds. Służb Publicznych

Australijska Komisja ds. Służb Publicznych (*Australian Public Service Commission* – APSC) jest instytucją ulokowaną w portfolio Premiera i Gabinetu. Jej podstawowa misja to koordynowanie planów i działań w zakresie podnoszenia efektywności funkcjonowania administracji rządowej. W sensie pozycji ustrojowej APSC można zatem porównać do polskiej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Do zadań APSC należy przede wszystkim nadzorowanie przestrzegania przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne w ramach administracji rządowej wartości australijskiej służby publicznej (*APS Values*)[4]. Jest to zestaw atrybutów i dyrektyw działania wszystkich instytucji publicznych w Australii. Należą do nich przykładowo:

- zasada apolitycznego i profesjonalnego wykonywania zadań;
- oparcie systemu zatrudnienia w instytucjach rządowych na kryteriach kompetencyjnych;
- wysokie standardy etyczne;
- zakaz dyskryminacji oraz dostrzeganie wartości i korzyści płynących ze wspierania różnorodności;
- responsywność administracji, czyli zdolność do reagowania na potrzeby i wyzwania pojawiające się w świecie zewnętrznym;
- zapewnienie sprawiedliwego systemu oceny pracowników;
- zorientowanie administracji na rezultaty i zarządzanie wynikami;
- wspieranie przywództwa w administracji;
- zapewnienie pracownikom sprawiedliwych, elastycznych, bezpiecznych i gwarantujących odpowiedniej wysokości wynagrodzenie warunków pracy.

APSC wspomaga realizację *APS Values* poprzez m.in. wspieranie ministerstw i agencji w tworzeniu ich polityk personalnych, organizowanie i koordynowanie programów szkoleniowych adresowanych do wszystkich pracowników administracji (zob. przykłady w dalszej części książki), doradztwo na rzecz ministerstw i agencji, ewaluację polityk, procedur i systemów obowiązujących w jednostkach administracji rządowej czy też promowanie najlepszych praktyk.

Rolą Australijskiej Komisji ds. Służb Publicznych jest również gromadzenie danych na temat zatrudnienia w administracji. Są one prezentowane w regularnych raportach statystycznych (zob. APSC 2011a). Ponadto corocznie publikuje się raporty o stanie służb państwowych (zob. APSC 2011b). Ilustrują one najważniejsze inicjatywy podejmowane w celu podniesienia efektywności administracji oraz główne wyzwania w tym zakresie.

1.3. Plan działania na rzecz innowacji w sektorze publicznym

Najbardziej aktualną i kompleksową inicjatywą na rzecz modernizacji australijskiej administracji rządowej jest zaakceptowany w 2011 r. przez sekretarzy wszystkich

[4] Zob. http://www.apsc.gov.au/aps-employment-policy-and-advice/aps-values-and-code-of-conduct/aps-values.

ministerstw (osoby o pozycji zbliżonej do dyrektora generalnego w polskich ministerstwach) Plan Działania na rzecz Innowacji w Administracji Publicznej (*Australian Public Service Innovation Action Plan*) (Australian Government 2011).

W literaturze innowacje w sektorze publicznym definiuje się jako proces wypracowywania nowych idei i przetwarzania ich na wartość dodaną dla społeczeństwa (Bason 2010, s. 34). Innowacja oznacza jednocześnie transformację, który prowadzi do rezygnacji z praktyk i form organizacyjnych (Osborne, Brown 2005, s. 121). Organizacje publiczne mogą odgrywać różne role w procesie innowacji – od nacisku na kreowanie nowych idei po ich implementację oraz dostarczanie wartości społeczeństwu. Jednocześnie organizacje sektora publicznego ze swej istoty są bardziej skuteczne w ciągłym zapewnianiu jednakowych, powtarzalnych produktów (wartości). Kreowanie nowych rozwiązań przychodzi im znacznie trudniej (Bason 2010, s. 4–35).

Australijskie podejście do budowania innowacyjności w sektorze publicznym obejmuje działania nakierowane na cztery priorytety:

- **Rozwijanie świadomości znaczenia innowacyjności w instytucjach sektora publicznego.** Ma temu służyć m.in. stworzenie sieci innowacji (*Public Sector Innovation Network*) skupiającej urzędników, przedstawicieli świata nauki i praktyków zainteresowanych innowacyjnością w sektorze publicznym. Sieć ma sprzyjać wymianie informacji i doświadczeń oraz wsparciu przy wdrażaniu konkretnych innowacji w poszczególnych urzędach administracji. Kolejną inicjatywą jest blog innowacji, który ma wspomagać dzielenie się najciekawszymi praktykami.
- **Zwiększenie zdolności organizacyjnych instytucji sektora publicznego w zakresie wdrażania innowacyjnych metod działania**. W ramach tego priorytetu zaplanowano m.in. stworzenie zestawu narzędzi na rzecz innowacyjności (*Public Sector Innovation Toolkit*)[5]. Innym obszarem działania jest wspieranie mobilności pracowników sektora publicznego. Chodzi o to, by urzędnicy „wędrując" pomiędzy ministerstwami i agencjami – na zasadzie stałej zmiany miejsca pracy czy czasowego oddelegowania – przyczyniali się do wzmacniania kontaktów różnych instytucji, a także wnosili nowe praktyki i doświadczenia.
- **Podejście oparte na korzystaniu z impulsów innowacyjności płynących z zewnątrz.** W ramach tego priorytetu tworzone są centra wspierania innowacyjności, które w sposób usystematyzowany mają wspierać tworzenie i wdrażanie innowacyjnych narzędzi zarządzania. Ich funkcjonowanie ma bazować na korzystaniu z wiedzy i doświadczeń różnych podmiotów, począwszy od urzędników, poprzez akademików, na obywatelach i innych interesariuszach administracji skończywszy. W czerwcu 2012 r. powołano pierwsze z takich centrów – Centrum na Rzecz Doskonałości w Sektorze Publicznym (*Centre for Excellence in Public Sector Design*). Znajduje się ono obecnie na etapie projektowania szczegółowych celów i priorytetów swoich działań. Opracowano listę głównych wyzwań, przed którym stoi australijska administracja rządowa i których rozwiązywanie ma wspierać

[5] Zestaw ten jest dostępny w formie portalu internetowego: http://innovation.govspace.gov.au.

Centrum, dostarczając innowacyjnych narzędzi. Pierwszym obszarem, którego udoskonaleniem ma się zająć, są relacje na linii administracja – biznes[6].

- **Odwaga we wdrażaniu rozwiązań innowacyjnych.** Z tego względu duży nacisk kładzie się na kształcenie i wzmacnianiu kompetencji przywódczych. Innym narzędziem przewidzianym w ramach tego priorytetu jest wprowadzenie nagród za najbardziej innowacyjne praktyki opracowane i stosowane w urzędach administracji publicznej. Począwszy od 2011 r., ministerstwa, agencje i inne instytucje publiczne mogą się ubiegać o nagrodę premiera za wybitne osiągnięcia w dziedzinie zarządzania publicznego.

Jest jeszcze zbyt wcześnie, by oceniać skuteczność działań w ramach australijskiego Planu Działania na rzecz Innowacji w Administracji Publicznej. Większość inicjatyw proponowanych w jego ramach pozostaje dopiero we wstępnej fazie wdrożenia (np. centra wspierania innowacyjności w sektorze publicznym). Niemniej jednak, na uwagę zasługuje jasne i kompleksowe wytyczenie głównego priorytetu działań modernizujących administrację, tj. nakierowanie ich na wspieranie innowacyjności.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Głównym celem opracowania jest przedstawienie wybranych metod i narzędzi wspierających organizacyjne uczenie się w instytucjach tworzących centralną administrację rządową w Australii. Katalog zaprezentowanych narzędzi obejmuje zarówno te występujące na poziomie całej administracji centralnej (koordynowane przez australijską Komisję ds. Służb Publicznych), jak i te stanowiące indywidualny dorobek instytucji, z których praktykami organizacyjnymi zapoznano się w trakcie wizyty studyjnej.

2.1. Program przygotowania legislacyjnego

W systemie australijskiej administracji centralnej ministerstwa odpowiedzialne są głównie za tworzenie polityk publicznych, zarówno w formie aktów prawnych, jak i dokumentów strategicznych, planów oraz programów. Jedynie w ograniczonym zakresie wykonują one funkcje operacyjne. W związku z tym pojawia się potrzeba przygotowania urzędników (szczególnie tych, którzy do administracji przyszli z sektora prywatnego) do wykonywania ich podstawowego zadania, jakim jest rozwijanie propozycji nowych polityk i działanie na rzecz ich wdrożenia. To zadanie realizuje się m.in. poprzez specjalny program przygotowania legislacyjnego, adresowany głównie do nowych pracowników administracji.

Istota praktyki koordynowanej przez Komisję ds. Służb Publicznych polega na jednodniowych sesjach szkoleniowych adresowanych do wyższego szczebla urzędników ministerstw. Służą one wzmocnieniu ich kompetencji w zakresie przygotowywania propozycji aktów legislacyjnych, rządowych programów, strategii czy planów. Program jest przeznaczony głównie dla urzędników na poziomie „Senior Executives",

[6] Zob. http://innovation.govspace.gov.au/2012/11/14/centre-for-excellence-inaugural-project.

czyli w przełożeniu na realia polskich ministerstw, przede wszystkich dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, ewentualnie także naczelników wydziałów.

Program szkolenia obejmuje następujące obszary:

- jak komunikować szczeblowi politycznemu ministerstwa potrzeby podjęcia działań legislacyjnych czy zmian w aktualnym stanie prawnym;
- jak ustalać kierunki zmian (dokonywać tzw. *policy choices*);
- jakie są elementy projektu legislacyjnego;
- jak planować proces tworzenia projektu;
- jak wspierać projekt i zapewnić jego przyjęcie na kolejnych etapach procesu legislacyjnego (np. w parlamencie);
- wskazówki dotyczące technicznego procesu przygotowania projektu.

Szkolenia są prowadzone przez ekspertów doświadczonych w koordynowaniu procesów tworzenia polityk publicznych, czyli urzędników administracji rządowej. Stanowią zatem formę szkolenia przy wykorzystaniu wewnętrznych zasobów administracji, bez konieczności angażowania zewnętrznych ekspertów. Udział w nim jest nieodpłatny.

Praktyka stanowi wartościowe uzupełnienie procesu wdrożenia nowych pracowników administracji w ich obowiązki. Należy jednak pamiętać, że jest ona adresowana do ograniczonego kręgu pracowników, tj. bezpośrednio uczestniczących w tworzeniu polityk publicznych i przygotowywaniu projektów aktów prawnych.

2.2. Program szkolenia liderów

Istota praktyki polega na wszechstronnym i usystematyzowanym kształceniu kierowników i urzędników średniego szczebla w celu kompleksowego przygotowania ich do pełnienia funkcji kierowniczych (np. dyrektora departamentu czy naczelnika wydziału). Inspirację dla programu stanowiła potrzeba wspierania przywództwa jako jeden z priorytetowych obszarów w debacie na temat kierunków modernizacji australijskiej administracji publicznej. Jak wskazują badania APSC, kierownikom w administracji tego kraju szczególną trudność sprawia balansowanie między potrzebą apolityczności, niezależności i profesjonalizmu a koniecznością aktywnego współdziałania ze sferą polityczną, czyli ministerstwami. Według badań z lat 2007–2008 1/5 urzędników współpracujących bezpośrednio z kierownictwem politycznym potwierdziła problemy z wyważeniem tych niekiedy rozbieżnych oczekiwań formułowanych pod ich adresem (Advisory Group on Reform of Australian Government Administration 2009, s. 15). Wskazuje to na potrzebę kompleksowego przygotowania liderów w administracji, kładącego nacisk nie tylko na umiejętności menedżerskie, lecz także na kształtowanie postaw i wartości.

Punktem wyjścia dla australijskiego programu w tym zakresie są modele kompetencyjne określające umiejętności wymagane do pełnienia funkcji kierowniczych na poszczególnych szczeblach organizacji. Zestaw najważniejszych umiejętności dotyczy następujących sfer działania:

- osiągania wyników w bieżącej pracy;
- umiejętności strategicznego myślenia;

- komunikacji;
- stymulowania i tworzenia warunków do efektywnej współpracy w zespole;
- budowania postaw i wartości.

Dla podnoszenia umiejętności urzędników w każdym z tych obszarów przewidziano rozmaite narzędzia. Jednym z nich są całotygodniowe spotkania uczestników programu liderskiego. Ich agenda obejmuje m.in.:

- analizę informacji z oceny poszczególnych kierowników przeprowadzonej w formule 360 stopni (czyli z udziałem wszystkich współpracowników, również podwładnych ocenianego);
- całodniową grę symulacyjną pt. „Dzień z życia dyrektora departamentu/wydziału itp." – uczestnik szkolenia sprawdza swoje umiejętności w praktycznych sytuacjach, które mogą się wydarzyć w toku wykonywania obowiązków;
- dyskusję nad planami rozwoju zawodowego;
- spotkanie z zewnętrznym obserwatorem w celu przedyskutowania uwag z przeprowadzonego programu.

Oprócz tego australijska Komisja ds. Służb Publicznych przygotowała specjalny podręcznik, który zawiera konkretne cechy i zachowania składające się na profil kompetencji wymaganych od osób pełniących funkcje kierownicze w sektorze publicznym. Przykładowo, dla każdego szczebla w hierarchii stopni urzędniczych niższej rangi określono zestaw cech i pożądanych zachowań w pięciu dziedzinach. Są to:

- wsparcie strategicznego kierunku działań ministerstwa czy agencji;
- osiąganie określonych rezultatów;
- wsparcie relacji w środowisku pracy sprzyjających wydajności;
- wykazywanie osobistego zaangażowania i rzetelność;
- komunikacja.

Nieco inny zestaw dziedzin wraz ze szczegółowym opisem cech i oczekiwanych postaw/zachowań określono również dla urzędników średniego i wyższego szczebla (*senior and executive*). W ich przypadku pierwszorzędne znaczenie ma udział w kreowaniu strategicznych kierunków działania ministerstwa bądź agencji.

Uczestnicy programu szkolenia liderów są typowani przez jednostki odpowiedzialne za zarządzanie zasobami ludzkimi w każdym ministerstwie, jednak Komisja ds. Służb Publicznych przygotowała zalecenia dotyczącego tego, kto powinien w takim programie wziąć udział (np. pracownicy, którzy przejawiają szczególne predyspozycje liderskie i osiągają ponadprzeciętne wyniki w bieżącej pracy).

Główną wartością opisanej praktyki jest jej kompleksowość – to zestaw rozbudowanych i spójnych narzędzi służących budowaniu umiejętności kierowniczych dla pracowników sektora publicznego. Program jest ponadto skorelowany z całościowym modelem zarządzania zasobami kadrowymi w administracji rządowej, opartym na modelach kompetencyjnych. Zasadniczą jego wadą wydaje się koszt i skala działań. Program obejmuje bowiem zróżnicowane i wymagające wsparcia eksperckiego formy szkolenia.

2.3. Dzień wprowadzający dla nowych pracowników administracji publicznej

Praktyka ta koordynowana jest przez Komisję ds. Służb Publicznych i polega na jednodniowych sesjach szkoleniowych adresowanych do nowych pracowników administracji rządowej, szczególnie tych, którzy trafili do niej z sektora prywatnego. Celem sesji jest wdrożenie nowych pracowników w procedury, standardy, zwyczaje, postawy i wartości obowiązujące w sektorze publicznym. Ponadto, w ramach sesji wprowadzających zapoznawani są oni z możliwymi ścieżkami kariery w administracji publicznej.

Program szkolenia obejmuje następujące obszary:

- przedstawienie specyfiki pracy w administracji publicznej;
- przedstawienie wartości i zasad postępowania obowiązujących w administracji publicznej (zapoznanie z Kodeksem Postępowania);
- objaśnienie struktury administracji rządowej, w tym procesów decyzyjnych, relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, zakresów odpowiedzialności urzędników;
- objaśnienie zadań, obowiązków i praw pracownika w urzędzie, w którym będzie dana osoba pracowała.

Uczestnictwo w dniu wprowadzającym jest dobrowolne. Jednak za udział w szkoleniu trzeba zapłacić z własnej kieszeni (350 dolarów australijskich, tj. ok. 1000 złotych). Sesje są organizowane przez Komisję ds. Służb Publicznych co kilkanaście tygodni. Chętni zapisują się do udziału w szkoleniu przez internet.

Główną wartością opisanej praktyki jest szybsze i sprawniejsze wdrożenie nowych pracowników ministerstw do pracy oraz wzmocnienie ich świadomości w zakresie postaw i umiejętności wymaganych od pracowników administracji publicznej. Jest to szczególnie ważne w australijskim systemie służby cywilnej opartym na rekrutacji otwartej dla kandydatów spoza administracji publicznej. Potencjalna wada zaś to nieobowiązkowy charakter oraz odpłatność szkolenia. Nawet relatywnie niewielki koszt udziału może być jednak dla niektórych pracowników czynnikiem zniechęcającym.

2.4. Karty usług

Praktyka ta jest szeroko stosowana w australijskiej administracji rządowej (m.in. w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Środowiska) i ma na celu systemowe gromadzenie informacji zwrotnych od obywateli i innych interesariuszy na temat jakości funkcjonowania danego urzędu. Naruszenie postanowień karty może być też podstawą skarg na funkcjonowanie ministerstwa, składanych przez jego klientów.

Karty usług (zwane także kartami obywatela) są wprowadzane jako jeden z elementów programu reform administracji publicznej inspirowanych koncepcją nowego zarządzania publicznego. Nawiązują do postulatów zwiększenia odpowiedzialności administracji wobec obywateli oraz większej responsywności, czyli zdolności reagowania na problemy i oczekiwania zgłaszane przez obywateli wobec administracji. Opierają się też w znacznym stopniu na praktykach sektora prywatnego, gdzie powszechnie stosuje się podobne procedury informowania o standardach obsługi

klienta. Jednocześnie mają przyczyniać się do wzrostu zaufania obywateli wobec administracji publicznej (Torres 2005, s. 687).

Wdrażanie kart usług obejmuje m.in. wprowadzenie standardów zarządzania jakością, w tym standaryzację usług publicznych, mechanizm konsultowania i zapewnienia informacji obywatelom (klientom administracji publicznej), a także system skarg na niezapewnienie standardu usług gwarantowanego w karcie oraz, z drugiej strony, system wynagradzania w przypadku zagwarantowania ich wysokiej jakości (McGuire 2002, s. 495). W Europie model kart usług rozpowszechnił się m.in. w Wielkiej Brytanii, Belgii, Francji, Włoszech, Portugalii, Szwecji i Holandii (Drewry 2005, s. 323).

W australijskiej administracji rządowej system kart usług występuje w dwóch odmianach:

a) **karty usług dla całego ministerstwa** – zwięzły dokument przedstawiający w kilkunastu punktach usługi czy sprawy, którymi zajmuje się dana instytucja. Ponadto, zawiera on zestawienie standardów, jakie powinny być przestrzegane w procesie świadczenia tych usług i obsługi obywatela, a także szczegółową informację na temat sposobu zgłaszania ewentualnych nieprawidłowości, składania skarg na działanie danego urzędu. Określa także procedurę załatwienia zażalenia (np. czas oczekiwania na odpowiedź). Przykładowo, karta usług dla Ministerstwa Środowiska Australii zawiera wykaz celów politycznych tego resortu. Obejmuje on m.in.
   - ochronę lądowej i morskiej różnorodności biologicznej;
   - bardziej zrównoważony rozwój;
   - lepsze przystosowanie się do wyzwań związanych ze zmianami klimatu;
   - większą efektywność i wydajność samego ministerstwa w wykonywaniu przypisanych mu zadań.

   Następnie wskazano także bardzo konkretne standardy relacji z wymienionymi w karcie klientami urzędu, np.:
   - obowiązek udzielania odpowiedzi na e-maile w ciągu 10 dni, a na inną korespondencję w ciągu 20 dni od jej otrzymania. W przypadku niemożności dochowania tego terminu ministerstwo zobowiązuje się do przekazania odbiorcy wyjaśnień wraz z informacją na temat terminu udzielenia odpowiedzi;
   - obowiązek przedstawienia się pracownika odbierającego telefon;
   - obowiązek prowadzenia konsultacji poprzedzających wydanie projektu aktu prawnego czy innego oficjalnego dokumentu;
   - obowiązek przekazywania na prośbę klientów materiałów informacyjnych;
   - zapewnienie dostępu do aktualnych i pełnych informacji na temat funkcjonowania ministerstwa, z wyłączeniem jedynie tych, które podlegają utajnieniu ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych albo tzw. wrażliwych;
   - zapewnienie odpowiednio długiego czasu wszystkim zainteresowanym na przedstawienie stanowiska w sprawie propozycji aktów prawnych czy innych projektów przygotowywanych przez ministerstwo;
   - prowadzenie badań jakości działania, m.in. poprzez ankiety dystrybuowane wśród klientów ministerstwa.

b) **karta usług dedykowana konkretnej grupie klientów ministerstwa i konkretnemu programowi** – pod względem struktury i treści nie różni się ona od karty dla całego ministerstwa, zawierając zasadniczo te same elementy. Jest jednak bardziej przystosowana do potrzeb konkretnego programu i klienta. Przykładowo, Ministerstwo Zdrowia Australii wydało karty usług dla „Narodowego Programu Przeciwdziałania Chorobom Słuchu", przy czym odrębna została utworzona dla klientów programu (obywateli korzystających z programu) oraz przedsiębiorców działających na rynku urządzeń przeznaczonych właśnie do leczenia chorób słuchu.

Pierwsza karta (dla klientów) zawiera głównie zasady udzielania odpowiedzi na skargi i zapytania, druga (dla przedsiębiorców) wskazuje np. zasady, jakie stosuje ministerstwo, regulując rynek urządzeń służących leczeniu we wspomnianym zakresie.

Karty są dostępne na stronach internetowych ministerstw. Skargi czy wnioski zgłaszane mogą być bezpośrednio pracownikom, których to dotyczy, ich przełożonym oraz – w niektórych ministerstwach – pracownikom wyznaczonym specjalnie do tego zadania (np. w Ministerstwie Środowiska jest to specjalista do spraw obsługi klienta). Osoby takie nie dysponują uprawnieniami do bezpośredniego rozstrzygania spraw, ale mają za zadanie skontaktować się z odpowiedzialnymi za to pracownikami ministerstwa i zapewnić, że skarga zostanie rozpatrzona w terminie podanym w karcie.

Główną wartością opisanej praktyki jest zapewnienie skutecznego i sprawdzonego narzędzia gromadzenia informacji zwrotnych od zewnętrznych interesariuszy, co może stanowić impuls służący poprawie funkcjonowania organizacji, w szczególności wzmocnienia procesów uczenia się. Należy zwrócić uwagę, że w polskich warunkach karty usług mogą stanowić element innowacyjnego podejścia do systemu skarg i wniosków, który według przepisów polskiego *Kodeksu postępowania administracyjnego* jest właśnie narzędziem gromadzenia informacji zwrotnych od obywateli na temat funkcjonowania danego urzędu administracji publicznej. Urzędy mają obowiązek zorganizowania systemu przyjmowania skarg i wniosków, jednak nie towarzyszy temu tak klarowna jak w przypadku australijskich kart usług informacja dla obywateli co do konkretnych usług i standardów ich świadczenia, których mogą wymagać od urzędu. Ponadto, system przyjmowania i załatwiania skarg w przypadku kart jest bardziej rozbudowany, umożliwia szerszą komunikację z urzędem.

2.5. Modele mentalne

Modele mentalne stanowiły kluczowy element działania na rzecz wzmocnienia procesów organizacyjnego uczenia się w Ministerstwie Zdrowia Australii. Stanowią one również element działań na rzecz zorientowania administracji na klienta. Wynika to z istoty koncepcji modeli mentalnych, wcześniej znanych również w organizacjach prywatnych[7].

Modele mentalne są swoistym odwzorowaniem celów, intencji, postaw i dążeń określonej osoby czy grupy osób. Punktem wyjścia w przypadku zastosowania mo-

[7] Zob. szerzej np. Schaeken 2007; Young 2011.

deli mentalnych w ministerstwach jest identyfikacja ich klientów bądź partnerów zewnętrznych, czyli grup, dla których modele (mapy) mentalne zostaną wypracowane. W opisanym przypadku jako klientów Ministerstwa Zdrowia wskazano m.in. środowiska i organizacje lekarzy, pielęgniarek, a także zarządy szpitali i innych placówek opieki zdrowotnej. Następny etap w przygotowaniu modelu stanowi badanie każdej z tak wyodrębnionych grup, aby jak najpełniej odwzorować ich cele i motywy. W koncepcji modeli mentalnych stosuje się szeroką gamę metod badawczych, w szczególności ankiety, wywiady i grupy fokusowe.

Efektem wszechstronnego badania klientów ministerstwa są zestawienia celów, oczekiwań, motywów działania opracowane dla każdej z grup. Mogą mieć formę mapy, wykresu lub infografiki. Tak przygotowane modele są następnie uwzględniane nie tylko w komunikacji z partnerami zewnętrznymi, lecz przede wszystkim przy tworzeniu projektów i programów do nich adresowanych.

Główną motywacją dla wykorzystania techniki do modeli mentalnych w australijskim Ministerstwie Zdrowia było ułatwienie wzajemnego zrozumienia i komunikacji zarówno między różnymi grupami pracowników w ramach samego ministerstwa, jak i pomiędzy jego pracownikami a interesariuszami zewnętrznymi. Przykładowo, problemem stwierdzonym na początku procesu były istotne różnice w postawach, wartościach i priorytetach pomiędzy pracownikami departamentów zajmujących się problemami zdrowia publicznego a osobami zajmującymi się projektowaniem działań na rzecz opieki nad osobami starszymi. Pierwszą grupę stanowili głównie naukowcy skupiający się na poszukiwaniu najbardziej skutecznych metod leczenia, najnowocześniejszych technologii medycznych. Drugą grupę tworzyli pracownicy preferujący bardziej holistyczne podejście, skupiający się na zapewnieniu szeroko rozumianego dobrostanu ludności. Chodziło o to, by te zróżnicowane postawy wykorzystać do tworzenia zrównoważonej polityki całego ministerstwa.

Technika zastosowana w australijskim Ministerstwie Zdrowia nie polegała jednak na tworzeniu schematów czy map odwzorowujących modele mentalne dla poszczególnych grup pracowników oraz zewnętrznych interesariuszy. Były to natomiast dwie techniki budowania lepszego zrozumienia wzajemnych potrzeb, oczekiwań i postaw:

- **angażowanie tzw. brokerów** – w szczególności specjalistów z bogatym doświadczeniem klinicznym czy ekspertów z doświadczeniem w farmakologii, którzy wspierali pracę rozmaitych komitetów i zespołów ministerstwa skupiających głównie analityków i ekonomistów. Pozwalało to uzyskać pełniejsze, bardziej wielowymiarowe zrozumienie rozpatrywanych tam zagadnień, a przede wszystkim zrozumieć postawy zewnętrznych interesariuszy i skuteczniej przewidywać ich reakcje na inicjatywy ministerstwa.
- **technika „lewej kolumny"** – to technika wykorzystywana w trakcie spotkań wewnętrznych komitetów ministerstwa. Polegała ona na tym, że każdy uczestnik mógł poprzez podniesienie lewej ręki zasygnalizować problem dotyczący „modeli mentalnych". Wówczas osoba ta miała kilka minut na przedstawienie swoich zastrzeżeń bardziej szczegółowo. Chodziło przede wszystkim o zidentyfikowanie tzw. ukrytej agendy dyskutowanych problemów, czyli rozmaitych czynników wpływających na treść decyzji i jej wynik, kontekstu, w jakim proces się odbywa,

skutków dyskutowanych rozwiązań. Nie wyklucza to też dyskusji na tematy „wrażliwe", np. o domniemanych bądź rzeczywistych intencjach projektodawców.

Główną wartością opisanej praktyki jest dostarczenie instrumentu identyfikowania celów i motywów działania głównych adresatów poczynań ministerstwa. Dzięki temu możliwe jest lepsze ukierunkowanie działań. Modele mentalne mogą też ułatwiać wszelkiego rodzaju konsultacje i negocjacje z ministerialnymi partnerami, których potrzeby, cele i oczekiwania są dzięki owym modelom lepiej rozpoznane. Umożliwia to unikanie sytuacji konfliktowych, a także stworzenie skuteczniejszej strategii negocjacyjnej.

Modele mentalne nie są rozwiązaniem, które może się sprawdzić w każdego typu ministerstwie czy departamencie. Należy raczej wykluczyć jego zastosowanie w komórkach obsługowych ministerstwa (np. departamenty kontroli, biura zamówień publicznych), jako że jest ono dedykowane głównie tym, których profil zakłada stałe relacje z partnerami zewnętrznymi. Wydaje się też, że nie każdy z departamentów merytorycznych ma na tyle wyodrębnione grupy klientów, by można było konstruować dla nich modele mentalne, albo też grupy tych klientów nie cechują się wystarczająco charakterystycznymi i szczególnymi interesami czy celami.

2.6. Zarządzanie przez misję i cele

Administracja australijska w ramach tworzenia systemów zarządzania wynikami (*performance management*) wykorzystuje rozmaite techniki i modele zarządzania przez misję i cele. Według Australijskiego Krajowego Biura Audytu (*Australian National Audit Office* – ANAO; odpowiednik polskiej Najwyższej Izby Kontroli) systemy zarządzania wynikami w administracji powinny być podporządkowane trzem głównym kryteriom decydującym o ich skuteczności:

a) dostosowanie systemów zarządzania wynikami do celów i priorytetów danej organizacji oraz oczekiwań rządu wobec danej instytucji (*alignment);*
b) wiarygodność i rzetelność, szczególnie gdy chodzi o dostosowywanie wynagrodzeń do osiąganych wyników (*credibility*);
c) zintegrowanie systemu zarządzania wynikami ze strukturą organizacyjną instytucji i rzeczywiste powiązanie codziennej pracy z celami strategicznymi organizacji (*integration*) (ANAO 2004, s. 14).

Istotą praktyki wdrożonej w Ministerstwie Finansów Australii (ale także w innych urzędach administracji rządowej) jest wprowadzenie modelu zarządzania zorientowanego na precyzyjnie zdefiniowane cele oraz realizację jasno określonej misji organizacji.

Punktem wyjścia dla opisywanej praktyki były deklaracje celów strategicznych formułowane wspólnie przez urzędników wysokiego szczebla i przez szczebel polityczny ministerstwa. Deklaracje te przypominają zestaw celów formułowanych na potrzeby budżetu zadaniowego, ale w analizowanym przypadku ich wprowadzenie poprzedziło budżet zadaniowy, który rozpoczęto wdrażać nieco później. Następnie ogólne cele strategiczne były przekładane na zestaw bardziej szczegółowych celów

operacyjnych, które zostały przypisane kierownictwu poszczególnych komórek organizacyjnych ministerstwa.

Mechanizm wdrażania tego modelu objął m.in. regularne spotkania zespołu oraz z indywidualnymi pracownikami z myślą o przedyskutowaniu postępów w realizacji celów. Również struktura wewnętrzna ministerstwa została przebudowana pod kątem jego celów strategicznych. W dalszej kolejności system ten został sprzężony z budżetowaniem zadaniowym.

Pomiar skuteczności realizacji celów nie opierał się na jednym schemacie. Do pewnego stopnia stosowano model KPI (*key performance indicators*), czyli kluczowe wskaźniki zarządzania wynikami. KPI powinny obejmować te aspekty funkcjonowania organizacji, które są najbardziej istotne dla jej sukcesu. Według Davida Parmentera istnieje siedem cech poprawnie skonstruowanych wskaźników KPI:

- niepieniężny charakter (nie powinny być wyrażone w pieniądzach);
- powinny być regularnie mierzone (nawet codziennie);
- ich realizacja powinna być na bieżąco koordynowana i kontrolowana przez kierownictwo organizacji;
- są zrozumiałe dla pracowników i przyczyniają się do korygowania przez nich swoich działań;
- służą określeniu zadań zespołów i indywidualnych pracowników;
- mają znaczący wpływ, tzn. dotyczą wszystkich czynników decydujących o sukcesie całej organizacji;
- pozytywnie oddziałują na inne elementy wpływające na efektywność funkcjonowania organizacji (Parmenter 2011, 2012).

W Ministerstwie Finansów Australii wskaźniki KPI były opracowywane samodzielnie przez każdą komórkę organizacyjną. Ówczesny dyrektor generalny ministerstwa David Rosalky podkreślił jednak, że obarczone są one wieloma niedoskonałościami. Po pierwsze, dane ilościowe nie dają pełnego obrazu efektywności organizacji. Po drugie, zazwyczaj trudno je bezpośrednio powiązać z celami organizacji. Uzupełnienie KPI skuteczniejszymi metodami pomiaru sukcesu organizacji było jednak obszarem, na którym nie udało się w pełni wdrożyć opisywanej praktyki. Przykładowo, ogromne trudności sprawiły próby wypracowania odpowiednich wskaźników nie tylko w komórkach merytorycznych, lecz także zajmujących się komunikacją społeczną.

Należy podkreślić, że opisany model był wprowadzany „intuicyjnie", bez zewnętrznego doradztwa biznesowego czy akademickiego. Opierał się głównie na praktycznych doświadczeniach, bez zaawansowanego podłoża teoretycznego. Kluczową rolę w jego powodzeniu odegrali wysocy urzędnicy (szefowie komórek organizacyjnych ministerstwa) i ścisła współpraca między nimi.

Główną wartością opisanej praktyki jest jasne określenie celów i zakresów działania zarówno organizacji jako całości, jak i poszczególnych pracowników. Niewątpliwą jego wadą pozostaje natomiast brak skodyfikowania praktyki. Była ona realizowana w dużej mierze jako narzędzie intuicyjne, którego sukces wynikał z jej rozumienia przez grupę konkretnych osób odpowiedzialnych za wdrożenie. Nie zadbano natomiast o usystematyzowanie praktyki, aby nie była ona tak bardzo zależna od osób ją

wprowadzających w życie. To ogranicza również możliwości korzystania z praktyki przez inne instytucje.

2.7. Program zarządzania talentami

Jedną z wielu interesujących inicjatyw Komisji ds. Służb Publicznych jest również program zarządzania talentami w administracji rządowej (*talent management*). Kluczową rolę we wdrażaniu tej praktyki odgrywa Centrum Przywództwa, Uczenia się i Rozwoju (*Strategic Centre for Leadership, Learning and Development*) działające w strukturze organizacyjnej APSC.

Zarządzanie talentami w literaturze ujmowane jest bardzo szeroko, obejmując wszystkie istotne procesy związane z zarządzanie zasobami ludzkimi w organizacji – rekrutację, kierowanie pracą, ocenę pracowniczą oraz podnoszenie kwalifikacji i rozwój. Bywa także określane jako zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji (Shukla 2009, s. 4). W istocie, należy więc zarządzanie talentami traktować jako kompleksowy model, podejście do zarządzania zasobami ludzkimi we wszystkich istotnych aspektach tego procesu.

Program realizowany w australijskiej administracji publicznej polega na rocznym cyklu szkoleń, warsztatów, indywidualnych sesji szkoleniowych adresowanych do urzędników średniego szczebla, którzy wykazują aspirację i możliwości do awansu na stanowiska kierownicze w administracji. Szczegółowe kryteria nominacji do udziału w programie są następujące:

- bardzo dobre wyniki w pracy;
- predyspozycje i umiejętności w zakresie rozwoju w kierunku pozycji kierowniczych, w tym zdolność krytycznego myślenia, wyciągania wniosków (refleksji) w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, adaptacji do nowych sytuacji i wyzwań, samoświadomość, osiąganie wysokich wyników w pracy przy zachowaniu rzetelności i standardów etycznych;
- zaangażowanie w tworzenie polityk publicznych przynoszących korzyści obywatelom, umiejętność i chęci dzielenia się wizjami i pomysłami z innymi;
- aspiracje – program jest adresowany do pracowników, którzy wykazują dążenia do objęcia wysokich stanowisk w administracji.

Program obejmuje w sumie kilkanaście zróżnicowanych narzędzi adresowanych do jego uczestników, w tym:

- kilkudniową sesję pracy w grupach;
- *coaching* grupowy;
- *coaching* indywidualny;
- *mentoring*;
- realizację wspólnego projektu przez grupę uczestników;
- tzw. *job shadowing*, czyli symulację sytuacji i zdarzeń, które mogą wystąpić na określonym stanowisku pracy.

Program jest dość drogi. Według szacunków APSC udział jednego pracownika w pełnym cyklu to około 20 tys. dolarów australijskich (ponad 60 tys. złotych). Koszty te pokrywają ministerstwa i agencje zatrudniające uczestników. Liczba osób,

które mogą wziąć udział w programie, jest ściśle limitowana. W przypadku dużych ministerstw i agencji jest to dwóch pracowników z jednego urzędu, w przypadku mniejszych instytucji – tylko po jednym urzędniku. Rekrutację przeprowadza APSC na podstawie zgłoszeń przedstawionych przez poszczególne ministerstwa i agencje (APSC 2012a, 2012b).

Trudno w tej chwili ocenić skuteczność programu, ponieważ aktualnie trwa dopiero jego pierwsza edycja. Jej zakończenie przewidziano na luty 2013 r.[8] Niewątpliwie jednak stanowi on ambitne, kompleksowe narzędzie wspierające rozwój zawodowy najlepszych urzędników. Ze względu na koszty i rozbudowany zestaw realizowanych działań projekt ma jednocześnie charakter elitarny. Z tego względu wiele uwagi poświęca się rekrutacji pracowników do udziału w nim.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Problematyka organizacyjnego uczenia się – w ocenie teoretyków i praktyków zarządzania publicznego w Australii – nie należy obecnie do najważniejszych zagadnień rozpatrywanych w kontekście działań modernizujących administrację publiczną. Główny nurt dyskusji skupia się wokół takich pojęć, jak zarządzanie wynikami (*performance management*) oraz innowacyjność w zarządzaniu publicznym.

Niemniej zaprezentowane powyżej praktyki dowodzą wysokiego stopnia profesjonalizacji administracji rządowej Australii w działaniach, które można określić jako wsparcie procesów uczenia się. Należy przy tym zauważyć, że naczelną rolę w rozwijaniu, promowaniu i koordynowaniu tych praktyk odgrywa Komisja ds. Służb Publicznych, która stanowi swoiste centrum doskonalenia administracji rządowej. APSC może skutecznie wypełniać te zadania dzięki wysokiej pozycji ustrojowej (podlega bezpośrednio Premierowi i Gabinetowi) i dość precyzyjnie określonej misji, którą jest zapewnienie realizacji wartości australijskich służb publicznych.

Jeżeli chodzi o praktyki opracowywane i wdrażane na poziomie poszczególnych ministerstw, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na obecne również np. w nowozelandzkiej administracji rządowej, silne zorientowanie na długofalowe i strategiczne myślenie i działanie, czyli innymi słowy zapewnienie odpowiedniego poziomu wiedzy strategicznej. Temu służą mechanizmy zarządzania przez misję i cele, jak również tworzenie wieloletnich planów działania ministerstw. Rozwiązaniem komplementarnym wobec tych praktyk jest budżetowanie zadaniowe, które Australia wprowadziła jako jedno z pierwszych państw na świecie.

Drugim istotnym nurtem w ramach działań wspierających procesy organizacyjnego uczenia się jest niewątpliwie tworzenie mechanizmów wymiany informacji z otoczeniem ministerstwa, a głównie jego klientami. Na tym opiera się koncepcja kart usług, niezwykle rozpowszechniona na każdym szczeblu administracji publicznej w Australii. Również temu celowi podporządkowane było tworzenie map mentalnych

[8] Szczegóły programu dostępne są na stronie internetowej APSC: http://www.apsc.gov.au/home.

w Ministerstwie Zdrowia. Chodzi zatem o jak najskuteczniejsze gromadzenie informacji, oczekiwań i innych impulsów pochodzących od zewnętrznych interesariuszy tak, aby wypracowywać polityki publiczne w sposób najbardziej responsywny.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

System zarządzania publicznego w Australii niewątpliwie może sprzyjać tworzeniu efektywnych mechanizmów wspierających organizacyjne uczenie się. Podobnie jak w przypadku Nowej Zelandii (zob. rozdział opisujący doświadczenia administracji nowozelandzkiej) można mówić o relatywnie stabilnej sytuacji politycznej, która sprzyja długofalowym, starannie opracowanym działaniom modernizacyjnym w administracji publicznej.

Priorytety działania poszczególnych ministerstw zmieniają się pod wpływem zmian politycznych (zmiana rządu), ale wydaje się, że na poziomie misji i ogólnych celów, a także metod działania nie dochodzi do wstrząsów wywołanych np. zmianą na stanowisku ministra. Pamięć instytucjonalną i główny kierunek działania ministerstwa utrzymują bowiem urzędnicy wysokiego szczebla legitymujący się silnym nastawieniem na przywództwo i zdolnością strategicznego, długofalowego myślenia o celach organizacji. Są oni też, za sprawą swojego doświadczenia i kompetencji, równorzędnym partnerem dla szczebla politycznego.

Podobnie jak w przypadku Nowej Zelandii również system kadrowy w centralnej administracji rządowej Australii zdaje się tworzyć dobre warunki dla tworzenia organizacji uczących się. Jest to bowiem system otwarty. Rekrutacja na stanowiska urzędnicze opiera się na konkurencji kandydatów z doświadczeniem w administracji z kandydatami z zewnątrz (biznes, organizacje pozarządowe, naukowcy). Zapewnia to wysoką jakość kadr administracyjnych, a jednocześnie otwiera administrację szerzej na impulsy z zewnątrz, niejako „przynoszone" do administracji przez nowych pracowników. Ponadto, w ostatnim czasie (np. w ramach Planu Działania na rzecz Innowacji w Administracji Publicznej) promuje się mobilność urzędników, czyli różne formy czasowej lub bezterminowej zmiany miejsca pracy, aby jeszcze bardziej otwierać urzędy na ożywczą wymianę doświadczeń, odmiennych podejść do pracy czy praktyk.

Kolejnym czynnikiem tworzącym warunki dla efektywnego uczenia się jest odpowiedni balans między koordynującą rolą Komisji ds. Służb Publicznych i szerokim zakresem samodzielności poszczególnych ministerstw w tworzeniu systemów zarządzania organizacją. Z jednej strony funkcjonuje zatem silny ośrodek wspierający ciągłe doskonalenie administracji, spinający te działania i dbający o ich spójność z katalogiem głównych wartości administracji. Z drugiej strony, istnieje szeroka przestrzeń, w której własne koncepcje i pomysły mogą realizować same ministerstwa. Wydaje się to formą optymalnego kompromisu między nadmiernie scentralizowanym a całkowicie zdecentralizowanym modelem doskonalenia administracji publicznej.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

System administracji publicznej w Australii jest zasadniczo odmienny od polskiego modelu pod wieloma względami:

- rozwijał się on w sposób stabilny i zrównoważony, bez istotnych wstrząsów i tąpnięć; – zmiany polityczne nie wpływają istotnie na strukturę administracji, główne metody jej funkcjonowania;
- funkcjonuje w anglosaskiej kulturze prawno-ustrojowej opartej na luźniejszych, ramowych regulacjach ustawowych funkcjonowania administracji przy jednoczesnym rozbudowaniu sfery wewnętrznych regulacji i procedur tworzonych na poziomie poszczególnych urzędów;
- opiera się na typowym dla państw anglosaskich (choć występującym również w Szwecji) modelu otwartej służby cywilnej – nabór jest otwarty dla kandydatów z zewnątrz i oparty wyłącznie na kryterium kompetencji. Nie istnieje odrębny korpus służby cywilnej, aczkolwiek urzędnicy podzieleni są według szczebli awansu zawodowego;
- metody zarządzania stosowane w administracji publicznej bazują w dużej mierze na doświadczeniach sektora prywatnego, tj. na metodach i technikach zarządzania wypracowanych pierwotnie głównie na potrzeby biznesu, odpowiednio dostosowanych do potrzeb i specyficznych warunków administracji publicznej;
- ważną rolę przypisuje się wyraźnemu definiowaniu misji, wizji i wartości zarówno administracji jako całości, jak i poszczególnych instytucji wchodzących w skład systemu administracji publicznej. Misje, wizje i wartości odwołują się do ogólnych celów, jakie administracja ma realizować względem obywateli, oraz do zasad działania samej organizacji.

Nie oznacza to jednak braku możliwości skutecznego przeniesienia pewnych rozwiązań do polskiej administracji. Wydaje się, że najważniejszym obszarem wykorzystania praktyk zaczerpniętych z australijskiej administracji rządowej mogą być narzędzia wspierające gromadzenie informacji i inspiracji do działania od zewnętrznych interesariuszy, tj. karty usług i mapy (modele) mentalne.

Jeśli chodzi o karty usług, można tę koncepcję potraktować jako formułę unowocześnienia i ulepszenia systemu skarg i wniosków, którego prowadzenie jest obowiązkiem ciążącym na wszystkich urzędach administracji publicznej w Polsce z mocy przepisów *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Od dawna jednak podnoszone są zastrzeżenia dotyczące skuteczności obecnego modelu, szczególnie pod względem gromadzenia i wykorzystywania informacji z owych wniosków i skarg. Karty usług stwarzają szansę na lepsze wykorzystanie potencjału tkwiącego w archaicznej instytucji, której wykorzystanie dla podnoszenia jakości funkcjonowania urzędów administracji publicznej należy w obecnym modelu ocenić krytycznie.

Z kolei mapy mentalne mogą stanowić narzędzie przydatne zarówno na poziomie całego ministerstwa, jak i poszczególnych departamentów. Dotyczyć to będzie jednak w pierwszej kolejności tych ministerstw czy departamentów, dla których możliwe jest zidentyfikowanie wyraźnych grup zewnętrznych interesariuszy. Dlatego należy raczej wykluczyć z wdrożenia tej praktyki departamenty obsługowe.

Wśród pozostałych praktyk, które mogą okazać się użyteczne, trzeba zwrócić szczególną uwagę na programy adresowane do urzędników średniego szczebla, które wzmacniają ich kompetencje zarządcze i przygotowują do pełnienia funkcji kierowniczych (program przygotowania liderskiego oraz program zarządzania talentami). Należy jednak zastrzec, że programy takie powinny być poprzedzone działaniami skierowanymi również do urzędników już obecnie pełniących funkcje kierownicze.

Bibliografia

Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (2009). *Reform of Australian Government Administration Building the World's Best Public Service*. Canberra: Dept. of the Prime Minister and Cabinet.

ANAO (2004). *Performance Management in the Australian Public Service*. Canberra.

APSC (2011a). *Australian Public Service Statistical Bulletin 2010–11*. Canberra.

APSC (2011b). *State of the Service Report 2010–11*. Canberra

APSC (2012a). *APS SES Band 2 Talent Development Program 2013*i Canberra.

APSC (2012b). *APS SES Band 2 Talent Development Program. HR Support Guide*, Canberra.

Australian Government (2011). *Australian Public Service Innovation Action Plan*. Canberra: Dept. of Innovation, Industry, Science and Research.

Bason C. (2010). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a Better Society*. Bristol–Portland: Policy Press.

Commonwealth Secretariat (2004). *The Australian Experience of Public Sector Reform*. London.

Drewry G. (2005). „Citizen's charters. Service quality chameleons", *Public Management Review*, nr 1

Galligan B. (1995). *A Federal Republic. Australian Constitutional System of Government*. Cambridge – New York: Cambridge University Press.

Hamburger P. (2007). „Coordination and leadership at the centre of the Australian public service", w: R. Koch, J. Dixon (red.), *Public Governance and Leadership: Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership*. Wiesbaden: DUV.

McGuire L. (2002). „Service charters – Global convergence or national divergence? A comparison of initiatives in Australia, the United Kingdom and the United States", *Public Management Review*, nr 1.

Ministry of Health and Ageing (2010). *Corporate Plan 2010–2013*. Canberra.

OECD (2012). *Value for Money in Government Value for Money in Government: Australia 2012*. Paris: OECD Publishing.

Osborne S.P., Brown K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*. London–New York: Routledge.

Parmenter D. (2011). *Key Performance Indicators: Developing, Implementing, and Using Winning KPIs*. Hoboken: Wiley & Sons.

Parmenter D. (2012). *Key Performance Indicators for Government and Non Profit Agencies: Implementing Winning KPIS*. Hoboken: Wiley & Sons.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (wyd. 3). Oxford – New York: Oxford University Press.

Schaeken W. (2007). *The Mental Models Theory of Reasoning: Refinements and Extensions*. Routledge.

Shukla R. (2009). *Talent Management – Process of Developing and Integrating Skilled Workers*. New Delhi: Global India Publications.
Torres L. (2005). „Service charters: Reshaping trust in government – The case of Spain", *Public Administration Review*, nr 6.
Weller P. (2007). *Cabinet Government in Australia, 1901–2006: Practice, Principles, Performance*. Sydney: UNSW Press.
Whelan J. (2011). *The State of Australian Public Service. An Alternative Report*. Canberra: Centre for Policy Development.
Young I. (2011). *Mental Models*. New York: Rosenfeld Media.

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Narodowy Uniwersytet Australii w Canberze
- Uniwersytet w Canberze
- Uniwersytet w Sydney
- Ministerstwo Zdrowia Australii
- Ministerstwo Finansów Australii
- Australijska Komisja Służby Publicznej

Doświadczenia administracji we Francji

Adam Płoszaj

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej we Francji w kontekście organizacyjnego uczenia się

Francja jest republiką demokratyczną z długą tradycją państwowości i administracji publicznej, sięgającą czasów Napoleona Bonaparte, w której wypracowano specyficzny model funkcjonowania państwa. We Francji mamy do czynienia z klasycznym trójpodziałem władzy. Władza ustawodawcza sprawowana jest przez dwuizbowy parlament, składający się ze Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu. Władza wykonawcza należy do prezydenta wybieranego w powszechnych wyborach bezpośrednich. Władza sądownicza opiera się na prawie stanowionym (zob. szerzej: Baszkiewicz 1997).

Francuski system polityczny wyróżnia mocna pozycja bezpośrednio wybieranego prezydenta oraz funkcjonowanie wielu partii politycznych, które jednak z reguły tworzą jednopartyjne rządy lub wąskie koalicje rządowe. W kilku ostatnich dziesięcioleciach partie konstytuujące rząd zmieniały się dosyć często, czasami formowały go te spośród nich, z którymi identyfikował się prezydent, a nierzadko rząd i prezydent wywodzili się z innych opcji politycznych – są to tzw. okresy kohabitacji. Z oczywistych względów funkcjonowanie rządu i prezydenta jest łatwiejsze, gdy reprezentują tę samą partię polityczną, taka sytuacja sprzyja też umacnianiu pozycji prezydenta (Pollitt, Bouckaert 2011).

Istotną cechą systemu francuskiego jest duże sformalizowanie i rozbudowana struktura służby cywilnej (fr. *Fonction publique française*). Cała służba państwowa liczy około 1600 różnych korpusów (w tym obejmujących np. służbę zdrowia, edukację, sektor samorządowy itd.). Mają one własne kryteria dostępu, często bardzo rozbudowaną hierarchię zawodową. Ponadto przynależność do poszczególnych korpusów wiąże się z mniejszymi lub większymi przywilejami zagwarantowanymi przez prawo. Tworzy to dosyć sztywną i oporną na zmiany strukturę społeczno-zawodową. Ten aspekt można postrzegać jako niekorzystne uwarunkowanie dla wprowadzania reform (tamże).

Innym czynnikiem silnie kształtującym działanie administracji centralnej jest system kształcenia i rekrutacji kadr zarządzających wysokiego szczebla. Kluczowe znaczenia ma tu jedna instytucja: École nationale d'administration – ENA (Krajowa Szkoła Administracji). To elitarna uczelnia, założona w Paryżu w 1945 r. przez Charles'a de Gaulle'a, kształcąca elity polityczne kraju. Selekcja wstępna jest bardzo

duża, przyjmuje się mniej niż 10% kandydatów. Liczba absolwentów też jest mała, w ostatnich latach było to 100–190 osób rocznie (w tym po kilkadziesiąt studentów z zagranicy) (zob. d'Argenson 2008). Mimo stosunkowo niewielkiej skali działania znaczenie ENA we Francji jest bardzo duże. Wynika to z faktu, że osoby kształcące się w tej szkole zajmują następnie kluczowe stanowiska w administracji publicznej, ponadto często trafiają do polityki (jak np. francuscy prezydenci: Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, François Hollande, oraz premierzy: Laurent Fabius, Michel Rocard, Édouard Balladur, Alain Juppé, Lionel Jospin, Dominique de Villepin), a także zajmują stanowiska menadżerskie w dużych francuskich firmach. Są wśród nich także wpływowi intelektualiści, jak np. Jacques Attali. Absolwenci ENA, zwani enarchami (fr. *énarques*), stanowią znaczącą część francuskiej elity władzy. Stosunkowa spójność tej grupy ułatwia przepływ wiedzy i współpracę międzyorganizacyjną na najwyższych poziomach zarządzania w administracji publicznej, co wydaje się mieć pozytywny wpływ na procesy organizacyjnego uczenia się. Jednak z drugiej strony wskazuje się także na negatywne strony tej sytuacji: elitaryzm i mniejsza dostępność wysokich szczebli zarządzania dla ludzi spoza tego układu (zob. Bezes 2010).

Cechą charakterystyczna Francji jest silna centralizacja i duże znaczenie państwa jako istotnego czynnika sprawczego dla procesów gospodarczych, a także społecznych (tzw. dyryżyzm [fr. *dirigisme*]). Przejawia się to nie tylko w organizacji przestrzennej państwa (Paryż dominuje nad resztę kraju pod względem liczby ludności, znaczenia gospodarczego, kulturowego, politycznego itd.), lecz także w stosunkowo dużej centralizacji administracji publicznej. Chociaż należy podkreślić, że w ostatnich dekadach następuje proces stopniowej decentralizacji, przekazywania kompetencji regionalnym i lokalnym samorządom oraz dekoncentracji władzy publicznej, przekazywania kompetencji regionalnym i lokalnym oddziałom administracji centralnej. Należy wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie centralizacji, a mianowicie stosunkowo dużej – jak na realia Europy Zachodniej czy krajów OECD – roli państwa w gospodarce. Co prawda następuje stopniowa prywatyzacja, niemniej jednak państwo nadal kontroluje niektóre firmy (np. Electricité de France [Energetyka Francuska]) lub ma mniejszościowe udziały w dużych spółkach (energetycznych, transportowych, telekomunikacyjnych, przemysłowych itd.).

Francuska administracja publiczna w zasadzie nie posługuje się retoryką zarządzania wiedzą, organizacyjnego uczenia się czy organizacji uczących się. Odróżnia to ją wyraźnie od administracji np. kanadyjskiej lub w USA, gdzie pojęcia te są powszechnie używane. Nie oznacza to jednak, że we francuskiej nie są podejmowane inicjatywy z tego obszaru. Zakres działań wpisujących się w te kategorie jest obecnie tak szeroki (czego dowodzi również niniejsza książka), że trudno wyobrazić sobie dużą organizację, która mogłaby się bez nich obyć.

Inicjatywy zmierzające do poprawy funkcjonowania administracji pojawiają się raczej pod etykietką modernizacji. Takie ujęcie pasuje do postrzegania francuskiej administracji publicznej jako swoistego przypadku, wyraźnie osobnego, w małym stopniu wzorującego się na doświadczeniach innych krajów. Świadczy o tym np. bardzo wolne przenikanie do Francji idei nowego zarządzania publicznego. Wywodzące się z kręgów anglosaskich (USA, Wielka Brytania, Australia) pomysły i praktyki

nowego zarządzania publicznego nie wzbudziły początkowo w tym państwie większego zainteresowania. Od lat osiemdziesiątych XX w. myślenie o reformie administracji publicznej (czy szerzej: reformie państwa) zdominowane było tam przez retorykę modernizacji oraz decentralizacji. Inspirowanie się doświadczeniami sektora prywatnego w przypadku Francji polegało na adaptowaniu na potrzeby sektora publicznego praktyk sprawdzonych w sektorze prywatnym. Prywatyzacja – kluczowa dla reform wprowadzanych np. w Wielkiej Brytanii pod rządami Margaret Thatcher (zob. rozdział dotyczący Wielkie Brytanii) nie miała w przypadku Francji dużego znaczenia. Podsumowując, należy podkreślić, że inspiracje stworzonymi w anglosaskim kontekście ideami nowego zarządzania publicznego zostały włączone do teorii i praktyki francuskiej administracji publicznej, ale był to proces długotrwały, a pierwotne pomysły uległy istotnym modyfikacjom i dostosowaniu do krajowego kontekstu, także na poziomie języka służącego do opisu tych reform (Pollitt, Bouckaert 2011).

Stosunkowo małe otwarcie Francji i Francuzów na pomysły płynące z innych krajów, zwłaszcza z anglosaskiego kręgu kulturowego, wiąże się z silnym poczuciem dumy narodowej (przy czym naród definiuje się tam zazwyczaj w kategoriach obywatelstwa, a nie etnicznych) przekonaniem o potrzebie posiadania własnych rozwiązań. Widoczne jest to także na poziomie języka. Francuzi aktywnie walczą z przenikaniem do niego słów angielskich (czego najlepszym przykładem może być udane wprowadzenie odrębnego określenia na komputer (ang. *computer*), który po francusku nazwano *ordinateur*). Ten czynnik może w pewnym stopniu wyjaśniać małą obecność w teorii i praktyce francuskiej administracji publicznej ukutych w języku angielskim pojęć zarządzania wiedzą (*Knowledge Management*), organizacyjnego uczenia się (*Organizational Learning*) i organizacji uczących się (*Learning Organization*)[1].

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Jak podkreślano wyżej, francuska administracja publiczna w bardzo małym stopniu odwołuje się do koncepcji organizacyjnego uczenia się. Z kolei zarządzanie wiedzą pojmowane jest raczej jako zarządzanie informacją, co w praktyce oznacza zarządzanie dokumentacją, ale także procesy cyfryzacji tej sfery. Wobec tego trudno znaleźć we Francji praktyki wprost – werbalnie – odwołujące się do organizacyjnego uczenia się. Nie oznacza to jednak, że w ogólne nie ma inicjatyw, które wpisują się w ten zakres działań. W tym rozdziale opisane zostało pięć przykładów takich praktyk. Mają one bardzo różny charakter. Pierwsza, budżet zadaniowy, ma naturę systemową i tworzy ramy funkcjonowania współczesnej administracji francuskiej; jednocześnie wydaje się czynnikiem w dużym stopniu warunkującym organizacyjne uczenie się administracji. Kolejna praktyka, przewodnik po *coachingu* dla administracji publicznej, ma charakter zdecydowanie narzędziowy (omówienie jej wymaga nieco szerszego kontekstu, zatem zawiera także krótką charakterystykę samego *coachingu*). Trzeci przykład, tworzenie i animowanie wspólnot praktyków (WP), jest w istocie zbiorem

[1] Należy jednak zaznaczyć, że funkcjonują francuskie odpowiedniki tych pojęć: *gestion des connaissances*, *apprentissage organisationnel* oraz *organisation apprenante*.

wskazówek odnośnie do efektywnego wdrażania owych wspólnot (w tym przypadku zrezygnowano z ogólnego opisu WP, ponieważ koncepcja ta omawiana jest szczegółowo w rozdziale poświęconym kanadyjskiej administracji publicznej). Dwie ostatnie praktyki, zbiór dobrych praktyk oraz *newsletter*, są prostymi technicznymi rozwiązaniami usprawniającymi przepływ wiedzy między różnymi częściami administracji (podobną funkcję pełni omawiany wcześniej przewodnik po *coachingu*).

2.1. Budżet zadaniowy (LOLF)

We Francji funkcjonuje system budżetów zadaniowych, tzw. LOLF (*Loi organique relative aux lois des finances*). Odpowiednie regulacje zostały przyjęte w 2001 r., ale dopiero w 2006 r. system zaczął w pełni działać (wcześniej wprowadzono stopniowo jego wybrane elementy). LOLF obejmuje budżet państwa na poziomie centralnym. Celem wprowadzenia tego systemu było podniesienie efektywności oraz lepszej kontroli wydatków publicznych. Budżet zadaniowy, zorganizowany wokół celów i rezultatów, zastąpił wcześniejszy system budżetu państwa oparty na działaniach (zob. Delamarre 2009).

Istotą LOLF jest określenie celów do zrealizowania oraz przypisanie im odpowiednich wskaźników. W szerokim sensie budżet zadaniowy to metoda zarządzania finansami publicznymi nakierowana na zwiększanie efektywności i transparentności wydatkowania środków publicznych (zob. szerzej: Postuła, Perczyński 2010a). Podobnie jak większość praktyk prezentowanych w niniejszej książce nie jest on rozwiązaniem unikatowym dla danego kraju. Praktyka taka została wdrożona w wielu państwach na poziomie centralnym (np. w większości krajów OECD, zob. Curristine 2005), jak również regionalnym czy lokalnym. Od 2006 r. budżetowanie zadaniowe jest także stopniowo wprowadzane w Polsce[2] .

Wdrażanie LOLF we Francji można postrzegać jako przejaw adaptacji idei nowego zarządzania publicznego. Bezpośrednie motywacje były jednak bardzo praktyczne i stanowiły konsekwencję następujących wydarzeń:

- nasilające się problemy ekonomiczne i wzrastające bezrobocie;
- konieczność zmiany w sposobie zarządzania środkami publicznymi w celu spełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht;
- konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych (zob. Owsiak, Stabryła-Chudzio 2010).

Proces przygotowywania założeń budżetu zadaniowego we Francji trwał kilka lat i był złożonym procesem. Samo wdrażanie odbywało się sukcesywnie i stopniowo obejmowało szerszy i pełniejszy zakres (zob. tab. 1).

Obecnie francuski model budżetu zadaniowego zorganizowany jest w 34 misje (fr. *missions*) i 132 programy (polityki) (zob. Delamarre 2009). Misje obejmują działania wielu ministerstw, natomiast programy są przypisane do odpowiadających za nie ministerstw. Dla każdego programu opracowywano strategię wyników (fr. *Stratégie de performance*). Warto zaznaczyć, że występują trzy typy celów strategicznych: (1) cele

[2] Zob. http://capepoint.pl [dostęp: 01.04.2013].

społeczno-gospodarcze z punktu widzenia obywateli; (2) jakość usług z punktu widzenia ich odbiorców, (3) efektywność zarządzania (odniesienie nakładów do efektów). Strategia wyników jest podstawą do sformułowania „Rocznego planu wyników" (fr. *Projet Annuels des Performances* – PAP), w którym określone są wskaźniki przewidziane do osiągnięcia w danym roku. Natomiast podsumowanie uzyskanych wskaźników przedstawia „Roczny raport wyników" (fr. *Rapport Annuels de Performances* – RAP) (zob. szerzej: Barilari, Bouvier 2010). Przykładowe cele i wskaźniki programu „Sądownictwo" w ramach misji „Wymiar sprawiedliwości" prezentuje tabela 2.

Tabela 1. Harmonogramy prac nad wdrożeniem budżetu zadaniowego we Francji

Rok	Działanie
1998	Rozpoczęcie prac nad założeniami metodycznymi dla reformy budżetowania
2001	Uchwalenie ustawy systemowej określającej zadania budżetu zadaniowego – (*Loi organique relative aux lois de fi nances* – LOLF)
2002	Rozpoczęcie wdrażanie systemu informatycznego ACCORD obsługującego nowy system budżetowania
2003	Przeprowadzenie pierwszych pilotaży 80 zadań budżetowych
2004	Rozszerzenie liczby zadań pilotażowych do 150
2005	Opracowanie budżetu zadaniowego składającego się z 500 zadań
2006	Objęcie metodologią LOLF wszystkich wydatków budżetu państwa (pełne wdrożenie budżetu zadaniowego) – podzielenie wszystkich wydatków na 34 misje, 133 programy, 500 zadań)
Od 2007	Kontynuacja procesu wdrażania i doskonalenia metodyki LOLF

Źródło: Postuła, Perczyński 2010b, s. 29.

Tabela 2. Opis programów na przykładzie programu „Sądownictwo" w ramach misji „Wymiar sprawiedliwości" w budżecie Francji na rok 2008

Cel 1. Rozpatrywanie spraw cywilnych w odpowiednich terminach
Miernik: średni czas prowadzenia postępowania
Miernik: zróżnicowanie czasu trwania prowadzenia postępowania
Miernik: odsetek odwołań w sprawach cywilnych
Cel 2. Rozpatrywanie spraw karnych w odpowiednich terminach
Miernik: średni czas prowadzenia postępowania
Miernik: odsetek odwołań w sprawach karnych
Cel 4. Polepszenie wykonania orzeczeń/wyroków w sprawach karnych
Miernik: odsetek wykonania wyroków
Miernik: średni czas do wykonania wyroku
Cel 5. Opanowanie kwestii rosnących kosztów dotyczących spraw karnych
Miernik: średnie koszty przypadające na jedną sprawę

Źródło: Owsiak, Stabryła-Chudzio 2010, s. 76.

W kontekście organizacyjnego uczenia się budżet zadaniowy pełni funkcję obiektywizacji celów działania administracji publicznej i jej głównych części składowych (ministerstw) – aby odegrał swoją rolę (poprawa efektywności wydawania środków publicznych), konieczne jest przemyślane i rzetelne sformułowanie celów oraz wskaźników pomiaru ich realizacji. Budżet ten jest zatem elementem stałego, strategicznego monitoringu działania administracji publicznej. Śledząc wskaźniki realizacji celów, można wnioskować o skuteczności i efektywności podejmowanych inicjatyw. Nieosiągnięcie zakładanych wartości może być przesłanką do zmiany sposobu realizacji danego celu lub celów. W ten sposób budżet zadaniowy dostarcza impulsów do uczenia się administracji jako całości i tworzy szeroki kontekst procesów organizacyjnego uczenia się francuskich organizacji publicznych.

Co istotne, mimo że system budżetu zadaniowego jest rozbudowany – w 2008 r. określono 621 celów oraz 1276 wskaźników dla 132 programów – to niektóre jednostki organizacyjne ministerstw formułują na własne potrzeby dodatkowe (wykraczające poza LOLF) cele i wskaźniki swojej działalności. Pokazuje to, że nawet w rozbudowanym, centralnym LOLF istnieje potrzeba i sens opracowywania systemu celów i wskaźników na poziomie jednostek organizacyjnych. Wynika to z faktu, że o ile na poziomie całej administracji istotne i miarodajne są takie wskaźniki, jak np. stopa bezrobocia, to w przypadku np. komórki ds. audytu tak ogólny wskaźnik w zasadzie nic nie mówi i nie może być przekuty w wytyczne do działania. Na poziomie mikro wskaźniki miewają bardzo prozaiczny charakter (np. liczba zorganizowanych konferencji i osób w nich uczestniczących).

Aby wskaźniki realizacji celów dostarczały wiarygodnej wiedzy nt. podejmowanych działań i ich efektów, muszą spełniać określone kryteria. W przypadku budżetu zadaniowego we Francji wskaźniki kontrolowane są ze względu na:

- odpowiedniość (czy wskaźnik mierzy to, co ma mierzyć?);
- użyteczność (czy analiza wartości wskaźnika dostarczy wiedzy stanowiącej podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji?);
- adekwatność (czy miernik jest wiarygodny, a ustalenie jego wartości nie jest zbyt kosztowne?);
- weryfikowalność i kontrolowalność.

Obecnie trudno ocenić rzeczywiste efekty wprowadzenia budżetu zadaniowego we Francji. Przede wszystkim dlatego, że od pełnego wdrożenia tego rozwiązania upłynęło jeszcze stosunkowo niewiele czasu. Ponadto sam proces jest bardzo złożony, zatem trudno wskazać jednoznacznie, jakie impulsy przekładają się na jakie efekty. W sensie przemian systemu administracji zmiana pozostaje jednak fundamentalna. Powodem jest to, że wdrożenie budżetu zadaniowego wywołało swoisty efekt domina. Zmiana sposobu budżetowania przełożyła się niejako automatycznie na inne aspekty funkcjonowania administracji publicznej. I w efekcie realnej przemianie uległy praktyki także w tych obszarach, w których nie były realizowane żadne oficjalne reformy. Np. dotyczy to zarządzania zasobami ludzkimi w administracji centralnej (zob. Bezes 2009).

2.2. *Coaching* w administracji publicznej – przewodnik

Omawiana praktyka dotyczy poradnikowej publikacji dotyczącej *coachingu* w administracji publicznej przygotowanego przez francuskie ministerstwo służby publicznej (zob. Ministère de la Fonction Publique 2011). Jednakże to szczegółowe rozwiązanie wymaga osadzenia w szerszym kontekście, a w szczególności zarysowania istoty *coachingu* jako praktyki organizacyjnej. Takie ogólne omówienie przedstawione jest w pierwszej części opisu, natomiast dalej uwaga skupia się na przewodniku – w szczególności aspekty wdrożeniowe (zalety, czynniki sukcesu, ograniczenia) dotyczą samego przewodnika, a nie *coachingu* w ogóle[3].

Coaching jest metodą wspomagania rozwoju osób, zespołów lub organizacji, tak aby osiągały najlepsze efekty możliwe do uzyskania w określonym kontekście (Pitsis 2008). Polega on na bezpośrednie pracy *coacha* (trenera) z osobą *coachingowaną* (klientem) lub rzadziej z grupą osób. Nie ma jednego modelu *coachingu*, przeciwnie, występuje on w różnych wariantach, np. indywidualny vs. grupowy bądź życiowy (*life coaching*) vs. zawodowy (nastawiony na rozwój zawodowy danej osoby lub organizacji). W kontekście organizacji najczęściej stosowany w praktyce, a także omawiany w literaturze, jest *coaching* indywidualny, w szczególności obejmujący osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Ten rodzaj można określić jako specyficzną formę indywidualnego szkolenia. Jednak w tym przypadku osoba szkoląca nie przekazuje osobie szkolonej jakiejś konkretnej, specjalistycznej wiedzy. To raczej interaktywny proces, w którym trener pomaga klientowi lepiej zrozumieć i zdefiniować jego cele oraz następnie efektywnie je realizować. *Coaching* można zatem porównać do katalizatora, który umożliwia bądź ułatwia realizację procesów.

Istotę zjawiska dobrze oddaje odniesienie do praktyk treningu sportowego, które są zarazem jednym ze źródłem tej metody. Trener nie musi być mistrzem w danej dyscyplinie, kluczowe jest to, czy może tak pokierować zawodnikiem, żeby ten odpowiednio wykorzystał swoje naturalne możliwości, rozwijał je, przełamywał ograniczenia i w efekcie osiągnął najlepsze możliwe rezultaty. Rolę *coacha* można określić zatem mianem facylitacyjnej – jego działania prowadzą do sprawniejszego funkcjonowania jego klienta.

Pojęcie *coachingu*, w sensie metody wspierania rozwoju zawodowego, osobistego, organizacyjnego, jest stosunkowo nowe. Pierwsze artykuły dotyczące takiego ujęcia pojawiły się w latach pięćdziesiątych XX w. w *Harvard Business Review* (Pitsis 2008). Przez kolejne dekady dokonywał się stopniowy rozwój tego zjawiska, zarówno jako idei, jak i praktyki organizacyjnej. Dopiero lata dziewięćdziesiąte przyniosły jego dużą popularność w organizacjach i zarazem zalew piśmiennictwa poświęconego temu tematowi (w większości w formie popularnych poradników biznesowych). Ta swoista moda, stymulowana także przez działania marketingowe firm i ekspertów oferujących usługi *coachingowe* powoduje, że *coaching* jest często traktowany z podejrzliwością co do jego rzeczywistej skuteczności. Krytyczne spojrzenie wynika także

[3] Czytelnik zainteresowany *coachingiem* ma do dyspozycji bardzo bogatą literaturę przedmiotu, zarówno w języku angielskim, jak i polskim, zob. np. Hargrove 2006; Sidor-Rządkowska 2009 itd.

ze specyfiki procesu, który ma „miękki" charakter, oraz odwołuje się do teorii psychologicznych, a czasem także do takich, które wykraczają poza przyjmowane obecnie standardy naukowości (psychoanaliza, programowanie neurolingwistyczne). Jak już wyżej wspominano, należy jednak podkreślić, że występują bardzo różne podejścia do tego zagadnienia, i niesprawiedliwe byłoby traktowanie całej tej idei (i praktyki) jako nienaukowej i nieskutecznej mody w praktyce zarządzania. Mimo że do tej pory nie ma przeprowadzonych na odpowiednio dużych próbach i niepozostawiających wątpliwości badań empirycznych dowodzących skuteczności *coachingu* (Pitsis 2008), można wskazać cząstkowe analizy świadczące o pozytywnych jego efektach na poziomie organizacji (zob. np. McGovern i in. 2001). Ciekawym głosem potwierdzającym skuteczności *coachingu* jest zapis osobistych doświadczeń amerykańskiego chirurga Atula Gawande'a, który w ramach eksperymentu poddał się *coachingowi* zawodowemu. W efekcie jego skuteczność jako chirurga wymiernie się zwiększyła, o czym świadczą skrupulatnie zbierane statystyki związane z przebiegiem operacji oraz ich efektami (zob. Gawande 2011).

Coaching jest rozpowszechniony głównie w sektorze prywatnym, jednak zaczyna coraz częściej pojawiać się także w publicznym. W ostatnich latach we francuskich ministerstwach wprowadzono różne jego formy, a przede wszystkim *coaching* zawodowy dla kadr zarządzających. W celu podsumowania tych doświadczeń oraz ich rozpowszechnienia powołano specjalny zespół, który opracował przewodnik po *coachingu* dla administracji publicznej we Francji (fr. *Le coaching professionnel dans la fonction publique. Définition et méthode, bonnes pratiques ministérielles, outils pour agir* – zob. Ministère de la Fonction Publique 2011). Opracowanie w wyczerpujący i zarazem zwięzły sposób przedstawia różne aspekty stosowania tej metody w organizacjach publicznych. Omawiane są podstawowe kwestie związane z celami, organizacją i przebiegiem *coachingu*. Zaprezentowane zostały również dobre praktyki, poparte treściwymi przykładami. Ważną i bardzo użyteczną częścią przewodnika są fragmenty poświęcone kwestiom proceduralnym i technicznym, takie jak sposób wyboru trenera, w tym wskazówki dot. przeprowadzania procedury zamówień publicznych na takie usługi, wzory umów, wskaźniki realizacji, a także zagadnienia związane z aspektami etycznymi *coachingu* w administracji publicznej.

Przewodnik spełnia bardzo ważną funkcję, dostarcza bowiem praktycznych rozwiązań w zakresie działania stosunkowo nowego i czasami postrzeganego jako ryzykowne. Niepewność związana z wdrażaniem *coachingu* wiąże się z jego specyficznym przebiegiem (indywidualna praca *coacha* z klientem), niewymiernymi efektami (przynajmniej w krótkim okresie), a także z stosunkowo wysokimi kosztami usługi. Przewodnik proponuje konkretne porady oraz podaje przykłady z organizacji publicznych, które skutecznie wykorzystały metodę. Dostęp do tej wiedzy zmniejsza niepewność w organizacjach, które do tej pory nie eksperymentowały z *coachingiem* lub mają ograniczone doświadczenia w tym zakresie.

O przydatności przewodnika we francuskiej administracji publicznej decydują trzy jego cechy. Po pierwsze, został stworzony na podstawie doświadczeń administracji i dla administracji. Jest zatem dostosowany do specyficznych potrzeb. Po drugie, stoi za nim autorytet ważnych instytucji publicznych. Wśród autorów instytucjonalnych

wymieniono kilka ministerstw, a także sekretariat generalny rządu (fr. *Secrétariat général du gouvernement*). Takie osadzenie publikacji przekłada się na wysokie zaufanie do prezentowanych treści i rozwiązań. Wreszcie po trzecie, przewodnik jest zwięzły (ma 52 strony, wliczając załączniki zawierające np. wzory umów *coachingowych*), a także charakteryzuje się atrakcyjną i przejrzystą szatą graficzną.

Omawiana praktyka ma jednak także pewne ograniczenia. Sama publikacja nie jest wystarczającym warunkiem skutecznej realizacji *coachingu*. W szczególności chodzi o to, że jego efekt zależy w znacznej mierze od podmiotu realizującego usługę. Istotne jest również to, że usługa musi być dopasowana do potrzeb i możliwości danej instytucji. Zastosowanie rad z przewodnika nie może być zatem automatyczne, często konieczna jest twórcza adaptacja proponowanych rozwiązań do danego kontekstu organizacyjnego.

2.3. Tworzenie i animowanie wspólnot praktyków

Wspólnota praktyków (WP) (fr. *Communauté de pratique*) to metoda stymulowania przepływu wiedzy między różnymi organizacjami lub pomiędzy poszczególnymi częściami danej organizacji. Nie jest to zjawisko charakterystyczne dla francuskiej administracji publicznej. Wspólnoty praktyków (bądź bardzo podobne rozwiązania) stosowane są w wielu krajach (np. w USA, Kanadzie) zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym (szersze omówienie WP przedstawiono w rozdziale dotyczącym Kanady).

We Francji wspólnoty praktyków występują przede wszystkim jako narzędzie zarządzania wiedzą w sektorze prywatnym, jednak w przypadku centralnej administracji publicznej także podejmowane są inicjatywy wdrażania WP (np. w ramach *Centre d'Évaluation, de Documentation et d'Innovation Pédagogiques; Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*). Wspólnotę tworzy grupa osób zajmujących się tą samą problematyką, ale na co dzień ze sobą niewspółpracujących. Spotkania takiej grupy stwarzają przede wszystkim możliwość wymiany dobrych praktyk. Rozwiązanie to jest znane i omawiane w wielu publikacjach, także w ramach niniejszego projektu jako dobre praktyki z innych krajów (USA, Kanada). Doświadczenia francuskie przynoszą jednak ciekawe uzupełnienie tych materiałów, ponieważ uwzględniają perspektywę firmy doradczej (Polia Consulting) wdrażającej metodę WP w organizacjach. Na podstawie tych doświadczeń można sformułować następujące zalecenia ułatwiające sprawne i efektywne wdrożenie wspólnot praktyków (zob. też.: Prax 2007):

- Inicjowana odgórnie (planowana jako narzędzie zarządzania wiedzą) wspólnota praktyków musi dotyczyć ważnego tematu, zapewniającego zaangażowanie potencjalnych członków grupy (*hot topic*). Bez tematu podtrzymującego zaangażowanie uczestników wspólnota nie spełni swojej funkcji, ponadto przetrwa jedynie sztucznie podtrzymywana, co jest jednak sprzeczne z ideą tego rozwiązania, w którym chodzi o to, żeby ludzie sami chcieli dzielić się wiedzą i zarazem uzyskiwać dostęp do wiedzy innych osób.
- Funkcjonowanie wspólnoty praktyków musi opierać się na logice wygrana-wygrana (*win-win*) – tzn. członkowie grupy dzieląc się wiedzą, otrzymują w zamian

wiedzę innych. Dlatego ważne jest to, aby stworzyć warunki sprzyjające aktywnemu uczestnictwu wszystkich członków wspólnoty w jej spotkaniach. Niepożądana jest sytuacja, gdy jedna osoba lub niewielka grupa stale, na kolejnych spotkaniach, przejmuje rolę prelegentów.

- Przy zakładaniu nowej wspólnoty ważne jest zapewnienie szybkich efektów jej działania (*quick wins*) np. w postaci transferu choćby bardzo prostej, drobnej dobrej praktyki. Szybkie efekty tworzą, po pierwsze, właściwą podstawę do dalszego funkcjonowania grupy oraz podejmowania na jej łonie trudniejszych, bardziej skomplikowanych tematów. Po drugie, przykład jednej dobrze funkcjonującej wspólnoty praktyków może być istotnym argumentem przekonującym do tworzenia nowych wspólnot oraz do zaangażowania w nie nowych osób.
- Sprawne działania wspólnoty praktyków ułatwić może animowanie jej działań przez charyzmatycznego lidera. Istotne jest to, że w tym przypadku w takiej roli najlepiej sprawdzają się osoby mające zarówno doświadczenie i autorytet w dziedzinie, której dana wspólnota dotyczy, jak i zainteresowane animowaniem aktywności grupy (wyznaczanie spotkań, prowadzenie ich itd.). W tym ostatnim aspekcie możliwe jest wsparcie zdolności potencjalnego lidera lub liderów w zakresie animowania działań wspólnoty. Może to przybrać formę krótkiego poradnika, nawet w formie listy punktów, o czym należy pamiętać, organizując działania wspólnoty praktyków, jakie kroki są kluczowe, jaka powinna być ich sekwencja itd.

WP są rozpowszechnionym sposobem zarządzania wiedzą w organizacji, a także w relacjach interorganizacyjnych. Praktyka ta często realizowana jest bez używania specyficznego określenia „wspólnota praktyków”[4]. Ta powszechność tworzy potencjalnie szeroką bazę do identyfikacji dobrych praktyk w zakresie animowania WP, obejmujących takie zagadnienia, jakich przykładowo dostarczają doświadczenia francuskie.

2.4. Zbiory dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

Francuskie ministerstwo służby publicznej (fr. *Ministère de la fonction publique*) opracowuje co roku publikację zawierającą zbiór dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi (fr. *Bonnes pratiques de gestion de ressources humaines*)[5]. Dobre praktyki pochodzą z różnych podmiotów francuskiej administracji publicznej. Zebranie najważniejszych i najciekawszych inicjatyw w jednej publikacji ułatwia rozpowszechnianie w administracji nowych rozwiązań wdrażanych w poszczególnych jednostkach. Jest to zatem narzędzie ułatwiające i przyśpieszające obieg wiedzy organizacyjnej w administracji. Istotny jest też aspekt informowania o podejmowanych działaniach. Raporty w wersji elektronicznej są ogólnodostępne w Internecie.

Ostatnia wydana publikacja z tej serii zawiera praktyki wdrażane w 2011 r. Znajdują się w niej opisy 49 dobrych praktyk zgrupowanych w 10 obszarów tematycznych.

[4] Praktyka stosowana jest także w polskich ministerstwach, wspólne spotkania organizowane są np. dla dyrektorów generalnych, dla pracowników działów zasobów ludzkich czy dla audytorów (pracujących na co dzień w różnych jednostkach).

[5] Publikacje dostępne są na stronie: www.fonction-publique.gouv.fr/publications/outils-grh-0 [dostęp: 01.04.2013].

Poszczególne dobre praktyki zaprezentowane są według podobnej struktury: ogólny opis (istota praktyki); kontekst; cel i rezultaty; sposób wdrażania, etapy, harmonogram; czynniki sukcesu, ograniczenia, elementy wymagające szczególnej uwagi; koszty i potrzebne zasoby; ocena; kontakt do osoby odpowiedzialnej za opisywaną praktyką w organizacji i mogącej udzielić więcej szczegółowych informacji na temat danej dobrej praktyki.

2.5. Newsletter – „Trajectoires: la lettre de la fonction publique"

Internetowy *newsletter*: „Trajectoires: la lettre de la fonction publique" (Trajektorie: *newsletter* służby publicznej) wydawany jest co miesiąc przez Ministerstwo służby publicznej (fr. Ministère de la fonction publique). Opracowywany w formacie PDF, jest bardzo zwięzły – liczy zazwyczaj trzy-cztery strony (zob. ryc. 1). Jego treść stanowią krótkie notatki opisujące najnowsze opracowania i raporty, nowe strony internetowe (lub elementy istniejących stron), przeszłe i przyszłe wydarzenia itp. Każdej z takich informacji towarzyszy zdjęcie lub grafika oraz link (bądź linki) odsyłający do całości opracowania, strony internetowej itd. *Newsletter* można pobierać z ogólnodostępnej strony internetowej, można zamówić także subskrypcję – w takim przypadku nowe wydania wysyłane są na adres poczty elektronicznej.

Zwarta i czytelna forma umożliwia bardzo szybkie zapoznanie się z najważniejszymi zdarzeniami dotyczącymi działania administracji publicznej we Francji oraz łatwe dotarcie do szczegółowych informacji. *Newsletter* pełni zatem funkcję medium przekazu informacji we francuskiej administracji publicznej, w tym między poszczególnymi jej częściami (czytelnicy mogą dowiedzieć się, co robią inne jednostki). Jest to oczywiście jedynie jeden z kanałów przepływu informacji w administracji, i to zdecydowanie nie najważniejszy. Jednakże wydaje się, że zajmuje on ważną pozycję w ekosystemie informacyjnym. Kluczowy jest fakt, że w zasadzie nie publikuje się tu nowych, autonomicznych (pisanych na jego potrzeby) treści, a służy on raczej jako przewodnik, spis zagadnień czy punkt dostępu do tekstów stworzonych niezależnie od niego (raporty, dokumenty, strony internetowe, artykuły itd.). Elektroniczna forma umożliwia wstawienie w zawartość bezpośrednich odnośników do stron internetowych lub plików do pobrania, co daje użytkownikom możliwość w zasadzie natychmiastowego dotarcia do materiałów źródłowych zaanonsowanych w *newsletterze*. Zbierając w jednym miejscu informacje z różnych źródeł, i zarazem dając do nich (prawie) bezpośredni dostęp, odgrywa on istotną rolę porządkowania „zatłoczonej" rzeczywistości informacyjnej.

Dla zapewnienia skuteczności omawianej praktyki kluczowa jest właściwa i skrupulatna selekcja materiału do zaprezentowania. Z jednej strony należy uwzględnić informacje najważniejsze, ale też takie, które są w stanie zainteresować dużą część czytelników. Wydaje się, że należy znaleźć złoty środek między informowaniem o tym, co naprawdę istotne, a tym, co odbiorcy chcą czytać.

DGAFP
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

TRAJECTOIRES

La lettre d'information du site fonction-publique.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

N° 19 - Mars 2013

Actualités

Signature d'un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique

Le 8 mars 2013, Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, et Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, ont signé avec l'ensemble des organisations syndicales, et les représentants des employeurs publics, un protocole d'accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

Cet accord est le premier à recueillir l'approbation unanime des organisations syndicales représentatives des trois versants de la fonction publique, ainsi que des représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers.

+ La signature du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique
+ Le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la FP

Abrogation de la journée de carence dans la fonction publique

Marylise Lebranchu a annoncé aux organisations syndicales de la fonction publique la décision du Gouvernement d'abroger la journée de carence mise en place par le précédent gouvernement.

Cette décision, qui intervient dans le cadre des concertations issues de la grande conférence sociale, sera traduite par une disposition législative qui sera proposée dans le prochain projet de loi de finances présenté au Parlement.

+ Lire le communiqué de presse de la ministre

Agents non-titulaires : détail des concours réservés et examens par ministère

SCORE
Le site des concours et recrutements de l'État

Deux arrêtés concernant les agents non-titulaires ont été publiés aux JO du 11 et 12 janvier 2013. Ils fixent les modalités d'organisation des concours réservés et examens professionnalisés pour l'accès aux corps de fonctionnaires de l'État en application de la loi du 12 mars 2012.

Retrouvez la liste des concours et examens ouverts par ministère sur le site SCORE.

+ Liste des concours et examens réservés

Interview

PFRH : interview croisée de deux directeurs

A l'occasion du lancement de Safire, le nouvel outil de mutualisation de l'offre de formation interministérielle, Florence Briol et Christophe Deschamps, directeurs de plates-formes interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH), font le point sur la mission et les objectifs de ces structures créées en 2009.

+ Lire l'interview croisée de Florence Briol et Christophe Deschamps

Zoom

Publication : les risques professionnels en 2010

Cette étude commune de la DGAFP et de la Dares montre que les expositions aux risques professionnels varient fortement d'un secteur d'activité à l'autre, selon le risque considéré, du fait notamment des métiers et contraintes spécifiques à chacun de ces secteurs. En 2010, les horaires atypiques concernent ainsi particulièrement les salariés de la fonction publique hospitalière (FPH), du commerce et des transports.

+ Les risques professionnels en 2010

Rycina 1. Pierwsza strona jednego z wydań *newslettera* „Trajectoires: la lettre de la fonction publique"

Źródło: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/trajectoires/trajectoires19-mars-2013.pdf [dostęp: 01.04.2013].

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Głównym czynnikiem warunkującym proces organizacyjnego uczenia się we francuskiej administracji publicznej jest system budżetowania zadaniowego, wprowadzony w pierwszej dekadzie trzeciego tysiąclecia. Organizowanie pracy centralnej administracji publicznej wokół wyznaczonych w budżecie zadaniowym celów sprzyja strategicznej orientacji podejmowanych działań. Z kolei szczegółowe owskaźnikowanie celów i działań umożliwia stały monitoring, czyli uzyskiwanie informacji zwrotnych o prowadzonych działaniach (politykach). Tego typu informacje są kluczowe dla efektywnego organizacyjnego uczenia się, stanowią podstawę do krytycznej oceny podejmowanych działań, a w razie potrzeby mogą być impulsem do poszukiwania nowych rozwiązań. Warto podkreślić, że mimo tego, iż system celów i wskaźników budżetu zadaniowego jest bardzo rozbudowany, niektóre jednostki administracji tworzą i wykorzystują na własne potrzeby dodatkowe (operacyjne) cele i wskaźniki, które pozwalają im w sposób szczegółowy monitorować i analizować ich pracę.

Istotną cechą warunkującą działanie francuskiej administracji i procesy organizacyjnego uczenia się w niej zachodzące jest jej duża profesjonalizacja i formalizacja. Rozbudowany system służby publicznej, w tym system edukacji i szkolenia, powoduje, że kompetencje urzędników są wysokie, zadania dobrze określone, a ścieżki kariery jasne i przewidywalne (co ma także duże znaczenie motywacyjne). Z drugiej jednak strony formalizacja i rozwinięta hierarchia zmniejsza elastyczność i może utrudniać przepływ wiedzy w złożonych organizacjach.

Na poziomie technicznym ważne są proste narzędzia nakierowane na usprawnianie pracy administracji, takie jak różnego rodzaju zbiory dobrych praktyk, przewodniki, poradniki, biuletyny. Przykłady trzech tego typu wydawnictw zostały przedstawione w tym rozdziale (*Newsletter* – „Trajectoires: la lettre de la fonction publique"; zbiory dobrych praktyk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi – *Bonnes pratiques de gestion de ressources humaines*; przewodnik po *coachingu* dla administracji publicznej – *Le coaching professionnel dans la fonction publique…*). Takie publikacje pełnią ważną funkcję rozpowszechniania dobrych praktyk w organizacjach i pomiędzy nimi. Co istotne, zawierają informacje, porady, rozwiązania dostosowane do uwarunkować i potrzeb administracji publicznej.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Trzy czynniki wydają się w największym stopniu warunkować stan organizacyjnego uczenia się we francuskiej administracji publicznej. Po pierwsze, największe znaczenie ma kultura. Francja jest krajem, który szczyci się swoimi odrębnymi rozwiązaniami, i w którym nie czuje dużej potrzeby czerpania z doświadczeń innych państw. Nie oznacza to jednak, że rozwiązania wprowadzane we Francji są zupełnie różne od praktyki innych krajów zachodniego kręgu cywilizacyjnego, i że francuska

administracja publiczna jest zupełnie zamknięta na inspiracje płynące z zagranicy. Chodzi raczej o to, że przychodzące z zewnątrz pomysły są istotnie przekształcane i dostosowywane do krajowego kontekstu, zarówno na poziomie technicznym, jak i na poziomie języka opisującego podejmowane działania, inicjatywy i reformy.

Po drugie, istotnym uwarunkowaniem jest duże znaczenie państwa w organizacji życia społecznego i gospodarczego. Sfera publiczna jest tam rozbudowana w stopniu większym niż przeciętnie w krajach Europy Zachodniej czy szerzej w państwach OECD. Wśród nich jedynie kraje skandynawskie notują wyższe odsetki zatrudnienia w sektorze publicznym[6]. Skala działań administracji i jej złożoność tworzą dość skomplikowaną strukturę, która może utrudniać przepływ wiedzy między jej częściami (stąd szczególne znaczenie wydają się mieć inicjatywy nakierunkowane na poprawę transferu informacji i wiedzy, zob. wyżej).

Po trzecie, należy wskazać na znaczenie kuźni elit administracji, jaką jest École nationale d'administration. To, że jej absolwenci stanowią znaczną grupę wyższych kadr zarządzających w administracji centralnej, może mieć istotne znacznie dla organizacyjnego uczenia się w sensie ułatwiania współpracy i przepływu informacji oraz wiedzy między absolwentami ENA sprawującymi ważne funkcje w różnych jednostkach administracji, co w konsekwencji tworzy korzystne uwarunkowania do rozpowszechniania w administracji innowacji organizacyjnych.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Na podstawie analizy przypadku francuskiego można wskazać trzy wnioski dla polskiej administracji. Po pierwsze, przykład Francji pokazuje zasadność wdrażania budżetu zadaniowego, który może nie tylko odgrywać rolę kontrolowania wydatków publicznych i ich strategicznej orientacji, lecz także być elementem dostarczającym administracji istotnej wiedzy o jej działaniach i o efektach tych działań – a taka wiedza ma kluczowe znaczenie dla organizacyjnego uczenia się.

Po drugie, doświadczenie administracji francuskiej wskazuje na znaczenie adaptowania, dostosowywania do krajowych potrzeb i uwarunkowań, rozwiązań pochodzących spoza kraju. Transfer dobrych praktyk nie odbywa się w prosty sposób, konieczne jest ich przekształcenie (w mniejszym lub większym stopniu), tak aby mogły zadziałać w nowym kontekście.

Wreszcie po trzecie, francuska lekcja pokazuje, że nie trzeba posługiwać się pojęciami zarządzania wiedzą czy organizacyjnego uczenia się, aby te procesy realizować (nieco przewrotnie można w tym kontekście przywołać słynny fragment ze sztuki Moliera *Mieszczanin szlachcicem*, w którym pan Jourdain ze zdziwieniem odkrywa, że od 40 lat mówi prozą, nic o tym nie wiedząc). W pewnym sensie tak właśnie dzieje się zarówno we Francji, jak i w Polsce. W polskiej administracji publicznej realizowane

[6] W 2008 r. odsetek zatrudnionych w sektorze publicznym wynosił we Francji 21,9% ogółu pracujących, w Finlandii – 22,2%, w Szwecji 27,7%, w Danii 29,7, w Norwegii 29,5%. Z kolei mniejszy udział tego sektora występował np. w Wielkiej Brytanii (16,8%), USA (14,8%), Niemczech (11,1%) czy w Polsce (10,8%) (źródło danych: OECD 2011).

są inicjatywy z puli działań na rzecz doskonalenia mechanizmów zarządzania wiedzą, takie jak wspólnoty praktyków, które jednak funkcjonują pod innymi nazwami i nie są wpisywane w szerszy kontekst (czy wręcz strategię, plan) organizacyjnego uczenia się lub zarządzania wiedzą. Wydaje się, że adekwatne nazwanie tych procesów może usystematyzować te działania, co w konsekwencji stworzy podstawę do wzrostu ich efektywności.

Bibliografia

Barilari A., Bouvier M. (2010). *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*. Paris: L.G.D.J.

Baszkewicz J. (1997). *Francja – Historia państw świata w XX wieku.* Warszawa: Wydawnictwo Trio.

Bezes P. (2009). *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962–2008)*. Paris: Presses Universitaires de France.

Bezes P. (2010). „Path dependent and path-breaking changes in the French administrative system: The weight of legacy explanations", w: M. Painter, B.G. Peters (red.), *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Curristine T. (2005). „Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire", *OECD Journal on Budgeting Volume*, nr 5(2).

d'Argenson P.H. (2008). *Réformer l'ENA, réformer l'élite – pour une véritable école des meilleurs.* Paris: l'Harmattan.

Delamarre M. (2009). *L'administration et les institutions administrative. Découverte de la vie publique.* Paris: La Documentation Française.

Gawande A. (2011). „Personal best. Top athletes and singers have coaches. Should you?", *The New Yorker*, October, nr 3.

Hargrove R. (2006). *Mistrzowski Coaching*, tłum. I. Podsiadło. Warszawa: Oficyna Ekonomiczna.

McGovern J., Lindemann M., Vergara M., Murphy S., Barker L., Warrenfeltz R. (2001). „Maximizing the impact of executive coaching", *Manchester Review*, nr 6(1).

Ministère de la Fonction Publique (2011). *Le coaching professionnel dans la fonction publique Définition et méthode, bonnes pratiques ministérielles, outils pour agir*. Paris: Ministère de la Fonction Publique.

OECD (2011). *Government at a Glance 2011*. Paris: OECD Publishing.

Owsiak S., Stabryła-Chudzio K. (2010). „Budżet zadaniowy jako narzędzie poprawy alokacji środków publicznych", w: M. Postuła, P. Perczyński (red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, (wyd. 2., poprawione). Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Pitsis A. (2008). „Coaching", w: S.R. Clegg, J.R. Bailey (red.), *International Encyclopedia of Organization Studies*. Los Angeles – London – New Delhi – Singapore: SAGE Publications.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Postuła M., Perczyński P. (red.) (2010a). *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* (wyd. 2., poprawione). Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Postuła M., Perczyński P. (2010b). „Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowania", w: M. Postuła, P. Perczyński

(red.), *Budżet zadaniowy w administracji publicznej* (wyd. 2, poprawione). Warszawa: Ministerstwo Finansów.
Prax J.Y. (2007). *Le Manuel du Knowledge Management. Mettre en réseau les hommes et les savoirs pour créer de la valeur* (wyd 2). Paris: Dunod.
Sidor-Rządkowska M. (red.) (2009). *Coaching – teoria, praktyka, studia przypadków*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Źródła internetowe

http://capepoint.pl [dostęp: 01.04.2013].
http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/trajectoires/trajectoires19-mars-2013.pdf [dostęp: 01.04.2013].
http://www.fonction-publique.gouv.fr/publications/outils-grh-0 [dostęp: 01.04.2013].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) – Ministère de la Ville
- Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)
- Direction des Relations Européennes et Internationales et de la Coopération (DREIC) – Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative; Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
- Groupe POLIA
- Le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés – l'Ecole des Ponts ParisTech
- Ministère de la Fonction Publique
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
- Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Doświadczenia administracji w Hiszpanii i Andaluzji

Michał Możdżeń

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Hiszpanii w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Reżim administracyjny Hiszpanii – zarys

Hiszpania jest parlamentarną monarchią konstytucyjną. Władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu – Kortezów Generalnych, na które składa się Kongres Deputowanych (izba o wyższych kompetencjach) oraz Senat. Władza wykonawcza przynależy dwóm podmiotom – królowi oraz rządowi, który *de facto* prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa (Bankowicz 1999, s. 53).

Administracja publiczna, po zmianie ustroju zapoczątkowanej śmiercią Francisco Franco, oparta wcześniej na dość ściśle przestrzeganej zasadzie legalizmu, ulegała od 1975 r. wielu istotnym zmianom, przyspieszonym przez wstąpienie Hiszpanii do struktur Wspólnot Europejskich w 1986 r. oraz relatywnie szybko zwiększający się sektor publiczny (wydatki publiczne wzrosły z 27% PKB w 1978 r. do 42% PKB w 1988 r.).

Najważniejsza zmiana dotyczyła daleko posuniętej decentralizacji struktur administracji m.in. poprzez utworzenie siedemnastu Wspólnot Autonomicznych, które uzyskały duże uprawnienia dotyczące zarządzania sprawami publicznymi na swoim terytorium. W 1984 r. nastąpiła reforma administracji centralnej, która miała za zadanie ujednolicić jej strukturę i dostosować ją do nowoczesnych wymogów.

Z punktu widzenia filozofii zarządzania domeną publiczną, istotna wydaje się reforma zapoczątkowana w końcu lat osiemdziesiątych, mająca za zadanie przekształcić administrację publiczną Hiszpanii w sposób odpowiadający założeniom koncepcji nowego zarządzania publicznego. Tę tendencję łatwo dostrzec w założeniach reformy, w których często można znaleźć odwołanie do osiągania celów organizacyjnych, efektywności i racjonalności (Subirats 1990). Reforma dotyczyła także administracji wspólnot autonomicznych i mocno wpłynęła na kształt sektora publicznego zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym. Mamy zatem do czynienia z obszarem w dość dużym stopniu sfragmentaryzowanym, w którym ważną rolę odgrywają quasi-autonomiczne agencje zajmujące się świadczeniem usług publicznych, o relatywnie wysokim stopniu niezależności. Zarówno w nich, jak i w tradycyjnych jednostkach administracji publicznej kładzie się nacisk na osiąganie określonych liczbowo celów.

Z punktu widzenia zarządzania zasobami ludzkimi, po okresie wprowadzania zasad opartych na elastyczności, na skutek zwiększonej częstotliwości zjawisk korupcyjnych na początku lat dziewięćdziesiątych, która doprowadziła do zmniejszenia zaufania publicznego do administracji, w pewnym stopniu nastąpił powrót do sformalizowanych zasad biurokratycznych (Villoria 2000, s. 20–21).

1.2. Struktura systemu administracyjnego wspólnoty autonomicznej Andaluzji

Andaluzja jest czwartym regionem, w którym po przywróceniu w Hiszpanii demokracji uznano tożsamość historyczną i nadano prawo do autonomicznego samorządu. Po referendum z 28 lutego 1980 r. Andaluzja uzyskała szerokie kompetencje legislacyjne, wykonawcze i sądownicze, podobnie jak inne historyczne regiony Hiszpanii (Katalonia, Kraj Basków, Nawarra i Galicja). Te kompetencje, zawarte w pierwszym Statucie Autonomii z 1981 r., zostały umocnione i rozszerzone w nowym tekście statutu przyjętym w referendum z 18 lutego 2007 r.

System polityczny Andaluzji ma charakter demokracji parlamentarno-gabinetowej. Władzę ustawodawczą sprawuje **Sejmik (Parlamento)**. Reprezentuje on obywateli Andaluzji. Jego 109 członków wybieranych jest w głosowaniu powszechnym.

Władza wykonawcza skupiona jest w Zarządzie Związku Andaluzji, a władzę sądowniczą sprawuje Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości Andaluzji. Siedziby Sejmiku i Zarządu znajdują się w Sewilli, natomiast Trybunał ulokowano w Granadzie.

Sejmik jest miejscem podejmowania kluczowych decyzji, spośród których pierwszą stanowi wybór Marszałka. Parlament sprawuje władzę legislacyjną, kontroluje działania Zarządu, może odwołać Marszałka poprzez zgłoszenie wniosku o wotum nieufności. Zatwierdza także roczny budżet Wspólnoty Autonomicznej.

Władza wykonawcza należy do **Zarządu Związku Andaluzji (Consejo de Gobierno),** na którego czele stoi **Marszałek (Presidente)**.

Zarząd jest organem kolegialnym, który sprawuje władzę wykonawczą i funkcje administracyjne. W jego skład wchodzi Marszałek, Wicemarszałkowie oraz Komisarze. Komisarze są szefami podlegających Zarządowi Komisji, które pełnią funkcje analogiczne do ministerstw na szczeblu centralnym.

1.3. Procesy związane z organizacyjnym uczeniem się administracji hiszpańskiej

W kontekście zarządzania wiedzą w hiszpańskiej administracji publicznej, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, szczególnie ważne wydają się trzy procesy:

- wprowadzania zasad horyzontalnego zarządzania poprzez cele[1];

[1] Ta kategoria obejmuje także popularne w Hiszpanii procesy *mainstreamingu*, polegającego na „wbudowywaniu" kwestii uznanych przez decydentów za istotne w cały proces podejmowania decyzji i implementacji polityk publicznych. Jedno ze studiów przypadku przytaczanych w dalszej części raportu

- powiązane z tym procesy implementacji metod zarządzania szeroko rozumianym kapitałem intelektualnym;
- otwierania administracji na obywateli poprzez wdrażanie różnorodnych programów *e-government* w celu promowania idei społeczeństwa informacyjnego.

Wskazane procesy występują w kontekście systemu administracji zbudowanej na zasadach klasycznej biurokracji, wzbogaconej o szeroko stosowane metody nowego zarządzania publicznego oraz postulaty przesunięcia działań władz i administracji publicznej w kierunku zarządzania współuczestniczącego (*governance*) (Muñoz-Cañavate, Hípola 2011).

Biorąc pod uwagę rozwijane w Hiszpanii koncepcje naukowe w obszarze organizacyjnego uczenia się, na pierwszy plan wysuwa się teoria zarządzania kapitałem intelektualnym. Jest ona w wysokim stopniu zbliżona do teorii zarządzania wiedzą. W jej ramach wyróżnia się najczęściej trzy przedmioty zarządzania, stanowiące podstawowe komponenty ogólnie rozumianych „nienamacalnych" zasobów (*intangible assets*) organizacji. Stanowią one, zdaniem orędowników tego nurtu badawczego, fundamentalne komponenty procesu poprawy jakości działania zarówno podmiotów prywatnych, jak i publicznych. Carmen Caba i Montserrat Sierra (2001) nazywają je kapitałem ludzkim, kapitałem strukturalnym oraz kapitałem relacyjnym.

W literaturze występuje wiele teorii zarządzania kapitałem intelektualnym (zob. np. Ramírez 2010), jednak w tej części rozdziału nie będą one dogłębnie rozpatrywane. Z punktu widzenia koncepcji organizacyjnego uczenia się w sektorze publicznym istotne jest to, że zarządzanie kapitałem intelektualnym skupia się na **zasobach intelektualnych**, przyjmując ciche założenie, że są one wynikiem **skutecznych procesów** związanych z zarządzaniem wiedzą z jednej strony i podstawą **sprawnej adaptacji organizacyjnej** – z drugiej. Wielu badaczy fenomenu zarządzania organizacją publiczną oraz praktyków wydaje się przyjmować perspektywę wynikającą z omawianej koncepcji, w celu poprawy procesów zarządzania wiedzą w sektorze publicznym Hiszpanii.

Koncepcja zarządzania kapitałem intelektualnym rozwinięta została w szereg konkretnych propozycji dla hiszpańskiej administracji publicznej (Caba, Sierra 2001; Garcia 2001; Bossi 2003), a w niektórych wypadkach zyskała wymiar wdrożeniowy (Bueno i in. 2004).

Jednym z największych projektów zrealizowanych w administracji publicznej zgodnie z koncepcją Zarządzania Kapitałem Intelektualnym był SICAP[2] współfinansowany przez Hiszpańskie Ministerstwo Nauki i Technologii oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. W myśl schematu kapitał ludzki/strukturalny/relacyjny w ramach projektu zaproponowano dwóm beneficjentom – Instytutowi Studiów Finansowych oraz Państwowej Publicznej Agencji Podatkowej – zestaw wskaźników w celu mierzenia nasycenia organizacji elementami podstawowych wymiarów uczenia się. Pośród tych elementów oceniano:

---

opisuje właśnie proces *mainstreamingu* kwestii związanych z równouprawnieniem płci w ramach szeroko pojmowanej procedury budżetowej w Andaluzji.

[2] *Diseño de un sistema de gestión del conocimiento para el desarrollo del capital intelectual de la Administración Pública* – czyli rozwój systemu zarządzania kapitałem intelektualnym w administracji publicznej.

- postawy i wartości, wiedzę techniczną, możliwości i kompetencje (kapitał ludzki);
- kulturę, strukturę organizacyjną, narzędzia organizacyjnego uczenia się, procesy, spójność grupową, stabilność grupową, relacje grupowe, elementy B+R, wsparcie techniczne, własność intelektualną (kapitał strukturalny);
- relacje z dostawcami usług, alianse strategiczne, relacje z mediami (kapitał relacyjny).

Podstawa teoretyczna Zarządzania Kapitałem Intelektualnym w analogiczny sposób (za pomocą wskaźników nasycenia poszczególnymi elementami konstytuującymi model) została wdrożona także w samorządzie miasta Pozuelo de Alarcón oraz w Państwowym Biurze Audytu (Ramírez 2010).

Jak już zostało powiedziane, drugim ważnym i popularnym w Hiszpanii nurtem, silnie powiązanym z koncepcją organizacyjnego uczenia się, jest proces realizacji postulatu uzyskania lepszego sprzężenia zwrotnego (*feedback*) między administracją a obywatelami, przy wykorzystaniu instrumentów tzw. e-rządu (*e-government*) czy też e-administracji.

W 2007 r. w Hiszpanii uchwalono prawo „Dostęp elektroniczny obywateli do usług publicznych" (*Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*) mające za zadanie ułatwić Hiszpanom korzystanie z usług administracji publicznej i wywieranie wpływu na jej działanie. Inicjatywa powstała w odpowiedzi na dostrzegane niedostatki procesów decentralizacji, która nie spowodowała zbliżenia administracji do obywatela. Jest to najszersza podstawa działań z zakresu *e-government* w administracji hiszpańskiej.

Od 2005 r. wprowadzany jest w życie szeroko zakrojony plan rozwoju społeczeństwa informacyjnego – *Avanza*. Pierwsza odsłona programu nastąpiła w latach 2005–2008. Od 2009 r. wdrażany jest plan *Avanza 2*. Jednym z elementów jego strategii jest rozwój dostępności usług publicznych dla obywateli za pomocą metod elektronicznych (OECD 2010). Pomimo wielu prób systemowego rozwoju modeli elektronicznej komunikacji obywateli z sektorem publicznym, m.in. ze względu na dużą kompleksowość bardzo zdecentralizowanego systemu administracji publicznej, Hiszpania nie przoduje pod tym względem w Unii Europejskiej. Szczególnie wyraźnie widoczna jest niewystarczająca liczba rozwiązań odnoszących się do dostępu obywateli do informacji publicznej (Muñoz-Cañavate, Hípola 2011, s. 78) oraz poważne problemy koordynacyjne we wdrażaniu przyjętych rozwiązań przez podmioty publiczne, operujące na różnych poziomach administracyjnych (OECD 2010, s. 107).

W tak skonstruowanym systemie istnieją jednostki administracyjne, które w zależności od szczebla, na którym funkcjonują, muszą uwzględniać różne inicjatywy na rzecz poprawiania efektywności i jakości działań oraz wypełniać szereg wymogów stawianych przez system prawny, np. otwarcia organizacyjnego na otoczenie zewnętrzne. Jednocześnie problemy z ogólnokrajową implementacją postulatów większego wykorzystywania w sposób zintegrowany, w szczególności elektronicznych narzędzi dzielenia się wiedzą, doprowadziły do pewnej fragmentaryzacji (wyspowości) wysiłków modernizacyjnych w tym zakresie. Widoczne jest to, do pewnego stopnia, w opisanych poniżej przykładach wdrożonych mechanizmów uczenia się w podmiotach sektora publicznego wspólnoty autonomicznej Andaluzji.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Poniżej przedstawionych zostanie kilka innowacyjnych rozwiązań związanych z procesami organizacyjnego uczenia się podjętych przez administrację na terenie wspólnoty autonomicznej Andaluzji, które wpisują się w kontekst „fermentu" modernizacyjnego w sektorze publicznym Hiszpanii. Praktyki zostały wybrane ze względu na ich potencjalną użyteczność dla polskiej administracji znajdującej się w procesie przeobrażeń mających poprawić efektywność i zwiększyć integrację podmiotów administracyjnych. Mają one zarówno charakter techniczny jak i systemowy pozwalając na dobór odpowiedniego narzędzia w zależności od potrzeb organizacji i poziomu organizacyjnego na jakim przeprowadzane są zmiany.

2.1. System zarządzania wiedzą w *Andalucia Emprende*

Andalucia Emprende działa w formie agencji administracyjnej realizującej politykę Komisji ds. Gospodarki, Innowacji i Nauki, ale nie znajduje się bezpośrednio w jej strukturach. Daje to dużą niezależność i możliwość samodzielnego ustalania metod i szczegółowych celów działania.

W *Andalucia Emprende* stosowane są nowoczesne metody zarządzania, np. zarządzanie przez cele, co jest możliwe, gdyż cel działania agencji (tworzenie nowych przedsiębiorstw i utrzymywanie istniejących) pozostaje względnie łatwy do zmierzenia.

Ważniejsze wydaje się jednak to, że w organizacji funkcjonuje bardzo sprawnie działająca komórka ds. zarządzania wiedzą, która stanowi źródło nowych rozwiązań infrastrukturalnych oraz pełni funkcję moderatora przepływów informacyjnych w ramach agencji.

Od dziesięciu lat agencja *Andalucia Emprende* wdraża metody zarządzania wiedzą. Od początku jego istnienia departamentem ds. zarządzania wiedzą kieruje jedna osoba. Wypracował on własną misję (w odróżnieniu od misji całej organizacji), która polega na: umożliwieniu dostępu do **przydatnych informacji**, w **odpowiednim czasie**, **osobom które ich potrzebują**, z wykorzystaniem narzędzi technicznych[3].

Obecnie system zarządzania wiedzą działa na dwa sposoby. Jeden polega na wykorzystywaniu opracowanego algorytmu przepływu informacji w organizacji, z wykorzystaniem kompetencji komórki ds. zarządzania wiedzą (Zarządzanie Wiedzą 1.0 – *Knowledge Management* 1.0). Drugi obejmuje odpowiedni system informatyczny przypominający forum tematyczne, dzięki któremu pracownicy i współpracownicy organizacji mogą w sposób bezpośredni dzielić się zdobytą w praktyce wiedzą (Zarządzanie Wiedzą 2.0 – *Knowledge Management* 2.0).

Gdy szef departamentu zarządzania wiedzą rozpoczynał pracę, jego zadanie polegało na zbudowaniu systemu zarządzania wiedzą w organizacji od podstaw. Na początku e-mail stanowił podstawową metodę dzielenia się wiedzą. Kategoryzacja informacji była dokonywana na podstawie tematu wiadomości.

---

[3] Przede wszystkim informatycznych.

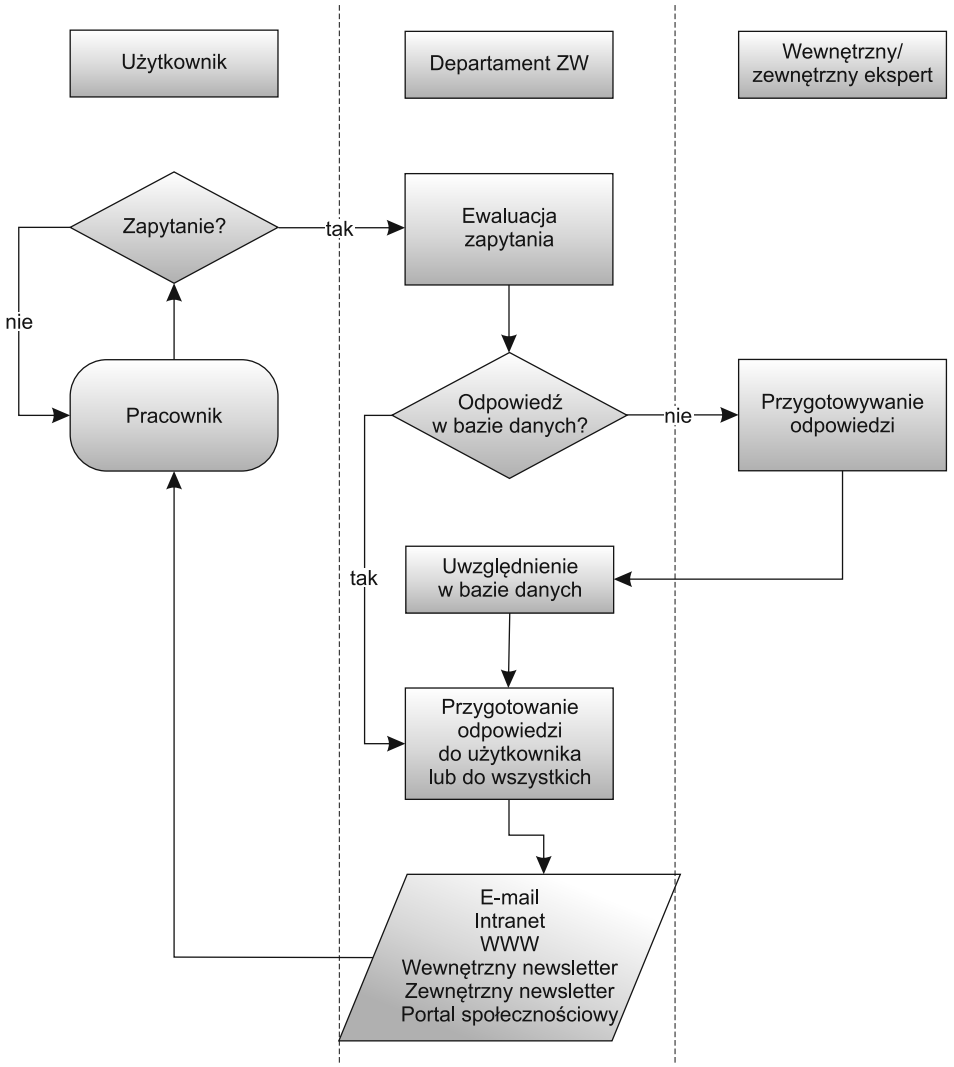
Potem system został rozbudowany. Powstała specjalna aplikacja w postaci formularza, dzięki któremu pracownicy mogli dzielić się informacjami lub zadawać pytania, czyli na bieżąco informować się i być informowanymi o swojej pracy. Powstał system motywacji w postaci niewielkiej premii za dzielenie się wiedzą. Jednak działały także innego rodzaju bodźce – na przykład prestiż. Centralną jednostką w ramach systemu był departament zarządzania wiedzą, przez który przechodziły wszystkie informacje oraz pytania, i który decydował o tym, gdzie je przekazać (czy do pracownika, czy do zewnętrznego eksperta, czy też samemu szukać odpowiedzi). Jak zostało zaznaczone powyżej, ten system nazywany jest w organizacji Zarządzaniem Wiedzą 1.0. Od początku chodziło w nim o to, by wiedza nieformalna zyskała wymiar formalny i została zapisana w „pamięci organizacyjnej". Pozwala to na zachowanie informacji, które w innym wypadku byłyby stracone dla organizacji – np. nt. działań filii z małej miejscowości.

Jak już wspomniano, system opiera się na wykorzystywaniu algorytmu w celu stworzenia i podtrzymywania odpowiednich kanałów przepływu wiedzy. Jest on intuicyjny i został przedstawiony na rycinie 1. Proces rozpoczyna się, gdy potrzeba informacyjna lub propozycja usprawnienia jest zgłaszana przez pracownika. Problem zostaje przejęty przez departament zarządzania wiedzą, który określa jego istotę i konieczne dla jego rozwiązania wymagania informacyjne. Początkowo sprawdza, czy podobna kwestia została zgłoszona we wcześniejszym czasie, na co pozwala rozbudowana baza danych dotychczasowych zapytań i inicjatyw. Jeśli odpowiedź nie znajduje się w bazie, podejmowana jest próba znalezienia odpowiedzi za pomocą czterech kategorii podmiotów:

- departamentu zarządzania wiedzą;
- pracowników organizacji zidentyfikowanych jako posiadających podobne doświadczenia;
- ekspertów zewnętrznych;
- kierownictwa agencji (szczególnie, jeśli jest to propozycja usprawnienia).

Rozwiązanie problemu trafia do bazy danych oraz, za pomocą zróżnicowanych metod komunikowania, do bezpośrednio zainteresowanego. W sytuacji kiedy nowy problem zgłoszony przez pracownika (np. „uwarunkowania działalności eksportowej do Polski") nie znajduje odpowiedzi za pośrednictwem algorytmu, zainteresowany zostaje poinformowany o fiasku poszukiwań i poproszony o próbę rozwiązania go na własną rękę i przekazanie pozyskanych w procesie informacji, w celu umieszczenia ich w organizacyjnej bazie danych.

System jest w dużym stopniu oparty na wypełnianiu przez departament zarządzania wiedzą kluczowej funkcji kanału informacji w ramach algorytmu. W tym systemie od jego sprawności zależy skuteczność całego procesu przekazywania i formalizacji wiedzy. Wobec występowania w tym miejscu potencjalnego wąskiego gardła, użytkownicy wyrażali chęć dzielenia się wiedzą w sposób bezpośredni. Nie chcieli korzystać z pośrednictwa departamentu. Powstało więc forum tematyczne, do którego dostęp mają wszyscy pracownicy organizacji. Mogą na nim zadać dowolne pytanie i podzielić się każdym problemem lub pomysłem (jak już wspomniano, w ramach organizacji system ten nosi nazwę Zarządzanie Wiedzą 2.0). Obecnie, na forum tym znajduje się już ponad 3 tys. wpisów.



Rycina 1. Algorytm procesu reakcji na problem pracownika

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów udostępnionych przez *Andalucia Emprende*.

Jego działy mają swoich zarządców społeczności, animatorów, którzy wspomagają i kontrolują funkcjonowanie uczestników forum. Ich zadaniem jest też zapewnienie, tak jak w systemie scentralizowanym, że żadne pytanie nie pozostanie bez odpowiedzi. Jeśli jednak tak się dzieje (czyli nikt nie potrafi rozwiązać danego problemu), pytanie zostaje przejęte przez departament zarządzania wiedzą, który stosuje tradycyjną praktykę (Zarządzanie Wiedzą 1.0). W ramach forum występuje szeroko spotykany w portalach internetowych bodziec, czyli system reputacji (nazywanej karmą), który

pozwala nagradzać aktywnych członków. Dodatkowo co tydzień departament wybiera do internetowego biuletynu najbardziej wartościowe informacje.

Agencja jest również silnie obecna w internetowych portalach społecznościowych: ma cztery różne profile na Facebooku (jeden centralny i trzy prowincjonalne), zarządzane przez różnych członków społeczności. Strony te wykorzystywane są też jako fora zdobywania wiedzy z zewnątrz organizacji. Agencja posługuje się także serwisem Youtube i tworzy profil LinkedIn.

Rozmówcy w organizacji zwracali uwagę na to, że w celu stworzenia i implementacji dobrze działającego systemu zarządzania wiedzą niezwykle ważne jest elastyczne przywództwo, które wspiera system, mogący generować niewygodne informacje (np. jakieś usprawnienie organizacyjne nie działa poprawnie, pracownicy są niezadowoleni z efektów zmiany zarządczej itp.). Ponadto elastyczność przywództwa musi polegać na tym, że jest ono w stanie zmieniać dotychczasowe działania na podstawie uzyskiwanych informacji. Podstawowa zasada tego rozwiązania polega na tym, by każdy pomysł pracowników spotkał się z odpowiedzią i wyjaśnieniem ze strony kierownictwa.

Oto przykład dobrego pomysłu, wykorzystanego dzięki zasadzie elastycznej responsywności kierownictwa – agencja oddawała stare komputery dla organizacji trzeciego sektora. Pracownik administracyjny wpadł na pomysł, by oklejać je kartkami zawierającymi informacje o tym, że pochodzą z *Andalucia Emprende*. Dzięki temu organizacja zyskała darmową reklamę.

Sztandarowy projekt *Andalucia Emprende*, który ewoluuje pod wpływem komentarzy użytkowników i pomysłów szeregowych pracowników, to gra symulacyjna mająca za zadanie wspierać postawy przedsiębiorcze wśród młodzieży licealnej. Początkowo była ona dostępna tylko w szkołach, które organizowały sesje jej poświęcone w określone dni. Zainteresowanie grą było na tyle duże, że ta forma dostępu okazała się niewystarczająca (młodzież chciała grać w domu, mieć możliwość zapisywania i przyspieszania akcji). W związku z tymi potrzebami jeden z pracowników wpadł na pomysł, by wprowadzić wersję facebookową. Pomysł się spodobał – oceniono potencjalne koszty i korzyści – i obecnie aplikacja jest dostępna na tym portalu społecznościowym.

Często pomysły pracowników terenowych są wdrażane pilotażowo w filiach agencji – jeśli się sprawdzą, podejmowana jest próba zastosowania ich w całej organizacji Niektóre rozwiązania – nieodpowiednie lub niemożliwe do wdrożenia w jednej filii, po decyzji kierownictwa są wdrażane od razu w całej organizacji.

Zalety opisywanego rozwiązania wynikają z jego prostej struktury oraz wsparcia kierownictwa. Dzięki zaangażowaniu w realizację podstawowego założenia systemu (jak wspomniano: żadna poruszona przez pracowników kwestia nie może pozostać bez odpowiedzi) funkcjonuje on sprawnie i odnosi sukcesy. Praktyka wydaje się przynosić duże korzyści pod względem usprawniania obiegu informacji w organizacji. Jest także narzędziem aktywizującym pracowników i potencjalnie uświadamiającym im pozytywną rolę dzielenia się wiedzą.

Wyzwaniem może być konieczność stworzenia w celu realizacji dość ambitnego przedsięwzięcia osobnej komórki zajmującej się wdrażaniem, usprawnianiem i ogól-

ną opieką nad systemem. Występuje też niemałe ryzyko, że praktyka nie będzie w wystarczającym stopniu wykorzystywana.

Zaprojektowany system Zarządzania Wiedzą 2.0 daje potencjalne możliwości pozyskiwania wiedzy od beneficjentów działań organizacji oraz zainteresowanych podmiotów zewnętrznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że w *Andalucia Emprende* nie zdecydowano się na krok w postaci otwarcia systemu na przyjmowanie impulsów zewnętrznych, z obawy przed nadmiarem niekonstruktywnej krytyki. Możliwości szerokiego wykorzystywania wiedzy otoczenia, w celu poprawy działania organizacji, pozostają więc niewykorzystane wobec niewystarczających bodźców płynących z wewnątrz systemu, powiązanych z często spotykaną w administracji publicznej filozofią unikania ryzyka (Nonaka, Takeuchi 2000, s. 196).

2.2. Andaluzyjskie repozytorium oprogramowania

Wspólnota autonomiczna Andaluzji podjęła w 2003 r. szereg inicjatyw mających na celu otwarcie administracyjnych systemów informatycznych na otoczenie zewnętrzne. Należy zwrócić uwagę, że jej administracja od lat wykorzystuje w swoim działaniu oprogramowanie Open Source (Linux Ubuntu), co stanowi dobrą podstawę dla wprowadzania w życie praktyk proliferacji oprogramowania, przy stosunkowo niskich kosztach. W ramach realizacji strategii społeczeństwa informacyjnego kompleksowemu programowi przyświecały trzy cele:

- zwiększenie dostępności obywateli do usług internetowych;
- ułatwienie dostępności usług publicznych przez Internet;
- stworzenie metod dzielenia się wytworzoną wiedzą (przede wszystkim, jeśli chodzi o aplikacje i programy komputerowe) w ramach administracji i poza nią.

Strategia rozwoju ma podobne cele do ogólnokrajowego programu *Avanza*. Jest jednak niezależną inicjatywą, co do pewnego stopnia ukazuje problemy z koordynacją programów tego typu w ramach zdecentralizowanego systemu administracyjnego.

Jeśli chodzi o, najbardziej interesujący z punktu widzenia praktyk zarządzania wiedzą, ostatni punkt strategii, to stanowił on podstawę dla stworzenia w 2005 r. repozytorium oprogramowania dostępnego dla administracji Andaluzji, innych jednostek administracyjnych oraz obywateli. W dalszej części znajduje się jego krótka charakterystyka.

Zasadniczo rozwiązanie polega na otwarciu specjalnej bazy oprogramowania, w której zainteresowane podmioty mogą umieszczać stworzone przez siebie aplikacje. Ma to na celu odblokowanie potencjału generowania przez wytworzoną wiedzę pozytywnych efektów zewnętrznych, poprzez stworzenie możliwości korzystania z programów przez inne organizacje i poprawy ich jakości, a w konsekwencji umożliwienia ich modyfikacji.

Repozytorium jest efektem rozporządzenia Rządu Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji z dnia 21 lutego 2005 r., nakazującego administracji publicznej udostępnienie wykorzystywanego oprogramowania. Samo repozytorium pojawiło się rok później, w lutym 2006 r. Głównym powodem jego powstania była promocja dzielenia się i wtórnego wykorzystywania oprogramowania w ramach administracji w celu

uniknięcia dublowania wysiłku i czerpania w sposób bardziej efektywny z dostępnych zasobów finansowych. Dzięki udostępnieniu miejsca wymiany ma ono stymulować przepływ *software'u* pomiędzy różnymi podmiotami administracyjnymi. Niektóre tworzą oprogramowanie, inne mogą dostosować je do swoich potrzeb, wprowadzać usprawnienia i ponownie udostępniać w repozytorium. Początkowo projekt przedstawiany był jako sposób na „uwolnienie" oprogramowania. Obecnie nacisk kładziony jest na wskazywanie korzyści wynikających z kooperacji w ramach repozytorium, ale wydaje się, że jest to trudniejsze przedsięwzięcie.

Oprócz poprawy efektywności działań administracji publicznej, celem repozytorium jest nadanie silnego impulsu rozwojowi regionalnego sektora technologii, ponieważ przedsiębiorstwa i inne jednostki sektora publicznego mają możliwość korzystania z tych samych aplikacji. Firmy, które tworzą oprogramowanie dla administracji, nie muszą inwestować czasu i środków finansowych w celu opracowania systemów już w jakiejś formie funkcjonujących, a jedynie dokonują modyfikacji dostępnych rozwiązań.

Do 2007 r. w repozytorium znalazły się 62 aplikacje dostępne dla wszystkich, 175 aplikacji dostępnych dla szeroko pojętej administracji publicznej oraz 11 zarezerwowanych dla jednostek administracji Andaluzji. Istotną kwestią związaną z założeniem repozytorium było wprowadzenie zasady udostępniania kodu źródłowego aplikacji, w celu umożliwienia modyfikacji przez innych użytkowników.

Ocena systemu jest pozytywna, jeśli chodzi o korzyści zarówno dla administracji, jak i biznesu. Użytkownicy zwracają uwagę na udogodnienie związane z ułatwieniem podziału dużych projektów rozwoju oprogramowania na mniejsze przedsięwzięcia, co ułatwia dostęp do tworzenia i usprawniania aplikacji dla małych firm. Dowodem na to jest fakt, że już w fazie konsultowania firmy programistyczne poparły pomysł. Do czynników sukcesu trzeba zaliczyć przede wszystkim przekonanie użytkowników o przydatności rozwiązania oraz braku barier natury prawnej dla jego stosowania. Mocne strony polegają na integracji oprogramowania (i potencjalnie innych informacji) w ramach administracji, uzyskaniu dzięki temu większej kompatybilności między narzędziami stosowanymi przez różne organizacje oraz na zmniejszeniu kosztów jego tworzenia i modyfikacji.

Należy zwrócić uwagę, że program napotkał w pewnym zakresie opór administracji, pomimo werbalnych zapewnień o wsparciu pomysłu wtórnego wykorzystywania i usprawniania oprogramowania, który zdaniem jednej z analiz (Gerloff 2007, s. 14) wynikał z dwóch różnych przyczyn:

- niewielkiej wiedzy o korzyściach (projekt był słabo promowany) – problem braku informacji;
- obaw przed wykazaniem błędów w tworzonym przez siebie oprogramowaniu – problem ryzyka utraty reputacji.

2.3. Praktyka zarządzania wiedzą w Andaluzyjskim Urzędzie Pracy (Departament Orientacji Zawodowej)

Departament działa od jedenastu lat i podlega zasadom bardziej liberalnym (odnoszącym się do większej autonomii i elastyczności) niż inne departamenty w instytucjach publicznych. Zdaniem pracowników dzieje się tak dlatego, że współpracuje on z organizacjami zewnętrznymi (samorządy, uczelnie, organizacje pozarządowe itd.). W związku z tym stworzony został niezależny system zarządzania wiedzą, który służy koordynacji przepływu informacji między pracownikami departamentu, na różnych szczeblach, oraz zewnętrznymi organizacjami zajmującymi się orientacją zawodową.

W strukturze andaluzyjskiego urzędu pracy istnieje jednostka ds. jakości i zarządzania wiedzą. Zajmuje ona w hierarchii tego urzędu miejsce powyżej departamentu ds. orientacji zawodowej. Od dziesięciu lat termin „zarządzanie wiedzą" jest w andaluzyjskim urzędzie pracy bardzo popularny.

Zasadę zarządzania wiedzą w organizacji można próbować opisać poprzez wskazanie trzech rodzajów metod zarządczych, czyli:

- praktyk zarządzania przez cele – polegających na podporządkowaniu działań członków organizacji ustalanym regularnie celom ilościowym i jakościowym;
- intensywnego wykorzystania Intranetu, w celu ujawniania wiedzy posiadanej przez pracowników oraz informowania o osobach mających odpowiednie kompetencje;
- zinstytucjonalizowanej formy corocznego konkursu najlepszych praktyk, które organizacja wdraża w swoim działaniu.

Koordynowana przez departament sieć *Andalucia orienta* to ponad 1000 specjalistów dysponujących bogatą wiedzą, doświadczeniem i umiejętnościami, którymi się dzielą, aby zapewnić efektywne działanie organizacji. Zarządzaniu wiedzą nadaje się znaczenie priorytetowe. Kluczowe jest bowiem to, aby wzajemnie wzbogacać wiedzę i doświadczenie, którym dysponują pracownicy, i upowszechniać najlepsze praktyki wśród osób pracujących w różnych miejscach.

W departamencie szeroko wykorzystywane są praktyki zarządzania przez cele, co pozwoliło na opracowanie szeregu wskaźników ilościowych i jakościowych. W przypadku biur lokalnych, udzielane są im subwencje i ustalane cele do osiągnięcia w ujęciu rocznym, np. liczba bezrobotnych, którzy powinni zostać obsłużeni, oraz liczba godzin, jaką przeciętnie należy poświęcić jednej osobie bezpośrednio i pośrednio. Specjaliści mają obowiązek rejestrować zdarzenia w Intranecie, a departament ds. orientacji na tej podstawie ocenia stopień osiągnięcia zadanych celów. Ponadto, co roku przeprowadzane są ankiety dotyczące satysfakcji ze świadczonych usług, skierowane do beneficjentów poszczególnych działań (bezrobotnych obsługiwanych w biurach lokalnych).

Ocena powiązana jest z doradztwem – wsparciem i kształceniem (doskonaleniem) ustawicznym. Na podstawie doświadczeń zbudowany został profil dobrego doradcy (osoby zajmującej się orientacją zawodową), który zawiera wiele cech niezbędnych do dobrego wykonywania pracy (np. poszukiwanie i przetwarzanie informacji, zdolności analityczne, kompetencje personalne, praca grupowa, orientacja na klienta, nastawienie na rozwój). W każdej prowincji jest osoba, która zajmuje się oceną pracowników

pod kątem pożądanych cech. Z pracownikami, w celu wsparcia ich rozwoju przeprowadza się dwa wywiady rocznie, co sześć miesięcy, podczas których bada się te cechy i ustala plan pracy na najbliższy czas.

Jak zauważono powyżej, organizacja posiada platformę – Intranet, która pełni wiele funkcji. Po pierwsze, służy do rejestracji każdego spotkania z klientem (osobą poszukującą pracy). Jest to pomocne w ocenie osiągania wyznaczonych celów. Jest także narzędziem zarządzania informacjami. Dostęp do całego obszaru Intranetu ma zespół w centrali oraz koordynatorzy z oddziałów regionalnych. Pozostali pracownicy mogą dotrzeć do istotnych dla nich zasobów. Intranet wykorzystuje się jako miejsce publikowania ważnych informacji. Istnieje także strona, na której pracownicy zamieszczają informacje oraz komunikują się z innymi i szukają porad. Można m.in. tworzyć fora i wysyłać prywatne wiadomości. Zgodnie ze słowami pracowników jest to bardzo przydatne, ponieważ orientacja zawodowa ma charakter pracy złożonej, obejmującej bardzo zróżnicowane potrzeby beneficjentów, które, w celu zaspokojenia, wymagają skoordynowanej pracy wielu osób.

System biur pośrednictwa pracy połączony jest za pomocą Intranetu. Dane osób bezrobotnych są rejestrowane w systemie. Dotyczą one zarówno podstawowych informacji personalnych, jak i wykształcenia, doświadczenie zawodowego itd. Osoby wysyłane do biur orientacji zawodowej podają tylko numer dowodu i w Intranecie wyświetlane są wszystkie dane, które dotychczas zebrano na ich temat. Następnie pracownicy wpisują te, które dotyczą orientacji zawodowej danej osoby (za jej zgodą). Informacje na temat klientów nie są dostępne dla wszystkich, jedynie dla pracownika/pracowników, którzy zajmują się konkretną osobą. Jeżeli pracownik przejmuje klienta innego pracownika, otrzymuje także informacje, kto go obsługiwał, ile poświęcono mu godzin pracy oraz czy uczestniczył w sesjach indywidualnych, czy grupowych.

Jednym z elementów zbierania wiedzy od pracowników operacyjnych jest konkurs najlepszych praktyk, organizowany co roku wśród specjalistów ds. orientacji. W konkursie mogą oni brać udział indywidualnie lub w grupach; często poprzez kooperację osiągają lepsze wyniki. Przedstawiają rozwiązania, które zastosowali w codziennej pracy i które przyniosły dobre rezultaty. Najlepsze zwycięskie praktyki są upowszechniane wśród wszystkich specjalistów na seminariach, po to, by mogli je poznać i wdrażać w swoich biurach. Ogłoszenie zwycięzcy następuje na ceremonii organizowanej w Sewilli. Nagrodą w konkursie jest publikacja jej opisu w biuletynie. Autor nie dostaje jednak z tego tytułu gratyfikacji finansowej. Biuro, w którym pracuje nagrodzony specjalista, otrzymuje specjalny obraz/statuetkę, każdego roku inną. Nagrodą jest przede wszystkim uznanie i prestiż zawodowy. Rozmówcy w departamencie zwracali uwagę na fakt, że pracownicy bardzo chętnie uczestniczą w tym współzawodnictwie.

Pracownicy departamentu wskazywali na dwie podstawowe kwestie stanowiące warunki efektywnego systemu zarządzania wiedzą oraz jednocześnie na elementy, które ma on wspierać. Jest to, po pierwsze, motywacja osób, które tworzą organizację, bez względu na rodzaj prowadzonej przez nią działalności. Najważniejsze pozostaje to, by pracownicy rozumieli ten proces i jego znaczenie. W przeciwnym razie nawet najlepiej zaprojektowany system nie będzie skutecznie funkcjonować. Należy

dostosować rozwiązania do potrzeb uczestników systemu i zachęcić ich do współpracy. Trzeba ich także odpowiednio motywować, ponieważ dzielenie się wiedzą za pomocą systemu związane jest z pewnym wysiłkiem. Pracownicy powinni czuć się solidarni, a nie kierować się zasadą wzajemności. Jedną z przyczyn organizowania konkursu najlepszych praktyk jest właśnie generowanie odpowiedniej motywacji.

Drugim ważnym elementem jest komunikacja. Należy ją rozumieć zarówno jako warunek skutecznego zarządzania wiedzą (komunikacja wdrażanych rozwiązań), jak i podstawowy element systemu. Do mocnych stron praktyki trzeba zaliczyć jej niskie koszty oraz dodatkowy potencjał dotyczący zwiększenia morale pracowników. Jednak źle przygotowana kampania może spowodować, że uznają oni rozwiązanie za infantylne i nie będą chcieli w nim partycypować, co jest w stanie podkopać autorytet kierownictwa.

2.4. *Gender Mainstreaming* w procesie budżetowym – przykład Andaluzyjskiego Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej

Wspólnota Autonomiczna Andaluzji dysponuje największym budżetem spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym w Hiszpanii. Centralną rolę w tym podstawowym aspekcie działania administracji odgrywa Andaluzyjskie Ministerstwo Finansów i Administracji Publicznej.

Jak wskazywał jeden z przedstawicieli organizacji sektora pozarządowego: „Uwarunkowane zewnętrznie wzmocnienie roli finansów, jako głównego wehikułu czy też pryzmatu działań politycznych, wymaga od polityków uświadomienia sobie, że kwestie ważne dla nich, rozumiane horyzontalnie, należy próbować implementować przez podmioty bezpośrednio związane z finansami – w naszym wypadku jest to Ministerstwo Finansów i Administracji”[4]

Ministerstwo to jest zatem centrum podejmowania decyzji dotyczących zarówno substancjalnych celów działań obieranych przez podmioty publiczne, jak i procesów dążących do poprawy efektywności ich działania. Jednym z przejawów uświadomienia sobie przez władze Andaluzji głównej roli budżetu w określaniu nowych celów jest realizacja opisywanego poniżej programu G+.

Projekt G+ opiera się na metodologii zaprojektowanej z myślą o skoncentrowaniu wysiłków w ramach procedury budżetowej, by móc doprowadzić do większej równości płci. Składa się na niego pięć celów:

1. Implementacja systemu zarządzania zmianą kultury organizacyjnej, w celu uświadomienia sobie wagi równości płci.
2. Zdefiniowanie zestawu narzędzi identyfikacji i oceny przeszkód w uzyskaniu równości płci na poziomie poszczególnych kategorii wydatków budżetowych.
3. Rozwój prostych i łatwo aplikowalnych strategii oceny wpływu programów budżetowych na równość płci.
4. Wykorzystanie metod partycypacyjnych w celu identyfikacji najważniejszych programów budżetowych z punktu widzenia podstawowego celu projektu.

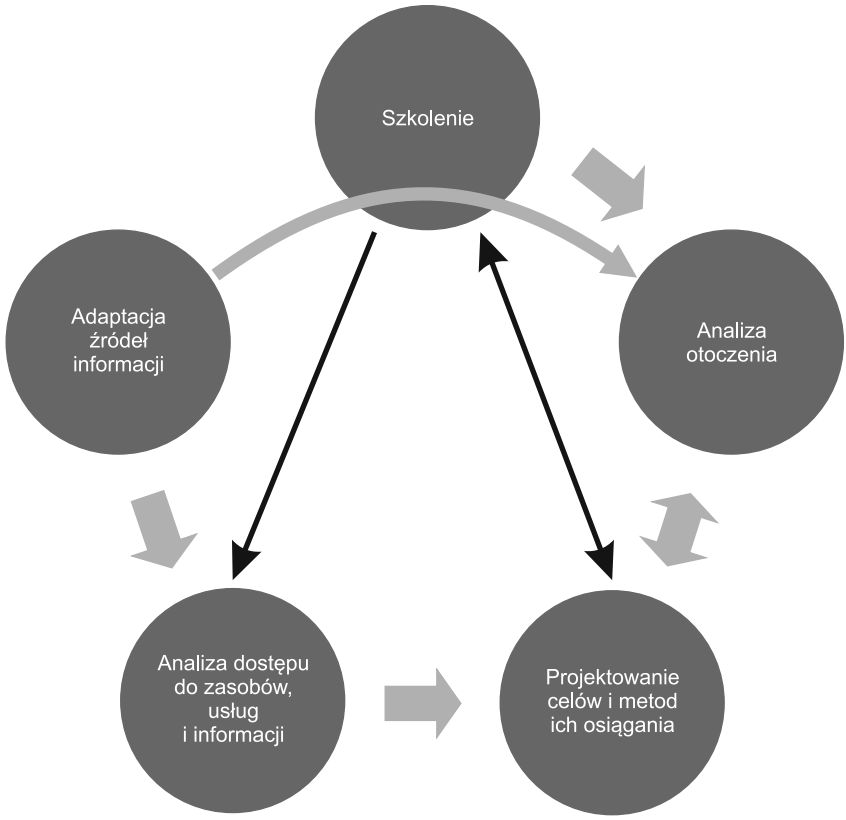
[4] Źródło: Wywiady MUS – Sewilla 2011.

5. Zaprojektowanie efektywnej metodologii uwzględniania kwestii równości płci w codziennej działalności organizacji.

Jest to w istocie program horyzontalny, który z punktu widzenia organizacji ma za zadanie wzmacniać procesy uczenia się odnoszące się do określonego obszaru działań podejmowanych przez administrację publiczną Andaluzji.

Kwestia równości płci (sama w sobie oczywiście istotna), stanowi kanwę, na której budowane są instrumenty samooceny i modyfikacji działań organizacji. Ten procesowo-zarządczy aspekt wydaje się najbardziej obiecujący z punktu widzenia celów działań na rzecz wsparcia organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji. Opisywany program kładzie nacisk na kwestie związane z opracowywaniem celów i wskaźników działań oraz metod posiłkowania się opiniami interesariuszy zewnętrznych przy podejmowaniu decyzji.

Z myślą o osiągnięciu celu promowania równości płci opracowany został proces mający za zadanie wspomagać organizację w samoocenie i zmianie działań. Zaprezentowany on został na rycinie 2.



Rycina 2. Pięć obszarów strategicznych programu G+

Źródło: http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/planif_presup/genero/publicaciones/Proyecto_Gm_v_2009_English.pdf.

Pięć przedstawionych kategorii działań, ma prowadzić do wytworzenia w organizacji odpowiedniej kultury pozwalającej na „automatyczne" dostosowywanie się do warunków i otrzymywanych informacji. Automatyzm nie oznacza bezmyślności, dlatego jednym z elementów procesu jest adaptacja źródeł informacji pod kątem potrzeb organizacyjnych. Duże znaczenie przywiązuje się do szkoleń, które pozwalają z jednej strony uzyskiwać przez pracowników i zarządzających wiedzę na temat dostępnych narzędzi, z drugiej zaś – stwarzają możliwość samodzielnej modyfikacji procedur.

Należy zwrócić uwagę, że program, wdrażany od 2007 r., jest konsekwentnie pozytywnie oceniany przez pracowników administracji Andaluzji. W 2011 r. uzyskał pozytywną ocenę 74% ankietowanych menadżerów.

Abstrahując od konkretnego celu programu, G+ stwarza bez wątpienia możliwości wystąpienia sprzężenia zwrotnego między substancjalnym a proceduralnym aspektem działań organizacji. Należy wskazać na potencjalne korzyści dla procesu uczenia się, wynikające z prób implementowania horyzontalnie zorientowanego programu. Można powiedzieć, że generują one swego rodzaju efekty zewnętrzne, wspomagane przez poziomą integrację organizacji wdrażającej. Wydaje się jednak, że konieczne jest wydzielenie wyspecjalizowanej komórki, która strukturyzuje i koordynuje działania niezbędne do osiągnięcia założonych celów programu. Oczywiście potencjalne korzyści w postaci opisywanych efektów zewnętrznych wystąpić mogą tylko w warunkach powiązania ich z nowym, często kosztownym programem (budżet projektu G+ na lata 2010–2011 to 1 mln euro). Podstawową barierę dla implementacji praktyki stanowią więc koszty i powiązana z jej systemowym charakterem złożoność.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Jak zwracali uwagę eksperci zajmujący się praktykami zarządzania w administracji publicznej, instrumentalnie traktowane zarządzanie wiedzą oferuje ważny zestaw narzędzi mający na celu poprawę jakości działania organizacji. Jednak kładli nacisk na fakt, że powiązane zostało ono w administracji z pewną jednoznaczną filozofią – filozofią efektywności. Podzielali zdanie, że wynika ona z dwóch przesłanek – przekonania ludzi, iż polityka jako taka (rozumiana jako dokonywanie wyborów społecznych) jest „brudna" i że efektywność rozumiana finansowo to jeden z głównych celów działania rządu. ZW jako narzędzie może być stosowane w różnych kontekstach, ale właśnie w takim jest wykorzystywane w dzisiejszej administracji publicznej w Hiszpanii.

Po to, by przeprowadzić szeroko zakrojoną zmianę, potrzebny jest wyraźny lider, który będzie ją wspierał od początku do momentu, w którym wkomponuje się ona w kulturę pracy organizacji. Z czymś takim mamy do czynienia np. w przypadku programu oceny wpływu budżetu na równouprawnienie płci. To pokazuje też, jak pewne horyzontalne pomysły, niezwiązane bezpośrednio z praktykami zarządzania organizacją, pozwalają, czy też wymuszają, stosowanie nowoczesnych instrumentów zarządczych. Także w tym wypadku należy stosować narzędzia zarządzania wiedzą, po to by koordynować działania związane z kwestią płci w całym procesie budżetowym.

Rozwój zarządzania wiedzą jest również powiązany z procesami wdrażania nowego zarządzania publicznego w hiszpańskiej administracji, a przede wszystkim z faktem stosowania standaryzowanych wskaźników pomiaru stopnia osiągania celów publicznych. Pozwala to na ilościową ocenę jakości działań publicznych.

Z punktu widzenia wewnątrzorganizacyjnego, aby pozwolić sobie na eksperymenty z wprowadzaniem nowych metod zarządzania, potrzebna jest pewna niezależność organizacji. Quasi-publiczne agencje nadają się do tego celu znakomicie. Jest to element, który przesądza o większej skuteczności metod zarządzania wiedzą, w układzie organizacyjnym wywodzącym się z filozofii nowego zarządzania publicznego.

Jak już zostało powiedziane, ważnym elementem dobrego zarządzania sprawami publicznymi, bardzo przydatnym dla organizacji z punktu widzenia uczenia się, jest partycypacja. Niestety, organizacje hiszpańskiej administracji nie są do tego dobrze przygotowane, aczkolwiek można dostrzec poprawę sytuacji w tym zakresie. Narzędzia współzarządzania publicznego są sukcesywnie wdrażane w sferze publicznej. Istotne wydaje się umożliwienie interesariuszom udziału nie tylko w procesie budowania instrumentarium z nimi skojarzonego, lecz i zaangażowania na etapie ustanawiania celów strategicznych, których osiągnięciu mają one służyć.

Rozmowy z praktykami wskazują na dwa podstawowe elementy wspomagające skuteczne wdrażanie metod organizacyjnego uczenia się. Jest to, wspomniane już, zaangażowanie lidera, którego wsparcie stanowi podstawowy warunek konstytuujący proces stopniowego wprowadzania zmian w codzienne życie organizacji. Po drugie, istotne według nich jest wspieranie motywacji użytkowników systemu za pomocą twardych[5], ale (być może w związku z procesem racjonalizacji finansów publicznych) również miękkich[6] bodźców organizacyjnych.

Wreszcie po trzecie, wydaje się, że niebagatelną rolę odgrywa struktura organizacyjna badanych podmiotów, które dysponowały wyspecjalizowaną jednostką ds. zarządzania wiedzą, stanowiącą źródło usprawnień w tym zakresie, a będącą gwarantem trwałości systemu i jednocześnie znajdującą się wysoko w hierarchii organizacji.

Biorąc pod uwagę warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji z punktu widzenia wdrażania reform odnoszących się do filozofii zarządzania przez cele, lokalni eksperci wskazywali na fakt ciągłego niedostatku „wskaźników procesowych". Miałyby one na celu wskazywanie, na ile w procesie decydowania i egzekwowania polityki uczestniczą różnorodne podmioty, które mogą pomóc w lepszym formułowaniu i w realizacji postulatów politycznych. Z drugiej strony, ich inkluzja może zmniejszyć ryzyko rozwarstwiania społecznego i marginalizacji pewnych grup. Ważne, choć z tego punktu widzenia mało użyteczne, jest też uświadomienie sobie samoistnej (uwarunkowanej aksjologicznie) wartości partycypacji. Andaluzja i Hiszpania w ogóle, jako państwo o wykształconym reżimie neokorporacyjnym, jest pod tym względem dobrze przygotowana do wykorzystywania narzędzi zarządzania wiedzą w procesach współzarządzania publicznego. Jednak do pewnego stopnia ciągle można zauważyć instrumentalne traktowanie partycypacji przez władze publiczne.

[5] Obejmujących przede wszystkim motywacje natury finansowej.

[6] Rozumianych jako pozapłacowe systemy motywacyjne.

Wykorzystywana jest ona przede wszystkim do zdobycia specjalistycznej wiedzy oraz gdy pojawiają się obawy o zmniejszenie poziomu legitymizacji władz politycznych.

Zarządzanie wiedzą w rozumieniu systemowym bywa stosowane w administracji Andaluzji, jednak praktyki tego typu mają charakter wyspowy, a nie powszechny. Nadal zbyt mało występuje procesów uczenia się międzyorganizacyjnego czy też nawet metaorganizacyjnego, gdzie administracja centralna implementuje dobre praktyki organizacji lokalnych, w celu ich upowszechnienia. Aby działo się tak częściej niż obecnie, konieczna jest albo presja płynąca z otoczenia organizacji (np. naciski organizacji międzynarodowych), albo determinacja kierownictwa organizacji poparta potencjałem jej pracowników. Sytuacja optymalna polegałaby na współwystępowaniu tych czynników.

Niedostatki w tym zakresie można próbować wiązać ze stosowaniem instrumentów nowego zarządzania publicznego – dobrego dla zarządzania wiedzą na poziomie organizacyjnym, ze względu na wspieranie niezależności podmiotów, jednak mającego tendencję do tworzenia systemu sfragmentaryzowanego, w którym trudno jest wdrażać szeroko zakrojone reformy procesu zarządzania. Trudność ta wydaje się wzmacniana przez bardzo zdecentralizowany system administracji publicznej i powiązaną z tym faktem niezdolność hiszpańskiego centrum politycznego do wymuszania reform odnoszących się do całości sektora publicznego.

3.2. Wnioski dla polskiej administracji

Z punktu widzenia polskiej administracji centralnej ważnych wydaje się być kilka elementów charakteryzujących specyfikę działania sektora publicznego Wspólnoty Autonomicznej Andaluzji w kontekście procesów organizacyjnego uczenia się. Przede wszystkim, wielokrotnie przytaczana kwestia orientacji prorynkowej w ramach paradygmatu nowego zarządzania publicznego zdaje się mieć pozytywne konsekwencje, jeśli chodzi o zarządzanie wiedzą na poziomie wewnątrzorganizacyjnym (przy wszystkich zastrzeżeniach odnoszących się do fragmentaryzacji strukturalnej i procesowej administracji w Hiszpanii).

Należy jednak zwrócić uwagę na problemy, jakie pojawiają się w efekcie nadmiernego skupienia się na instrumentach Nowego Zarządzania Publicznego. W szczególności zagrożenia niesie zarządzanie przez cele, na co zwrócił uwagę jeden z przedstawicieli organizacji sektora pozarządowego współpracującej z *Andalucia Emprende*: „istnieje problem związany z nowym zarządzaniem publicznym, czy też z proponowanymi przez nie rozwiązaniami ilościowymi, który polega na tym, że sprawia ono trudności z dostrzeganiu wartości zmian jakościowych (np. zmiany celu, czy też sposobu realizacji tego celu). Wynika to z faktu, że niejednokrotnie wskaźniki nie mierzą stopnia realizacji celu organizacji (np. promowanie przedsiębiorczości, poprawianie stanu gospodarki), ale pewne produkty pośrednie (np. liczbę utworzonych firm). Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia w *Andalucia Emprende*, która na początku promowała firmy jednoosobowe, a później skupiła się na spółkach, które trudniej utworzyć, i które wymagają wydatkowania większych środków. Wskaźnik generowania

nowych firm spadł, ponieważ nie brał pod uwagę innych korzyści, które wynikają z tworzenia spółek"[7]

Kolejnym elementem wyróżniającym obecną sytuację hiszpańskiej (i andaluzyjskiej) administracji publicznej jest próba przenoszenia w debacie publicznej, ale także w praktyce organizacyjnej, nacisku na wzmacnianie procesów współzarządzania publicznego z uwzględnieniem intensywnej partycypacji obywateli oraz innych jednostek publicznych. Zmiana ta jest także obiecująca ze względu na możliwość wzmocnienia procesów związanych z recepcją impulsów płynących z zewnątrz organizacji w formie sprzężenia zwrotnego (*feedback*).

Dwa opisane procesy występujące na poziomie ogólnosystemowym prowadzą do pojawiania się konkretnych rozwiązań na poziomie organizacji publicznych. Obejmują one także opisane w tym raporcie przykłady rozwiązań wspierających organizacyjne uczenie się, które mają potencjał do wykorzystania w warunkach polskich. Wnioski odnoszące się do praktyki polskiego sektora publicznego, przy zastrzeżeniu wynikającym z innej filozofii i z nieco innego przedmiotu działań regionalnej administracji hiszpańskiej, wskazują na:

- występowanie korzystnego rezultatu dobrze zaprojektowanych wskaźników efektywności dla wiedzy organizacji dot. swoich działań i otoczenia;
- pozytywne konsekwencje przedmiotowego traktowania działań, w tym wydatków publicznych, dla łatwej identyfikacji realizowanych przez nią celów;
- potencjalne korzyści z rozwiązań technicznych wspomagających i ułatwiających międzyorganizacyjne procesy dzielenia się wiedzą;
- duże znaczenie odpowiednio zaprojektowanych systemów bodźców motywujących pracowników w połączeniu z zaangażowaniem kierownictwa w procesy zarządzania wiedzą;
- potencjalnie korzystne efekty otwarcia systemu przepływu informacji w ramach organizacji na bezpośrednie impulsy płynące z otoczenia (otwarcie forum społeczności praktyków na dostęp podmiotów niezależnych, otwarcie repozytorium wiedzy/oprogramowania);
- pozytywne, z punktu widzenia strukturyzacji i koordynacji procesów organizacyjnego uczenia się, konsekwencje powołania wyspecjalizowanej jednostki ds. zarządzania wiedzą. Dodatkowa wartość tego kroku dotyczy pojawienia się w strukturze organizacyjnej podmiotu, którego istnienie i przetrwanie jest zależne od efektywności tychże procesów.

Bibliografia

Bankowicz M. (1999). *Fenomen demokracji*. Kraków: PiT.

Bossi A. (2003). *La Medición del Capital Intelectual en el Sector Público*, PhD research. Zaragoza: University of Zaragoza.

Bueno E. i in. (2004). *La Administración Pública Como Agente del Conocimiento en la Sociedad de la Información. Sistema de Gestión y Desarrollo del Capital Intelectual*, Proyecto SICAP. Madrid: Centro de Investigacio´n sobre la Sociedad del Conocimiento (CIC).

[7] Źródło: Wywiady MUS – Sewilla 2011

Caba C., Sierra M. (2001). „Incorporación de un estado sobre el capital intelectual en los organismos públicos", *Actualidad Financiera*, nr 175.
García M. (2001). *La Información Contable de los Activos Intangibles*, PhD research. Madrid: Universidad San Pablo Ceu.
Gerloff K. (2007). *Making Public Administration's Software Public: The Andalusian Software Repository*, United Nations University, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/studies/andalusia-floss-1-pdf [dostęp: 07.03.2012].
Hardt Ł., de Jong M. (2011). *Improving the Quality of Governance in Poland Through Performance Based Budgeting*. Warszawa: Program Sprawne Państwo Ernst&Young
Muńoz-Cańavate A., Hípola P. (2011). „Electronic administration in Spain: From its beginnings to the present", *Government Information Quarterly*, nr 28.
Nonaka I., Takeuchi H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji*, tłum. E. Nalewajko. Warszawa: Poltext.
OECD (2010). *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain's Plan Avanza*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en [dostęp: 07.03.2012].
Ramírez Y. (2010). „Intellectual capital models in Spanish public sector", *Journal of Intellectual Capital,* nr 2(11).
Subirats J. (1990). *Modernizing the Spanish Public Administration or Reform in Disguise*. Working Paper nr 20. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
Villoria M. (2000). *The Modernization of Spanish Public Administration: The Role of Bureaucracy*. Paper presented at the IPSA World Congress 2000, Quebec. RC 32 Public Policy Panel.

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Andalucia Emprende – w ramach Ministerstwa Gospodarki, Nauki i Innowacji
- Departament ds. orientacji zawodowej Andaluzyjskiego Urzędu Pracy – w ramach Ministerstwa Pracy
- Jednostka ds. wdrażania programu G+ – w ramach Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej
- Wydział Ekonomii Uniwersytetu w Sewilli

Doświadczenia administracji w Holandii

Karol Olejniczak

1. Specyfika holenderskiej administracji publicznej w kontekście zarządzania wiedzą

Królestwo Niderlandów jest monarchią konstytucyjną z dwuizbowym parlamentem. Jego obszar obejmuje Holandię oraz jej sześć terytoriów zamorskich na Karaibach. W kontekście rozważań nad zarządzaniem wiedzą i organizacyjnym uczeniem się warto zwrócić uwagę na cztery kwestie praktyki zarządzania publicznego w Holandii. Dwie z nich dotyczą charakterystyki systemu decyzyjnego, natomiast kolejne dwie odnoszą się do specyficznych uwarunkowań i dynamiki reform niderlandzkiej administracji publicznej.

Kwestią pierwszą, na którą warto zwrócić uwagę, jest konsensualny i korporacyjny system podejmowania decyzji w politykach publicznych (Lijphart 1999)[1]. Deliberacja, konsultacje, poszukiwanie kompromisu i konsensu są głęboko zakorzenione w holenderskiej kulturze politycznej. W praktyce oznacza to, że decyzje poddawane zostają wieloaspektowej dyskusji. A to z kolei oznacza konieczność argumentowania stanowisk, uwzględniania perspektyw innych interesariuszy i odwoływania się do faktów, w tym do wyników badań. Czyli stwarza popyt na wiedzę. Takie podejście ma też wpływ na struktury. Praktycznie każdy z departamentów ministerstwa otoczony jest kręgiem ciał doradczych i konsultacyjnych. W wyniku ostatnich trzech wyborów (lata 2003, 2006, 2010) do parlamentu zostały wprowadzone radykalne i populistyczne ugrupowania, mocno dzieląc scenę polityczną Holandii. Sprawia to, że budowanie koalicji rządowej, a nawet kompromisów wokół decyzji na temat działań publicznych, jest obecnie dużo trudniejsze. Ma to też negatywne przełożenie na wdrażanie krajowych programów i polityk (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 291). Mimo tych zakłóceń budowanie konsensu jest wciąż powszechną praktyką holenderskich polityków i administracji. Tamtejsze ministerstwa pozostają zaś stosunkowo otwartymi organizacjami – wchodzącymi w wiele interakcji z badaczami, naukowcami, konsultantami.

Sieć interakcji holenderskich ministerstw prowadzi nas do kwestii drugiej – wysokiej pozycji i aktywnej roli środowiska akademickiego w planowaniu polityk

[1] W polskiej literaturze politologicznej termin jest tłumaczony również jako „korporacjonizm" albo „korporatywizm". W tym rozdziale, w odniesieniu do systemu holenderskiego chodzi w zasadzie o neokorporatywizm rozumiany jako włączenie grup interesu do systemu politycznego, w proces decyzyjny – głównie legislatywę – w formie quasi-publicznych organów, np. komisji trójstronnych etc.

publicznych. Holandia dysponuje relatywnie najliczniejszą wspólnotą badaczy administracji publicznej w Europie Zachodniej. Wpływ akademików jest wyraźnie dostrzegalny choćby w fakcie, że holenderska administracja publiczna w dobie mody na Nowe Zarządzanie Publiczne nie zachłysnęła się pomysłami prywatyzacji i bezrefleksyjnym kopiowaniem rozwiązań z biznesu. Krajowe środowisko akademickie doradzało rządowi w reformach, umiejętnie wybierając i adaptując wartościowe praktyki nowego paradygmatu. Ma ono też świadomość istnienia różnych rodzajów wiedzy oraz rozmaitych uwarunkowań decydujących o tematach zamawianych ekspertyz. Zarówno po stronie uniwersytetów, jak i ministerstw pojawia się rozróżnienie między *need to know* a *nice to know*, czyli między tym, co jest ciekawe, ale nie jest niezbędne do rozwiązania sprawy, a tym, co trzeba wiedzieć, by – w domyśle – podjąć decyzję) (Gaaff, Butter 2012). To rozróżnienie pozwala skoncentrować uwagę na kluczowych potrzebach informacyjnych, ukierunkować zamawianie wiedzy i ekspertyz przez administrację publiczną, a także uprościć system wskaźników informujących o rzeczywistych efektach polityk publicznych.

Dwie kolejne kwestie ważne dla zarządzania wiedzą dotyczą kierunku i zakresu reform modernizacyjnych holenderskiej administracji publicznej. Spójrzmy najpierw na specyficzną genezę i mechanizm reform. W Holandii widać wyraźne inspiracje anglosaskim podejściem do administracji, które jest mniej legalistyczne i proceduralne, a bardziej zorientowane na cele (czyli odmienne niż we Francji czy Niemczech). Wpływ tamtejszej literatury i anglosaskich pomysłów jest bardzo silny. Podobnie jak w innych krajach OECD, fala reform lat osiemdziesiątych, postulujących racjonalizację sektora publicznego, była wynikiem kryzysu. Jednak propozycji cięć i oszczędności nie łączono z negatywną retoryką na temat biurokracji i sektora publicznego *per se*, jak to było w przypadku Wielkiej Brytanii czy Stanów Zjednoczonych (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 291). Zawód urzędnika publicznego cieszył się w Holandii i wciąż cieszy wysokim poważaniem oraz zaufaniem wśród obywateli. Taka atmosfera była jednym z czynników, który pozwolił uniknąć nadmiernie radykalnych rozwiązań w postaci całkowitej prywatyzacji, decentralizacji i deregulacji wdrażania działań publicznych (a więc rozwiązań, które dziesięć lat później odbiły się negatywnymi konsekwencjami w Nowej Zelandii czy Wielkiej Brytanii).

Co jeszcze ciekawsze, w odróżnieniu od innych krajów OECD, w Holandii impuls do kolejnych reform nowego zarządzania publicznego w latach dziewięćdziesiątych dał nie kryzys, lecz… nadwyżka budżetowa. W czasie prosperity to parlament podjął decyzję, że skoro Holandia ma nadwyżkę budżetową, to nastąpił odpowiedni moment, by zacząć reformować system pod kątem jeszcze wyższej skuteczności działań publicznych.

Na uwagę zasługuje sam mechanizm wprowadzania reform i nowych rozwiązań na przestrzeni lat. Dobrze opisują go Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (tamże, s. 292). Pierwszym etapem jest zwykle powołanie specjalnej komisji. W jej skład wchodzą politycy zasiadający w rządzie, parlamentarzyści, akademicy, konsultanci, w tym przedstawiciele np. OECD i główni interesariusze. W drugim etapie Komisja przygotowuje raport będący materiałem do debaty w parlamencie i na forum rządu. W jej ramach wypracowywany jest konsens na temat zakresu wdrożeń nowych rozwiązań.

Po trzecim etapie – wdrożeniach – następuje cykl badań ewaluacyjnych, których wyniki wskazują korekty przyjętego rozwiązania. Ten sposób działania ma fundamentalne znaczenie dla organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą. W cykl reform wkomponowana jest refleksja oparta na faktach, prowadząca do inkrementalnej zmiany. Warto podkreślić tę specyfikę, szczególnie w zderzeniu z polską praktyką, gdzie każda reforma jest zwykle radykalną zmianą systemową, doraźną i praktycznie nigdy niemającą kontynuacji w stopniowych udoskonaleniach.

Ostatnią kwestią wartą przywołania w kontekście zarządzania wiedzą jest kierunek działań reformatorskich. Holandia dość konsekwentnie próbuje budować racjonalne zarządzanie zorientowane na wyniki (*performance management*) zarówno w wymiarze struktur, jak i procesów. Od lat siedemdziesiątych konsekwentnie rozwijano analizy polityk publicznych (wyrastające jeszcze z silnej tradycji planowania) i budżetowanie zadaniowe. Z tymi działaniami szły w parze reformy struktur rządowych – stworzenie sieci semi-autonomicznych organizacji publicznych dostarczających usługi (tzw. ZBO) w latach osiemdziesiątych, uzupełnione o agencje ministerialne w latach dziewięćdziesiątych. Konsekwentnie budowane są procesy analizy wskaźników wyników i ewaluacji. Natomiast w samej debacie publicznej i procedurach audytu wprowadzana jest nowa filozofia rozliczalności (tamże, s. 294). Opiera się ona na trzech filarach. Pierwszym jest skoncentrowanie się na ocenie (w tym w ramach parlamentarnej dyskusji) faktycznych efektów polityk publicznych (Van der Knaap 2000). Holenderski parlament rzeczywiście dyskutuje na ten temat. Co więcej, jest bardzo konsekwentny w rozliczaniu ministrów z ich planów politycznych. Na początku swej działalności każdy z ministrów przedstawia plan zadań, które zamierza zrealizować. Rokrocznie zdaje przed parlamentem relację z postępów w tym zakresie, koncentrując się na celach strategicznych, które wyznaczył swojemu resortowi. Debata toczy się w oparciu o wyniki badań – głównie niezależnych ewaluacji. Drugim filarem jest zasada „zastosuj się lub wyjaśnij" (*comply or explain*) dająca instytucjom pewną elastyczność. Nie muszą one ściśle trzymać się wytycznych, dopóki są w stanie podać przekonujące argumenty uzasadniające obrane stanowisko. Filarem trzecim jest zaufanie w relacjach między instytucjami sektora publicznego – a więc założenie, że działają one racjonalnie i na rzecz obywateli (tamże, s. 292). Wszystkie te inicjatywy są ważne dla zarządzania wiedzą, bo odwołują się do danych, monitorowania postępów i dyskusji bazującej na wskaźnikach.

Podsumowując, holenderski system jest zorientowany na wyniki, oparty na deliberatywnym podejściu do polityk publicznych i odwołuje się do wiedzy i doświadczeń płynących z poprzednich inicjatyw publicznych. Racjonalizowanie działań publicznych pozostaje wciąż wyzwaniem, szczególnie w dobie kryzysu światowego, deficytu finansów publicznych i ostrych podziałów politycznych. Z wyważeniem racji politycznych (wartości) i przesłanek płynących z badań (faktów) zmagają się zarówno poszczególne instytucje holenderskie, jak i menedżerowie publiczni.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

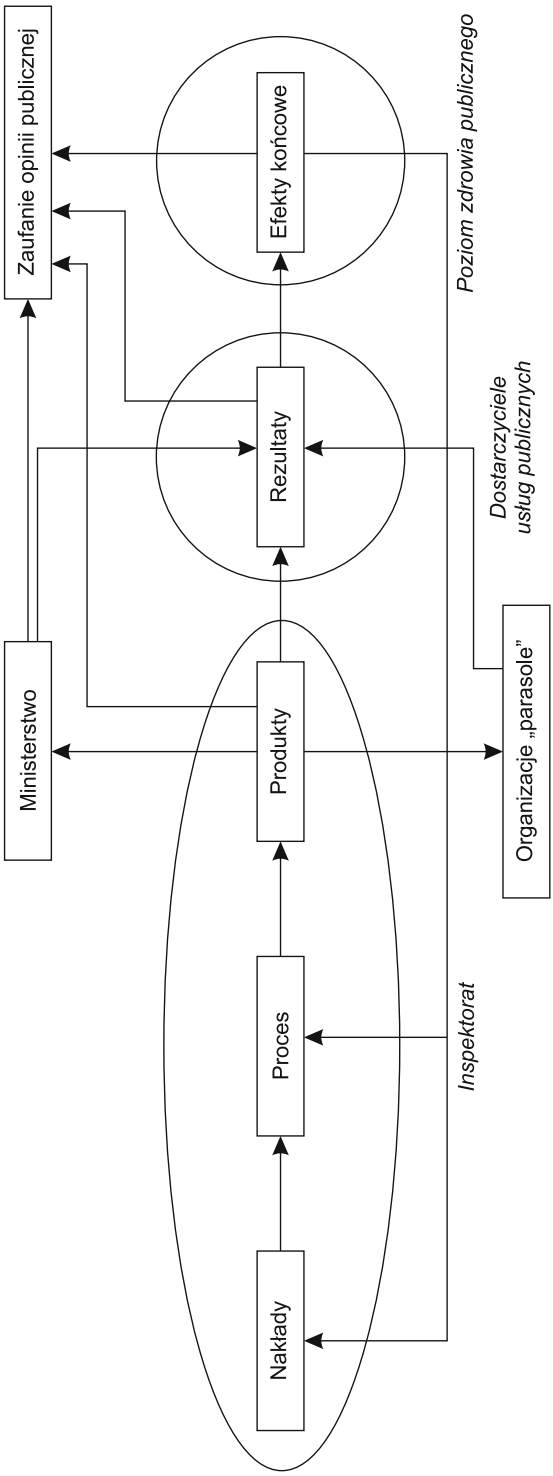
W tym rozdziale prezentowane są najciekawsze praktyki związane z organizacyjnym uczeniem się. Wszystkie one pochodzą z poziomu instytucji administracji rządowej Królestwa Niderlandów. Każda z praktyk została opisana według tej samej struktury. Opis zaczyna się od przybliżenia istoty rozwiązania. Następnie krótko przedstawione są najważniejsze elementy procesu wdrażania oraz czynniki warunkujące skuteczność praktyki. Opis zamyka podsumowanie głównych zalet i wyzwań związanych z zastosowaniem danej praktyki.

2.1. Modele logiczne

Praktyka dotyczy ukierunkowania organizacji na jej kluczową funkcję i efekty oczekiwane od organizacji przed prawodawców i opinię publiczną. Modele logiczne (*logic models*) obrazują w sposób graficzny prosty ciąg: od zasobów i nakładów organizacji, poprzez jej procesy i działania, aż po osiągane produkty i wreszcie efekty – pożądaną zmianę społeczną, do której organizacja ma się przyczyniać (misji, dla jakiej została powołana). Tradycja takich modeli sięga lat sześćdziesiątych, kiedy to zostały one użyte przez Fundację Kellogga do opisu jej projektów (Kellogg Foundation 2004). Od połowy lat osiemdziesiątych modele są w zasadzie standardem zarówno w planowaniu interwencji publicznych, jak i ich ewaluacji (Knowlton, Phillips 2008; Rogers, Funnell 2011). W programach pomocowych Unii Europejskiej oraz w jej Polityce Spójności modele logiczne są podstawowym narzędziem konstrukcji i rekonstrukcji założeń danej interwencji (obecnie nazywanej zwykle teorią programu) (European Commission 1999, 2000, 2001). W omawianym przypadku holenderskim nietypowe pozostaje to, że przedmiotem odwzorowania modelu nie jest program – interwencja publiczna, ale misja i działania konkretnej instytucji.

Inspektorat ds. Służby Zdrowia (*Health Care Inspectorate* – HCI) nadzoruje szpitale i sektor farmaceutyczny w Holandii. Dba o przestrzeganie standardów dostarczanych usług oraz bezpieczeństwa leczenia (Hout i in. 2010). W 2005 r. kierownictwo HCI wypracowało model logiczny swojej organizacji. Powstał przy współpracy innych inspektoratów, które w ramach wewnętrznego forum starały się zbudować podstawy zarządzania zorientowanego na wyniki. Struktura wszystkich powstałych modeli jest analogiczna – różnią się one wyłącznie doborem głównych wskaźników. Model HCI przedstawiamy na rycinie 1. Tak jak klasyczne modele logiczne opiera się on na koncepcji łańcucha efektów, czyli ciągu prowadzącego od nakładów poprzez działania ku oczekiwanym efektom końcowym. Liniowość tradycyjnych modeli jest tu jednak zmieniona za pomocą powiązań między głównymi aktorami systemu i odbiorcami usług inspektoratu.

Początkowo organizacja koncentrowała się na wskaźnikach produktów (*out-puts*) – czyli np. liczbie przeprowadzonych kontroli (i nałożonych kar) oraz raportów. Struktura modelu pozwoliła uświadomić pracownikom i kierownictwu funkcję ich organizacji w systemie. Zaczęli oni dostrzegać „łańcuch efektów" i nadrzędny cel – poziom zdrowia publicznego i zaufanie opinii publicznej do służby zdrowia.



Rycina 1. Koncept łańcucha efektów działań Inspektoratu ds. Służby Zdrowia

Źródło: Robben 2011.

Nacisk w planowaniu stopniowo przesunął się na sprawdzanie, w jakim stopniu nadzorowane instytucje i profesjonaliści przestrzegają zaleceń – na ile Inspektorat wpływa na pożądane zachowania podległych mu organizacji i przemysłu. Obecnie kierownictwo planuje działania organizacji – od efektów przez procesy do zasobów. Zaczyna od najszerszego z rezultatów – stanu służby zdrowia w Holandii (jego poszczególnych aspektów podległych Inspektoratowi), dobierając pod to działania i zasoby. Tak więc punktem orientacyjnym jest szersza funkcja, jaką inspektorat pełni w Holandii.

Po lewej stronie modelu HCI znajdują się twarde wskaźniki ilościowe, po prawej – szersze, bardziej kontekstowe dane dotyczące stanu całego systemu (np. jakość zarządzania w szpitalach – wyniki dorocznych badań; liczba skarg wnoszonych przez obywateli). Stanu tych wskaźników nie można przypisać wyłącznemu efektowi działań HCI, niemniej są one wykorzystywane jako sygnał orientacyjny dla organizacji.

Należy podkreślić, że cały proces zmiany świadomościowej w organizacji zajął ponad pięć lat. Jego kluczowym elementem było samo dopracowywanie modelu, dobór wskaźników, a następnie komunikowanie się za pomocą modelu w ramach organizacji i wykorzystywanie go do definiowania kierunków działań.

Omówiona tu praktyka ukierunkowuje myślenie strategicznie i porządkuje działania prowadzone przez organizację. Jest to warunkiem *sine qua non* świadomego i efektywnego zarządzania procesami uczenia się. Wyzwaniem pozostaje partycypacyjny proces budowania modelu logicznego procesów organizacji.

2.2. Laboratorium innowacji

Laboratorium Innowacji (*Innovation Lab* – LI) to praktyka dotycząca eksperymentowania z nowymi pomysłami. Celem jest przetestowanie nowatorskich rozwiązań w małej skali, bez narażania na ryzyko standardowych działań prowadzonych przez organizację. Jak ujął to jeden z badanych kierowników: „kiedy zaczynam typowy projekt to musi to być sukces. Natomiast projekty pilotażowe to taki etap przedwstępny, sprawdzający" (Wywiady MUS).

Opisywaną praktykę zaobserwowaliśmy w dwóch holenderskich instytucjach – Krajowym Biurze Audytu (*National Audit Office* – NAO) oraz w Holenderskim Biurze Statystyk (*Netherlands Statistics Office* – NSO), będących odpowiednikami polskich NIK i GUS.

Pracownik, który ma pomysł na udoskonalenie pracy czy wykorzystanie nowych technik w działaniu organizacji, może zgłosić go do Laboratorium Innowacji. LI to mały międzywydziałowy zespół osób z doświadczeniem w badaniach i zarządzaniu, którego członkowie są do niego oddelegowani na część etatu. Podlega ono radzie dyrektorów. W przypadku NAO laboratorium dysponuje własnym małym budżetem. Jedna z osób pełni też funkcję koordynatora i animatora.

Wspólnie z pomysłodawcą zespół stara się lepiej wyartykułować pomysł i opisać plan jego wdrażania. Pomysłodawca prosi przełożonego o danie mu czasu (w ramach pracy) na uczestniczenie w nowym projekcie. Jeśli dyrektorzy podejmą pozytywną decyzję, pomysł jest realizowany w ramach laboratorium wspólnie przez zespół LI

i samego pomysłodawcę. Gdy pomysł się sprawdzi, zwykle jest włączany do regularnych działań organizacji, natomiast w razie niepowodzenia nie dzieje się nic.

W przypadku NSO pomysły dotyczą zwykle nowych sposobów zbierania i analizy danych (np. wykorzystanie smartfonów do ankietyzacji). *Netherlands Statistics Office* uruchomiło swoje *Innovation Lab* w tym roku, w *National Audit Office* laboratorium działa zaś od dwóch lat.

Tym, co mobilizuje pracowników do zgłaszania pomysłów, jest samorozwój i uznanie wśród współpracowników. NSO przyznaje też doroczne nagrody za innowacje. O sukcesie LI decyduje, prócz aktywności pracowników, pozycja laboratorium i przyzwolenie kierownictwa na eksperymentowanie, jak i na ewentualne niepowodzenia.

Praktyka ma dwie podstawowe zalety. Po pierwsze, sięga bezpośrednio do pomysłowości i wiedzy pracowników. Po drugie, tworzy bezpieczną przestrzeń do podejmowania ryzyka i testowania potencjalnie użytecznych rozwiązań. Głównym wyzwaniem jest instytucjonalne i formalne umocowanie laboratorium innowacji. Wydaje się, że LI powinno dotyczyć całej organizacji, bo tylko wtedy istnieje wystarczająco szeroki potencjał pomysłów i wdrażania zmian. Drugim wyzwaniem jest stworzenie jasnych zasad działania laboratorium i rozliczania projektu. Ryzyko i niepowodzenia są integralnym elementem takiego przedsięwzięcia, powinny być więc tolerowane przez instytucję i kierownictwo.

2.3. Refleksja po zakończonym projekcie

Praktyka dotyczy wyciągania wniosków z zakończonych projektów i dzielenia się nimi wewnątrz organizacji oraz wśród kadry kierowniczej. Holenderskie Biuro Statystyk działa głównie na zasadzie projektowej. Na forum rady dyrektorów funkcjonuje specjalna rada projektów. Na etapie inicjowania projektu kierownik za niego odpowiedzialny przygotowuje, ze swoimi menedżerami i zespołem, a następnie przedstawia na forum tzw. *starting paper* – krótką notatkę opisującą cel projektu, oczekiwane wyniki, planowane fazy. Analogicznie, po zakończeniu projektu przedstawia on syntetyczną notatkę (1–2 strony) nt. wyciągniętych wniosków (*lessons learnt*) – tego, co się udało i co można było zrobić lepiej. Stanowi ona część procesu uczenia się – jest wykorzystywana przy kolejnych podobnych projektach. Wnioski są bardzo konkretne, często dotyczą aspektów technicznych – kierownicy unikają ogólnych stwierdzeń (na przykład w stylu: „konieczne będzie poprawienie procesu komunikacji").

Wspomniana notatka podsumowująca zostaje udostępniona wszystkim pracownikom organizacji. Wnioski te są również dyskutowane na forum menedżerów projektów (w sumie około 40 osób z całej organizacji) – to formalne spotkania poświęcone dyskusji na temat poszczególnych projektów. Natomiast w wydziałach, na etapie rozpoczynania projektu, konkluzje z wcześniejszych działań (w formie notatek) są przywoływane na pierwszym spotkaniu, pracownicy dyskutują o nich w odniesieniu do inicjatywy, którą właśnie podejmują.

Tak więc cały proces opiera się na trzech aspektach: syntetycznej refleksji kierownictwa (1–2 strony tekstu), dystrybucji wniosków wśród wszystkich zainteresowanych

oraz zapamiętywaniu tej wiedzy przez pracowników. Nośnikami wiedzy są poszczególni menedżerowie.

Zaletą praktyki jest wymuszenie dyscypliny refleksji i wyciągania wniosków z zamykanych działań. Jej obudowanie siecią wymiany informacji (dyskusja na forach kierownictwa i menedżerów) tworzy wiedzę *stricte* organizacyjną.

2.4. Brokerzy wiedzy

Praktyka jest rozwiązaniem instytucjonalnym polegającym na stworzeniu publicznych instytucji będących pośrednikami między światem nauki a światem polityk publicznych. Dwoma przykładami takich „brokerów wiedzy" są: Instytut Wiedzy o Polityce Transportowej (*Knowledge Institute for Mobility Policy* – KIM) oraz Centrum Badań nad Przestępczością i Sprawiedliwością (*Crime and Justice Research Center* – CJRC). Obydwie instytucje są powiązane z ministerstwami (KIM z Ministerstwem Transportu, CJRC z Ministerstwem Sprawiedliwości), ale mają status niezależnych jednostek.

Ich główną funkcją jest zbieranie i dostarczenie obiektywnej, naukowej wiedzy (często syntezy różnych badań) na tematy ważne w aktualnej debacie publicznej i działaniach prowadzonych przez ministerstwa. Innymi słowy, brokerzy dokonują syntezy i tłumaczą wyniki badań naukowych na pragmatyczny język decydentów i administracji rządowej. Dostarczają informacji stanowiących podstawę decyzji, zarysowują opcje, ale nie biorą udziału w samym procesie decyzyjnym, pozostając bezstronni.

KIM z racji swojej wielkości (20 pracowników) koncentruje się na przygotowywaniu tzw. metaanaliz, głównie w formie krótkich raportów, a nawet tylko notatek, opisujących aktualny stan wiedzy na dany temat z zakresu transportu (np. hasło *superhighways,* które ostatnio pojawiło się w dyskusjach o holenderskim transporcie). Takie zapiski (opracowane w ciągu kilku dni) nazywane są *Knowledge at the Table* („wiedza położona na stole" – jasna i dostępna dla decydentów, na wyciągnięcie ręki).

Funkcje CJRC są bardziej rozbudowane. Prócz tworzenia metaanaliz i syntetycznych notatek prowadzi także własne badania naukowe (ewaluacje, jak i wieloletnie projekty empiryczne), podejmuje innowacyjne tematy badań (np. wieloletni multidyscyplinarny program badań neuroprawnych i biokryminologii), a także ma specjalną metabazę (*dataspace*) łączącą wszelkie statystyki i źródła danych z pola przestępczości i wymiaru sprawiedliwości.

Pracownicy obydwu instytucji to głównie analitycy z tytułami naukowymi. Są specjalistami w danej dziedzinie, wnoszą swoją sieć kontaktów w danym polu, znają metody badań naukowych, potrafią ocenić ich wiarygodność, krytycznie analizować i dokonywać syntezy źródeł *stricte* naukowych.

Bardzo ciekawy, a jednocześnie kluczowy dla skuteczności praktyki, jest proces formułowania pytań, na które odpowiedzi dostarczają te instytucje. Zarówno KIM, jak i CJRC każdego roku prowadzą wśród swoich ministerstw sondażową analizę potrzeb informacyjnych (*Knowledge Institute for Mobility Policy* organizuje cykl sesji z dyrektorami każdego z departamentów Ministerstwa Transportu), w wyniku którego powstaje ramowy plan badań. Pomimo przyjęcia go obydwie instytucje pozostają elastyczne – są zarówno otwarte na bieżące pytania ministerstw, jak i potrafią

antycypować oczekiwania – identyfikując i badając tematy potencjalnie ważne dla przyszłych debat publicznych.

Rozmówcy podkreślali, że największym wyzwaniem jest wspólne sformułowanie pytań istotnych dla danych departamentów i skupienie ich wokół tematów priorytetowych (a więc odróżnienie *nice-to-know* od *need-to-know knowledge*). Drugim wyzwaniem jest odpowiedni potencjał tych instytucji – zarówno zasoby pracowników, jak i fundusze (dostęp do naukowych baz danych, specjalistycznych źródeł, konferencji branżowych).

Opisywane rozwiązanie instytucjonalne ma dwie istotne zalety. Po pierwsze, skraca dystans miedzy nauką a praktyką polityk publicznych – zasila debatę racjonalnymi informacjami, sprawia, że badania podstawowe stają się elementem polityk publicznych opartych na dowodach. Po drugie, istnienie takich centrów wiedzy jako części administracji publicznej zapewnia akumulację wiedzy w systemie – nie zostaje ona rozproszona ani sfragmentaryzowana, nie jest też zewnętrzna, dostarczana przez firmy zewnętrzne na podstawie doraźnych kontraktów.

2.5. Kryteria wyboru ofert

Praktyka dotyczy kryteriów, według których rozstrzygane są przetargi na badania, analizy i ewaluacje zamawiane przez instytucje rządowe. W Holandii kluczowym kryterium jest jakość oferty (propozycji badawczej). Na przykład wspomniane Centrum Badań nad Przestępczością i Sprawiedliwością – niezależny instytut będący częścią administracji holenderskiej, prowadzi, ale też i zleca badania na temat przestępczości i zagadnień ważnych dla systemu sprawiedliwości. W przypadku gdy Centrum decyduje się na zlecenie badania podmiotom zewnętrznym, procedura przetargu i wyboru wykonawcy jest następująca.

CJRC sprawdza swoją bazę podmiotów aplikujących (prowadzi ją od 1991 r.). Są tam informacje nt. poprzednich przetargów i zrealizowanych zamówień – wykonawców, zakresu badania, tego, jak przebiegł proces, czy pojawiły się problemy, oraz jakie były: ostateczny koszt i jakość dostarczonych wyników.

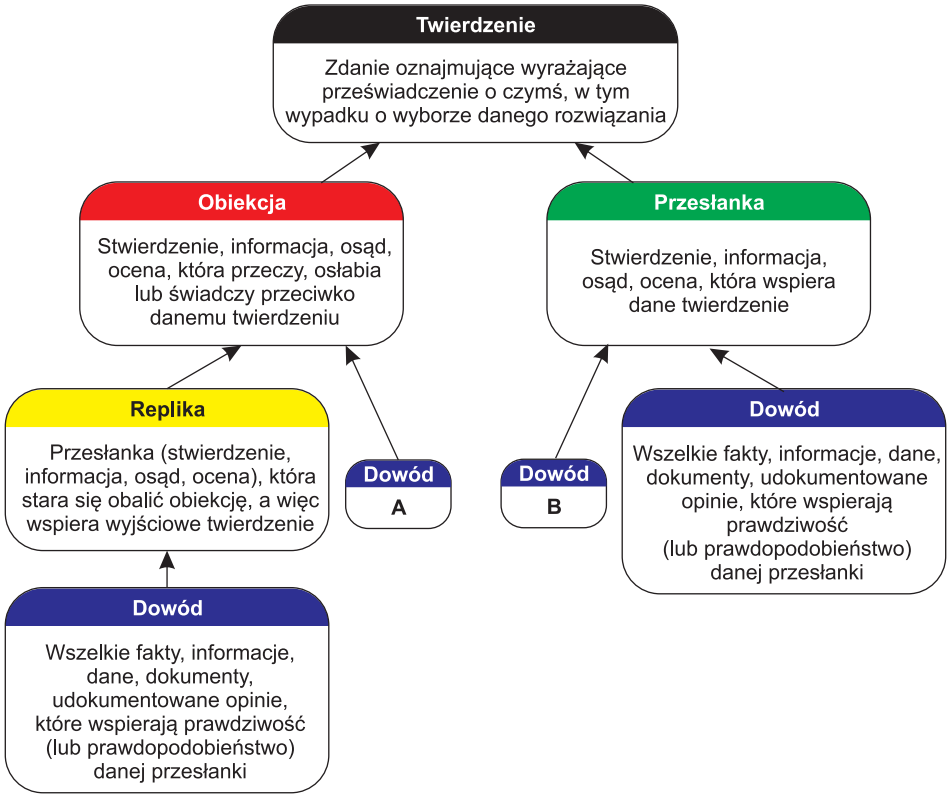
Na podstawie tych informacji Centrum formułuje zapytanie przetargowe (ramowy opis zakresu badania, w tym pytań, podejścia badawczego, oczekiwanego minimum metod i populacji objętej badaniem) oraz ustala kwotę zamówienia. Budżet badania jest więc stały, a cena nie stanowi elementu postępowania przetargowego.

W zależności od wielkości budżetu CJRC ogłasza przetarg według jednego z typów zamówień publicznych (np. przetarg nieograniczony, konkurs etc.). Jeśli jest to zamówienie zamknięte, baza służy też do zidentyfikowania i zaproszenia do konkursu potencjalnych wykonawców. Stają do niego instytuty naukowe, uniwersytety, a nawet firmy prywatne. W swoich ofertach konkurują jedynie pomysłami – dodatkowymi metodami, uszczegółowieniem koncepcji badawczej etc. Wygrywa oferta najlepsza merytorycznie. Zdarza się, że przy bardziej skomplikowanych i czasochłonnych badaniach początkowo planowane koszty są niższe niż rzeczywiste, bo, przykładowo, pojawiła się potrzeba rozszerzenia zakresu analizy (np. włączenia dodatkowej grupy ankietowanych). W takiej sytuacji Centrum wprowadza aneks do umowy.

Takie rozwiązanie ukierunkowuje konkurencję wyłącznie na kwestie merytoryczne. Jak wspomniano, potencjalni wykonawcy rywalizują między sobą jakością oferowanej usługi i innowacyjnością. Zapobiega to takim patologiom (znanym z polskich realiów), jak ceny dumpingowe, zdominowanie rynku przez tanie firmy oferujące produkty niskiej jakości (w praktyce bezużyteczne dla sektora publicznego). Podstawowym założeniem jest to, że urzędnicy zlecający badanie rozumieją jego poziom skomplikowania i potrafią racjonalnie wycenić jego koszt.

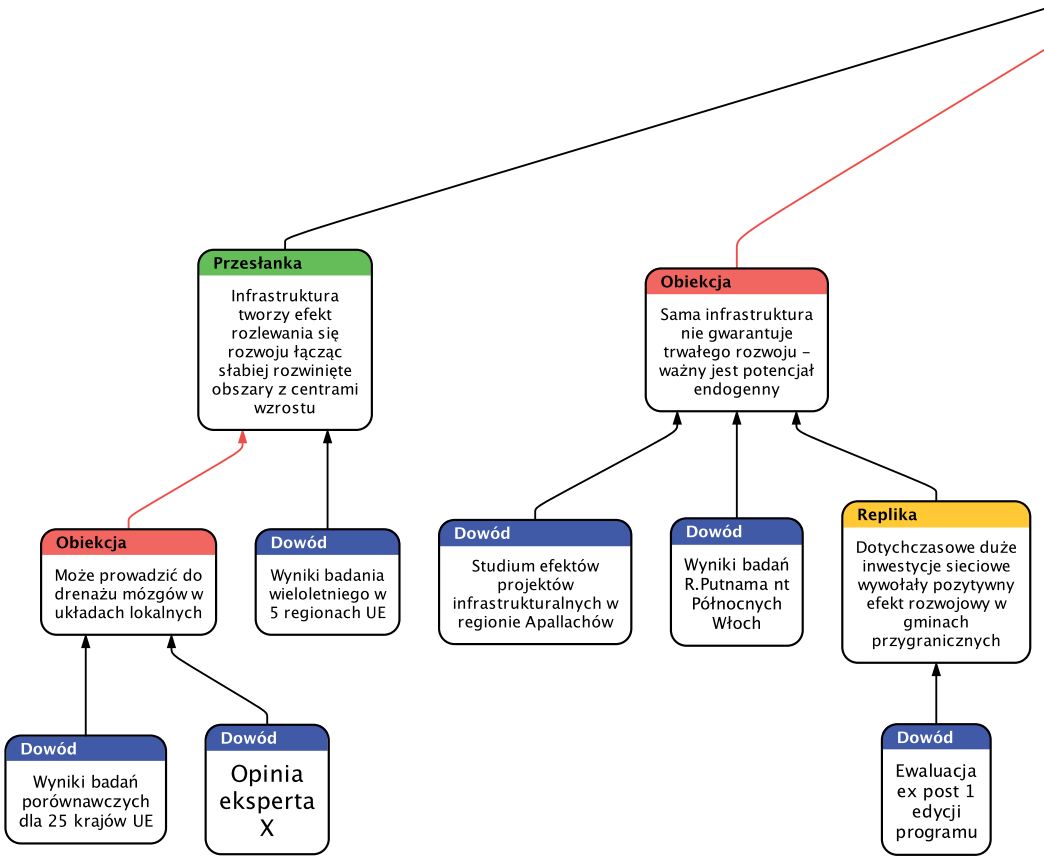
2.6. Mapy argumentów

Mapy argumentów są techniką wizualizacji argumentacji (van Gelder 2013). Opierają się na graficznym przedstawieniu ciągu logicznego argumentów „za" i „przeciw" danemu rozwiązaniu rozważanemu w danym ministerstwie. Swoje korzenie koncepcyjne mapy argumentów mają w myśleniu krytycznym (*critical thinking*). Tradycyjna logika wykładana na wydziałach prawa, budowana jest na bazie skomplikowanych reguł logicznych, analogii, dąży do wykluczającej rozstrzygalności i unika agregowania danych czy myślenia probabilistycznego (Ellsworth 2009). W odróżnieniu od



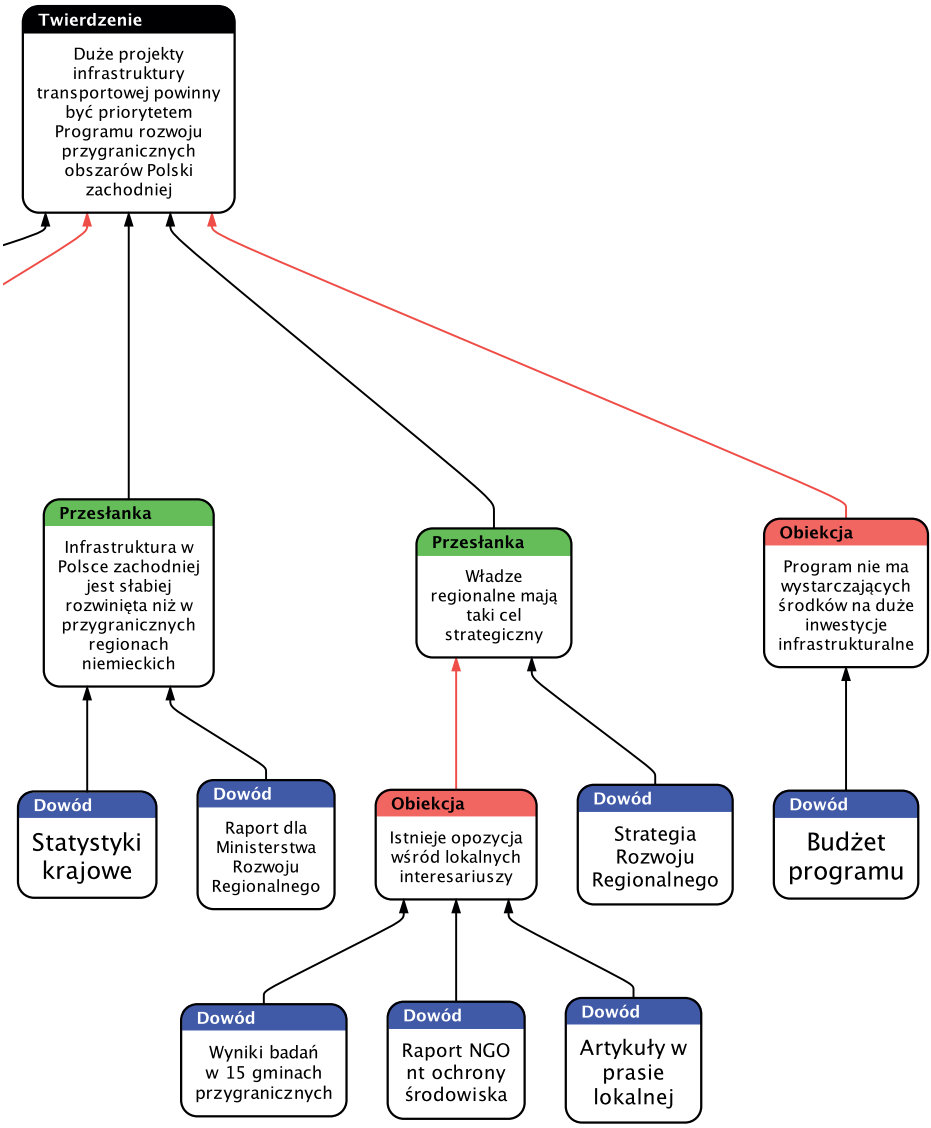
Rycina 2. Podstawowe terminy używane w krytycznym myśleniu

Źródło: opracowanie K. Olejniczak na podst.: Jackson, Newberry 2011; Berg i in. 2009; Weston 2009.



Rycina 3. Przykład mapy argumentów

Źródło: opracowanie K. Olejniczak.


Twierdzenie
Duże projekty infrastruktury transportowej powinny być priorytetem Programu rozwoju przygranicznych obszarów Polski zachodniej
Przesłanka
Infrastruktura w Polsce zachodniej jest słabiej rozwinięta niż w przygranicznych regionach niemieckich
Przesłanka
Władze regionalne mają taki cel strategiczny
Obiekcja
Program nie ma wystarczających środków na duże inwestycje infrastrukturalne
Dowód
Statystyki krajowe
Dowód
Raport dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego
Obiekcja
Istnieje opozycja wśród lokalnych interesariuszy
Dowód
Strategia Rozwoju Regionalnego
Dowód
Budżet programu
Dowód
Wyniki badań w 15 gminach przygranicznych
Dowód
Raport NGO nt ochrony środowiska
Dowód
Artykuły w prasie lokalnej

niej, myślenie krytyczne jest bliższe wnioskowaniu naukowemu. Odwołuje się do naturalnych mechanizmów kognitywnych ludzi i procesów wnioskowania opartych na ważeniu dowodów (Johnson-Laird 2009; van den Brink-Budgen 2010). W myśleniu krytycznym wykorzystywanych jest kilka podstawowych terminów, za pomocą których budowane są powiązania logiczne. Przedstawiliśmy je na rycinie 2.

Do prezentowania argumentów wykorzystywane są schematy (w formie drzew logicznych) umożliwiające graficzne pokazanie relacji między danym twierdzeniem i przesłankami, na których jest budowane, oraz zderzenie tego z przeciwstawnymi twierdzeniami. Na schemacie umieszczane są zarówno informacje pochodzące z badań, jak i argumenty polityczne, instytucjonalne, społeczne. Przykład przedstawia rycina 3.

Argumentacja budowana jest od twierdzenia, przez przesłanki i obiekcje, aż po bazę dowodów. Natomiast dyskusja nad siłą argumentów i weryfikacja argumentacji dokonywana jest „od dołu". Najpierw analizuje się bazę dowodów, które wspierają poszczególne przesłanki. Oprogramowanie zwykle umożliwia nadawanie wagi poszczególnym dowodom (na ile są one wiarygodne). Ocena dowodów generuje wypadkową ocenę argumentów i kontrargumentów, a te z kolei prowadzą do wyniku „za" lub „przeciw" kluczowemu stwierdzeniu.

Na poziomie technicznym w procesie tym wykorzystywane są albo zwykła tablica i samoprzylepne kartki, albo – coraz częściej – specjalny *software* do porządkowania wywodów logicznych (np. Flying Logic, Araucaria, Compendium, bCisive, SEASM, czy Debategraph – stworzony do pracy on-line) (van den Braak 2010).

Jak już wspomniano, w Holandii praktykę tę wykorzystują np. przywoływane już wcześniej *Knowledge Institute for Mobility Policy*, jak i *Crime and Justice Research Center*, pełniące funkcję „brokerów wiedzy". Używają jej do zderzenia wyników z różnych badań oraz argumentów z debaty publicznej dotyczących aktualnych tematów, nad którymi pracuje ministerstwo. Nasi rozmówcy zwracali uwagę na dwie zalety tego narzędzia. Po pierwsze jasno ilustruje ono decydentom szerokość bazy dowodów i przesłanek dotyczących danej kwestii politycznej. Często pokazuje też słabość tych przesłanek albo luki w wiedzy. Po drugie, daje merytoryczny materiał do ważenia różnych argumentów i podejmowania decyzji. Decyzje wciąż pozostają w gestii polityków, ale są one wsparte badaniami i zakorzenione w faktach, a nie oderwane od rzeczywistości (tzw. *evidenced-informed polices* będące przeciwieństwem *facts-free policies*).

Warunkami dobrego działania praktyki są dwie rzeczy. Po pierwsze, dyscyplina w budowaniu argumentacji połączona z umiejętnością posługiwania się oprogramowaniem (jest ono w sumie dość intuicyjne w obsłudze). Po drugie, dobrze animowana dyskusja, podczas której oceniane są dowody i przesłanki, na jakich opiera się główna konkluzja.

Siłą techniki jest jej prostota i logiczna przejrzystość informacji, która wyłania się z procesu analizy. Graficzne przedstawienie kluczowych argumentów i alternatyw przenosi dyskusję na wyższy poziom – konstruktywnej dyskusji o przesłankach decyzji. Dzięki takiej technice argumentacja jest dużo bardziej klarowna, można też zidentyfikować „białe pola", które wymagają sprawdzenia i wsparcia dowodami empirycznymi.

2.7. Audyt uczenia się organizacji

Praktyka dotyczy ewolucji kryteriów audytów prowadzonych w holenderskich instytucjach publicznych. Nowa praktyka kładzie nacisk na doskonalenie się (lub też brak poprawy) w czasie – a więc weryfikuje proces uczenia się organizacji.

Organizacje audytu muszą być bardzo precyzyjne co do kryteriów, według których oceniają, i norm, do których odnoszą ocenianą instytucję. Tradycyjnie – Krajowe Biuro Audytu (NAO; patrz podrozdz. 2.2) zapisywało w bazie danych wszystkie kryteria i normy używane w prowadzonych przez siebie kontrolach. Po 14 latach okazało się, że jest ich ponad 3 tys. Ta wieloznaczność tworzyła problemy zarówno w samym NAO, jak i przede wszystkim powodowała nieporozumienia i konflikty w relacjach z audytowanymi organizacjami. Zróżnicowanie kryteriów zmusiło kierownictwo do zunifikowania i uproszczenia podejścia. Obecnie *National Audit Office*, w polu oceny wyników polityk publicznych, weryfikuje trzy kluczowe aspekty: koszty, liczbę lub szerokość grupy beneficjentów działań publicznych, organizacyjną zdolność do uczenia się.

NAO, jeśli dostrzega konkretny problem w odniesieniu do danej polityki, i problem ten powtarza się przez co najmniej 2–3 lata, uruchamia kontrolę, by sprawdzić, czy jest to skutek słabego organizacyjnego uczenia się (uporczywego powtarzania tych samych błędów), czy też wynika z natury skomplikowanego problemu będącego przedmiotem danej polityki. Innym impulsem dla badania organizacyjnego uczenia się są porównania analogicznych programów – jeśli jeden z nich działa słabiej niż inne, NAO sprawdza, czy menedżerowie słabego programu wyciągają wnioski i uczą się od innych programów, czy też działają w izolacji. Same pytania weryfikujące jakość procesu uczenia się pokrywają się z metodyką MUS (choć sposób ich formułowania ma charakter bardziej rozliczeniowy). *National Audit Office* nazywa ten rodzaj kontroli *accountability for learning* (odpowiedzialność za uczenie się).

Unikatową wartością praktyki jest to, że przesuwa akcent z bieżącego rozliczania na rozliczanie z postępów, a więc pozytywną zmianę w perspektywie czasowej (rozliczanie z uczenia się).

3. Podsumowanie

3.1. Czynniki i warunki wspierające organizacyjne uczenie się

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami administracji holenderskiej (lista instytucji – patrz Aneks) można zidentyfikować cztery czynniki, które wpływają na skuteczność opisywanych przez nich praktyk organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą.

Pierwszą kwestią jest wizja i konsekwencja w jej realizacji. Jak przedstawił to jeden z naszych rozmówców:

> „Wydaje mi się, że kluczem do wszystkiego jest pomyślenie gdzie chcemy dojść, wizja którą mamy. A potem trzymanie się tej wizji przez kilka lat. To jest klucz" (Wywiady MUS).

Przedstawiciele administracji holenderskiej zauważali, że początkowe etapy procesu zwykle są trudne, a zmiana nie jest natychmiast zauważalna. Dlatego też konieczna jest konsekwencja. Zbyt szybkie zarzucanie pomysłów i przechodzenie do kolejnych rozwiązań uniemożliwia inkrementalne doskonalenie. Według naszych rozmówców żadna reforma, żadne rozwiązanie nie jest od razu w pełni skuteczne. Ich dopracowanie, zharmonizowanie z rzeczywistością wymaga czasu. Dlatego też: „sukces najlepiej definiować jako zadowalający, stopniowy postęp" (Wywiady MUS).

Drugą, dość oczywistą kwestią wskazywaną przez badanych urzędników holenderskich była rola liderów i ich otwartość na proces eksperymentowania. Opisując to słowami badanych:

> „Lider powinien nadać kierunek, być otwarty na wkład ze strony innych współpracowników, uważnie słuchać i nie być zbyt agresywnym podczas spotkań. Ale na końcu potrafić podjąć decyzję" (Wywiady MUS).

Rozmówcy zwykle odnosili się w swoich obserwacjach do kierownictwa jednostek. Pojawił się też jednak wątek przełożonych politycznych. Od nich badani urzędnicy oczekiwali po prostu impulsu – jasnego sygnału pozwalającego na działanie.

Trzecim elementem, również dość oczywistym, pojawiającym się w wypowiedziach, było środowisko sprzyjające uczeniu się i jednocześnie wewnętrzna motywacja samych pracowników do uczenia się, eksperymentowania, poszukiwania możliwości udoskonaleń pracy.

Najciekawsze uwagi odnosiły się do kwestii prezentowania wyników badań. Aby wnioski przekazywane w raportach i analizach zlecanych przez ministerstwo (w tym badaniach ewaluacyjnych) mogły zakorzenić się w schematach myślowych ich odbiorców, powinny być podane w odpowiedniej, przystępnej formie.

> „Przedstawiając wnioski i rekomendacje powinieneś jasno wyartykułować do kogo je kierujesz, czego oczekujesz od odbiorców, a także być świadomym uwarunkowań w jakich oni działają (…) Osobiście wolę formułować rekomendacje w formie 'lekcji' albo 'wniosków na przyszłość'. Takie ujęcie lepiej stymuluje refleksję wśród odbiorców, daje pole do dyskusji i materiał z którym mogą pracować, w odróżnieniu od 'rekomendacji', które jednoznacznie narzucają co należy zrobić. Mimo iż jesteśmy uzbrojeni w wiedzę z badań to nie mamy monopolu na wiedzę. Więc lepiej jest przedstawiać opcje lub kwestie do dyskusji zamiast wytyczne" (Wywiady MUS).

Rozmówcy podkreślali wreszcie inkrementalny i holistyczny charakter gromadzenia wiedzy w organizacjach.

> „Ważne by pamiętać o tym, że twój raport nie jest jakimś odosobnionym przypadkiem, ale elementem który winien korespondować z szerszymi zasobami wiedzy. I dopiero łącząc motywy, źródła, nabudowując kolejne inicjatywy poznawcze kumulujemy wiedzę. Wtedy można oczekiwać więcej od pojedynczego projektu, potem programu badawczego wreszcie zarządzania wiedzą" (Wywiady MUS).

Podsumowując, dla zarządzania wiedzą ważne są dość oczywiste kwestie: wizja realizowanej reformy (lub przedsięwzięcia), przywództwo, motywacje uczestników oraz charakter przekazywanej wiedzy – jej powiązanie z szerszą bazą wiedzy i możliwość reinterpretacji (a więc nie zerojedynkowy wydźwięk wniosków).

3.2. Wnioski dla polskiej administracji

Patrząc całościowo na doświadczenia holenderskie, można sformułować cztery główne „lekcje dla Polski" płynące z wizyty w Holandii.

Pierwszy wniosek dotyczy konieczności myślenia o działaniach publicznych w kategoriach efektów, jakie mają one przynosić. Egzemplifikacją tego jest praktyka modeli logicznych, którą rozpoczął się niniejszy rozdział. Myślenie w kategoriach nakładów – działań i ich efektów – jest, jak pokazują przykłady z Holandii, ważne zarówno w planowaniu interwencji publicznych, jak i podczas refleksji po ich zakończeniu.

Drugi wniosek mówi o konieczności zmiany w myśleniu nt. rozliczalności organizacji publicznych. Tradycyjna jej filozofia koncentruje się na weryfikacji poprawności procedur. Nowe podejście przesuwa uwagę na efekty i organizacyjne uczenie się – umiejętność zrozumienia problemu i stopniowego eliminowania go w czasie. Taka rozliczalność z efektów i uczenia się w diametralny sposób zmienia optykę dyskusji o działaniach publicznych. Sprawia, że odchodzimy od koncentrowania się na doraźnych reakcjach na wydarzenia i pojedynczych niepowodzeniach interpretowanych jako błędy. Skupiamy się natomiast na konstruktywnym, stopniowym budowaniu zrozumienia procesów strukturalnych. Niepowodzenia i sukcesy są tylko materiałem do przemyślanej adaptacji. Im więcej rozumiemy, tym więcej jesteśmy w stanie przewidzieć. Przykład holenderski pokazuje nam, że wprowadzenie takiej filozofii jest możliwie, choć wymaga zmian na poziomie krajowym. Z tamtejszych doświadczeń wyłaniają się trzy nieodzowne elementy: parlamentarne dyskusje o faktycznych efektach polityk publicznych, zasada „zastosuj się lub wyjaśnij" oraz zaufanie w relacjach między instytucjami sektora publicznego.

Wniosek trzeci dotyczy liderów i kadry administracji publicznej. Jeśli chcemy działać w sposób powyżej opisany, musimy zadbać o budowanie stopniowej, konsekwentnej zmiany w myśleniu. Jej promotorami powinni być liderzy polityczni i kierownictwo, a także kadry ministerstw.

Rola kadr, ich sposobu myślenia pojawiała się szczególnie wyraźnie w tych wywiadach, które dotykały problemu zarządzania zmianą. Respondenci zwracali uwagę na konieczność wsparcia kierownictwa politycznego oraz właśnie na sposób myślenia urzędników:

> „Czy chcą się zmieniać? Czy mogą się zmieniać? Czy umożliwia im się zmianę i czy odważą się na zmiany?" (Wywiady MUS).

Tę gotowość można osiągać stopniowo, poprzez edukację i szkolenia kadr. Jak długi jest to proces, pokazuje przykład Niderlandów, w których planowanie i podejście zadaniowe do działań publicznych zaczęto wprowadzać już w latach siedemdziesiątych.

Ostatnia lekcja dotyczy brokerów wiedzy, instytucji zbliżonych do naszych ośrodków badawczych podległych ministerstwom. Przykład Holandii pokazuje, jakie czynniki stoją za pozytywną skutecznością i dynamiką działania takich ośrodków.

Pierwszym czynnikiem jest znaczący budżet, który gwarantuje częściową niezależność od bieżącej polityki oraz możliwość działania w dłuższym okresie i prowadzenia

ważnych badań. Z tym powiązana jest kwestia druga – wytrwałość w prowadzeniu określonych tematów badawczych.

Warunek trzeci to właściwa kompozycja zespołu kadry menedżerskiej. Z jednej strony powinni być to przedsiębiorczy, aktywni akademicy, z drugiej – osoby rozumiejące procesy decyzyjne polityk publicznych i zdające sobie sprawę z potrzeb informacyjnych polityków. Arogancja wobec świata polityki i przeświadczenie o posiadaniu monopolu na wiedzę jest bardzo niebezpiecznym sygnałem odrywania się danej organizacji badawczej od rzeczywistości.

Czwarty czynnik to umiejętność spojrzenia poza swoje krajowe podwórko i wychwycenia nowych światowych trendów badań, wschodzących tematów i pól. Czyli ciągłe, czujne skanowanie otoczenia w poszukiwaniu inspiracji.

I wreszcie ostatnia kwestia w budowaniu ośrodków będących brokerami wiedzy to poddawanie pracy ośrodka regularnym *peer review*, czyli ocenie eksperckiej, prowadzonej przez uznane autorytety z danej dziedziny. Taka informacja zwrotna jest nie tylko oceną, lecz także inspiracją dla nowych inicjatyw i modyfikacji kierunków badań.

Bibliografia

Berg T. ter, Gelder T. van, Patterson F., Teppema S. (2009). *Critical Thinking. Reasoning and Communication with Rationale*. Amsterdam: Pearson Education.

Braak S. van den (2010). *Sensemaking Software for Crime Analysis*. Enschede: Netherlands Organisation for Scientific Research.

Brink-Budgen R. van den (2010). *Critical Thinking for Students: Learn the Skills of Analysing, Evaluating and Producing Arguments*. Glasgow: How to Books.

Ellsworth P. (2009). „Legal Reasoning", w: K. Holyoak, R. Morrison (red.), *The Cambridge Handbook of Thinking and Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press.

European Commission (2000). *Methodological Working Paper 3 – Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology.* The New Programming Period 2000–2006 Methodological Working Papers. Brussels: European Commission – DG-Regio.

European Commission (1999). *MEANS Collection: Evaluating Socio-Economic Programmes*. Luxembourg: DG-Regio, Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission. (2001). *Project Cycle Management Manual*. Brussels: European Commission.

Gaaff A., Butter J. (2012). *From Nice-to-know to Need-to-know. Reducing the Indicator Set for Budget Accounting*. 10th EES Biennial Conference – Evaluation in the networked society: New Concepts, New Challenges, New Solutions, Helsinki.

Gelder T. van (2013). „What is argument mapping?", w: H. Pashler (red.), *Encyclopedia of the Mind*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Hout F.A.G., Robben P., Frederiks B.J., Legemaate J. (2010). „News and views. Supervision by the Dutch Healthcare Inspectorate", *European Journal of Health Law*, nr 17.

Jackson D., Newberry P. (2011). *Critical Thinking: A User's Manual*. Boston: Wadsworth Publishing.

Johnson-Laird P. (2009). *How We Reason*. Oxford: Oxford University Press.

Kellogg Foundation (2004). *The Logic Model Development Guide*. Battle Creek: W.K. Kellogg Foundation.

Knowlton L.W., Phillips C.C. (2008). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results*. Los Angeles: Sage Publications, Inc.
Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.
Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła-Domaradzki Ł. (2010). *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*. Raporty i Analizy EUROREG, nr 1(4). Warszawa: Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG; ww.euroreg.uw.edu.pl.
Paul R. (2011). *State Supervision of Health Care, an Evaluation Programme*. Utrecht: unpublished internal paper for Dutch Health Care Inspectorate.
Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
Robben P.B.M. (2011). *State Supervision of Health Care, An Evaluation Programme*. Unpublished internal paper for Dutch Health Care Inspectorate.
Rogers P., Funnell S. (2011). *Purposeful Program Theory: Effective Use of Theories of Change and Logic Model*. San Francisco: Jossey-Bass.
Van der Knaap P. (2000). „Performance management and policy evaluation in the Netherlands", *Evaluation*, nr 6(3).
Weston A. (2009). *A Rulebook for Arguments* (wyd. 4). Indianapolis: Hackett Publishing Company.

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Health Care Inspectorate
- Ministry of Foreign Affairs, Inspection for Development Aid and Policy Evaluation (IOB)
- Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (ELI)
- Ministry of Health, Welfare and Sport (VWS)
- Netherlands Statistics Office (CBS)
- Ministry of Infrastructure, Knowledge Institute for Mobility Policy (KIM)
- Court of Audit, Audit and Evaluation Department
- Ministry of Justice, Crime and Justice Research Center
- Erasmus University
- University of Maastricht

Seminaria

Seminarium na temat organizacyjnego uczenia się – dyskusja połączona z prezentacją wyników projektu MUS, Netherlands Court of Audit, Haga: kwiecień 2012.

Doświadczenia administracji w Japonii

Tomasz Olejniczak

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Japonii w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Wprowadzenie

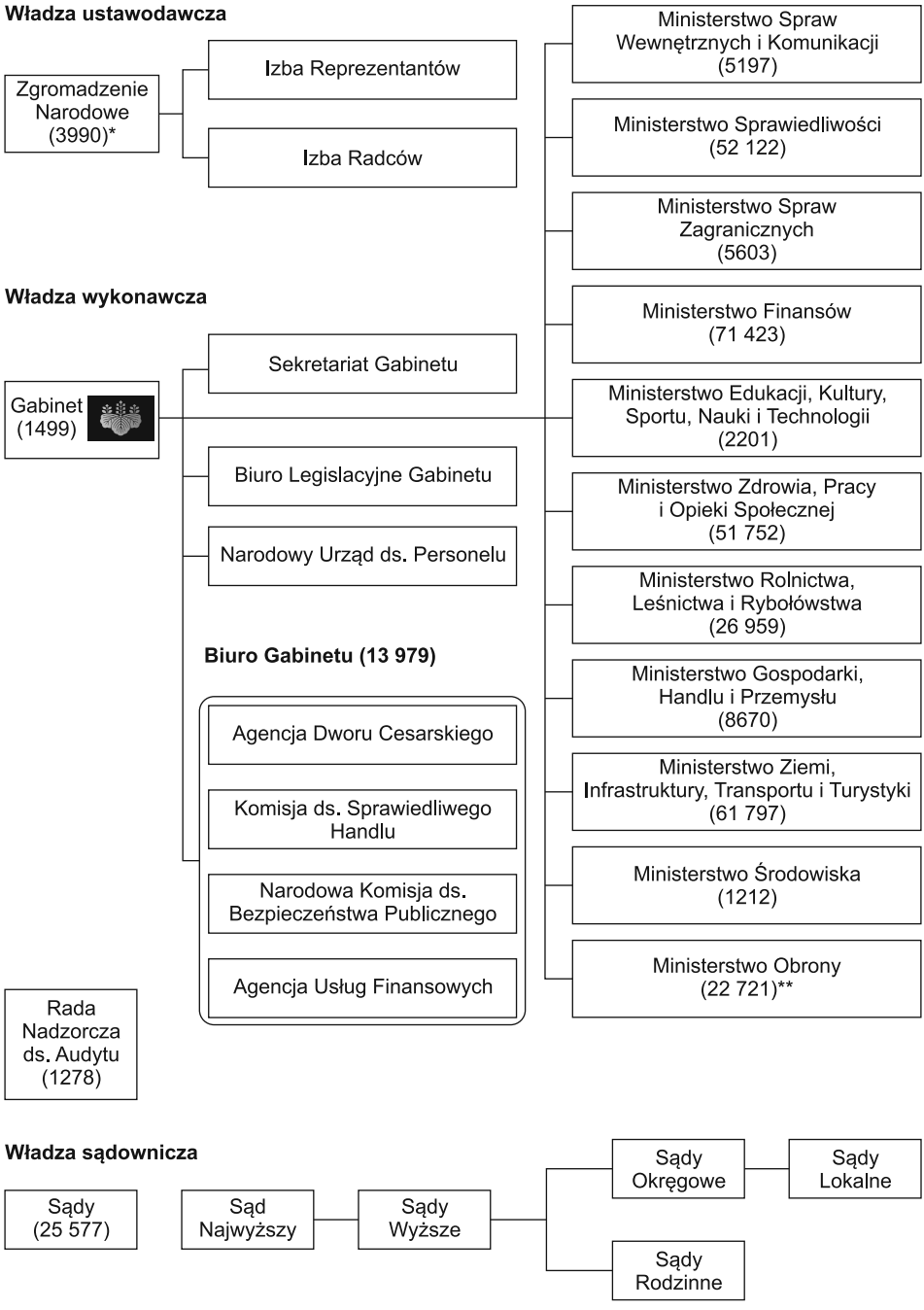
„Japonia to jest zasadniczo kraj przekwitłej wiśni" – takie prorocze stwierdzenie pada w jednej ze scen filmu Stanisława Barei pt. *Rozmowy kontrolowane*. Powstał w 1991 r., dokładnie w momencie słynnego „pęknięcia bańki spekulacyjnej", po której Japonia pogrążyła się w recesji trwającej do dnia dzisiejszego. Japoński kryzys gospodarczy lat dziewięćdziesiątych był dla tego państwa tym, czym obecny kryzys jest dla gospodarek Stanów Zjednoczonych i Europy – wydarzeniem kwestionującym fundamentalne założenia systemu społecznego i gospodarczego, z systemem administracji publicznej włącznie. Dotychczasowe praktyki i mechanizmy będące źródłem dumy japońskich organizacji i inspiracją dla licznych zachodnich przedsiębiorstw w latach osiemdziesiątych, praktycznie z dnia na dzień stały się przedmiotem ostrej krytyki. Przekonanie, że Japonia ma czasy świetności za sobą oraz że niewiele więcej można się od niej nauczyć, jest obecnie powszechne. To jednak przeświadczenie błędne. Proces uczenia się nie polega jedynie na kopiowaniu „najlepszych praktyk" z krajów chwilowo święcących triumfy. Uczenie się to dogłębna analiza uwarunkowań oraz przyczyn zarówno sukcesów, jak i porażek różnorodnych praktyk i wybór tych najodpowiedniejszych w danych okolicznościach. W tym rozumieniu, doświadczenia japońskiej administracji publicznej są podwójnie wartościowe. Po pierwsze, stanowią pouczający przykład, jak pod wpływem zmiany uwarunkowań zewnętrznych skuteczne praktyki przestają być skuteczne. Po drugie, ilustrują, w jaki sposób japońskie organizacje stawiają czoło wyzwaniom nowej epoki poprzez konsekwentne i stopniowe rozwijanie procesów uczenia się. Doświadczenia administracji japońskiej opisane w niniejszym raporcie prowadzą do ważnego wniosku. Kluczowym czynnikiem w skutecznym tworzeniu i rozwijaniu procesów organizacyjnego uczenia się jest długoterminowa konsekwencja. Każda administracja publiczna zmaga się z podobnymi problemami i, jak zademonstrujemy, często dochodzi do rozwiązań podobnych jak te już funkcjonujące w innych systemach administracyjnych. Rzadko jednak kiedy rozwiązania te mogą zostać mechanicznie skopiowane lub wprowadzone poprzez jednorazowe bądź rewolucyjne zmiany. Zwykle są to długotrwałe procesy stopniowych

reform wymagające stabilnych struktur organizacyjnych i autentycznego zaangażowania ich uczestników. Dopiero wtedy, i tylko wtedy, możliwe jest zaobserwowanie pozytywnych efektów mechanizmu organizacyjnego uczenia się.

1.2. Charakterystyka ogólna

Japonia to monarchia konstytucyjna z dwuizbowym parlamentem i cesarzem, który wywodzi się z najdłużej na świecie panującej dynastii i choć pozbawiony jest jakiejkolwiek władzy politycznej, stanowi symbol trwałości kraju i jedności narodu (Institute of Administrative Management 2009). Obowiązująca konstytucja Japonii została opracowana pod kierunkiem dowódcy amerykańskich sił okupacyjnych generała D. MacArthura i promulgowana 3 maja 1947 r.; wprowadzono typowo zachodni ustrój państwa oparty na demokracji, trójpodziale władzy, poszanowaniu praw człowieka, laicyzmie i pacyfizmie. Władza wykonawcza sprawowana jest przez radę ministrów z premierem na czele i podlega kontroli parlamentu. Premier wybierany jest spośród członków zgromadzenia narodowego; zwyczajowo to przewodniczący partii rządzącej. W skład rządu centralnego z wyjątkiem kancelarii premiera wchodzi jedenaście ministerstw oraz Narodowy Urząd ds. Personelu (DPADM 2006). Administracja publiczna w Japonii liczy 3 mln 455 tys. urzędników, z czego 2 mln 814 tys. to urzędnicy lokalni, 300 tys. – tzw. Służby Specjalne, w których skład wchodzą m.in. pracownicy Sił Samoobrony, a w końcu 341 tys. to Służby Regularne, czyli pracownicy ministerstw i urzędów centralnych (wszyscy przeszli proces egzaminacyjny do służby cywilnej) (ryc. 2). Dodatkowo Japońscy urzędnicy publiczni podzieleni są na trzy kategorie w zależności od klasy egzaminu wstępnego, do którego przystępowali[1]. Cechą charakterystyczną japońskiej administracji publicznej jest jej stosunkowo mała liczebność *per capita* szczególnie w porównaniu z innymi krajami wysoko rozwiniętymi. Urzędnicy japońskiej administracji publicznej to w przeważającej części mężczyźni, a średnia wieku wynosi 41 lat (National Personnel Authority 2011).

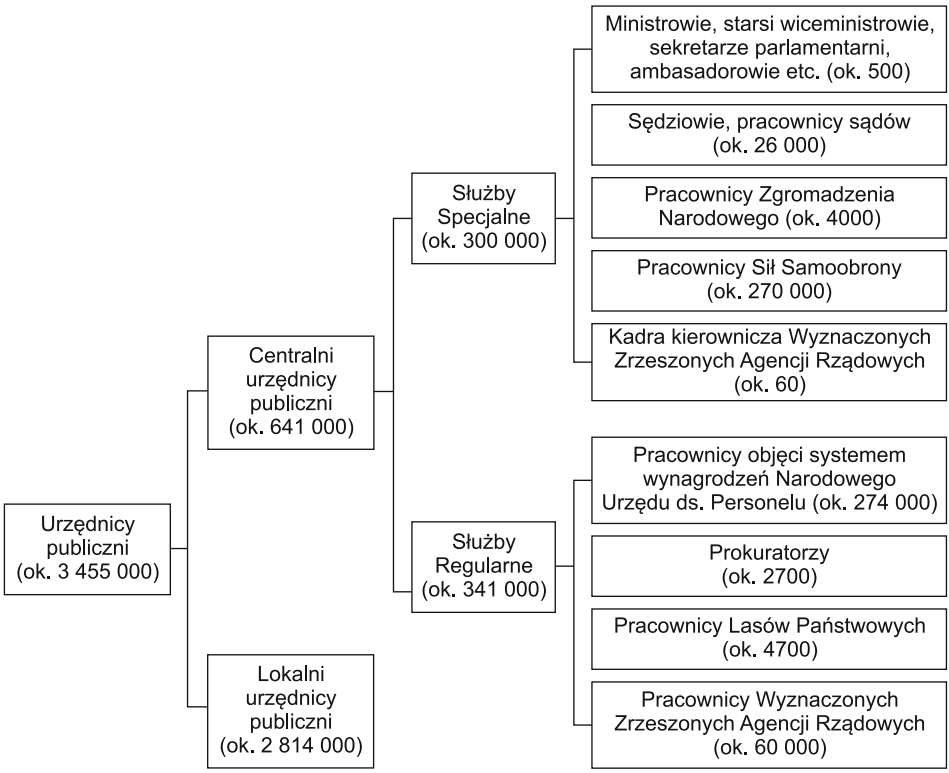
[1] Więcej informacji na temat charakterystyki japońskiego systemu administracji publicznej można znaleźć w: National Personnel Authority 2011.



* Liczby w nawiasach przedstawiają stałą, odgórnie ustaloną liczbę urzędników publicznych.
** Liczba pracowników Ministerstwa Obrony nie uwzględnia pracowników Sił Samoobrony.

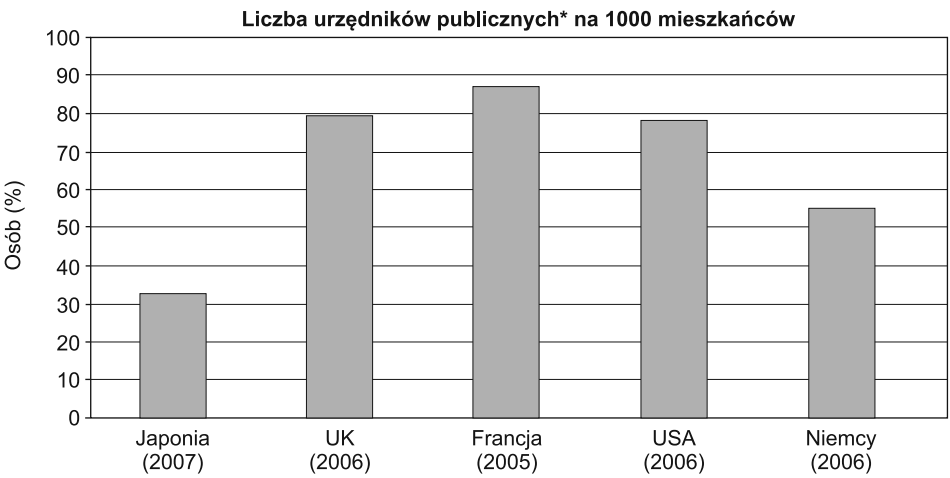
Rycina 1. Struktura i liczebność japońskich urzędów centralnych

Źródło: Institute of Administrative Management 2009.



Rycina 2. Struktura i liczebność japońskiej administracji publicznej (stan na 2011 r.)

Źródło: Institute of Administrative Management 2009.



* Liczba urzędników publicznych uwzględnia pracowników administracji centralnej, lokalnej i firm państwowych

Rycina 3. Porównanie liczebności administracji publicznej *per capita*

Źródło: Institute of Administrative Management 2009.

1.3. Uwarunkowania historyczne[2]

Jednym z kluczy do zrozumienia japońskiej administracji publicznej jest jej historia. Korzenie współczesnej administracji sięgają XIX w., w historii Japonii określanego mianem okresu *Meiji* (1868–1912), kiedy to pod wpływem presji mocarstw zachodnich Japonia otworzyła się na świat i podjęła wysiłek modernizacji praktycznie wszystkich dziedzin życia publicznego, społecznego i gospodarczego. W celu organizacji i koordynacji tych działań elity rządzące posłużyły się najskuteczniejszym ówcześnie znanym mechanizmem – biurokracją (Tsurutani 1998). Mimo że koncepcja modernizacji, wzory struktur rządowych oraz administracyjnych zaczerpnięte zostały z Europy, sam charakter administracji pozostał silnie ukształtowany przez konfucjańską tradycję merytokracji (Berman 2010). Urzędnicy państwowi rekrutowani byli przede wszystkim na podstawie wykształcenia i umiejętności, a system ich szkolenia został zinstytucjonalizowany w postaci Uniwersytetu Cesarskiego[3] założonego w roku 1886. Jeżeli ktoś kiedykolwiek zastanawiał się, co stało się z samurajami, to, wbrew romantycznemu obrazowi upowszechnionemu przez film *Ostatni Samuraj*, większość z nich została wchłonięta przez system i zasiliła szeregi biurokracji modernizującej się Japonii[4]. Fakt ten jest ważny, jeśli weźmie się pod uwagę niezwykle wysoki status społeczny kasty samurajów, który przeniesiony został na administrację publiczną. Wiązało się to również z kształtowaniem ideału urzędnika publicznego w oparciu o samurajskie zasady całkowitego poświęcenia[5], uczciwości, bezinteresowność oraz gotowości do wyrzeczeń i ciężkiej pracy. Ówczesne postrzeganie kariery w administracji publicznej jako zaszczytu oraz elitarny etos biurokraty jako wysoko wykształconego, bezstronnego i całkowicie poświęconego sprawom publicznym, w dużym stopniu wywodzi się z początków XIX w. (Tsurutani 1998).

Drugim ważnym okresem przemian w japońskiej administracji publicznej były lata powojenne, kiedy to dotychczasowa „administracja cesarska" stała się „administracją publiczną" w pełnym tego słowa znaczeniu (Kim i in. 1995). Amerykańskie siły okupacyjne wprowadziły w powojennej Japonii szereg demokratycznych reform, m.in. pozbawiając cesarza statusu bóstwa, dokonując reorganizacji japońskiej sceny politycznej, rozbijając bankowo-przemysłowe grupy interesu oraz wprowadzając nową ustawę zasadniczą. Ostatecznie dowództwo sił okupacyjnych wybrało jednak system rządów pośrednich, posługując się japońską biurokracją jako głównym narzędziem koordynacji i sprawowania władzy wykonawczej w okupowanej Japonii.

---

[2] Więcej na temat historii japońskiej administracji publicznej można znaleźć w: Berman 2010; Kinji 2002; Morita 1998; Tsurutani 1998; Burks 2011.

[3] Obecnie jest to Uniwersytet Tokijski.

[4] Proces „biurokratyzacji" samurajów zaczął się już w XVII w., kiedy Japonia została zjednoczona pod rządami *shoguna* Tokugawy i doświadczyła niespotykanego w historii świata okresu 300 lat pokoju i gospodarczego dobrobytu. W tym czasie jedyną godną, alternatywną karierą dla samuraja była funkcja urzędnika państwowego, tak więc większość samurajów już przed okresem *Meiji* zostało profesjonalnymi biurokratami.

[5] Samo słowo *samurai* oznacza „sługa". W okresie przed II wojną światową urzędnicy publiczni, podobnie jak samurajowie, traktowani byli jak słudzy cesarza, po wojnie natomiast stali się sługami społeczeństwa.

W rezultacie japońska biurokracja była jedyną grupą rządzącą, której nie dotknęły czystki okresu powojennego. Ta historyczna i organizacyjna ciągłość jest drugim niezmiernie ważnym czynnikiem niezbędnym do zrozumienia wpływu biurokracji w okresie powojennym. Dzięki ciągłości w akumulacji wiedzy i zasobów organizacyjnych japońska administracja publiczna stanowiła jedyną grupę rządzącą w ramach tzw. żelaznego trójkąta polityki, biznesu i administracji, która była w stanie sprostać wyzwaniom odbudowy i modernizacji kraju (Tsurutani 1998).

1.4. Uwarunkowania społeczno-kulturowe[6]

Uwarunkowania kulturowe i społeczne, chociaż silnie powiązane z historią, przejawiają się na dużo głębszym poziomie fundamentalnych zasad i wartości, często w sposób podświadomy kształtując myślenie i postawy urzędników publicznych. Przykładem tego może być filozofia konfucjańska, która z punktu widzenia zachodnich obserwatorów ciągle stanowi klucz do zrozumienia relacji społecznych i wewnątrzorganizacyjnych w krajach Dalekiego Wschodu (Berman 2010). Konfucjusz (551–479 p.n.e.) był filozofem, który pełnił funkcję doradcy przy chińskim dworze borykającym się z poważnymi problemami społecznymi. Dwie wartości kulturowe omawiane przez Konfucjusza, które są szczególnie ważne z perspektywy analizy procesów uczenia się w japońskiej administracji publicznej, to harmonia społeczna oraz etos władzy oficjalnej.

Dążenie do harmonii przejawia się w kulturze konsensusu, charakteryzującej funkcjonowanie japońskiej administracji publicznej zarówno w skali makro (na poziomie uzgadniania interesów różnych grup społecznych), i jak mikro (na poziomie współpracy wewnątrz ministerstw lub między nimi). W rezultacie organizacyjne mechanizmy wymiany informacji oraz procesy legislacyjne zaprojektowane są tak, aby uwzględnić opinię jak największej liczby zainteresowanych osób. Z jednej strony gwarantuje to szybkie i bezkonfliktowe wdrażanie polityk publicznych, z drugiej jednak znacznie wydłuża proces ich uzgadniania i często uniemożliwia jakiekolwiek zdecydowane zmiany (Tsurutani 1998). Wysoka cena za dążenie do harmonii to również izolacja od środowiska zewnętrznego, co w epoce globalizacji jest w coraz mniejszym stopniu pożądane, jak i możliwe.

Etos oficjalnej władzy, jako hierarchicznej, paternalistycznej i budzącej respekt, jest drugą wartością filozofii konfucjańskiej wspólną dla wszystkich administracji Azji Wschodniej (Berman 2010). Na poziomie makro to jedna z przyczyn niespotykanej ciągłości japońskiej administracji publicznej. Jej władza rzadko kiedy była kwestionowana przez społeczeństwo wolące poddać się paternalistycznej i scentralizowanej kontroli gwarantującej harmonię wewnętrzną i ochronę przed zagrożeniami z zewnątrz. Konformistyczna zależność między władzą a społeczeństwem określana jest japońskim terminem *amae*; w uproszczeniu oznacza on zobowiązanie osób o wyższym statusie społecznym do szeroko rozumianej opieki i ochrony osób o statusie

[6] Więcej na temat wartości kulturowych i społecznych w kontekście funkcjonowania japońskiej administracji publicznej w: Berman 2010; Nishio 1998; Jun, Muto 1995.

niższym (Jun, Muto 1995). W rzeczywistości przejawia się ona w cedowaniu trudnych decyzji i odpowiedzialności za nie na administrację publiczną, w zamian za bezwzględne posłuszeństwo wobec oficjalnych ustaleń. Przez lata japońska biurokracja wywiązywała się ze swojej roli poprzez izolowanie gospodarki i społeczeństwa przed nadmiarem inwestycji zagranicznych i imigracji, jednocześnie w sposób centralny kontrolując harmonijny rozwój regionalny i rozkład dochodu narodowego. Jednak w wyniku tej długoletniej wegetacji w warunkach cieplarnianych, obecnie zarówno japońskie społeczeństwo, jak i wiele firm stoi w obliczu dramatycznego nieprzystosowania do realiów globalnej konkurencji. Na poziomie mikro etos władzy oficjalnej przejawia się, z jednej strony, w szacunku i społecznym prestiżu, jakim otaczani są urzędnicy publiczni, a z drugiej – w bezwzględnych wymaganiach względem ich reputacji, moralności zawodowej, poczucia obowiązku oraz honoru. Etos ten, który najprościej można podsumować jako *noblesse oblige*, nie jest wyłącznie martwą literą, ale bezwzględnie egzekwowanym realnym oczekiwaniem wobec urzędnika publicznego, pozwalającym na utrzymanie wysokiego standardu moralności i jakości usług sektora publicznego.

Uwarunkowania społeczne japońskiej biurokracji publicznej w największym stopniu przejawiają się w jej homogenicznym charakterze. Mimo zmian wprowadzanych po to, aby zwiększyć procentowy udział kobiet w szeregach służby publicznej, japońska administracja pozostaje ciągle w dużej mierze zdominowana przez mężczyzn. Co więcej, homogeniczność ta jest dalej umacniana przez ostrą selekcję wstępną oraz hierarchiczny system ścieżek kariery. Niezwykle trudne egzaminy do służby publicznej powodują, że większość kandydatów pomyślnie przechodzących proces selekcji pochodzi z wydziału prawa Uniwersytetu Tokijskiego (Nakamura, Kikuchi 2011), który od ponad stu lat specjalizuje się w przygotowaniu studentów do tych egzaminów. Hierarchiczny system ścieżek kariery w dużej mierze obowiązujący do dzisiaj utrudnia z kolei radykalne zmiany *status quo*. Przez wiele lat ostre mechanizmy selekcji oraz utrzymywanie homogeniczności grupy urzędników spełniały swoje zadanie, gwarantując wysoki poziomu kandydatów oraz doskonały przepływ informacji pomiędzy członkami organizacji posiadającymi jednolite doświadczenia i wiedzę. W ostatnim czasie jednak, w obliczu rosnących i coraz bardziej zróżnicowanych wymagań wobec urzędników publicznych, dają o sobie znać problemy związane z podobnym profilem wykształcenia i tymi samymi sposobami myślenia.

1.5. Uwarunkowania gospodarcze i polityczne[7]

Badacze tematu powszechnie zgadzają się z tezą, że japońska administracja centralna odegrała kluczową rolę architekta i budowniczego japońskiego powojennego sukcesu gospodarczego (Tsurutani 1998; Kim i in. 1995). Niespotykana w innych krajach demokratycznych stabilizacja sceny politycznej przyczyniła się do stworzenia swoistej symbiozy polityków i biurokratów, dzięki której gra polityczna zeszła

[7] Więcej na temat powojennej historii politycznej i gospodarczej Japonii w: Pałasz-Rutkowska, Starecka 2004; Imanaka 2010; Masujima 2006; Kim i in. 1995.

na dalszy plan wobec zapewnienia nieprzerwanego rozwoju gospodarczego kraju. Harmonia, zarówno między politykami i biurokratami, jak i samymi ministerstwami centralnymi, osiągana była przy założeniu ciągłego wzrostu gospodarczego. Innymi słowy, kompromis czy utratę wpływów w jednej dziedzinie niezwłocznie wynagradzano w innej. Z punktu widzenia społeczeństwa niezwykle szybkie polepszanie się warunków życia przyczyniło się do ugruntowania pozycji administracji centralnej jako architekta gospodarczego sukcesu oraz gwaranta społecznej harmonii.

Szok naftowy lat siedemdziesiątych, mimo że doprowadził do przejęcia władzy przez partię opozycyjną i do szeregu reform, w tym ograniczenia liczby urzędników publicznych, paradoksalnie w dłuższej perspektywie jeszcze bardziej ugruntował pozycję biurokracji (Imanaka 2010; Jun, Muto 1998). Bezpośrednim efektem tych relatywnie drobnych reform było realne zahamowanie przyrostu liczby urzędników. Skutkiem ubocznym okazał się jednak fakt, że debata na temat *New Public Management* tocząca się wówczas na Zachodzie nigdy na dobre nie przebiła się na pierwsze strony japońskich gazet. Innymi słowy, aż do późnych lat dziewięćdziesiątych japońska administracja publiczna nie była zmuszona do podjęcia jakichkolwiek wysiłków reformatorskich (Akizuki 2010). Półśrodki zastosowane w latach siedemdziesiątych spowodowały jednak utrwalanie i nawarstwienie się problemów, co w rezultacie doprowadziło do konieczności jeszcze bardziej drastycznych reform po kryzysie gospodarczym, który Japonia przeżyła w latach dziewięćdziesiątych.

Pod ich koniec i na początku nowego millenium podjęto szereg reform drastycznie zmieniających charakter japońskiej administracji publicznej. Pierwszą z nich była reforma strukturalna, w znaczny sposób ograniczająca liczbę ministerstw i urzędników publicznych (w ciągu niespełna dwóch lat liczbę urzędników ograniczono z 800 tys. do nieco ponad 300 tys.) oraz umacniająca pozycję Kancelarii Premiera. Należy podkreślić, że była to pierwsza i jedyna reforma strukturalna przeprowadzona w Japonii od okresu powojennego.

Kolejne reformy wprowadziły m.in. obowiązek ewaluacji polityk publicznych, prywatyzację poczty, decentralizację i rozwój administracji lokalnej, reformę systemu zatrudnienia urzędników publicznych oraz internetyzację usług administracji publicznej. W ich efekcie japońska administracja jest obecnie w trakcie drastycznych przemian, które łączą w sobie cechy charakterystyczne dla *New Public Management* oraz *New Public Governance*. Reformy te w dużej mierze inicjowane są przez klasę polityczną, a wprowadzane pod presją mediów oraz opinii publicznej. Cechą charakterystyczną japońskich reform pozostaje jednak to, że zwykle przybierają one formę raczej ewolucji niż rewolucji. W rezultacie reformy ciągną się przez lata, podczas których nowoczesne rozwiązania są stopniowo adaptowane, asymilowane i nadbudowywane na mocnych i niezmiennych fundamentach tradycji[8].

[8] Fakt, że w Japonii nic nie zanika, często przedstawiany jest jako główny powód bogactwa kultury japońskiej (np. ceremonia herbaciana, kimono, teatr *no* – to przykłady ciągle żywych i praktykowanych elementów kultury, swoimi korzeniami sięgających okresu wczesnego średniowiecza). Ewolucyjne reformy i inkrementalne innowacje są również swego rodzaju znakiem rozpoznawczym japońskich organizacji i źródłem siły gospodarczej (np. praktyka *kaizen* to najlepiej znany przykład drobnych ulepszeń prowadzących do znaczących oszczędności).

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

W kolejnych podrozdziałach opiszę zarówno mechanizmy tradycyjne, jak i rozwiązania wprowadzane w Japonii współcześnie. W zakresie rozwiązań tradycyjnych przedstawiam takie praktyki, jak: rotacja stanowiskowa urzędników Służby Cywilnej, wizytacja *gemba*, system *obeya*, system *ringi i nemawashi* oraz nieformalne grupy dyskusyjne *benkyo-kai*. W zakresie rozwiązań nowoczesnych zaprezentuję: ewaluację, wymianę zasobów ludzkich z sektorem prywatnym, planowy rozwój zasobów ludzkich, komentarz społeczny oraz mapowanie strategicznych obszarów działań. W przypadku mechanizmów tradycyjnych czytelnik pozna zarówno ich zalety oraz pozytywne efekty konsekwentnego stosowania, jak i ich ograniczenia. W przypadku mechanizmów obecnie stosowanych, skupię się na problemach, które z ich pomocą mają zostać rozwiązane, oraz na sposobie ich wdrażania i stopniowej adaptacji do realiów i potrzeb japońskiej administracji publicznej.

2.1. Rotacja stanowiskowa urzędników Służby Cywilnej[9]

Istotą praktyki jest regularna, planowa rotacja urzędników korpusu Służby Cywilnej w systemie administracji publicznej. Praktyka ma na celu stworzenie grupy zawodowych urzędników mających doświadczenie, szeroką wiedzę z różnych dziedzin oraz sieć kontaktów obejmujących różne części organizacji, którą kierują.

Praktyka wywodzi się z okresu powojennego, kiedy ogólny deficyt pracowników wymuszał wszechstronne użycie posiadanych zasobów ludzkich wewnątrz organizacji. W latach późniejszych praktyka stała się również odpowiedzią na potrzeby rozwojowe pracowników w sytuacji braku możliwości zmiany kariery zawodowej w hierarchicznym systemie dożywotniego zatrudnienia. Zmiana zakresu odpowiedzialności miała kompensować zarówno ograniczenia rozwoju zawodowego w ramach jednego przedsiębiorstwa, jak i częściowo zastępować pionowy awans w hierarchii firmy.

Proces rotacji jest niezależnie koordynowany przez dział personalny każdego z ministerstw i obejmuje przechodzenie urzędników do różnych departamentów ministerialnych oraz do administracji lokalnej lub terenowych oddziałów administracji centralnej. Każdy urzędnik podlega rotacji średnio co 2–3 lata. Przydziela mu się nowy zakres obowiązków, który może, ale nie musi, mieć związek z jego dotychczasowym doświadczeniem i przygotowaniem zawodowym. Modelowy przebieg kariery i rotacji urzędnika Służby Cywilnej to: 2–3 lata pracy i szkoleń w administracji centralnej, 2–3 lata pracy w administracji lokalnej, 2–3 lata studiów zagranicznych, 2–3 lata pracy w administracji centralnej (departament specjalistyczny), 2–3 lata na stanowisku kierowniczym w administracji lokalnej oraz w końcu powrót do administracji centralnej i praca w departamencie strategicznym.

Warunkiem sukcesu tej praktyki jest dokładne długoterminowe planowanie i monitorowanie ścieżek kariery każdego z urzędników przez dział personalny każdego z ministerstw oraz przekonanie urzędników o zaletach i zasadności procesu rotacji

[9] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r.; Nakamura, Kikuchi 2011.

z punktu widzenia ich rozwoju zawodowego. Ważne jest również zagwarantowanie długoterminowej perspektywy zatrudnienia oraz poczucia psychologicznego bezpieczeństwa w zamian za całkowitą dyspozycyjność urzędnika i ciągłą gotowość do zmiany pola specjalizacji.

Wskaźnikiem powodzenia praktyki jest, w długiej perspektywie, wzrost poziomu wiedzy i jakości komunikacji w obrębie ministerstwa oraz w kontaktach z administracją lokalną. W krótkiej perspektywie efekty praktyki mogą przejawiać się we wzroście motywacji spowodowanej szerokimi perspektywami rozwoju. Do najczęściej wymienianych zalet rotacji stanowiskowej należy:

- możliwość nabycia doświadczenia bezpośrednio w miejscu wdrażania polityki;
- wykształcenie grupy urzędników posiadających wszechstronne kompetencje i doświadczenie;
- zbudowanie sieci kontaktów obejmujących cały system administracji publicznej;
- wykształcenie w pracownikach gotowości do uczenia się przez całe życie;
- nieoczekiwane skutki pozytywne (np. księgowy może być świetnym kadrowcem).

Z drugiej strony największe wyzwania w zastosowaniu tej praktyki to:

- dyspozycyjność urzędników korpusu Służby Cywilnej;
- utrata poczucia odpowiedzialności za długoterminowe projekty;
- zasadność poważnych inwestycji w rozwój pracownika na początku jego kariery opiera się na założeniu dożywotniego zatrudnienia.

Za użytecznością praktyki przemawia fakt, że intensywna rotacja stanowiskowa i rozwój pracowników poprzez tzw. szkolenie w miejscu pracy są uważane za fundamentalne praktyki japońskiego zarządzania. Od lat z powodzeniem stosowane są one zarówno w administracji publicznej, jak i w przedsiębiorstwach prywatnych. Oprócz pozytywnego wpływu na rozwój zawodowy i wykorzystanie wiedzy organizacji, praktyka ma niezwykle ważny wpływ na kształtowanie pozytywnych relacji między pracownikami. Ponieważ rotowany urzędnik nigdy nie wie, z kim przyjdzie mu współpracować, musi utrzymywać dobre stosunki z każdym wydziałem i członkiem organizacji. Rotacja stanowiskowa, jeżeli jest konsekwentnie wdrożona i stosowana, oferuje kompleksowy mechanizm kształcenia kard kierowniczych administracji publicznej. Ze strony kandydatów wymaga ona jednak dyspozycyjności i długoterminowego zaangażowania, a ze strony organizacji – dokładnego i sprawiedliwego planowania ścieżek karier oraz koordynacji z systemem zatrudnienia pozostałych kategorii urzędników.

2.2. Wizytacja *gemba*[10]

Termin *gemba* oznacza „miejsce realizacji" lub „miejsce zdarzenia". Istotą praktyki jest regularne wizytowanie miejsc realizacji polityk lub działań, za które odpowiedzialny jest departament, w celu zaczerpnięcia informacji z pierwszej ręki. Praktyki nie należy mylić z wizytą kontrolną, ponieważ jej głównym celem nie jest jedynie

[10] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r.

wizytacja lokalnych organów wdrażających daną politykę, lecz przede wszystkim bezpośrednich odbiorców polityki[11].

Trudno jednoznacznie określić genezę praktyki, niemniej jednak można stwierdzić, że jest ona uwarunkowana dwoma czynnikami. Po pierwsze, silną orientacją na klienta i bezpośredni z nim kontakt, głęboko zakorzenioną w japońskiej kulturze. Po drugie, równie głęboko zakorzenionym w kulturze przywiązywaniem wagi do szczegółów, które wyrażało się chociażby w obowiązku kierowników fabryk do regularnego wizytowania linii produkcyjnej w celu utrzymania związku z miejscem realizacji ich decyzji.

W administracji publicznej praktyka nie ma jednej określonej formy, jednak najczęściej przyjmuje postać jedno- lub dwuosobowej delegacji służbowej przeprowadzanej planowo raz w roku lub w zależności od potrzeb. Urzędnicy wizytujący miejsce realizacji działania powinni być za nie bezpośrednio odpowiedzialni i w jak największym stopniu wykorzystać okazję do obserwacji, przeprowadzenia wywiadów, zbierania uwag, opinii i zastrzeżeń interesariuszy oraz lokalnych aktorów zaangażowanych we wdrażanie działania.

Kluczowe w realizacji tej praktyki jest zaangażowanie osób odbywających delegację oraz prawidłowa identyfikacja lokalnych interesariuszy, których opinie lub uwagi mogą realnie pomóc w ulepszeniu lub modyfikacji działania. Wnioski z wizyt, w celu rozpowszechnienia ich w organizacji, powinny być opracowane w ustrukturalizowanej formie pisemnej.

Dążenie do utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z miejscem realizacji decyzji lub działań jest często opisywaną cechą charakterystyczną japońskich organizacji, przejawem pracowniczego pragmatyzmu oraz poczucia odpowiedzialności za własną pracę. Tendencja ta, często określana mianem *gemba-shugi* (tzw. *gemba*-izmu), w japońskich fabrykach przybiera formę regularnych wizytacji najwyższego kierownictwa na hali produkcyjnej (tzw. *gemba visit*). Nie należy mylić tej praktyki z kontrolą, ponieważ jej głównym celem jest zapobieganie oderwaniu kadry kierowniczej od rzeczywistości oraz budowanie poczucia wspólnoty z pracownikami. W przypadku administracji publicznej praktyka pozwala przezwyciężyć jedno z najpoważniejszych ograniczeń urzędów centralnych tj. ich fizyczną izolację od finalnych odbiorców działań. Wiedza gromadzona bezpośrednio w miejscu realizacji działania jest niezwykle cenna, ponieważ pozwala na dokładniejsze zrozumienie mechanizmów i mikroczynników, które mogą przesądzić o sukcesie bądź porażce realizowanych działań. Mimo że dzięki obecnej technologii pozyskiwanie opinii od interesariuszy może być prowadzone za pośrednictwem Internetu, tradycyjna wizytacja oferująca możliwość bezpośredniej obserwacji i rozmowy nadal zdaje się niezastąpioną formą gromadzenia informacji.

[11] Np. w przypadku Departament ds. Portów Ministerstwa Lądu i Infrastruktury wizytacja *gemba* przeprowadzana jest minimum raz w roku oraz dodatkowo w miarę potrzeb, i uwzględnia wizyty w firmach logistycznych obsługujących dany port, przedsiębiorstwach zarządzających przestrzenią portową, wywiady z użytkownikami portu etc.

2.3. System *obeya*[12]

System *obeya* (*open space office*) to praktyka infrastrukturalna polegająca na reorganizacji przestrzeni biurowej w celu usprawnienia przepływu informacji i minimalizacji barier w komunikacji pomiędzy pracownikami oraz między pracownikiem a jego przełożonym. Jest ona powszechnie znana i stosowana w różnych organizacjach na świecie, jednak w Japonii ma specyficzny charakter związany z dużo mniejszą odległością dzielącą pracowników i ich przełożonych oraz z jej rolą jako praktyki przeciwdziałającej powstawaniu problemów.

W Japonii owa praktyka jest efektem wysokiej gęstości zaludnienia i znacznych cen nieruchomości w obrębie wielkich aglomeracji miejskich. Ograniczenia infrastrukturalne wymusiły na organizacjach jak najdalej posuniętą ekonomizację wykorzystania przestrzeni biurowych. Efektem ubocznym było odkrycie wpływu zmian rozplanowania przestrzeni na komunikowanie się pracowników.

W oryginalnej formie praktyka ta zakłada zgromadzenie personelu całej sekcji lub departamentu, z kierownictwem włącznie, w jednym dużym pokoju i współdzielenie przestrzeni pracy. Kluczowe jest wyeliminowanie wszelkich fizycznych i infrastrukturalnych barier w komunikacji oraz przepływie informacji werbalnej i pozawerbalnej, takich jak drzwi, ściany, ścianki działowe, przegrody etc.

Według opinii praktyków do zalet systemu *obeya* możemy zaliczyć:

- usprawnienie komunikacji między pracownikami i kierownictwem;
- przepływ informacji pozawerbalnej (tj. obecność w jednym pokoju pozwala w wizualny sposób śledzić przebieg pracy wydziału bez konieczności komunikacji werbalnej);
- obustronna kontrola wizualna (tj. przełożeni widzą, jak pracują podwładni, i na odwrót);
- wzrost motywacji, poczucia wspólnoty i organizacyjnej kultury egalitaryzmu;
- skrócenie ścieżki decyzyjnej;
- zapobieganie korupcji.

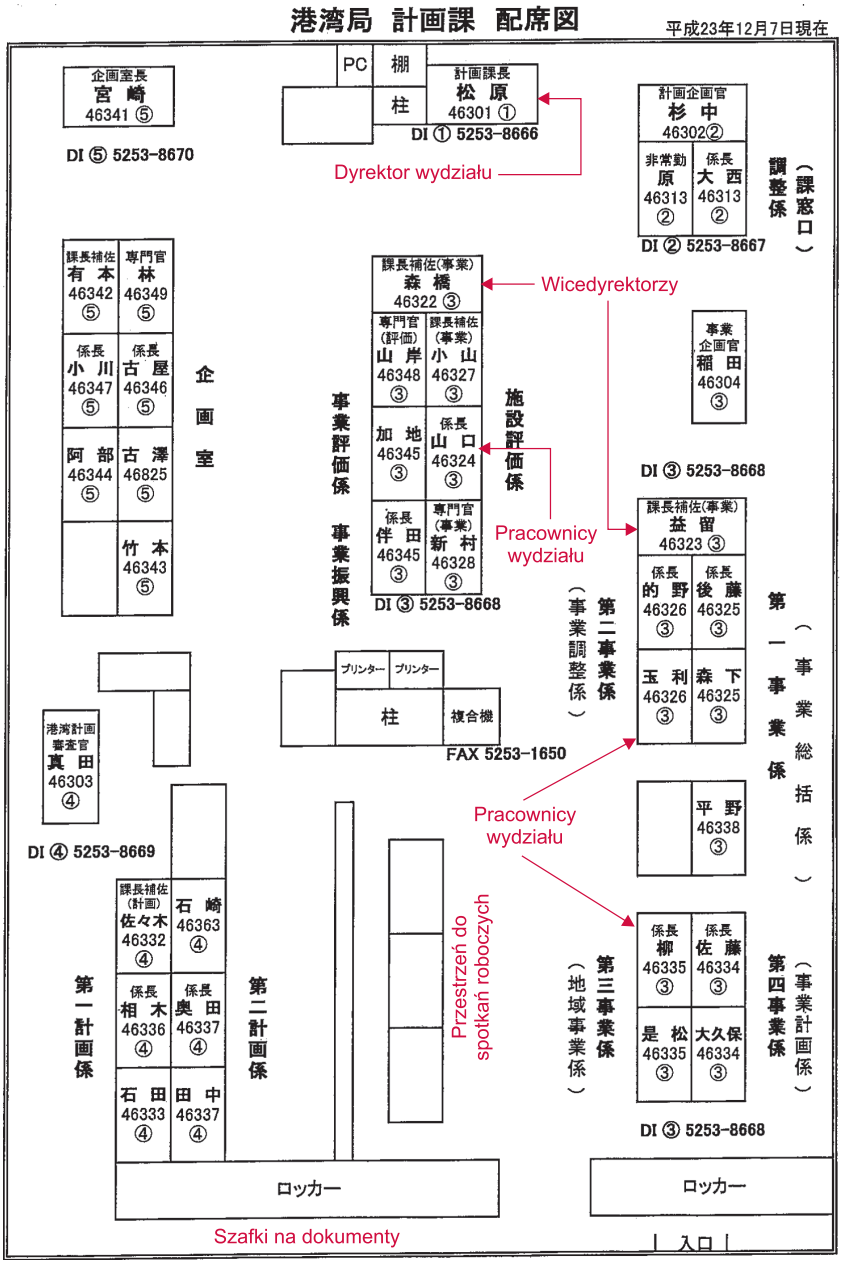
Wiele publikacji i komentatorów wymienia również wady tej praktyki, takie jak:

- utrata prywatności w miejscu pracy;
- presja ze strony współpracowników;
- problemy z koncentracją;
- możliwość powstrzymywania się od komunikacji spowodowana niechęcią do przeszkadzania współpracownikom.

Za użytecznością praktyki przemawia fakt, że styl *open office* jest stosowany praktycznie we wszystkich japońskich organizacjach oraz wielu organizacjach zachodnich. Wiele z nich jednak stosuje praktykę wprowadzając szereg, z pozoru drobnych, różnic, które w efekcie eliminują potencjalne pozytywne efekty praktyki. Jednym z przykładów jest fakt, że na Zachodzie *open office* często stosuje się tylko w pokojach projektowych w momencie, kiedy konieczna jest intensywna komunikacja i współpraca w celu rozwiązywania problemów. Tymczasem w Japonii *open office* praktykuje

[12] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r.

się jako standardową formę organizacji biura, spełniającą funkcję prewencyjną i zapobiegającą powstawaniu problemów.



Rycina 4. Schemat organizacyjny jednego z wydziałów Ministerstwa Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki

Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r. (schemat organizacyjny był dostępny do pobrania przy wejściu do departamentu)

Rycina 5. Przykład biura w systemie *obeya*

Źródło: strona internetowa japońskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, http://www.soumu.go.jp/english/ms/index.html [dostęp: 28.03.2013].

2.4. System *ringi* i *nemawashi*[13]

System *ringi* („karty obiegowe") to formalna prezentacja praktyki *nemawashi* („kładzenia fundamentów", lub w dosłownym tłumaczeniu „owijania korzeni drzewa przed jego przesadzeniem"). Praktyka oznacza proces oddolnego budowania konsensusu i wielostronnych konsultacji poprzedzających podejmowanie ważnych decyzji.

Jej cechą charakterystyczną jest upoważnienie najniższych rangą i przeważnie najmłodszych urzędników do koordynacji procesu konsultacji i intensywnej komunikacji ze wszystkimi zainteresowanymi działami w oparciu o dokument *ringi-sho*. *Ringi-sho* jest formalną propozycją zawierającą informacje, w stosunku do których każda zainteresowana strona może zgłosić komentarz i propozycje poprawek. Akceptacja propozycji wyrażana jest w formie podpisu lub stempla na pierwszej stronie dokumentu.

Kluczem do sukcesu praktyki jest zaangażowanie w proces decyzyjny najniższych rangą urzędników zarówno w procesie konsultacji, tworzenia konsensusu, jak i formalnego obiegu dokumentu. Wymaga ona również opracowania przejrzystego formatu tzw. karty obiegowej i nadzoru nad procesem obiegu oraz konsultacji z wykorzystaniem tego dokumentu.

Praktyka jest wymieniana w literaturze jako jeden z tradycyjnych mechanizmów komunikacji i budowania konsensusu w japońskich organizacjach. Jej główne zalety to:

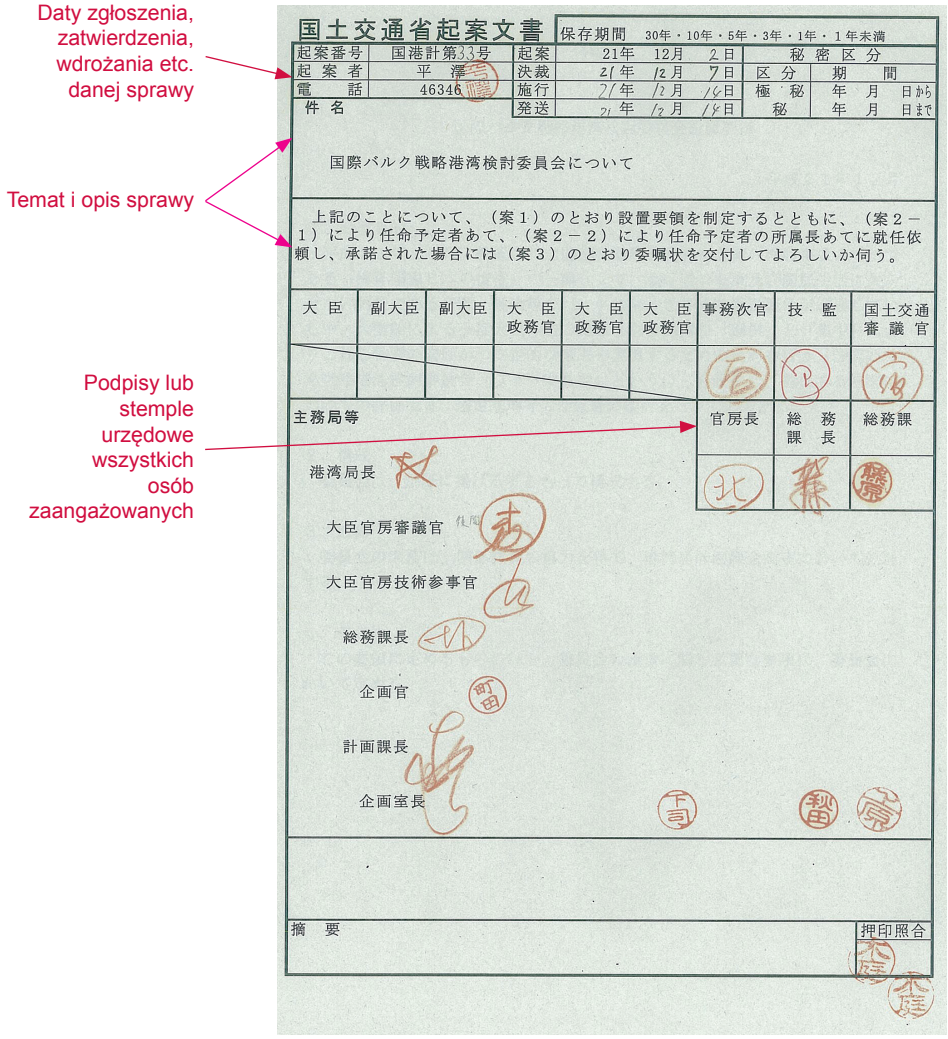
- formalizacja i wspieranie procesów komunikacji i budowania konsensusu;
- efektywne wdrażanie zmian poprzez uprzedzenie wszystkich zainteresowanych;
- rozwój organizacyjnej zdolności do rozwiązywania problemów i gromadzenia informacji;

[13] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r., Kikuchi, 2010.

- wzrost motywacji, odpowiedzialności i zaangażowania pracowników niższego szczebla;
- wyższa jakość podejmowanych decyzji.

Główne wady i ograniczenia systemu *ringi* wymieniane przez praktyków to:

- spowolnienie procesu decyzyjnego;
- rozproszona odpowiedzialność w przypadku wystąpienia problemów;
- „rozwadnianie" oryginalnego pomysłu w procesie konsultacji i blokowanie dużych zmian.



Rycina 6. Przykład japońskiej karty obiegowej z Ministerstwa Ziemi, Infrastruktury, Transportu i Turystyki

Źródło: : Wywiady MUS – Tokio 2012 r.

2.5. Grupy dyskusyjne *Benkyo-kai*[14]

Istotą praktyki jest organizacja nieobowiązkowych grup dyskusyjnych zajmujących się zagadnieniami, które pozostają lub będą znajdować się w sferze zainteresowań departamentu.

Tak jak w przypadku innych tradycyjnych praktyk japońskich, trudno jest jednoznacznie określić genezę grup dyskusyjnych. Są one jednak niewątpliwie silnie związane z kulturowo uwarunkowaną skłonnością Japończyków do proaktywnego i oddolnego organizowania inicjatyw grupowych.

Grupy dyskusyjne inicjowane są przez dyrektora wydziału lub departamentu, który osobiście zaprasza uczestników pochodzących zarówno z organizacji, jak i z jej otoczenia. W momencie zgromadzenia wystarczającej liczby uczestników spotkanie jest formalnie rejestrowane w sekretariacie, a informacja i harmonogram rozsyłane są do uczestników drogą mailową. Spotkania odbywają się poza godzinami pracy, a ich częstotliwość, choć traktowana w sposób elastyczny, powinna być w miarę regularna (np. raz na dwa tygodnie). Inicjator spotkania nadzoruje jego przebieg, czuwa nad regularnością i wyznacza kolejnych referentów. Cel może się wahać od rozwiązywania problemów do poszukiwania innowacji czy inspiracji. Udział w spotkaniach jest dobrowolny i nie wiąże się z żadną formą wynagrodzenia (nauka i możliwość dyskusji musi być nagrodą samą w sobie), jedynym wyjątkiem są osoby spoza wydziału/departamentu, które mogą, ale nie muszą, otrzymać symboliczne honorarium.

Kluczowa w realizacji tej praktyki jest osoba inicjatora, od którego zależy jakość dyskusji i regularność spotkań. Dodatkowo należy podkreślić luźny charakter i nieobowiązkową formę uczestnictwa w grupach dyskusyjnych, które odróżniają je od oficjalnych grup badawczych powoływanych przez ministra do metodycznej analizy zagadnień związanych z kluczowymi lub kontrowersyjnymi politykami publicznymi.

Z punktu widzenia organizacyjnego uczenia się nieformalne grupy dyskusyjne pozwalają na:

- tworzenie innowacji i poszukiwanie inspiracji;
- wspólne rozwiązywanie problemów;
- podnoszenie jakości refleksji;
- rozwój komunikacji i okazji do wymiany opinii;
- wczesne wykrywanie i zapobieganie potencjalnym problemom.

Znaczącymi ograniczeniami tej praktyki są:

- Nieformalny charakter i częsty brak jednoznacznych wyników
- Silne uzależnienie poziomu spotkań od osoby koordynatora
- Organizowanie spotkań poza godzinami pracy

Posługując się analogią do japońskiego sektora prywatnego, nieformalne grupy dyskusyjne są administracyjnym odpowiednikiem słynnych Kół Jakości (*Quality Circles*). Fakt, że Koła Jakości rozprzestrzeniły się praktycznie na całym świecie, pozwala sądzić, iż praktyka nieformalnych grup dyskusyjnych ma szansę na wdrożenie również poza granicami Japonii mimo że również wymaga dobrowolnego i nieodpłat-

[14] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r.

nego zaangażowania własnego czasu na rzecz grupowej nauki, dyskusji i rozwiązywania problemów. Początkowa niechęć do takich poświeceń czy sceptycyzm w stosunku do przydatności dyskusji w krótkiej perspektywie zostanie szybko przezwyciężony, jeżeli referenci włożą wystarczający wysiłek w przygotowanie swoich prezentacji, a spotkania w ciekawy i atrakcyjny sposób pozwolą uczestnikom na przyswajanie nowej wiedzy i wymianę doświadczeń.

2.6. Ewaluacja[15]

Istotą praktyki jest opracowanie zestawu wskaźników pozwalających na obiektywny pomiar rezultatów oraz efektywności działań realizowanych przez administrację publiczną.

W japońskich urzędach centralnych obowiązek ewaluacji został wprowadzony w 2001 r. na mocy Aktu o Ewaluacji Polityk Rządowych[16]. Procedura wypracowywana jest przez każde ministerstwo indywidualnie na podstawie ogólnych wytycznych. Dodatkowo proces i wyniki ewaluacji są regularnie konsultowane z Departamentem Ewaluacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, które odgrywa rolę organizacji monitorującej, koordynującej i szkoleniowej.

Wprowadzenie obowiązku ewaluacji miało na celu trzy rzeczy:

- poprawę działań urzędów i organizacji publicznych;
- identyfikację obszarów potencjalnych oszczędności;
- zwiększenie przejrzystości działań administracji publicznej.

Praktyka opiera się na cyklicznym planowaniu, wdrażaniu, kontrolowaniu i modyfikowaniu działań zgodnie ze słynnym cyklem Deminga (PDCA – *Plan-Do-Check-Act*)[17]. Istotą tej praktyki, a zarazem największym wyzwaniem związanym z jej stosowaniem jest opracowanie zestawu wskaźników ilościowych pozwalających na obiektywny pomiar efektywności i wydajności działań. Ewaluacja może być realizowana przez organizację lub przez osoby trzecie i przeprowadzana na różnych etapach projektu (np. ewaluacja *ex ante*, w trakcie lub *ex post*).

Doświadczenia japońskiej administracji publicznej sugerują, że kluczowym czynnikiem sukcesu w przypadku realizacji praktyki ewaluacji jest jej oddolny, wewnątrzorganizacyjny i rozłożony w czasie proces wdrażania. Dzięki niemu pracownicy mają możliwość stopniowo zmienić swój sposób myślenia oraz wykształcić umiejętności analizy, rejestracji i prezentacji wyników, niezbędne do efektywnego przeprowadzania ewaluacji. W jej przypadku pytanie nie polega bowiem na tym, czy warto ją wdrażać,

---

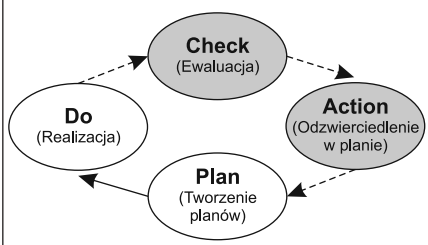
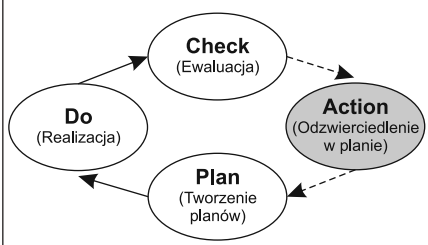
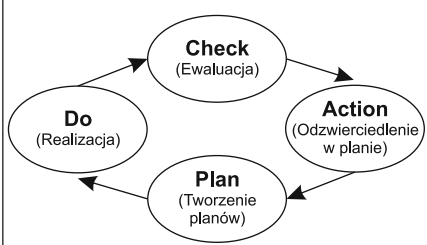
[15] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012, Morita 2012; Talbot 2006; Kinji 2002; Horie 2002; Shiroyama i in. 1999; Shiroyama i in. 2002.

[16] Angielska wersja aktu jest dostępna na stronie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pes.html [dostęp: 28.03.2013].

[17] Cykl Deminga to opracowany przez Edwardsa Deminga schemat działań następujących po sobie w porządku logicznym, których celem jest ciągłe doskonalenie i poprawa jakości. Cykl zakłada planowanie działań (*Plan*), ich wykonywanie (*Do*), sprawdzanie efektów względem wcześniej określonych kryteriów (*Check*) oraz działanie (*Act*) rozumiane jako wprowadzanie poprawek zwiększających efektywność wykonanych działań lub standaryzacja i formalizacja działań uznanych za efektywne.

tylko – w jaki sposób to zrobić. W odniesieniu do tak sformułowanego pytania doświadczenia japońskiej administracji sugerują, że:

- ewaluacja wymaga długotrwałego procesu konsekwentnego wdrażanie (np. w Japonii dopiero po pięciu latach od wdrożenia jakość ewaluacji wzrosła na tyle, że można było zacząć realnie myśleć o ich powiązaniu z procesem budżetowania);
- proces powinien być w jak największym stopniu oddolny, tak aby każdy wydział na podstawie zgromadzonych doświadczeń mógł opracować najodpowiedniejsze wskaźniki;
- spójność procesu ewaluacji pomiędzy ministerstwami powinna być gwarantowana przez bardzo ogólnie nakreślone ramy prawne oraz ciągłe konsultacje w obrębie ministerstw, pomiędzy nimi i ze znawcami tematu (pomocne może być też wyznaczenie jednej organizacji skupiającej wiedzę specjalistyczną z zakresu ewaluacji, tak jak w przypadku Departamentu Ewaluacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji);

Okres	Opis	Schemat
Etap I (do 2001 r.)	Skupienie na planowaniu i wdrażaniu działań. Brak jakichkolwiek wskaźników ilościowych, sprawdzania wyników i efektywności realizowanych działań, refleksji i uwzględnienia w kolejnych działaniach.	
Etap II (lata 2001–2005)	Stopniowy i żmudny proces tworzenia wskaźników i miar dla wszystkich realizowanych działań. Wychodzą na jaw braki w umiejętnościach, ograniczenia ilościowych metod pomiaru oraz nieumiejętność syntetycznej prezentacji wyników. Wyniki ewaluacji nie wiążą się z systemem budżetowania.	
Etap III (od 2006 r.)	Pracownicy utrwalili umiejętność ewaluacji i wyniki najlepiej oddające rzeczywistość powiązane są z procesem budżetowania. W związku z kosztami ewaluacji (czas, zasoby ludzkie) pojawia się projekt ograniczenia zakresu i/lub częstotliwości ewaluacji.	

Rycina 7. Historyczny proces rozwoju praktyki ewaluacji polityk publicznych

Źródło: opracowanie własne.

- niezmiernie ważna jest intensywność (np. objęcie coroczną ewaluacją wszystkich bez wyjątku działań) i konsekwencja w początkowym okresie jej wdrażania. Takie podejście pozwoli na usystematyzowania informacji i wykształcenie w pracownikach odpowiednich postaw i zdolności (w Japonii dyskusja o ograniczeniu zakresu lub częstotliwości ewaluacji jest prowadzona dopiero teraz, czyli po ponad dziesięciu latach!);
- największym wyzwaniem jest wykształcenie zasobów ludzkich zdolnych do przeprowadzania wysokiej jakości ewaluacji oraz prezentowania wyników w przystępny sposób (bez przejrzystej formy prezentacji ewaluacja nie przyczyni się do zwiększenia czytelności działań administracji publicznej i trudno będzie zidentyfikować obszary wymagające ulepszeń).

Doświadczenia japońskiej administracji publicznej w zakresie ewaluacji w jednoznaczny sposób ilustrują, że jest ona czymś znacznie więcej niż tylko narzędziem do wprowadzania oszczędności. Wewnątrzorganizacyjny i oddolny proces wdrażania tej praktyki zwraca uwagę na jej znaczenie jako zmieniającej postawy i sposób myślenia pracowników. Mimo że w krótkim okresie autoewaluacja przeprowadzana przez japońskie ministerstwa może nie przynieść znaczących oszczędności, w długiej perspektywie postawy autokontroli i myślenia w kategorii kosztów i efektów wykształcone w pracownikach są w stanie przyczynić się do znaczącego wzrostu efektywności organizacyjnej.

2.7. Międzysektorowa wymiana zasobów ludzkich[18]

Praktyka polega na planowej wymianie personelu pomiędzy organizacjami rządowymi i przedsiębiorstwami sektora prywatnego w celu wymiany doświadczeń, wspierania innowacyjności i wzajemnego zrozumienia pracowników z różnych sektorów gospodarki.

Program został zainicjowany w 2000 r. w celu zwiększenia zrozumienia i polepszenia współpracy między pracownikami sektora państwowego i prywatnego. Dodatkowym efektem miała być rewitalizacja organizacji sektora państwowego poprzez wprowadzanie innowacyjnych metod zarządzania z sektora prywatnego.

Międzysektorowa wymiana zasobów ludzkich przeprowadzana jest w oparciu o formalny akt prawny i realizowana jest w postaci dwóch mechanizmów „Wymiany przez oddelegowanie" i „Wymiany przez rekrutację". W Japonii system nadzoruje Krajowe Biuro ds. Polityki Kadrowej (*National Personnel Authority* – NPA), tj. centralna organizacja koordynująca sprawy personalne we wszystkich ministerstwach. Zachowanie obiektywności i przejrzystości procesu selekcji oraz zniwelowanie różnic w poziomach wynagrodzeń pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym jest warunkiem koniecznym do efektywnego funkcjonowania tej praktyki.

Praktyka ma dwie główne zalety. Po pierwsze, pozwala na utworzenie stabilnych kanałów transferu wiedzy pomiędzy organizacjami prywatnymi a sektorem publicznym, które w zależności od charakterystyki uczestników (np. zagranicznych firm konsultingowych) mogą zagwarantować dostęp do najlepszych praktyk. Po drugie,

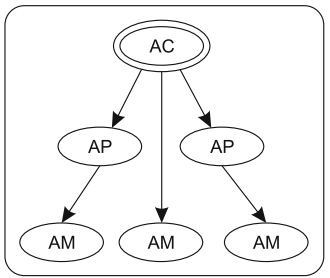
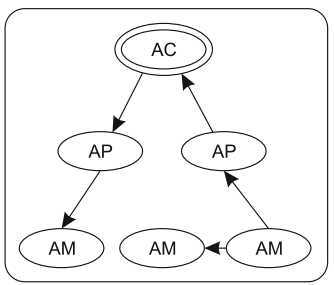
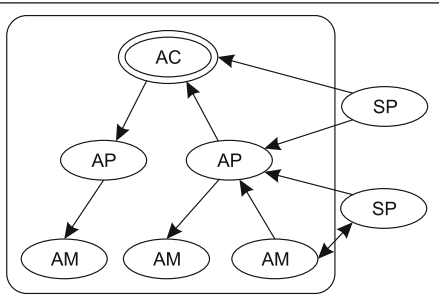
[18] Wywiady MUS – Tokio 2012 r.; Kikuchi 2009; National Personnel Authority 2011.

Wymiana przez oddelegowanie	
Definicja:	Urzędnicy publiczni są oddelegowywani do przedsiębiorstw prywatnych, zachowując swoje stanowisko w służbie cywilnej. Nie mogą jednak angażować się w wykonywanie żadnych funkcji publicznych i muszą całkowicie poświęcić się obowiązkom wyznaczonym przez firmę.
Okres:	Do 3 lat (możliwość wydłużenia do 5 lat).
Zasady dyscyplinarne:	1. Urzędnikowi publicznemu nie wolno angażować się w działania, które narażają zaufanie względem jego funkcji lub służby cywilnej. 2. Urzędnikowi publicznemu nie wolno zdradzać sekretów i tajemnic firmowych (nawet po przejściu na emeryturę). 3. Urzędnikowi publicznemu nie wolno składać darowizn dla partii politycznych ani angażować się w działania zarobkowe. Dodatkowo obowiązuje: 4. Zakaz lobbingu na rzecz firmy (np. ubiegania się o pozwolenia lub uprawnienia w Agencjach bądź Ministerstwach, w których urzędnik pracował przed oddelegowaniem do firmy 5. Zakaz wykorzystywania pozycji urzędnika publicznego do wywierania wpływu.
Wynagrodzenie:	Płatne przez przedsiębiorstwo prywatne.
Świadczenia socjalne:	Oddelegowanemu urzędnikowi przysługuje pakiet świadczeń socjalnych oferowanych przed przedsiębiorstwo prywatne, z wyłączeniem pakietu emerytur i ubezpieczeń socjalnych.

Wymiana przez rekrutację	
Definicja:	Pracownicy przedsiębiorstwa prywatnego zatrudnieni przez administrację publiczną opuszczają firmę (tryb rezygnacji) lub utrzymują stosunek pracy (tryb ciągłego zatrudnienia). Agencja/Ministerstwo i firma z wyprzedzeniem uzgadniają kwestie powrotu pracownika do firmy po zakończeniu okresu wymiany.
Okres:	Do 3 lat (możliwość wydłużenia do 5 lat)
Zasady dyscyplinarne:	1. Urzędnikowi publicznemu nie wolno angażować się w działania, które narażają zaufanie względem jego funkcji lub całej służby cywilnej. 2. Urzędnikowi publicznemu nie wolno zdradzać sekretów i tajemnic firmowych (nawet po przejściu na emeryturę) 3. Urzędnikowi publicznemu nie wolno składać darowizn dla partii politycznych ani angażować się w działania zarobkowe. Dodatkowo obowiązuje: 4. Zakaz zatrudnienia na tym samym stanowisku, na którym pracownik pracował przed zatrudnieniem w administracji publicznej (z wyjątkiem przypadku trybu zatrudnienia ciągłego) 5. Zakaz zatrudnienia na stanowisku kierowniczym w stosunku do tego, na którym pracownik pracował przed zatrudnieniem w administracji publicznej.
Wynagrodzenie:	Płatne przez rząd.
Świadczenia socjalne:	Pracownikowi przysługuje pakiet świadczeń socjalnych oferowanych urzędnikom publicznym.

Rycina 8. Zasady mechanizmów wymiany personelu

Źródło: strona internetowa National Personnel Authority (NPA) http://ssl.jinji.go.jp/en/recruit/personnel_exchange.html#mechanisms [dostęp: 28.03.2013].

Okres	Charakter	Główny powód	Schemat
Przedwojenny	Z centralnej do lokalnej (jednokierunkowa, odgórna)	Kontrola i monitorowanie	
Wczesny powojenny	Z centralnej do lokalnej Z lokalnej do centralnej (dwukierunkowa, oddolna i pozioma)	Komunikacja, budowanie kompetencji, innowacje w zakresie polityk publicznych	
Późny powojenny	Z centralnej do lokalnej Z lokalnej do centralnej Pomiędzy lokalnymi Pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym (wielokierunkowa, międzysektorowa)	Komunikacja, budowanie kompetencji, innowacje w zakresie polityk publicznych	

AC = Administracja Centralna, AP = Admin. Prefekturalna, AM = Admin. Municypalna, SP = Sektor Prywatny.

Rycina 9. Historyczny proces przemian w praktyce wymiany personelu

Źródło: Kikuchi 2009.

pozwala na udoskonalenie komunikacji i współpracy pomiędzy dwoma sektorami poprzez wzajemne zrozumienie i budowanie sieci kontaktów wśród pracowników posiadających podobne doświadczenia. Wdrożenie tej praktyki wiąże się z poważnymi wyzwaniami. Po pierwsze, z zapewnieniem obiektywności i przejrzystości procesu wymiany personelu w celu zapobiegania niebezpieczeństwom korupcji i lobbingu. Po drugie, w przypadku długoterminowej wymiany personelu, ze zniwelowaniem różnic w wynagrodzeniach pomiędzy sektorem prywatnym a administracją publiczną.

2.8. Planowy Rozwój Zasobów Ludzkich[19]

Planowy Rozwój Zasobów Ludzkich to praktyka systemowa wdrożona w celu koordynacji procesu szkoleń i zapewnienia wsparcia urzędnikom publicznym posiadającym zróżnicowane doświadczenie i znajdujących się na różnych etapach rozwoju zawodowego.

W przypadku japońskiej administracji publicznej system wewnątrzorganizacyjnego rozwoju zasobów ludzkich ma kluczowe znaczenie ze względu na długoterminowy charakter zatrudnienia i tradycyjny system rekrutacji młodych absolwentów uniwersytetów. Obydwa te czynniki sprawiają, że system szkoleń musi być wszechstronny i kompleksowy, tak aby jego uczestnicy mogli w jak największym stopniu rozwinąć swoje kompetencje.

Praktyka realizowana jest pod przewodnictwem Narodowego Urzędu ds. Personelu. Rozwój zasobów ludzkich uwzględnia szkolenia ogólne, specjalistyczne, różne formy wymiany personelu i stypendiów zagranicznych oraz cykle wykładów dla pracowników ministerstw organizowane w salach tego biura lub przez trenerów w poszczególnych ministerstwach.

Praktyka wymaga zaangażowania znacznych zasobów ludzkich, finansowych i czasu oraz wyznaczenia organizacji odpowiedzialnej za koordynację i realizację programu szkoleniowego. Duże znaczenie w powodzeniu praktyki ma również zapewnienie atrakcyjnej formy i treści zajęć, kompleksowego zbioru podręczników, nacisk na tematy praktyczne i wymianę doświadczeń oraz precyzyjne dostosowanie zagadnień do potrzeb urzędników znajdujących się na różnych etapach kariery zawodowej.

Główne zalety tej praktyki to:

- ujednolicenie poziomu wiedzy urzędników publicznych (szczególnie nowo zatrudnionych);
- platforma wymiany doświadczeń i dyskusji dla urzędników o różnym profilu;
- możliwość kształtowania postaw organizacyjnych i etyki zawodowej;
- możliwość nadzorowania głównych problemów organizacyjnych oraz sposobność oceny poziomu wiedzy;
- wzrost motywacji, stabilności zatrudnienia i zaangażowania organizacyjnego urzędników.

Główną wadą i barierą dla wdrożenia tej praktyki jest koszt szkoleń oraz konieczność wyznaczenie organizacji odpowiedzialnej za ich realizację. Należy podkreślić, że w Japonii to kolejna praktyka realizowana wewnętrznie w obrębie urzędów

[19] Źródło: Wywiady MUS – Tokio 2012 r.; National Personnel Authority 2011.

centralnych. Mimo że japońskie ministerstwa w przypadku dziedzin specjalistycznych, takich jak księgowość, statystyka itp., korzystają z usług firm konsultingowych i trenerów zewnętrznych, ogólne szkolenia na temat administracji i zarządzania zasobami ludzkimi realizowane są wewnątrz organizacji w oparciu o zgromadzone doświadczenie i znajomość specyfiki organizacyjnej.

2.9. Komentarz publiczny[20]

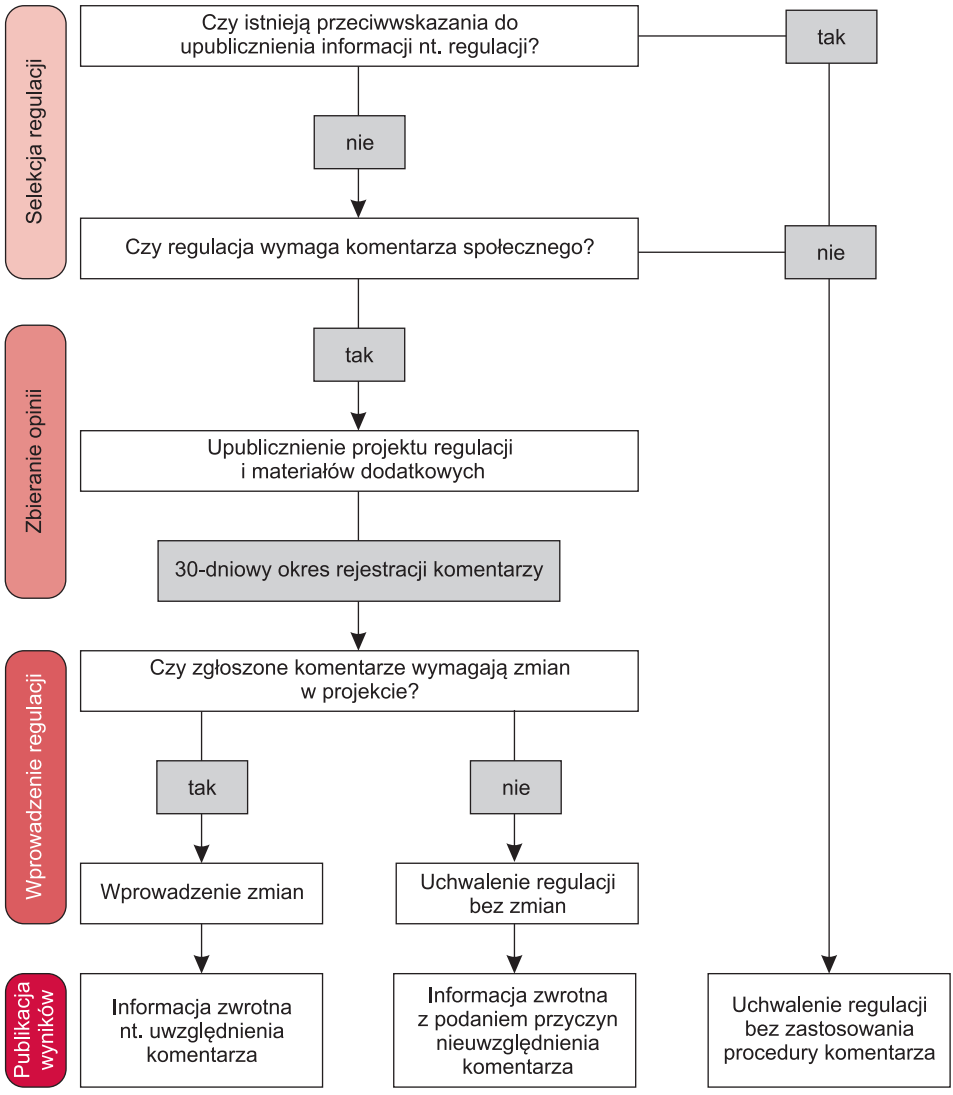
Istotą praktyki jest zaangażowanie obywateli i grup społecznych w proces decyzyjny poprzez stworzenie możliwości zgłaszania uwag dotyczących projektów regulacji prawnych. Praktyka ilustruje wysiłki japońskich urzędów centralnych w zakresie zapewnienia przejrzystości działań administracji publicznej oraz poszerzenia zakresu konsultacji społecznych i budowania konsensusu w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji.

Zakłada upublicznienie projektu regulacji prawnej na stronie internetowej, w prasie oraz poprzez inne dostępne kanały komunikacji. Obywatele i różnego rodzaju organizacje mogą zgłaszać uwagi do projektu za pośrednictwem uprzednio wyznaczonych metod przez okres 30 dni od opublikowania projektu. Organ odpowiedzialny za projekt regulacji ma obowiązek prowadzić spis wszystkich komentarzy, ustosunkowywać się do nich oraz jasno określić, w jaki sposób wpłynęły na ostateczną formę regulacji.

Kluczowe w realizacji praktyki jest jasne określenie kryteriów wyboru regulacji, które mogą być upubliczniane na etapie projektowania, oraz jak najszersze rozpowszechnienie informacji o projekcie regulacji i zapewnienie dostępu do procesu komentowania. Praktyka wymaga również rozwiązań infrastrukturalnych, np. strony internetowej, mechanizmów umożliwiających dwustronny dialog.

Główną zaletą praktyki jest fakt, że przy relatywnie niskich kosztach oferuje stworzenie bezpośredniego kanału komunikacji ze społeczeństwem. Największym wyzwaniem wydaje się jasne przedstawienie zagadnień podlegających komentarzowi oraz uzyskanie odpowiedniej ilości i jakości informacji zwrotnej.

[20] Wywiady MUS – Tokio 2012 r.



Rycina 10. Przepływ procedur w praktyce komentarza publicznego

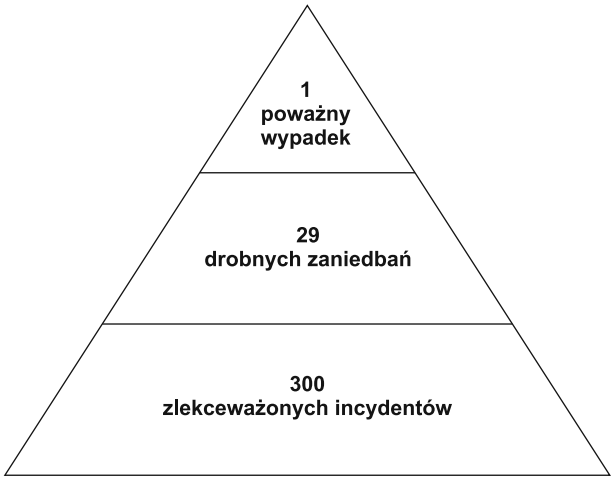
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji, http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/iken_teisyutsu.html [dostęp: 28.03.2013].

2.10. Baza danych incydentów *Hyari-hatto*[21]

Istotą praktyki jest stworzenie bazy danych i regularne rejestrowanie incydentów, których konsekwencją mógłby być poważny wypadek lub problem.

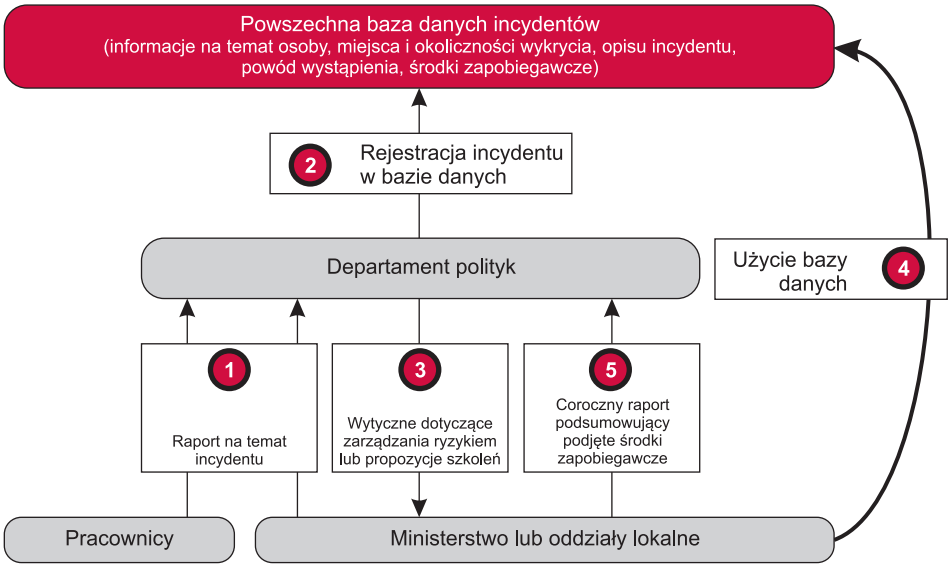
[21] Wywiady MUS – Tokio 2012 r.

Praktyka oryginalnie wywodzi się z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy, a konkretnie z tzw. Prawa Heinricha, głoszącego, że na każdy jeden poważny wypadek składa się 29 zaniedbań, a na nie z kolei składa się 300 drobnych incydentów, które zostały zlekceważone (ryc. 11). W japońskiej administracji centralnej praktyka zainicjowana została przez Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Rybołówstwa do zarządzania ryzykiem w dziedzinie bezpieczeństwa żywności.



Rycina 11. Ilustracja Prawa Heinricha

Źródło: Hatamura 2005.



Rycina 12. Ilustracja przepływu informacji w ramach praktyki

Źródło: materiały Ministerstwa Rolnictwa, Leśnictwa i Rybołówstwa z wywiadu MUS, Tokio 2012 r.

Polega ona na gromadzeniu incydentów przez wszystkich pracowników, departamenty, wydziały oraz delegatury urzędów. Informacja na temat incydentu w formie raportu wysyłana jest do departamentu odpowiedzialnego za planowanie i wdrażanie danej polityki publicznej. Ma on za zadanie, po pierwsze, zarejestrować incydent w bazie danych wraz ze wszystkimi informacjami na temat jego okoliczności, po drugie, zapewnić informację zwrotną w postaci wytycznych na temat zarządzania ryzykiem związanym z incydentem lub zapewnić odpowiednie szkolenia. Ostatnim krokiem procedury jest raport uzupełniający, obejmujący inne przypadki wystąpienia incydentu oraz opisujący podjęte środki zapobiegawcze.

Kluczowe dla powodzenie tej praktyki jest gromadzenie możliwie wielu danych o incydentach oraz jednolita forma ich rejestracji ułatwiająca analizę i porównywanie. Do efektywnego wdrożenia praktyki konieczne jest stworzenie standardowego formatu rejestracji i analizy incydentów oraz wprowadzenie rozwiązań infrastrukturalnych umożliwiających dostęp do bazy danych jak najszerszej grupie użytkowników.

Praktyka jest wartym naśladowania przykładem wykorzystania nowych technologii do systematycznej rejestracji i analizy wszelkich informacji, które mogą zapobiec powstawianiu lub pomóc rozwiązać zaistniałe problemy organizacyjnie. Wadą praktyki może być początkowy koszt jej wdrożenia uwzględniający konieczność zaangażowania wszystkich aktorów organizacyjnych. Ze względu na prewencyjny charakter praktyki trudno również zmierzyć jej efektywność.

2.11. Mapowanie strategicznych obszarów działań[22]

Istotą praktyki jest strategiczna analiza i identyfikacja obszarów priorytetowych w ramach departamentu i/lub ministerstwa poprzez mapowanie działań wzdłuż dwóch strategicznych osi ustalanych zgodnie za zakresem działalności departamentu. Praktyka pozwala na obiektywne i przejrzyste zilustrowanie obszarów priorytetowych.

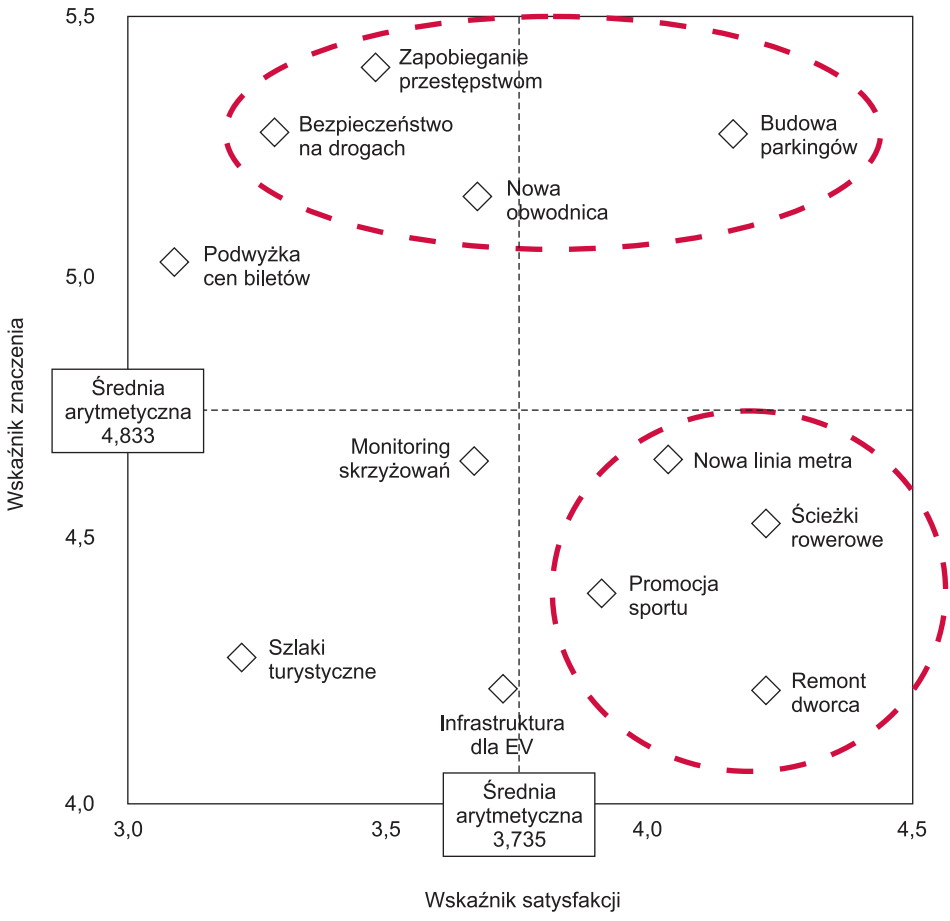
Wywodzi się ona z administracji lokalnej, która dzięki bezpośredniemu dostępowi do interesariuszy jest w stanie uzyskać dane niezbędne do analizy. Zakłada gromadzenie i analizę danych liczbowych dotyczących działań, które mają być realizowane. Dane mogą być pozyskiwane bezpośrednio poprzez przeprowadzenie ankiet z interesariuszami określonych działań lub pośrednio przez wykorzystanie dostępnych baz danych Generalnego Urzędu Statystycznego.

Kluczowe przy wykorzystaniu tej praktyki jest zgromadzenie danych odpowiedniej jakości od reprezentatywnej próby interesariuszy działań. Warunkiem koniecznym do jej realizacji jest dostęp do danych na temat opinii interesariuszy. Niezbędne będzie również opracowanie zestawu miar, które w jednolity sposób opiszą działania różnego typu.

Mapowanie strategicznych obszarów działań jest jedną z przykładowych technik zarządzania opartego na danych. Praktyka gwarantuje obiektywną selekcję i oferuje przejrzystą prezentację działań priorytetowych, przy jednoczesnej elastyczności wynikającej z możliwości zmiany i dostosowywania kategorii osi.

---

[22] Wywiady MUS – Tokio 2012 r.; Kikuchi 2011.



Rycina 13. Przykład strategicznej mapy polityk publicznych

Źródło: opracowanie własne na podst. Kikuchi 2011.

3. Podsumowanie

Japońska administracja publiczna ma długie i bogate doświadczenie w zakresie organizacyjnego uczenia się. Czynniki, które wspierają ten mechanizm, możemy podzielić na dwie grupy: mikroczynników występujących w ramach organizacji i makroczynników uwarunkowanych przez kulturę lub historię kraju.

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Mikroczynniki, które tradycyjnie wspierały procesy uczenia się w japońskich organizacjach, to, po pierwsze, niezwykle wysoki poziom wykształcenia i motywacji urzędników publicznych zapewniany przez ostrą selekcję wstępną i elitarny etos służby publicznej. Po drugie, psychologiczne bezpieczeństwo gwarantowane przez

tradycyjny system długoterminowego zatrudnienia, stabilność organizacji oraz oparty na długości stażu, hierarchiczny system awansów eliminujący krótkoterminową konkurencję między pracownikami. Po trzecie, spójność grupowa budowana w oparciu o zinternalizowaną etykę, normy zachowania, doświadczenia zawodowe i silną kulturę organizacyjną[23]. Spójność grupowa ma w japońskich organizacjach niezwykle duże znaczenie we wspieraniu intensywności i jakości współpracy oraz komunikacji między członkami organizacji. Po czwarte, specyficzny styl kierowania łączący, pozornie sprzeczne elementy paternalizmu i egalitaryzmu, demokracji i merytokracji. W końcu, dostęp do olbrzymich zasobów wiedzy organizacyjnej zgromadzonej poprzez bezpośrednie kontakty z interesariuszami oraz odbiorcami polityk publicznych i rozprzestrzenianych w organizacji poprzez rotację stanowiskową i sieci kontaktów pomiędzy specjalistami z różnych dziedzin. Tradycyjne czynniki, które pozwalały na niezwykle precyzyjne planowanie i efektywne wdrażanie polityk publicznych, okazały się jednak niewystarczające w obliczu globalizacji i wzrostu oczekiwań społecznych dotyczących przejrzystości działań administracji publicznej. Aby sprostać wymaganiom ciągłego gromadzenia wiedzy specjalistycznej z coraz bardziej zróżnicowanych dziedzin oraz tworzenia kanałów dialogu społecznego, konieczne było rozwinięcie mechanizmów uczenia się w zakresie impulsów, refleksji i adaptacji.

Mikroczynniki, które są obecnie rozwijane i wspierają mechanizm uczenia się w japońskich organizacjach, to, po pierwsze, kodyfikacja i formalizacja dotychczasowych działań. Kodyfikacja pozwala na ujednolicenie rozumienia podstawowych funkcji i zadań wewnątrz organizacji oraz przyczynia się do większej przejrzystości i przystępności jej wizerunku zewnętrznego. Dzięki licznym publikacjom oraz internetyzacji japońska administracja publiczna buduje proces komunikacji z ogółem społeczeństwa. Drugim, silnie związanym czynnikiem, jest proces informatyzacji i wartościowania dotychczasowych działań, przy użyciu metod statystycznych i baz danych. Opis rzeczywistości za pomocą wskaźników, mimo że budzi szereg zastrzeżeń i posuwa się bardzo powoli, oferuje możliwość pomiaru efektywności organizacji i tworzy podstawy do nowoczesnego zarządzania opartego na wiedzy. Po trzecie, pracownikom administracji publicznej dotkliwie odczuwającym przyrost obowiązków i oczekiwań oferowane są kompleksowe programy rozwoju, ścieżki kariery oraz możliwości nauki w organizacjach zagranicznych, prywatnych i w środowisku akademickim. Sukces w zakresie modernizacji praktyk organizacyjnego uczenia się zależy bowiem w dużej mierze od jakości i motywacji kadry.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Dodatkowo możemy wyróżnić trzy makroczynniki, charakterystyczne dla Japonii, które w znaczący sposób wspierają mechanizm organizacyjnego uczenia się.

---

[23] Kultura organizacyjna japońskiej biurokracji określa jest mianem „kultury Kasumigaseki" od dzielnicy Tokio, w której zlokalizowane są wszystkie japońskie urzędy centralne.

Każda z praktyk opisanych w niniejszym rozdziale, zarówno tych tradycyjnych, jak i wprowadzanych obecnie, pozytywnie wpływa na jeden lub więcej elementów mechanizmu organizacyjnego uczenia się. **W przypadku Japonii najbardziej uderzający jest jednak fakt, że żadna z nowych praktyk nie wyklucza tradycyjnych, a jedynie je rozwija i uzupełnia.** Taka historycznie uwarunkowana ciągłość i konsekwentna ewolucyjna rozbudowa mechanizmu uczenia się jest sama w sobie najlepszym przykładem wysokiej świadomości i umiejętności uczenia się w japońskich organizacjach. Chociaż stopniowe wprowadzanie drobnych usprawnień, z jednej strony, uniemożliwia szybkie modyfikacje i wprowadzanie rewolucyjnych zmian, z drugiej pozwala na zachowanie rdzennych zdolności organizacyjnych, minimalizację wstrząsów związanych ze zmianą, stopniową asymilację nowych rozwiązań przez pracowników oraz wprowadzanie ewentualnych modyfikacji w procesie wdrażania. Przykład rozwoju organizacyjnego uczenia się w japońskiej administracji publicznej dowodzi, że tworzenie tego mechanizmu to proces długotrwały i ewolucyjny, w którym konieczne jest zrozumienie i odpowiednie wykorzystanie istniejących już rozwiązań, przy jednoczesnym dążeniu do przezwyciężania ich ograniczeń.

Drugim makroczynnikiem specyficznym dla japońskiej administracji publicznej jest oddolny i ściśle wewnątrzorganizacyjny sposób reformowania procesów uczenia się. Najlepszym przykładem będzie tu ewaluacja polityk publicznych. Mimo że impuls do zmiany przyszedł z zewnątrz, opracowanie i wdrożenie systemu ewaluacji pozostawiono w gestii poszczególnych ministerstw. Ostatecznie proces ewaluacji w każdym z nich, pomimo wsparcia ekspertów, jest w dużej mierze dziełem urzędników danego ministerstwa. Ogólna spójność całego systemu gwarantowana jest przez jasne zasady ustalone w akcie prawnym oraz przez ciągły nadzór i wsparcie ze strony Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji. Przykład oddolnego budowania i wdrażania systemu ewaluacji polityk publicznych dowodzi, że w procesie uczenia się „kupowanie wiedzy" np. w postaci konsultingu, jest czymś marginalnym w stosunku do oddolnego wysiłku i ilości zasobów organizacyjnych zaangażowanych w realizację ulepszeń.

W końcu, **trzecim specyficznym makroczynnikiem wspierającym procesy organizacyjnego uczenia się w japońskiej administracji publicznej jest jedność człowieka i organizacji**. Czynnik ten najprawdopodobniej wynika zarówno z tradycyjnej praktyki długoterminowego zatrudnienia, jak i z uwarunkowań społeczno-kulturowych. Niezależnie od źródła, ma on kolosalne znaczenie dla procesów komunikacji, wymiany wiedzy i doświadczenia w japońskich organizacjach. Praktycznym jego przejawem może być fakt, że w trakcie wywiadów respondenci pytani o to, jak w ich organizacji rozumiany jest termin „organizacyjne uczenie się", w zasadzie we wszystkich przypadkach zaczynali opowiadać o systemie szkoleń, rozwoju zasobów ludzkich i rotacji stanowiskowej. Konsekwencją braku rozróżnienia między indywidualnym i organizacyjnym rozwojem czy uczeniem się jest niespotykana nigdzie indziej gotowość pracowników do dobrowolnego poświęcania prywatnego czasu, aktywne

zainteresowanie zagadnieniami spoza swojej dziedziny oraz elastyczność w stosunku do wykonywania obowiązków pozornie niezwiązanych z własnym profilem pracy.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Najważniejsze wnioski dla polskiej administracji płynące z doświadczeń administracji japońskiej można podsumować w pięciu punktach.

- **Po pierwsze, warunkiem *sine qua non* procesu organizacyjnego uczenia się jest ciągłość organizacyjna i konsekwencja w realizacji poszczególnych działań**. Uczenie się nie może zachodzić w warunkach ciągłej zmiany, ponieważ przede wszystkim opiera się ono na długoterminowym gromadzeniu i analizie spójnych danych.
- **Po drugie, punktem wyjściowym do budowania mechanizmu organizacyjnego uczenia się jest identyfikacja, systematyzacja i kodyfikacja istniejących praktyk i stopniowe wprowadzanie nowych rozwiązań tylko tam, gdzie to konieczne**. Istniejące praktyki zwykle są przejawem mocnych stron organizacji, więc nie warto i nie wolno ich eliminować. Powinny się stać fundamentem i punktem zaczepienia dla nowych rozwiązań.
- **Po trzecie, proces uczenia się jest *stricte* wewnętrzny**. W ostatecznym rozrachunku nawet najlepszy nauczyciel nie będzie w stanie wtłoczyć w nas wiedzy, jeżeli sami nie podejmiemy wysiłku i nie zaczniemy się uczyć we własnym tempie i na własny sposób. Tak jak w przypadku nauki języka obcego, proporcja czasu nauki na kursie i samodzielnej powinna wynosić 1:5, tak w przypadku organizacyjnego uczenia się ilość zasobów przeznaczanych na kupowanie wiedzy spoza organizacji nie powinna przekraczać zasobów i zaangażowania przeznaczanego na wewnętrznie tworzone ulepszenia.
- **Po czwarte, uczenie się nie może odbywać się bez efektywnej i wielostronnej komunikacji**. Konieczna jest zatem rozbudowa infrastruktury, tworzenie platform bezpośredniej komunikacji z różnymi interesariuszami i społeczeństwem oraz rozwijanie umiejętności efektywnego przekazu informacji przez wizualizacje i kodyfikację.
- W końcu **po piąte, rozwijanie mechanizmów organizacyjnego uczenia się wymaga poważnych inwestycji w zasoby ludzkie**. Ich celem powinno być wszechstronny rozwój umiejętności, podnoszenie motywacji, zaangażowania, dyspozycyjności, elastyczności, psychicznego bezpieczeństwa i długoterminowej perspektywy członków organizacji.

Bibliografia

Akizuki K. (2010). „History and context of public administration in Japan", w: E. Berman, J.M. Moon, H. Choi (red.), *Administration in East Asia*. Boca Raton: CRC Press.

Berman E. (2010). „Public administration in East Asia: Common roots, ways, and tasks", w: E. Berman, J.M. Moon, H. Choi (red.), *Public Administration in East Asia*. Boca Raton: CRC Press.

Burks A.W. (2011). *The Government of Japan*. New York: Routledge.
DPADM, DESA, United Nations (2006). *JAPAN: Public Administration Country Profile*. January.
Imanaka Y. (2010). „Civil service reform in Japan", w: E. Berman, J.M. Moon, H. Choi (red.), *Administration in East Asia*. Boca Raton: CRC Press.
Institute of Administrative Management (2009). *Japan's Government and Administration at a Glance*. Tokyo: Institute of Administrative Management.
Jun J.S., Muto H. (1995). „The hidden dimensions of Japanese administration: Culture and its impact", *Public Administration Review*, nr (55)2.
Jun J.S., Muto H. (1998). „The politics of administrative reform in Japan: Policy shifts and governance reform", *International Review of Administrative Sciences*, nr 64(2).
Kikuchi M. (2009). *Inter-Institutional Human Resource Exchange and Policy Innovation in Local Government in Japan*. Paper presented at the EROPA (Eastern Regional Organization for Public Administration) Seminar 2009, Seoul.
Kikuchi M. (2010). „Public policy processes and citizen participation in Japan", w: E. Berman, J.M. Moon, H. Choi (red.), *Administration in East Asia*. Boca Raton: CRC Press.
Kikuchi M. (2011). „Performance measurement and evaluation in Japanese local government". Group Training Course in Local Governance: Policy Making and Civil Society. Tokyo.
Kim H., Muramatsu M., Pempel T.J., Yamamura K. (1995). *The Japanese Civil Service and Economic Development*. Oxford: Claredon Press.
Masujima T. (2006). *Administrative Reform in Japan: Trends in the Latter Half of the Twentieth Century and Future Directions in the Twenty-First Century*. Tokyo: The Institute of Administrative Management.
Nakamura A., Kikuchi M. (2011). „Japanese public administration at the crossroads: Declining trust in government and civil service reform in the age of fiscal retrenchment", w: A. Massey (red.), *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
National Personnel Authority (2011). *Annual Report FY2010 (April 2012 ~ March 2011)*. Tokyo.
Nishio T. (1998). „Arts and symbols in Japanese public personnel management", *International Review of Administrative Sciences*, nr 64(2).
Pałasz-Rutkowska E., Starecka K. (2004). *Japonia*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
Talbot C. (2006). „Performance regimes and institutional contexts: Comparing Japan, UK and USA", International Symposium on Policy Evaluation. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications.
Tsurutani T. (1998). „The national bureaucracy of Japan", *International Review of Administrative Sciences*, nr 64(2).

Literatura japońskojęzyczna

Hatamura Y. (2005). *Shippai gaku no susume*. Tokyo: Koudansha.
Horie M. (2002). „Kuni no Gyousei Kikan ni okeru Seisaku Hyouka Seido ni tsuite", *Kenkyuu Gijutsu Keikaku*, nr 17(3/4).
Kinji S. (2002). „Keizaisangyousho ni okeru seisaku hyouka no torikumi", *Nihon Hyouka Kenkyuu*, nr 2(2).
Morita A. (1998). *Gyouseigaku no kiso*. Tokyo: Iwanami Shoten.
Morita A. (2012). „Gendai gyousei ni okeru seisaku hyouka", Hyouka Kanshi Chuuou Seminar, Tokyo: Soumushou gyousei hyouka kyoku.
Shiroyama H. i in. (1999). *Chuuou Shouchou no Seisaku Keisei Katei: Nihon Kanryosei no Kaibou*. Tokyo: Chuou Daigaku Shuppanbu.

Shiroyama H. i in. (2002). *Tsuzuki Chuuou Shouchou no Seisaku Keisei Katei: Sono Jizoku to Henyou*. Tokyo: Chuuou Daigaku Shuppanbu.

Źródła internetowe

http://ssl.jinji.go.jp/en/recruit/personnel_exchange.html#mechanisms [dostęp: 28.03.2013].
http://www.soumu.go.jp/english/ms/index.html [dostęp: 28.03.2013].
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/tetsuzukihou/iken_teisyutsu.html [dostęp: 28.03.2013].
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pes.html [dostęp: 28.03.2013].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- The University of Tokyo, Faculty of Law, Graduate School of Public Policy
- Meiji University, Department of Public Management, School of Business Administration
- National Graduate Institute For Policy Studies
- Institute for Administrative Management
- National Personnel Authority
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism
- Ministry of Internal Affairs and Communications
- Ministry of Economy, Trade and Industry
- Ministry of Foreign Affairs
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

Doświadczenia administracji w Kanadzie

Adam Płoszaj

1. Specyfika systemu kanadyjskiej centralnej administracji publicznej w kontekście organizacyjnego uczenia się

Kanada jest demokracją parlamentarną z ugruntowaną tradycją demokratyczną sięgającą drugiej połowy XIX w. Kraj należy do brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Realm*) i formalnie pozostaje monarchią konstytucyjną – obecnie królową Kanady jest Elżbieta II. Władza ustawodawczą stanowi Parlament Kanady, w skład którego wchodzi królowa oraz wybieralna Izba Gmin i pochodzący z mianowania Senat. Władzę wykonawczą sprawuje rząd na czele z premierem, który formalnie mianowany jest przez Gubernatora Generalnego Kanady, będącego przedstawicielem Królowej.

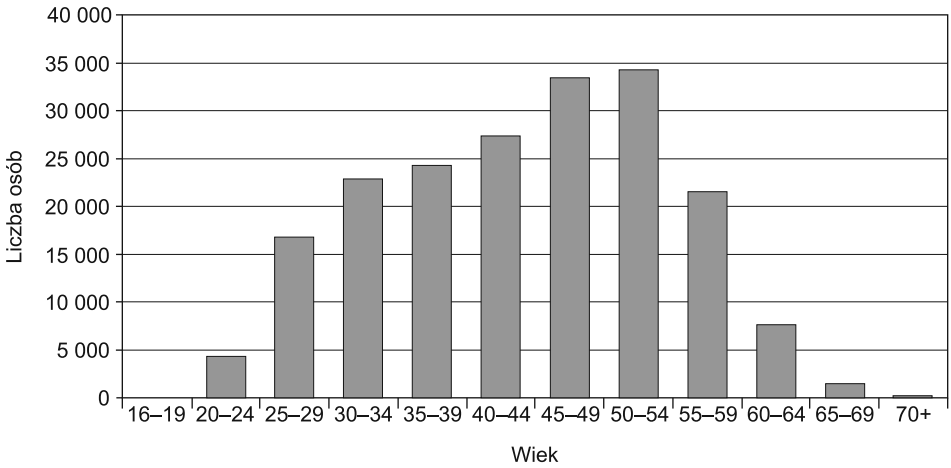
To państwo federalne, złożone z dziesięciu prowincji i trzech terytoriów, które w określonych obszarach są niezależne od władzy centralnej (np. edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej) i mają własne władze ustawodawcze oraz wykonawcze. Miarą niezależności może być to, że prowincje i terytoria dysponują w sumie większym budżetem niż rząd centralny (Bird 2008). Federalna struktura oraz duża powierzchnia kraju (jest drugim pod względem wielkości państwem na świecie) tworzą trudne uwarunkowania dla sprawnego przepływu informacji i współpracy w administracji. Dlatego też niemałe znaczenie mają inicjatywy z zakresu zarządzania wiedzą nakierowane na usprawnianie komunikacji między różnymi jednostkami administracji rozproszonymi na terenie kraju (zob. GCpedia, internetowe narzędzie wymiany wiedzy i współpracy stworzone specjalnie na potrzeby kanadyjskiej administracji; podrozdz. 2.4.).

Cechą charakterystyczną Kanady jest dwujęzyczność. Większość obywateli posługuje się angielskim, znacznie mniej francuskim, ale oba one są oficjalnymi językami urzędowymi. Oznacza to, że na poziomie centralnym wszystkie dokumenty sporządzane są w obu tych językach, urzędowe strony internetowe mają dwie równoważne wersje językowe, a urzędnicy muszą posługiwać się zarówno językiem angielskim, jak i francuskim. Dwujęzyczność w oczywisty sposób komplikuje zarządzanie wiedzą w administracji, chociażby przez duplikowanie liczby dokumentów.

W skład centralnej administracji kanadyjskiej w roku 2011 wchodziło 18 ministerstw (*departments*), ponad 30 przedsiębiorstw państwowych (*crown corporations*) (np. bank centralny, koleje państwowe, poczta itd.) oraz około 50 innych jednostek

podległych ministerstwom (np. agencje regulacyjne) (zob. Johnson 2011). Istotne miejsce w administracji kanadyjskiej zajmują dwie centralne agencje: Privy Council Office, która pełni funkcję sekretariatu rządu, oraz Treasury Board Secretariat, odpowiadająca za wykonanie budżetu, zarządzanie administracją i za politykę personalną w kanadyjskiej służbie cywilnej. Obie odgrywają kluczowa rolę w podejmowaniu i realizacji reform administracji publicznej w Kanadzie (Pollitt, Bouckaert 2011).

W roku 2009 w centralnej (federalnej) administracji publicznej (bez przedsiębiorstw państwowych, wojska, policji) zatrudnione było prawie 196 tys. osób. Cechą charakterystyczną administracji kanadyjskiej jest szybsze starzenie się zasobów kadrowych w porównaniu z ogółem zatrudnionych w kraju. W 2006 r. średnia wieku osób pracujących w centralnej administracji publiczne wynosiła w przypadku kobiet 43,2 roku, a w przypadku mężczyzn – 44,9, podczas gdy dla całej populacji pracujących Kanadyjczyków było to odpowiednio 39,5 oraz 40,2 roku (Naczk 2007). W latach 2008–2009 najliczniejszą grupę wiekową pracowników administracji stanowiły osoby w wieku od 45 do 54 lat (zob. ryc. 1) – jest to pokolenie powojennego wyżu demograficznego (tzw. *baby boomers*).



Rycina 1. Pracownicy federalnej administracji publicznej według grup wieku w latach 2008–2009

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Treasury Board of Canada Secretariat 2009.

Zbliżanie się tej znaczącej grupy doświadczonych urzędników, zajmujących często wysokie stanowiska, do granicy wieku emerytalnego stanowi dla kanadyjskiej administracji istotne wyzwanie. Jest nim nie tyle rekrutacja nowych urzędników, ile zachowanie w administracji wiedzy i doświadczenia osób odchodzących na emeryturę czy też po prostu zmieniających pracę (Schetagne 2001). W tym celu podejmowane są różne działania w ramach tzw. retencji wiedzy (zob. Stoyko, Fang 2007).

Według Iaina Gowa z *Canada School of Public Service* cechami charakterystycznymi kanadyjskiej administracji publicznej są: (1) silna kontrola polityczna; (2) stabilne

ramy prawne warunkujące funkcjonowania administracji; (3) akceptacja różnorodności podejść widoczna w relacjach miedzy administracją federalną i stanową, a także samorządami tzw. terytoriów północnych; (4) autonomiczna niezależna służba cywilna, która dobrze współpracuje z różnymi rządami, niezależnie od ich proweniencji partyjnej oraz ideologicznej; (5) tradycyjny pragmatyzm pracowników administracji oraz liderów politycznych (Gow 2004). Cechy te mają znaczenie dla organizacyjnego uczenia się w kanadyjskiej administracji publicznej. Kontrola polityczna przekłada się na fakt, że to poziom polityczny wyznacza strategiczne kierunki działań, natomiast administracja odpowiada za implementację. Wydaje się to dosyć oczywiste. Jednak porównując podejście kanadyjskie i polskie, widzimy, że w Polsce administracja publiczna przejawia duże ambicje w wyznaczaniu strategicznych kierunków działań (widoczne jest to w procesie programowania funduszy europejskich). Skupienie się na wdrażaniu polityk współgra z pragmatyzmem administracji i urzędników. Z kolei autonomia i gotowość do współpracy z każdym rządem sprzyjają stabilizacji, gromadzeniu doświadczeń i wiedzy oraz ewolucyjnemu rozwojowi.

Kanadyjska administracja federalna jest otwarta na innowacje i nowe podejścia do zarządzania publicznego. Świadczy o tym dość szybkie przyswojenie idei nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Już w latach osiemdziesiątych XX w. starano się wdrażać reformy inspirowane Wielką Brytanią Margaret Thatcher oraz Stanami Zjednoczonymi Ronalda Reagana. Jednak nie było to jedynie proste powtarzanie zagranicznych wzorców, lecz twórcze ich dostosowywanie. Jak wskazują Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2011), specyfika kanadyjskiego modelu reformy zarządzania publicznego polega na (1) odrzuceniu tezy, że zmniejszanie administracji jest najlepszym rozwiązanie w każdych okolicznościach, (2) otwarciu na eksperymenty oraz różnorodność form organizacji i organizowania. Szczególnie entuzjastycznie przyjęto ideę alternatywnych sposobów organizowania usług publicznych (*alternate service delivery*). Tworzono różnego rodzaju specjalne agencje (*special operating agencies* – SOA), eksperymentowano z partnerstwami publiczno-prywatnymi, kontraktowaniem usług czy rozwiązaniami typu „jedno okienko". Podjęto także liczne inicjatywy mające na celu wykorzystanie potencjału technologii informacyjno-komunikacyjnych (Borins 2002).

Aktywność i odwaga w formułowaniu nowych programów reform nie zawsze przekładały się jednak na wymierne efekty. Wśród licznych inicjatyw, o węższym lub szerszym zakresie, które podejmowane były od lat osiemdziesiątych XX w. (syntetyczny przegląd można znaleźć w pracy: Pollitt, Bouckaert 2011) niektóre nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Widoczne jest w tym przypadku zjawisko tzw. luki implementacyjnej (*implementation gap*) – rozziewu między zakładanymi efektami a tym, co rzeczywiście udało się osiągnąć. Tak było na przykład w przypadku Ustawy o rozliczalności (*Federal Accountability Act*) z 2006 r., która miała reformować podejście do systematycznej ewaluacji rządowych grantów i programów, jednak z powodu niedofinansowania instytucji odpowiedzialnej za jej implementację oraz utrudnionego dostępu do informacji nie osiągnięto w pełni – przynajmniej w początkowym okresie – zakładanych rezultatów (Bouckaert, Halligan 2008). Z kolei przykładem inicjatywy, której efekty są oceniane bardzo pozytywnie, jest ocena jakości zarządzania

w jednostkach administracji publicznej realizowana zgodnie z Ramami Rozliczalności Zarządczej (*Management Accountability Framework* – MAF) z 2002 r. (Pal 2010)[1]. Jest to całościowy system oceny praktyki zarządzania na poziomie całej organizacji obejmujący wszystkie najważniejsze obszary wpływające na efektywność jej działania. Ocena dokonywana jest w cyklu rocznym, ale nie każda organizacja oceniona zostaje w każdym cyklu. Mimo to rocznie poddawanych jest temu procesowi kilkadziesiąt organizacji. Zakres merytoryczny oceny nie jest zawsze taki sam – wynika to z faktu, że niektóre zjawiska zmieniają się wolno i ich szczegółowa regularna ocena nie przynosiłaby nowej wiedzy. Dla każdego cyklu oceny wybierane są obszary, które oceniane są we wszystkich organizacjach ewaluowanych w danym roku. Jednym z obszarów oceny w ramach MAF jest sposób, w jaki organizacji się uczy, jakie jest jej podejście do innowacji i w jaki sposób wprowadza zmiany. Do 2010 r. był to jeden z dziesięciu obszarów oceny. Natomiast po zmianie metodologii i rozszerzeniu obszarów oceny do piętnastu zagadnienia organizacyjnego uczenia są uwzględnione w ramach kilku obszarów oceny (przede wszystkim w ramach obszarów: „ludzie", „zarządzanie informacją", „technologie informacyjne i komunikacyjne", ewaluacja"). Wskazanie organizacyjnego uczenia się jako elementu oceny praktyki zarządzania świadczy o dużej wadze, jaką się przykłada do tych tematów w kanadyjskiej administracji. Ponadto stanowi także silny bodziec do systematycznego uwzględniania mechanizmów uczenia się w sposobie funkcjonowania poszczególnych podmiotów, które przejawia się np. w tworzeniu strategii zarządzania wiedzą, czy powoływania specjalnych stanowisk lub komórek organizacyjnych mających na celu koordynowanie procesów tworzenia, przekazywania i wykorzystywania wiedzy w organizacji.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Ta cześć rozdziału przedstawia siedem rozwiązań z szeroko pojmowanego zakresu zarządzania wiedzą, stosowanych w kanadyjskiej administracji centralnej. Należy podkreślić, że nie jest to pełne zestawienie. Kryterium wyboru opisanych praktyk była przede wszystkim ich uniwersalność, rozumiana jako możliwość ich transferu do administracji innych krajów. Inną ważną cechą omawianych rozwiązań jest to, że nie są one wyłącznie kanadyjskie. Przeciwnie, stosuje się je w mniejszym lub większym zakresie również w innych administracjach publicznych, a także w sektorze prywatnym. Dlaczego zatem warto przyglądać się właśnie przykładom kanadyjskim? Przede wszystkim dlatego, że są one interesujące w szczegółowych ujęciach, a także pokazują, jak dane praktyki mogą być wykorzystywane w administracji publicznej.

2.1. Strategia zarządzania wiedzą

Strategia zarządzania wiedzą to dokument, który określa cele zarządzania wiedzą w organizacji oraz sposoby ich realizacji. Oczywiście procesy zarządzania wiedzą mogą

[1] Szczegółowe informacje na temat MAF dostępne są na stornie: www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].

być, i często są, realizowane w organizacji bez specjalnego dokumentu strategicznego. Jednakże odgrywa on ważną rolę, identyfikując i formalizując procesy zarządzania wiedzą, a ponadto podkreśla znaczenie, jakie przykłada się do niego w organizacji. Strategia może przyjmować różne formy oraz mieć różny poziom szczegółowości. Ważne jest jednak to, aby spełniała ogólne kryteria dobrego dokumentu strategicznego organizacji, tzn. żeby była prosta, spójna wewnętrznie oraz zewnętrznie (zob. szerzej Obłój 2010). Należy także zauważyć, że strategia zarządzania wiedzą jest cząstkowa, tzn. powinna wpisywać się w ogólną strategię organizacji. Ta jej natura powoduje, że czasami aspekty zarządzania wiedzą są włączane do ogólnej strategii organizacji – w kanadyjskie administracji centralnej tak właśnie było w przypadku Ministerstwa Obrony Narodowej (Department of National Defence) (Bontis 2007).

Uwzględnianie zarządzania wiedzą w planowaniu strategicznym organizacji, które czasami przybiera formę tworzenia specjalnego dokumentu strategicznego, czy mówiąc skromniej, choćby planu działań w obszarze zarządzania wiedzą, jest bezpośrednim wynikiem dostrzeżenia znaczenia tej sfery w organizacjach na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dynamiczny rozwój literatury w tym zakresie, zarówno naukowej, jak i popularnej oraz poradników biznesowych, szybko przełożył się na popularność tematu w praktyce organizacyjnej. W przypadku niektórych organizacji w celu usystematyzowania tych procesów tworzono i wdrażano specjalne dokumenty strategiczne. Jednym z najlepiej znanych przykładów takiej organizacji jest Bank Światowy (World Bank 2003; Dalkir 2011). Nawet jeżeli organizacja nie posługuje się dokumentem nazwanym wprost strategią zarządzania wiedzą, to i tak bardzo często problematyka ta jest obecna w różnego rodzaju dokumentach (wynika to z formalizacji działań organizacji). W przypadku kanadyjskiej administracji centralnej *explicite* sformułowane strategie w tym zakresie wprowadziły m.in. Ministerstwo Zdrowia (*Health Canada*) (Health Canada 1996) Ministerstwo Zasobów Naturalnych (*Natural Resources Canada*) (Natural Resources Canada 2008).

Tworzenie strategii zarządzania wiedzą jest podobne do formułowania ogólnej strategii organizacji[2]. Główne jej elementy to: (1) diagnoza stanu zasobów wiedzy i procesów zarządzania wiedzą w organizacji, (2) wyznaczenie celów dla organizacji w tym zakresie, (3) dobranie odpowiednich sposobów (narzędzi, działań) ich realizacji, (4) określenie sposobu monitoringu wdrażania strategii. W kanadyjskiej administracji publicznej tworzenie planów działań w zakresie zarządzania wiedzą leży zazwyczaj w kompetencji tzw. dyrektora ds. wiedzy (zob. podrozdz. 2.2). Ta komórka organizacyjna odpowiada także za koordynowania wdrażania strategii, jednak z uwagi na to, że procesy zarządzania wiedzą dotyczą zazwyczaj całej organizacji, sama realizacja strategii odbywa się w różnych częściach organizacji, jest rozproszona. Ten aspekt dobrze uwidacznia znaczenie utrwalenia strategii w formie pisemnej – jest ona punktem odniesienia i spaja działania podejmowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych (chociażby ustalając wspólny język i wspólne definicje).

[2] Należy pamiętać jednak, że istnieje wiele znacząco różniących się ujęć strategii organizacji (zob. szerzej: Obłój 2008), zaproponowane podejście jest jedynie jedną z możliwości.

Skuteczna strategia powinna być realistyczna, szczególnie w formułowaniu celów oraz czasu potrzebnego na ich osiągnięcie. Nierealistyczne sformułowanie zadań musi niechybnie skończyć się sromotną porażką, co może być w efekcie gorsze niż niepodejmowania żadnych działań. Z drugiej jednak strony strategia nie powinna być zachowawcza, musi być ambitna, tak aby mobilizować do rozwoju organizacji. Ważne są również proste aspekty techniczne. Tekst strategii powinien być zwięzły (krótki) oraz jasny, zrozumiały także dla osób niebędących specjalistami. Zarządzanie strategiczne to proces ciągły. Nie inaczej jest w przypadku strategii zarządzania wiedzą. Aby odgrywała ona swoją rolę, musi być stale aktualizowana (ten aspekt dodatkowo podkreśla znaczenie zwięzłości tekstu strategii – o wiele łatwiej zaktualizować dokument mający 5–10 stron niż opasły tom).

Doświadczenia kanadyjskich jednostek centralnej administracji publicznej pokazują, że skuteczne zarządzanie wiedzą w organizacji wymaga spójnej strategii czy, skromniej mówiąc, planu działań w tym zakresie, jednocześnie wskazując na mocne strony tego narzędzia. Opracowanie planu działań zapobiega podejmowaniu chaotycznych, wyrywkowych, dublujących się inicjatyw. Skuteczne i efektywne zarządzanie wiedzą wymaga rzetelnej diagnozy, określenia konkretnych celów i wyboru optymalnych sposobów ich realizacji. Ponieważ procesy w tym zakresie są rozproszone po całej organizacji, przeprowadzenie diagnozy umożliwia zidentyfikowanie już podejmowanych działań – które być może ograniczają się do części organizacji, a łatwo mogą być rozciągnięte na całą organizację.

Aby strategia zarządzania wiedzą spełniała swoje zadanie, przede wszystkim musi być wdrażana. To najbardziej oczywiste stwierdzenie jest zarazem największym wyzwaniem. Odpowiednie jej skrojenie, zwłaszcza rzetelności i realistyczności, nie tworzy wystarczających warunków do skutecznego i efektywnego wprowadzania jej w życie. Konieczne jest także odpowiednie zaplanowanie systemu wdrażania, tj. podział kompetencji, zapewnienie odpowiednich środków na realizację, rzetelny monitoring oraz stała aktualizacja. Innym wyzwaniem jest właściwe wpisanie strategii zarządzania wiedzą w ogólną politykę organizacji. Ten aspekt wskazuje z kolei na to, że organizacje nie zawsze muszą mieć dokument nazwany np. „strategia zarządzania wiedzą", procesy te mogą być po prostu częścią szerszej strategii. Formalne usytuowanie tej problematyki w procesach strategicznego zarządzania organizacją nie jest kwestią kluczową, najważniejsze okazuje się jej właściwe uwzględnienie.

2.2. Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*)

Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*) to kierownicze stanowisko. Osoba na nim zatrudniona odpowiada za zarządzanie wiedzą w organizacji. W poszczególnych organizacjach stosowane są różne nazwy na określenie tej funkcji (*Knowledge Manager*, *Knowledge Service Group*, *Information Manager* itd.), różnią się też zakresy odpowiedzialności oraz miejsce w strukturze organizacyjnej. W mniejszych jednostkach funkcję tę pełni jedna osoba, w większy jest to zazwyczaj niewielki zespół. Główną rolą dyrektora do spraw wiedzy jest koordynowanie wszelkich działań podejmowanych w organizacji w zakresie zarządzania wiedzą, tworzenie i kapitalizowanie

kapitału intelektualnego organizacji (Dalkir 2005). Zakres realizowanych zadań jest dosyć szeroki. Począwszy od analizowania i monitorowania zarządzania wiedza w organizacji czy też procesów organizacyjnego uczenia się, poprzez opracowywanie planów i strategii w tym obszarze oraz inicjowanie różnych aktywności, po bezpośrednie realizowanie działań tego dotyczących.

Głównym celem powoływania i funkcjonowania takiego stanowiska jest zebranie w jednym miejscu kompetencji, odpowiedzialności oraz uprawnień w zakresie zarządzania wiedzą, które często są rozproszone w różnych częściach organizacji. Wraz z ogromnym w ostatnich latach przyrostem liczby danych i informacji generowanych w toku działalności różnych organizacji, coraz ważniejsze – a wręcz nieuniknione – staje się sprawne zarządzanie tymi zasobami (zob. Weinberger 2012), które z jednej strony ma umożliwić organizacjom poradzenie sobie z tym swoistym potopem danych i informacji (zob. Gleick 2011), a z drugiej – powinno tworzyć nowe możliwość budowania przewagi konkurencyjnej oraz podnoszenia jakości i efektywności działań.

Ze względu na złożoność zagadnienia, rozproszenie procesu tworzenia, przetwarzania, wykorzystywania danych, dyrektor ds. wiedzy koordynuje zarządzanie wiedzą w organizacji, ale w swoich działaniach nie monopolizuje tego procesu. W tym sensie jest to sztabowa funkcja kierownicza. Innymi słowy pełni on funkcję wspierającą dla innych jednostek organizacyjnych i członków organizacji, których przeważająca liczba w mniejszym lub większym stopniu w swojej codziennej pracy ma do czynienia z zarządzaniem wiedzą.

Ważny jest także aspekt symboliczny związany z ww. funkcją. Decyzja o utworzeniu takiego stanowiska bądź komórki organizacyjnej pokazuje, że zarządzanie wiedzą jest ważne dla organizacji, że zarządzający nią rozumieją i doceniają fakt, iż dla jej funkcjonowania i rozwoju właśnie wiedza ma wielkie znaczenie. Szczególnie istotne jest w tym przypadku stworzenie w miejscu pracy pozytywnego klimatu wokół owego zarządzania. Kierownictwo tworząc takie stanowisko, jednocześnie wysyła do członków organizacji jasny komunikat, że ich wiedza, kompetencje i rozwój są istotne dla tego miejsca i stanowią zasób, w który warto inwestować oraz któremu warto poświęcać należytą uwagę. *Chief Information Officer* może być zatem nie tylko narzędziem, lecz także symbolem zmiany kultury organizacyjnej.

Należy zwrócić uwagę na funkcję organizacyjną dyrektora ds. informacji (*Chief Information Officer*), która jest podobna do zadań dyrektora ds. wiedzy. Jednakże występują między nimi ważne różnice. Przede wszystkim funkcja tego pierwszego zdefiniowana została zdecydowanie węziej. Można powiedzieć, że występuje tu podobna relacja jak w przypadku pojęć „informacja" i „wiedza". Dyrektor ten ma zadania bardziej techniczne, jego działanie często związane jest z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, bazami danych, archiwami, bibliotekami. Natomiast w zakresie kompetencji dyrektora ds. wiedzy leży znacznie większy zasób obowiązków, w tym także kwestie dotyczące kapitału ludzkiego w organizacji (kapitału intelektualnego pracowników), dzielenia się wiedzą, jej wykorzystywania itp. Jest on zatem wykonawcą funkcji organizacyjnej w szerszym zakresie niż dyrektor ds. informacji.

Stanowisko dyrektora ds. wiedzy, lub podobne, występuje w niektórych jednostkach centralnej administracji publicznej w Kanadzie. Nie jest to praktyka powszechna,

niemniej jednak wprowadziło ją kilkanaście ważnych urzędów: np. Agriculture and Agri-Food Canada, Bank of Canada, Defense Research and Development Canada, Department of Justice, Farm Credit Canada, Foreign Affairs and Intermnational Trade Canada, Human Resources and Skills Development Canada, National Research Council, Natural Resources Canada.

Tak jak wiele innych praktyk organizacyjnych, także koncepcja specjalnego stanowiska poświęconego zarządzaniu wiedzą została zaadaptowana do sektora publicznego z sektora prywatnego. Jak podaje Nick Bontis, w 2002 r. co czwarta firma z listy „Fortune 500" miała stanowisko dyrektora ds. wiedzy lub analogiczne (Bontis 2002). W sektorze publicznym rozwiązanie to jest mniej popularne, np. w USA tylko niektóre jednostki administracji publicznej dysponowały takim stanowiskiem, ponadto ilościowe badania tego sektora pokazują, że respondenci raczej nie uważają, że tworzenie go jest potrzebne do efektywnego zarządzania wiedzą w organizacji (Choi, Wie 2010). Należy jednak pamiętać, że są to jedynie opinie osób w dużej części reprezentujących jednostki, które takiego rozwiązania nie stosują. Nie można zatem traktować tych głosów jako argumentu potwierdzającego nieskuteczność przedstawionego rozwiązania.

Przykłady jednostek administracji publicznej z Kanady pokazują, że funkcjonowanie stanowiska dyrektora ds. wiedzy ułatwia koordynowanie zarządzania wiedzą w organizacji, poprzez łączenie w jednym miejscu działań odbywających się w różnych jej częściach. Ponadto istotnym aspektem jest funkcja strategiczna. W przypadku skoncentrowania odpowiedzialności i kompetencji w ramach określonej jednostki organizacyjnej prostsze staje się tworzenie strategii i planów działań w obszarze zarządzania wiedzą. Łatwiej wówczas o całościową wizję w tym obszarze, trudniejsze staje się pominięcie jakiegoś istotnego elementu czy myślenie sektorowe (perspektywa pojedynczej komórki organizacyjnej, w której kompetencjach znajduje się jakiś wąski wycinek zarządzania wiedzą czy organizacyjnego uczenia się).

Utworzenie stanowiska lub działu skoncentrowanego na zarządzaniu wiedzą jest dość proste, wymaga przede wszystkim woli zarządzających organizacją oraz zapewnienia odpowiednich środków. Przede wszystkim są to koszty osobowe, ale także związane z codzienną pracą oraz wdrażanymi inicjatywami. Szczególnie te ostatnie mogą z czasem osiągnąć dość wysoki poziom – należy jednak pamiętać, że część inicjatyw i tak byłaby wprowadzona w życie, ale w różnych komórkach organizacyjnych, a zebranie ich w ramach wyspecjalizowanego działu może prowadzić do większej efektywności. Istotnym elementem sprawnego funkcjonowania dyrektora będzie określenie zakresu jego kompetencji. Po pierwsze, muszą być one dostosowane do potrzeb danej organizacji i służyć realizacji jej ogólnej strategii. Po drugie, ważny jest odpowiedni podział kompetencji, a w szczególności określenie zasad współpracy dyrektora ds. wiedzy z innymi jednostkami organizacyjnymi.

Podstawową zaletą funkcjonowania tego stanowiska jest koncentracja kompetencji i odpowiedzialności w zakresie zarządzania wiedzą w jednym określonym miejscu w organizacji. Ponadto ułatwiona jest też koordynacja działań podejmowanych w różnych jej częściach w obszarze zarządzania wiedzą – odbywają się one na poziomie naczelnego kierownictwa (strategie i plany), w dziale zasobów ludzkich (np. szkolenia), w dziale obsługi informacyjno-komunikacyjne, w bibliotece, w dziale

finansów, audytu, w jednostkach merytorycznych wytwarzających, przetwarzających i wykorzystujących dane i informacje itp. Zaletą jest także usprawnienie tworzenia strategii, programów i planów w zakresie zarządzania wiedzą.

Ograniczenia ww. funkcji związane są przede wszystkim z kosztami koniecznymi do finansowania działalności. Może być to szczególnie istotną przeszkodą dla mniejszych organizacji. Należy jednak pamiętać, że można tę kwestię traktować jako inwestycję, ponieważ celem sprawnego zarządzania wiedzą jest podniesienie efektywności działania organizacji, co może przełożyć się na bardzo realne oszczędności.

2.3. Wspólnoty praktyków (*communities of practice*)

Wspólnoty praktyków – WP (*communities of practice*) to grupy osób regularnie wymieniających się wiedzą, dyskutujących na określony temat. Istotą funkcjonowania WP jest wymiana informacji, wzajemne uczenie się i inspirowanie, rozpowszechnianie dobrych praktyk, standardów i sposobów postępowania. Udział we wspólnocie praktyków jest dobrowolny. Jej członkami są osoby zajmujące się takimi samymi albo podobnymi zadaniami lub zainteresowane zbieżnymi kwestiami. Tematem podejmowanym przez taką grupę mogą być bardzo różne zagadnienia, np.: współpraca z ekspertami, problemy osób niepełnosprawnych w organizacji, przygotowanie konferencji, monitorowanie realizacji programów itd. Ponadto do WP często (a można nawet powiedzieć, że zazwyczaj) należą ludzie niewspółpracujący ze sobą na co dzień. Wspólnoty uzyskują szczególnie duży potencjał, gdy uczestniczą w nich osoby z różnych części organizacji lub z różnych organizacji – w takim przypadku ułatwiają przepływ informacji i współpracę między komórkami organizacyjnymi bądź organizacjami. WP działają poza formalną strukturą organizacyjną, co nie oznacza, że ich charakter jest nieformalny. Szczególnie w przypadku tych tworzonych jako narzędzie zarządzania wiedzą w organizacji trudno mówić, że mają one charakter całkowicie nieformalny.

Zrozumienie sposobu działania WP staje się łatwiejsze, gdy porówna się je do zespołów projektowych (roboczych, zadaniowych). Zespół projektowy tworzony jest w celu realizacji jakiegoś konkretnego zadania, osiągnięcia wymiernego, z góry ustalonego celu. Wspólnota praktyków nie ma takiego celowego charakteru, jedyną ogólną wytyczną jest wymiana doświadczeń między jej członkami. W zespole projektowym funkcje poszczególnych osób są zazwyczaj jasno określone, natomiast członkowie wspólnoty praktyków nie mają przypisanych konkretnych zadań, zyskują taki sam status, a ich znaczenie w grupie zależy jedynie od doświadczenia i wiedzy merytorycznej w obszarze, któremu poświęcona jest dana wspólnota. Zespół projektowy po realizacji celu jest rozwiązywany (oczywiście ten sam zespół może pracować nad kolejnym zadaniem). Z kolei wspólnota praktyków działa dopóty, dopóki jej członkowie widzą sens funkcjonowania tejże; ponadto może ona ewoluować w czasie, zmieniając charakter działania i koncentrując się na różnych aspektach ważnych dla jej członków.

Pojęcie wspólnoty praktyków wywodzi się z antropologicznych badań nad nieformalnymi mechanizmami uczenia się prowadzonymi przez Jeana Lave'a i Etienne'a Wengera (zob. Lave, Wenger 1991; Cox 2005). Koncepcja ta miała pierwotnie

charakter deskryptywny, ale pod koniec lat dziewięćdziesiątych nabrała charakteru preskryptywnego, poprzez stworzenie na jej podstawie propozycji metody zarządzania wiedzą w organizacjach (zob. Wenger 1998; Wenger, McDermott, Snyder 2002). WP, jako praktyczna propozycja z zakresu zarządzania, wpisują się w szerszy nurt upełnomocniania (*empowerment*) członków organizacji, którego podstawowym założeniem jest przekonanie o tym, że każdy pracownik może być źródłem cennych pomysłów umożliwiających rozwój organizacji (zob. np. Ouchi 1981).

Wspólnoty praktyków jako narzędzie stymulowania organizacyjnego uczenia się rozpowszechniły się w sektorze prywatnym, również w globalnych korporacjach, takich jak Xerox (Brown, Duguid 2000), co było stymulowane m.in. poprzez liczne publikacje w specjalistycznych periodykach (np. *Harvard Business Review*). Nie jest to zatem praktyka charakterystyczna dla kanadyjskiej administracji publicznej. To raczej element uniwersalnej skrzynki narzędziowej zarządzania wiedzą w organizacjach, który został z sukcesem zaimplementowany w niektórych jednostkach centralnej administracji publiczne w Kanadzie, m.in. w Department of Canadian Heritage (Ministerstwie Dziedzictwa), Natural Resources Canada (Ministerstwie Zasobów Naturalnych), Department of Justice (Ministerstwie Sprawiedliwości). W tym ostatnim, w 2011 r., funkcjonowało 27 WP poświęconych różnym dziedzinom prawa. Ponadto często wymieniane są one jako rekomendowane w różnych oficjalnych publikacjach kanadyjskich urzędów (np. Stoyko, Fang 2007; Natural Resources Canada 2008).

Wspólnoty praktyków są działaniem stosunkowo łatwym do wdrożenia. W zasadzie nie wymagają żadnych nakładów finansowych. Koniecznym zasobem jest natomiast czas członków organizacji przeznaczony na spotkania WP. W tym przypadku istotna jest akceptacja zarządzających organizacją dla przeznaczania części czasu pracy na rzecz wspólnot praktyków. Nakłady pracy związane z nimi nie są duże (np. 90-minutowe spotkania dwa razy w miesiącu) i w zasadzie należy je traktować jako inwestycję, która z założenia ma przekładać się na poprawę efektywności działania organizacji.

Podstawowym sposobem funkcjonowania wspólnoty praktyków są spotkania jej członków. Podczas ich trwania członkowie grupy mogą nie tylko bezpośrednio dyskutować, lecz także lepiej się poznać, co przekłada się na budowanie sieci kontaktów i wzajemnego zaufania. Ponadto mogą oni wykorzystywać możliwości, jakie dają technologie informacyjno-komunikacyjne, np. fora internetowe, Intranet, mechanizmy rodzaju Wiki (tj. funkcjonujące na zasadach podobnych do Wikipedii) itd. Narzędzia tego rodzaju pomagają w przygotowaniu spotkań i ich podsumowaniu, a również podtrzymują aktywność grupy między spotkaniami. Nie bez znaczenia jest także fakt, że obecność wspólnoty praktyków w Internecie umożliwia dostęp do jej wiedzy osobom, które nie mogą uczestniczyć w regularnych zjazdach. Należy jednak podkreślić, że działalności WP nie można sprowadzać do aktywności w formie np. forum internetowego – kluczowe są bezpośrednie spotkania, natomiast technologie informacyjno-komunikacyjne pełnią jedynie funkcję wspomagającą.

Tematy spotkań są ustalane przez członków wspólnoty praktyków. Dyskusje często dotyczą technicznych, proceduralnych aspektów podejmowanych działań, sposobu

radzenia sobie z bieżącymi problemami, stosowanych narzędzi. Efektem dyskusji jest wymiana wiedzy, ale czasami także uzgodnienie wspólnych zasad. Można powiedzieć, że ogólnym celem wspólnot jest ułatwienie identyfikowania dobrych praktyk wypracowanych w poszczególnych częściach złożonej organizacji oraz przenoszenie ich do tych części organizacji, w których mogą być z pożytkiem zastosowane.

Skuteczne działanie wspólnoty praktyków wymaga przede wszystkim zaangażowania jej członków. Istnieje ona tylko wówczas, jeżeli jej uczestnicy są zainteresowani wymianą wiedzy. Czynnikiem ułatwiającym jej funkcjonowanie może być obecność lidera (lub liderów) – osoby szczególnie zainteresowanej rozwojem danej wspólnoty, animującej jej aktywność. Ważna jest również wspierająca rola władz organizacji, które nie tylko powinny akceptować takie inicjatywy, lecz mogą wręcz aktywnie zachęcać do ich tworzenia i do uczestnictwa. Upowszechnieniu WP w organizacji może sprzyjać pokazywanie przykładów skuteczności działania. Ważne zatem jest to, aby pierwsza wspólnota praktyków w organizacji dosyć szybko osiągnęła choćby małe, ale zauważane rezultaty – np. transfer dobrej praktyki między częściami organizacji.

Mocnymi stronami WP są: niskie koszty funkcjonowania; duża elastyczność i łatwość dostosowania do potrzeb danej organizacji i grupy; znaczne możliwości wsparcia funkcjonowania przez zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych; bardzo małe ryzyko związane z niepowodzeniem inicjatywy. Ponieważ WP nie angażują istotnych zasobów organizacji, niepowodzenie w działaniu nie przekłada się na jej problemy; po prostu dana wspólnota w takiej sytuacji się rozwiązuje (co w tym przypadku jest z góry zakładanym i akceptowanym scenariuszem). Kluczową korzyścią, jaką niesie wdrożenie wspólnot praktyków, jest ułatwienie obiegu informacji i wiedzy w organizacji, wzajemnego uczenia się i transferu dobrych praktyk między różnymi jej częściami.

Podstawowe wyzwanie dla skutecznego działania wspólnot praktyków stanowi konieczność aktywności i zaangażowania ich członków. Ponadto konieczne jest wsparcie ze strony liderów organizacji. Wspólnoty nie mogą być przez nich postrzegane i przedstawiane jako strata czasu na miłe, ale niepotrzebne dyskusje.

2.4. GCpedia

GCpedia (*Government of Canada Encyclopaedia*) jest portalem internetowym typu Wiki (rodzaj witryn internetowych, w których treść można tworzyć i zmieniać w prosty i szybki sposób, z poziomu przeglądarki internetowej, za pomocą prostego, intuicyjnego języka. Najbardziej znanym przykładem takiego rozwiązania jest Wikipedia, czyli internetowa encyklopedia, tworzona przez użytkowników – każdy może pisać i modyfikować w niej hasła) (zob. Tapscott, Williams 2008). GCpedia tworzona jest przez i dla pracowników kanadyjskiej administracji publicznej; stanowi rozwiązanie z zakresu tzw. Web 2.0, ponieważ jej treści są – jak wspomniano – tworzone i modyfikowane przez użytkowników, także we współpracy, która nie jest ograniczona przestrzennie. Portal ten to przykład zastosowania w administracji publicznej nowego podejście nakierowanego na otwartość i współpracę przy wykorzystaniu nowoczesnych, ale zarazem prostych w użyciu technologii.

GCpedia ma charakter wewnętrzny – jedynie pracownicy kanadyjskiej administracji publicznej mają do niej dostęp, zarówno bierny (przeglądanie treści), jak i czynny (modyfikowanie treści). Urzędnik administracji, aby korzystać z tego narzędzia, musi się w odpowiedni sposób zarejestrować i zalogować. Portal dotyczy wyłącznie kwestii bezpośrednio związanych z działaniem kanadyjskiej administracji publicznej.

GCpedia używana jest nie tylko do tworzenia haseł tematycznych (jak Wikipedia), lecz także do tworzenia i udostępniania wspólnych dokumentów, projektów, raportów, notatek ze spotkań, streszczeń ekspertyz, raportów i innych publikacji, a także do prowadzenie dyskusji – funkcjonuje zatem również jako tematyczne forum internetowe zarządzane przez użytkowników.

Utworzenie GCpedii to inicjatywa sekretariatu Treasury Board – czyli jednej z kluczowych instytucji centralnej administracji publicznej w Kanadzie. Celem było stworzenie platformy umożliwiającej łatwą wymianę informacji między pracownikami kanadyjskiej administracji niezależnie od tego, gdzie pracują i jaki jest między nimi dystans zarówno w sensie fizycznym (co pozostaje szczególnie istotnym aspektem w tak dużym kraju), jaki i organizacyjnym – portal ma służyć także przełamywaniu silosowości administracji publicznej (Bostelaar 2010).

GCpedia wykorzystuje oprogramowania MediaWiki – wolne i otwarte, dystrybuowane nieodpłatnie przez Wikimedia Foundation. Wykorzystanie niekomercyjnego oprogramowania podkreśla innowacyjność tego podejścia. Nie bez znaczenia wydaje się też fakt, że przyjęte rozwiązanie zapewne jest tańsze niż zakup dedykowanego *software'u* na rynku. Oczywiście podstawowe oprogramowanie musiało być dostosowane do potrzeb tego projektu, ponadto musi być utrzymywane i zarządzane, czym zajmuje się *Public Works and Government Services Canada*. Należy zaznaczyć, że wykorzystanie darmowego *software'u* nie oznacza, iż działanie GCpedi nie wiąże się z kosztami. Szacowane są one na około 1,5 mln dolarów kanadyjskich (około 4,5 mln zł) – na tyle wyceniono czas pracy osób zatrudnionych w administracji poświęcony na realizację projektu (Eaves 2010).

Portal został oficjalnie uruchomiony 28 października 2008 r. i stosunkowo szybko zyskał popularność wśród urzędników. Według danych z maja 2012 r. GCpedia miała ponad 32 tys. zarejestrowanych użytkowników oraz ponad 18 tys. stron, które zostały odwiedzone prawie 15 mln razy. Popularności GCpedi sprzyjają działania podejmowane przez osoby zajmujące wysokie stanowiska w kanadyjskiej administracji. Symbolicznym gestem o dużym znaczeniu było zarejestrowanie się w GCpedii w 2010 r. przez Wayne'a Woutersa pełniącego funkcję *Clerk of the Privy Council*, najwyższego rangą urzędnika kanadyjskiego (Eaves 2010). Wsparcie dla projektu okazywane przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji można uznać za ważny czynnik sukcesu portalu.

Kluczową zaletą GCpedii jest jej oddolny charakter. O zasobie treści decydują jej użytkownicy, a nie „wszechwiedzący" administrator. Oddolność i otwartość przekłada się także na potencjalnie dużą szybkość aktualizacji informacji, lepszą niż w przypadku systemów odgórnych, scentralizowanych. Inną, wspominaną już wyżej, zaletą są stosunkowo niskie koszty realizacji wynikające z wykorzystania otwartego oprogramowania.

Największym wyzwaniem stojącym przed funkcjonowaniem GCpedi, oraz innych rozwiązań tego typu, jest czynnik ludzki. Działanie portalu wymaga spontanicznej aktywności wielu osób. Aby spełniał on swoją funkcję musi, znaleźć się w nim masa krytyczna artykułów, które ponadto muszą być regularnie aktualizowane. Kluczowe jest zetem to, aby urzędnicy chcieli dzielić się swoją wiedzą.

2.5. Podsumowanie działań

Prostą i rozpowszechnioną praktyką zarządzania wiedzą w organizacjach, także w przypadku kanadyjskiej administracji publicznej (zob. np. Graham 2011), jest wyciąganie wniosków z realizowanych działań, projektów, procesów. Istotą takiego podejścia pozostaje analiza zakończonych działań w celu wykorzystania zgromadzonych doświadczeń w przyszłości. Tego typu inicjatywy tworzą dosyć szeroką grupę praktyk organizacyjnych znanych pod różnymi nazwami: *after-action review, learning histories, case studies, lessons learned, project postmortem, post-project reviews*. Dane podejścia różnią się szczegółowymi rozwiązaniami i rozłożeniem akcentów, jednak ich istota jest zawsze podobna. Kluczowe pozostaje to, że dany projekt lub proces, gdy jest już ukończony, zawsze podlega analizie, która daje odpowiedź na takie pytania, jak:

- Co się udało i dlaczego?
- Co się nie udało i dlaczego?
- Co można by zrobić lepiej?
- Na co zwracać uwagę przy realizacji podobnych h działań w przyszłości?
- Itd.

Analiza zrealizowanego projektu lub procesu przeprowadzana jest zazwyczaj podczas spotkania, w którym uczestniczą osoby zaangażowane w dane działanie. Wymiana doświadczeń, różnych punktów widzenia i dyskusja są kluczowe dla właściwego zrozumienia tego, co się stało, co zadziałało, a co nie. Rzetelna diagnoza stanowi podstawę do sformułowania wiarygodnych wniosków i rekomendacji, zazwyczaj przyjmujących formę krótkiego dokumentu (notatki), który następnie może być wykorzystany jako baza wiedzy przy realizacji podobnych działań w przyszłości (także przez innych członków organizacji). Jednak jak dowodzą doświadczenia organizacji stosujących takie rozwiązania (zob. Parry, Darling 2001; Stoyko, Fang 2007) kluczowy jest proces wyciągania wniosków, a nie same zapisane wnioski. Związane jest to także z obserwacją, że np. obszerne bazy *lessons learned* często nie są wykorzystywane, czyli nakłady pracy poniesione na ich stworzenie można uznać za zmarnowane (zob. np. Zedtwitz 2002). Wobec tego centralną rolę w procesie podsumowywania działań odgrywa spotkanie poświęcone omówieniu przebiegu danego działania. Skupienie uwagi na procesie wiąże się z potrzebą zaangażowania szerokiej grupy członków organizacji w ocenę zakończonych projektów i procesów. Omawiana praktyka na pierwszy rzut oka mogłaby się wydawać typową strategią kodyfikacji wiedzy (tzn. utrwalania jej w materialnej formie), jednak w rzeczywistości jest to także – a może przede wszystkim – praktyka jej personalizacji (wymiany wiedzy, dyskusji i wzajemnego uczenia się).

Podstawową zaletą stosowania oceny podjętych działań jest stworzenie możliwości zarówno uczenia się na błędach, jak i identyfikowania dobrych praktyk, uczenia

się „na sukcesach". Istotne jest również to, że takie rozwiązania tworzą organizacyjne ramy do podejmowania refleksji nad działaniami organizacji.

Przy stosowaniu praktyk podsumowujących zakończone działania ważna jest pewna formalizacja tego procesu. Po pierwsze, w organizacji muszą funkcjonować procedury gwarantujące, że każda ważna aktywność zostanie zakończona odpowiednim podsumowaniem. Po drugie, proces oceny i wyciągania wniosków powinien mieć określony przebieg, np. w formie prostego scenariusza lub wytycznych. Po trzecie, organizacja procesu powinna zapewniać rzeczywiste zaangażowanie odpowiednich osób (nie może to być jedynie kolejna formalność).

2.6. Ocena pracowników

Przeprowadzanie oceny pracowników stanowi rozpowszechnioną praktykę we wszystkich organizacjach. Nie jest to oczywiście rozwiązanie specyficznie kanadyjskie, jednak doświadczenia tamtejszych jednostek administracji centralnej dostarczają interesujących przykładów rozwiązań usprawniających ten proces.

Ocena pracowników dokonywana jest tam częściej niż w polskich ministerstwach. Przeprowadza się ją raz na rok, przy czym w połowie roku dokonywany jest przegląd kontrolny – umożliwia to, jeżeli zachodzi taka potrzeba, korektę celów i działań. Cele dla danej osoby na najbliższy rok są ustalane w toku rozmowy przełożonego i podwładnego. To gwarantuje, że pracownik dobrze wie, czego się od niego oczekuje, i z jakich efektów będzie rozliczny oraz – na jakiej podstawie oceniany. Coroczna ocena, dokonywana przez przełożonego, także opiera się przede wszystkim na rozmowie z pracownikiem, ale również uwzględnia się opinie jego współpracowników (wykorzystywane są tu zatem elementy podejścia tzw. oceny 360 stopni). Elementem podlegającym ocenie jest udział w kształceniu ustawicznym. Dla większości pracowników uczestniczenie w szkoleniach jest obowiązkowe i stanowi warunek uzyskania pozytywnej oceny. Ponadto w przypadku oceny negatywnej urzędnik może zostać wysłany na dodatkowe kursy doszkalające – pokazuje to, że ocena pracownicza ma służyć przede wszystkim rozwojowi pracowników.

Interesującym rozwiązaniem dotyczącym oceny zarówno pracowników, jak i przełożonych, a także ogólnego funkcjonowania organizacji są coroczne spotkania organizacyjne. Zazwyczaj odbywają się one poza miejscem pracy (neutralny grunt, oderwanie od bieżących zadań) i trwają cały dzień. W spotkaniu uczestniczą wszyscy członkowie organizacji (w przypadku małych jednostek) lub członkowie danej komórki organizacyjnej. Jego przedmiotem jest działanie organizacji, a w szczególności podsumowanie przedsięwzięć realizowanych w minionym okresie oraz zakomunikowanie i ustalenie planów na przyszłość. Ponadto może nim być wzajemna ocena pracowników, a także przełożonego. W tym przypadku kluczowe jest prowadzenie spotkania przez zewnętrznego animatora. Opinie o współpracy w zespole oraz o przełożonym dyskutowane są w sposób otwarty, a także (czasami) anonimowo – przewidziany jest czas na sporządzenie przez każdego z członków organizacji pisemnych notatek; tą drogą mogą oni wyrazić opinie, których nie chcą przedstawiać na forum. Wnioski ze spotkania są zapisywane, analizowane i podsumowywane przez

animatora, który następnie (kilka dni lub tygodni potem) omawia je z kierownictwem jednostki. W niektórych organizacjach wyniki spotkań stanowią także element dorocznej oceny pracowników.

Mocną stroną kanadyjskiego podejścia do opiniowania osób zatrudnionych jest to, że przełożeni przykładają do niego duże znaczenie. Ocena traktowana jest jako jedno z głównych zadań kierownictwa, sama natomiast nie sprowadza się do wystawienia lepszej lub gorszej opinii o danej osobie, ale jest procesem komunikacji między przełożonym i podwładnym, ukierunkowanym na realizację celów organizacji poprzez realizację celów poszczególnych pracowników.

2.7. Retencja wiedzy odchodzących pracowników

Wiedza i doświadczenie pracowników są ważnym zasobem umożliwiającym efektywne funkcjonowanie organizacji. To jednak zasób ulotny. Doświadczeni pracownicy stale opuszczają organizację – czy to zmieniając pracę, czy odchodząc na emeryturę. Zatrzymanie w organizacji ich wiedzy jest dużym wyzwaniem, szczególnie w przypadku wiedzy nieskodyfikowanej, utajonej, *implicite*. Kanadyjska administracja centralna, stojąc w obliczy większej niż zazwyczaj fali odejść na emeryturę (zob. np. Johnson 2011), od początku XXI w. zaczęła przykładać dużą wagę do podejmowania działań służących utrzymaniu w organizacji wiedzy doświadczonych pracowników. W tym celu podejmowane są różne działania, m.in.:

- Strukturyzowane wywiady swobodne z odchodzącymi osobami, dotyczącymi sposobu ich pracy, stosowanych przez nich dobrych praktyk, miejsca i sposobu gromadzenia i katalogowania wiedzy skodyfikowanej, jej źródeł, które uważają za szczególnie użyteczne, w tym kontaktów do ekspertów itd. Często potrzebna może być więcej niż jedna rozmowa. Ważne jest także zapisywanie wywiadu, ale kluczowy pozostaje sam proces przekazywania wiedzy. W wywiadzie może uczestniczyć przełożony, osoba zajmująca dane stanowisko po odchodzącym pracowniku, a także będąca zastępcą danego urzędnika.
- Wykorzystywanie doświadczonego pracownika, o którym wiadomo, że w krótkim czasie opuści organizację, jako osoby szkolącej i wspierającej innych członków organizacji. Ostatnie tygodnie, a nawet miesiące w pracy powinny być przeznaczone raczej na przekazywanie wiedzy, zwłaszcza bezpośrednim następcom, a nie na kończenie bieżących zadań.

Zapewnienie efektywności retencji wiedzy odchodzących pracowników wymaga podejmowania systematycznych i zaplanowanych działań. Podstawą jest monitoring zasobów kadrowych oraz stworzenie odpowiednich procedur. Istotną zaletą podjęcia takich kroków jest to, że umożliwiają one zachowanie w organizacji wiedzy, która w innym przypadku zostanie bezpowrotnie utracona. Ważne jest jednak to, żeby patrzeć na tę kwestię całościowo. Im mniej wiedzy przekazał odchodzący urzędnik swoim współpracownikom w trakcie pełnionych obowiązków, tym więcej jest jej do zachowania (Skyrme 2001). Zatem działania zmierzające do zatrzymania w organizacji wiedzy osób z niej odchodzących powinny być postrzegane jako element szerszej strategii zarządzania wiedzą w organizacji.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Głównym czynnikiem wewnętrznym wpływającym na organizacyjne uczenie się jednostek kanadyjskiej administracji publicznej jest instytucjonalizacja jego procesów. Zagadnienia związane z szeroko pojętym zarządzania wiedzą są w systematyczny sposób uwzględniane w dwóch głównych wymiarach funkcjonowania organizacji: w jej strukturze i strategii. W wielu jednostkach tamtejszej administracji centralnej utworzone zostały specjalne stanowiska, a nawet komórki organizacyjne, które odpowiadają za zarządzanie wiedzą w organizacji (zob. podrozdz. nt. *Chief Knowledge Officer*). Organizacyjne wydzielenie zarządzania wiedzą nie tylko podkreśla duże znaczenie, jakie się tym zagadnieniom przypisuje w organizacji, lecz także ułatwia koordynację procesów uczenia się. Należy podkreślić, że chodzi właśnie o koordynowanie, a nie skoncentrowanie uczenia się w jednej komórce. Jest tak, ponieważ organizacyjne uczenie się ze swej natury nie może ograniczać się do wydzielonej części organizacji, lecz wprost przeciwnie, aby było efektywne musi przenikać wszystkie jej części. Drugim aspektem jego instytucjonalizacji jest formułowanie (i implementacja) strategii zarządzania wiedzą w poszczególnych organizacjach. Strategia umożliwia określenie celów, działań służących ich realizacji, przypisanie odpowiedzialności i kompetencji i wreszcie ocenę stopnia urzeczywistnienia przyjętych planów. Powoduje to, że aktywności podejmowane w ramach organizacyjnego uczenia się są przemyślane i stanowią spójną całość. Instytucjonalizacja organizacyjnego uczenia się w kanadyjskiej administracji widoczna jest także na poziomie języka – pojęcia „organizacji uczącej się", „organizacyjnego uczenia się" i „zarządzania wiedzą" są powszechnie rozumiane i stosowane przez urzędników.

Sama instytucjonalizacja nie jest czynnikiem wystarczającym do skutecznego organizacyjnego uczenia się. W ostatecznym rozrachunku jego efektywność zależy od członków organizacji, ich kapitału intelektualnego, zaangażowania oraz chęci dzielenia się wiedzą. Kanadyjscy urzędnicy mają cechy sprzyjające temu procesowi. Formalne wykształcenie jest w tym przypadku ważne, ale być może ważniejsze pozostaje zaangażowanie w kształcenie ustawiczne związane z wykonywanymi zadaniami lub umożliwiające awans zawodowy. System szkoleń jest tam bardzo dobrze rozwinięty. Główna instytucja za nie odpowiedzialna to Canada School of Public Service, która organizuje szkolenia na terenie całego kraju oraz ma ofertę *e-learningową*. Urzędnicy uzyskują wystarczające możliwości rozwijania kompetencji i chętnie z tego korzystają. Ponadto, ważnym aspektem jest także chęć dzielenia się wiedzą – o czym świadczy powodzenie takich inicjatyw, jak wspólnoty praktyków czy GCpedia.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Pięć czynników zewnętrznych wydaje się mieć największe znaczenie dla tworzenia kontekstu organizacyjnego uczenie się centralnej administracji publicznej w Kanadzie.

Po pierwsze, stworzono odpowiednie ramy regulacyjne stymulujące poważne traktowanie tego obszaru. Kluczowym czynnikiem jest uwzględnienie tych zagadnień w systemie oceny jakości zarządzania w jednostkach administracji zgodnie z Ramami Rozliczalności Zarządczej (*Management Accountability Framework*) z 2002 r. Świadomość tego, że działania w zakresie zarządzanie wiedzą będą poddawane zewnętrznej ocenie, której wyniki zostaną udostępnione publicznie (na stronie internetowej[3]), jest silnym bodźcem do podejmowania i doskonalenia zarządzania wiedzą w administracji publicznej.

Po drugie, kanadyjska administracja publiczna jest otwarta na doświadczenia i inspiracje płynące z innych krajów. Transfer dobrych praktyk (albo takich, które wydają się dobre w danym momencie) jest w przypadku Kanady ułatwiony z powodu przynależności do anglosaskiego kręgu kulturowego. Widoczne to było głównie w szybkim przyjęciu idei nowego zarządzania publicznego. Ale także rozwiązania obecnie wdrażane w administracji kanadyjskiej często inspirowane są inicjatywami podejmowanymi w USA oraz w Wielkiej Brytanii (np. idea otwartych danych publicznych udostępnianych bezpłatnie w Internecie w formie łatwej do dalszego wykorzystywania[4]). USA są naturalnym partnerem dla Kanady, chociażby ze względu na bliskie sąsiedztwo i silne powiązania gospodarcze oraz kulturowe. Z kolei związek z Wielką Brytanią ma podstawy historyczne, a także jest ugruntowany formalnie: poprzez przynależność Kanady do Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

Po trzecie, nie bez znaczenia jest fakt, że Kanada to zamożny kraj, co przekłada się w oczywisty sposób na środki dostępne dla administracji publicznej – zarówno na finansowanie polityk publicznych, jak i na działanie samej administracji, w tym chociażby wynagrodzenia urzędników, ale także infrastruktury, szkoleń itd. Oczywiście nie oznacza to, że administracja kanadyjska dysponuje nieograniczonymi środkami na opłacanie swojej działalności – uwarunkowania zewnętrzne (np. kryzys), a także idee wpisujące się w szeroki nurt kontroli i ograniczania wydatków na administrację (chociażby w ramach nowego zarządzania publicznego) sprawiają, że jako całość, a także jej poszczególne części, muszą rozsądnie gospodarować swoimi budżetami. Mimo to, mają one wystarczające środki na podejmowanie ambitnych działań, eksperymentowanie, w tym także zakładające umiarkowane ryzyko. Czynnikiem sprzyjającym aktywności w zakresie organizacyjnego uczenia się pozostaje to, że nie jest ona postrzegana jako inwestycja, która ma przełożyć się na poprawę efektywności, a być może także w ostatecznym rozrachunku na zmniejszenie kosztów.

Po czwarte, sprzyjającym czynnikiem jest ewolucyjny charakter rozwoju kanadyjskiej administracji. Eksperymentowanie z nowymi rozwiązaniami idzie w parze z ciągłością instytucjonalną. W efekcie powstają korzystne warunki do kumulowania wiedzy organizacyjnej.

Wreszcie po piąte, ważne są także proste rozwiązania techniczne. Gromadzeniu i wymianie wiedzy w całej administracji sprzyja praktyka opisywana w rozdziale GCpedia. Ale być może istotniejsze jest wręcz banalne rozwiązanie, czyli jednolita

[3] Zob. www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/methodology-methodologie-eng.asp.
[4] Zob. www.data.gov; www.data.gov.uk; www.data.gc.ca.

struktura stron internetowych jednostek kanadyjskiej administracji. Niewątpliwie ułatwia to wyszukiwanie i w efekcie dostęp do informacji o działaniach administracji publicznej, zarówno z perspektywy urzędników, jak i obywateli.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Doświadczenia kanadyjskiej administracji centralnej dostarczają ciekawej inspiracji dla działań zmierzających do rozwoju organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji publicznej. Oczywistym źródłem inspiracji oraz podstawą do bezpośredniego transferu są opisane w rozdziale przykłady działań. W tej części warto skupić się jednak na kwestiach bardziej ogólnych. Wydaje się, że najważniejsze są dwie obserwacje.

Po pierwsze, rozwiązania stosowane w Kanadzie w zakresie zarządzania wiedzą w administracji publicznej nie są niepowtarzalne. Wszystkie stosuje się także w innych krajach i organizacjach. Pokazuje to, że niekoniecznie trzeba szukać nowych, nieznanych pomysłów; często wystarczy umiejętnie zaimplementować te już funkcjonujące i sprawdzone (w tym przypadku nie bez znaczenia jest też unikanie „wyważania otwartych drzwi"). Niektóre z kanadyjskich praktyk omawianych w tym rozdziale są stosowane także w Polsce (np. ocena pracowników). Jednak kluczowy pozostaje sposób, w jaki dane rozwiązanie jest realizowane, istotne są szczegóły i czasami nawet drobne usprawnienia. Inspiracją mogą być zatem nie tylko praktyki na poziomie ogólnych haseł, lecz także – a może przede wszystkim – na poziomie drobnych pomysłów sprzyjających poprawie skuteczności i efektywności realizowanych działań.

Po drugie, doświadczenie kanadyjskiej administracji publicznej pokazuje dobitnie kluczowe znaczenie instytucjonalizacji procesów organizacyjnego uczenia się. Bez jasnej i przemyślanej strategii, określającej cele, konkretne działania, kompetencje, odpowiedzialność, wskaźniki monitoringu, podejmowanie inicjatyw – nie tylko w zakresie zarządzania wiedzą – jest to jak błądzenie we mgle. Warto zauważyć, że strategia zarządzania wiedzą nie musi być osobnym dokumentem; kluczowe jest to, żeby zagadnienia z tym obszarem związane były obecne w procesie zarządzania strategicznego organizacją (np. jako element jej ogólnej strategii). Instytucjonalizacji sprzyja również funkcjonowanie stanowisk i komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie wiedzą. Wydaje się, że nie zawsze konieczne jest jednak powoływania specjalnego departamentu, wydziału czy biura. Zasadnicze będzie odpowiednie uwzględnienie kompetencji i odpowiedzialności w planie struktury organizacyjnej i zakresach obowiązków pracowników.

Ostatnim elementem sprzyjającym instytucjonalizacji organizacyjnego uczenia się jest uwzględnienie tych zagadnień w systemie oceny funkcjonowania jednostek administracji. Takie rozwiązanie wymaga przede wszystkim istnienia sytemu oceny ministerstw i agend rządowych.

Bibliografia

Bird R.M. (2008). „Government finance", w: F.H. Leacy (red.), *Historical Statistics of Canada*. Ottawa: Statistics Canada.

Bontis N. (2002). „The rising star of the chief knowledge officer", *Ivey Business Journal*, March/April.

Bontis N. (2007). „Mining the nation's intellectual capital: Knowledge Management in Government", w: S. Borins, K. Kernaghan, D. Brown, N. Bontis, Perri 6, F. Thompson (red.), *Digital State at the Leading Edge*. Toronto – Buffalo – London: University of Toronto Press.

Borins S. (2002). „Transformation of the public sector", w: Ch. Dunn (red.), *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills: Oxford University Press Canada.

Bostelaar R. (2010). „PS should embrace tweeting: panel enthusiasm for social media spotty in some government sectors", *The Ottawa Citizen*, 6 October.

Bouckaert G., Halligan J. (2008). *Managing Performance: International Comparison*. London: Routledge/Tylor and Francis.

Brown J., Duguid P. (2000). „Balancing act: How to capture knowledge without killing it". *Harvard Business Review*.

Choi Y.S., Wie S. (2010). „Comparative study of knowledge management success in public administration", *International Journal of Business Strategy*, nr 10(1).

Cox A. (2005). „What are communities of practice? A comparative review of four seminal works", *Journal of Information Science*, nr 31(6).

Dalkir K. (2005). *Knowledge Management in Theory and Practice*. Jordan Hill, Oxford: Elsevier.

Dalkir K. (2011). *Knowledge Management in Theory and Practice* (wyd. 2). Cambridge–London: MIT Press.

Eaves D. (2010). „A click heard across the public service", *The Globe and Mail*, 8 March.

Gleick J. (2011). *The Information: A History, a Theory, a Flood*. New York: Pantheon Books.

Gow I. (2004). *A Canadian model of Public Administration?* Ottawa: Canada School of Public Service.

Graham A. (2011). *Making the Case: Using Case Studies for Teching and Knowledge Managemnet in Public Administration*. Montreal and Kingston: Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.

Health Canada (1998). *Vision and Strategy for Knowledge Management and IM/IT for Health Canada*. Ottawa: Health Canada.

Johnson D. (2011). *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada* (wyd. 3). Toronto: University of Toronto Press.

Lave J., Wenger E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Naczk K. (2007). *Employment Trends in the Federal Public Service*. Analytical Paper. Analysis in Brief. Ottawa: Statistics Canada.

Natural Resources Canada (2008). *Knowledge Management and Collaborative Tools Action Plan*. Ottawa: Natural Resources Canada.

Obłój K. (2007). *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Obłój K. (2010). *Pasja i dyscyplina strategii. Jak z marzeń i decyzji zbudować sukces firmy*. Warszawa: Poltext.

Ouchi W.G. (1981). *Theory Z*. New York: Avon Books.

Pal L. (2010). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Nelson Education.

Parry C.S., Darling M.J. (2001). „Emergent learning in action: The after-action review", *The Systems Thinker*, nr 12(8).
Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
Schetagne S. (2001). *Building Bridges Across Generations in the Workplace. A Response to Aging of the Workforce*. Vancouver: Columbia Foundation.
Skyrme D.J. (2001). „Disappearing knowledge: Are exit interviews the wit's end?", *I3 UPDATE/ Entovation International News*, nr 55.
Sobiech R. (2008). „Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych", w: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera.
Stoyko P., Fang Y. (2007). *Lost & Found: A Smart-Practice Guide to Managing Organizational Memory*. Ottawa: Canada School of Public Service.
Tapscott D., Williams A. (2008). *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, tłum. P. Cypryański. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Employment Equity in the Public Service of Canada. Annual Report to Parliament*. Ottawa: Queen's Printer.
Weinberger D. (2012). *Too Big to Know: Rethinking Knowledge Now That the Facts Aren't the Facts, Experts Are Everywhere, and the Smartest Person in the Room Is the Room*. New York: Basic Books.
Wenger E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
Wenger E., McDermott R., Snyder W. (2002). *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
World Bank (2003). *Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges. Operations Evaluation Department Report*. Washington: The World Bank.
Zedtwitz M. von (2002). „Organizational learning through post-project reviews in R&D", *R&D Management*, nr 24(2).

Źródła internetowe

http://www.data.gc.ca [dostęp: 01.04.2013].
http://www.data.gov [dostęp: 01.04.2013].
http://www.data.gov.uk [dostęp: 01.04.2013].
http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].
http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/methodology-methodologie-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].

Instytucje, w których przeprowadzano wywiady

- Carleton University (Ottawa)
- Department of Canadian Heritage
- Department of Justice Canada
- Human Resources and Skills Development Canada
- Natural Resources Canada
- Transport Canada
- Treasury Board of Canada Secretariat

Doświadczenia administracji w Norwegii

Jowanka Jakubek-Lalik

1. Specyfika systemu norweskiej centralnej administracji publicznej w kontekście organizacyjnego uczenia się

Królestwo Norwegii jest dziedziczną monarchią konstytucyjną o parlamentarnym systemie rządów. Podstawowe zasady systemu politycznego, w tym demokratyczne rządy i monarchia, zostały zagwarantowane w Konstytucji z 1814 r., a parlamentaryzm wprowadzono w 1884 r. Głową państwa jest król (obecnie Harald V), mający niewielką władzę polityczną, ale pełniący istotną funkcję symboliczną. Monarchia odgrywa również ważną rolę unifikującą, która uwidacznia się zwłaszcza w chwilach kryzysu narodowego (jak podczas II wojny światowej).

Współcześnie, udział króla w działaniach władzy wykonawczej jest w Norwegii większy niż w innych państwach skandynawskich (Dania, Szwecja) i ma charakter systematycznej aktywności, np. przewodniczenia obradom Rady Państwa. Uczestniczy on też w cotygodniowych posiedzeniach *Statsradet hos kongen* (Króla z Radą), o relatywnie stałym porządku obrad i zakresie rozstrzyganych spraw, które mają charakter w znacznej mierze formalny (Grzybowski 2001, s. 132). Efektem rosnącej specjalizacji decyzji rządowych i ich roboczego, technicznego charakteru jest zaś coraz większe zaangażowanie i poszerzająca się struktura ministerstw oraz rządu funkcjonującego jako gabinet pod przewodnictwem premiera, a także słabnąca rola i znaczenie Króla z Radą (tamże, s. 135).

Władza w państwie jest podzielona między trzy instytucje: *Storting* (władza ustawodawcza), rząd (władza wykonawcza) i sądy (władza sądownicza). Administracja publiczna, którą powołano w celu służenia organom politycznym, jest czasami postrzegana jako czwarta władza, gdyż podejmuje ona niezależne działania, wchodzi w wielowymiarowe relacje z aktorami sektora prywatnego i pozarządowego, wymyka się kontroli polityków i obywateli i może wywierać wpływ na kształtowanie kierunków polityki (Hernes 2004; Jacobsen 2012)[1].

Wraz ze zwiększaniem się liczby zadań państwa, władza ustawodawcza jest stopniowo delegowana ze *Storting* do rządu, a często jeszcze na niższy szczebel – do

[1] Mowa tu zarówno o procesach „urynkowienia" polityki w ramach nowego zarządzania publicznego, jak i udziału instytucji pozarządowych w ramach zarządzania partycypacyjnego. W kontekście Norwegii istotna jest także działalność tzw. niezależnych organów administracji (*independent administrative bodies*) m.in. w służbie zdrowia (Hernes 2004).

poszczególnych ministerstw. W Norwegii funkcjonuje rząd ministerialny, w którym dany minister jest politycznym przywódcą podlegającego mu ministerstwa. Najbliżej ministra stoją politycznie nominowani sekretarze stanu, pełniący funkcje zbliżone do roli wiceministrów, a także doradcy polityczni. Zarówno formalnie, jak i faktycznie norweski rząd, a zwłaszcza premier, mają mniejszy zakres uprawnień niż rządy wielu innych państw Europy Zachodniej. Tradycyjnie już urząd premiera, ministra spraw zagranicznych i ministra finansów są stanowiskami o najwyższej randze w rządzie[2]. System norweski jest bardzo scentralizowany. Decyzje systemowe zapadają na szczeblu centralnym, a decentralizacja dotyczy tylko kwestii operacyjnych i technicznych i nie zawsze jest poparta adekwatnymi środkami finansowymi.

W Norwegii dość konsekwentnie funkcjonuje podział na administrację na rzecz rządzenia i administrację wykonawczą (kategoryzacja za: Izdebski, Kulesza 2004). Ministerstwa mają sztabowy charakter i koncentrują swoje działania wokół kształtowania polityki zarządzania, nie skupiając się na funkcji bieżącego administrowania, która zostaje przekazana centralnym organom administracji. W praktyce przyczyniło się to do wyeksponowania politycznych aspektów i znaczenia działań fachowego personelu ministerstw (Grzybowski 2001, s. 128). W Norwegii, inaczej niż np. w Szwecji czy Finlandii, departamentom (ministerstwom) i ich szefom podporządkowane są w zasadzie wszystkie właściwe rzeczowo organy i instytucje administracji publicznej, w tym także urzędy centralne (*sentralstyre*). W związku z tym zakres odpowiedzialności za zadania bezpośredniego kierowania działalnością administracyjno-wykonawczą jest stosunkowo szeroki. Poszczególni ministrowie mają dużą samodzielność w kierowaniu powierzonymi im resortami, choć posiedzenia plenarne gabinetu odbywają się dość często. Poza tym częstą praktyką są spotkania nieformalne przy wspólnym posiłku, podobne szwedzkim *lunchberedninger* (tamże, s. 133).

Ministerstwa mają strukturę hierarchiczną. Na jej szczycie znajduje się sekretarz generalny, pełniący funkcję przywódcy administracyjnego, skupiający swoją uwagę na sprawach administracyjnych (fachowych) oraz na wnioskach i propozycjach przedkładanych rządowi. Odpowiada on także za wydawanie zaleceń i wskazówek dla centralnych urzędów administracyjnych w tym zakresie, w jakim nie godzi to w ich autonomię w stosunkach z ministerstwami. Nie jest członkiem rządu; najczęściej zostaje powołany spośród doświadczonego personelu fachowo-urzędniczego (tamże, s. 129). Poniżej stanowiska stałego sekretarza znajdują się kolejno: dyrektor generalny (*ekspedisjonssjef*) na szczeblu departamentu, wicedyrektor generalny (*avdelingsdirektør*) na szczeblu departamentu lub sekcji, zastępca wicedyrektora generalnego (*underdirektør*) na szczeblu sekcji, dyrektor działu (*byråsjef*) na szczeblu działu oraz służba publiczna, na którą składają się doradcy, dyrektorzy i personel urzędniczy różnego szczebla[3].

Podział społeczeństwa na osoby zatrudnione w sektorze prywatnym i publicznym jest jednym z ważniejszych w Norwegii, co do zasady dość egalitarnym i nienacechowanym silną ideologią klasową (zob. Kubka 2004; Gran 1988; Szelągowska 2011). Urzędnicy w administracji norweskiej cieszą się estymą, są uznawani za ważnych

[2] Za: http://www.amb-norwegia.pl/About_Norway/policy/political/government.
[3] Za: www.amb-norwegia.pl.

partnerów w procesie decyzyjnym. Ideologia elity urzędniczej była istotna w tworzeniu państwowości norweskiej. Z jednej strony w ramach administracji wykształciła się tradycyjna biurokracja reprezentowana przez prawników, z drugiej – stosunkowo wcześnie pojawiła się „nowa biurokracja" wnosząca wiedzę fachową i ideologię modernizacji, czyli rządy prawa zderzyły się z wymogami efektywności (Kubka 2004, s. 92). Obecnie, przykładowo, wyżsi urzędnicy administracji finansowej i eksperci uczestniczą, z głosem doradczym, w tzw. posiedzeniach budżetowych gabinetu, gdzie pomagają w opracowywaniu preliminarzy budżetowych (Grzybowski 2001, s. 133).

Norweski system polityczny i administracyjny jest także w specyficzny sposób uzależniony od społecznych, towarzyskich, osobistych kontaktów. Norwegia to niewielki kraj (populacja sięga niewiele ponad 5 mln obywateli[4], w Oslo zamieszkuje 613 tys.[5]) i wiele osób zatrudnionych w administracji centralnej zna się osobiście, co sprzyja częstym kontaktom i odformalizowaniu ich charakteru. Dzieje się tak na różnych szczeblach, zarówno wyższych, jak i niższych w pionie politycznym i służbie cywilnej. Mała społeczność urzędników i sprawny przepływ informacji ułatwia także rozprzestrzenianie się dobrych i złych opinii na temat organizacji, tj. kultury pracy czy konfliktów w danej instytucji.

Pomimo tego, że Norwegia nie jest członkiem Unii Europejskiej[6], integrację europejską postrzega się jako ważne doświadczenie i bodziec dla lepszej koordynacji wewnątrz administracji publicznej oraz kolejny czynnik sprzyjający organizacyjnemu uczeniu się. Z powodu konieczności przełożenia realiów polityki zagranicznej na koordynację polityki wewnętrznej (np. w sprawach ochrony środowiska, komunikacji, handlu) zmienił się sposób postępowania oraz odbiór przez inne ministerstwa urzędu odpowiedzialnego za koordynację, czyli Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Integracja europejska jest także przyczynkiem do przełamania sektorowego charakteru administracji i wprowadzenia większej liczby mechanizmów o charakterze horyzontalnym, co jest dodatkowym motywatorem stymulującym do współpracy międzyministerialnej[7].

Tamtejszą administrację charakteryzuje niechęć do gwałtownych, radykalnych zmian[8]. Często się podkreśla, że zmiany wprowadzane są powoli i stopniowo głównie

---

[4] 5 038 100 mieszkańców na dzień 01.10.2012 r., za: Statistics Norway http://www.ssb.no/folkendrkv_en.

[5] Za: Statistics Norway http://www.ssb.no/en/folkendrhist/tables/tab/0301.html.

[6] Jest natomiast członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EEA).

[7] Proces europeizacji jest ponadto czynnikiem ułatwiającym organizacyjne uczenie się norweskiej administracji. Urzędnicy nierzadko uczestniczą w grupach roboczych i innych forach dyskusyjnych, szczególnie w kontekście implementacji prawa europejskiego. Podobne procesy sieciowe są także tworzone oddolnie, jak np. komitety powoływane przez Radę Badań Naukowych, w ramach których spotykają się pracownicy uniwersytetów zajmujący się implementacją nowych rozwiązań w kwestiach akademickich. Udział w tych grupach pozwala również na nawiązywanie kontaktów roboczych z innymi urzędnikami i instytucjami, co potem ułatwia pracę.

[8] Powodem wprowadzenia poważniejszych reform jest zazwyczaj istotne wydarzenie obnażające wadliwy sposób działania danej instytucji – tak było np. w przypadku norweskich ofiar tsunami w Tajlandii w 2004 r., gdzie zarządzanie tą sytuacją i polityka komunikacyjna MSZ poddane zostały krytyce. Podobnie rzecz się miała po wypadku w tunelu Hanekleiv w 2006 r., gdy po stwarzającym zagrożenie odpadnięciu części skały szef Norweskiej Agencji ds. Dróg Publicznych (*Vegvesen*) zdawał się bagatelizować to zdarze-

dlatego, że administracja powinna nadążać za zmieniającym się światem. Do najczęstszych reform należą te rewidujące strukturę organizacyjną i metody pracy, przy czym w ramach konsultacji obowiązkowo uczestniczą w nich związki zawodowe. Bardzo trudno przeprowadzić takie zmiany, przeciwko którym związki oponują, i w praktyce to się raczej nie zdarza. Cały system decyzyjny jest nastawiony na szukanie konsensusu i wszystkie strony przyzwyczajone są do tego, że ich postulaty nie będą w stu procentach zrealizowane, a za wartościowy uznawany jest sam kompromis[9]. Obecnie podejmowane są reformy mające na celu przełamanie bardzo hierarchicznej i sztywnej struktury norweskich ministerstw oraz wprowadzenie większej liczby mechanizmów koordynacyjnych o charakterze horyzontalnym. Wskazuje się, że ministerstwa i urzędy centralne funkcjonują jak system silosów – brakuje współpracy i nie ma tradycji wspólnego działania. Organizacyjne uczenie się powinno wspierać sprawną koordynację i całość architektury systemowej w administracji publicznej, aby zapewnić efekt synergii.

Istotnym elementem kultury organizacyjnej w norweskich ministerstwach jest atmosfera otwartości. Uczenie się organizacji w dużej mierze polega na obserwacji współpracowników, procesów, a istotną sprawą jest otwartość i klimat, w którym można bez obaw pytać o radę i uzyskiwać informacje. Na wysokim poziomie stoi kultura dzielenia się wiedzą, zapraszania do udziału w seminariach, szkoleniach, spotkaniach, obserwowania, bliskiej współpracy. W organizacjach rządowych kładzie się duży nacisk na to, aby funkcjonował sprawny przepływ informacji między pracownikami, nie tylko horyzontalnie, lecz także wertykalnie – pomiędzy specjalistami różnych wydziałów, którzy pracują nad podobnymi kwestiami i są w stanie podzielić się sposobem załatwiania spraw.

Uczenie się i rozwój kompetencji postrzegane są jako bardzo ważne elementy pracy zawodowej. Hierarchia stanowisk i dystans formalny w administracji publicznej nie są głębokie i restrykcyjne, a liderzy często mają dobre kontakty ze swoimi pracownikami i potrafią dobrze komunikować się wewnątrz organizacji.

Termin „zarządzanie wiedzą" był w Norwegii popularny w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych[10]; obecnie nie pojawia się w sposób wyraźny. Pracownicy administracji dysponują np. wspólną platformą do dzielenia się wiedzą w ramach administracji rządowej, ale raczej nieczęsto z niej korzystają i nie poświęcają zbyt wiele uwagi problematyce organizacji uczących się. Urzędnicy są bardzo pragmatyczni i koncentrują się na sprawach mogących być użytecznymi w ich zadaniach, a jedną z cech uważanych za cnotę pracownika administracji publicznej jest lojalność: wobec przełożonych, urzędu i sektora publicznego, którego jest on częścią. To silne poczucie lojalności i odpowiedzialności za swoje działania oraz ostrożności może niekiedy

nie (za co został potem zdymisjonowany). Sytuacje te stały się masą krytyczną dla tych organizacji, prowadząc m.in. do przebudowy zarządzania kryzysowego i polityki informacyjnej MSZ oraz uruchomienia postępowań wyjaśniających i programu wspierającego nabór inżynierów do Agencji.

[9] Co charakterystyczne, w języku norweskim nie ma odpowiednika polskiego pojęcia „zgniły kompromis".

[10] Zob. ciekawy rozdział na temat organizacji Ministerstwa Przemysłu z punktu widzenia współczesnej teorii zarządzania (Gran 1988, s. 465 i nast.).

paraliżować chęć dokonywania zmian i eksperymentowania. Taka atmosfera jest także w stanie wpłynąć zniechęcająco na osoby aktywne, zainteresowane podchodzeniem do spraw w nowy sposób, dlatego też podejmuje się obecnie wiele inicjatyw nakierowanych na uświadomienie praktycznych aspektów tych zagadnień i adaptowanie propozycji zmian do konkretnych przypadków.

Norwegia, jako kraj zamożny, wydaje dużo pieniędzy na administrację. Często porównuje się to państwo do Szwecji – najbliższego sąsiada, dzielącego wiele doświadczeń historycznych, o podobnej kulturze administracyjnej. Szwedzi postrzegani są przez Norwegów jako bardziej zaradni i efektywni w zarządzaniu publicznym, na co wpływ mają inne uwarunkowania ekonomiczne wschodniego sąsiada. Norwegia, dzięki bogatym złożom ropy naftowej i gazu ziemnego oraz rozwiniętemu przemysłowi wydobywczemu i sektorowi paliwowo-energetycznemu, znajduje się w czołówce najbogatszych i najlepiej zarządzanych krajów świata[11], przez co presja finansowa w administracji nie jest tak odczuwalna (Norwegowie zatrudniają w bliźniaczych urzędach często znacznie więcej osób niż Szwedzi, pomimo tego samego lub często mniejszego obciążenia pracą). A jednak konieczność podejmowania reform zwiększających efektywność działania administracji spotyka się ze zrozumieniem. Do najważniejszych nowych wyzwań zalicza się: rosnącą liczbę osób starszych, coraz większe koszty opieki zdrowotnej i usług społecznych, zapewnienie opieki zdrowotnej w miejscu zamieszkania, zagospodarowanie czasu osób starszych (w ramach programów centralnych i samorządowych), a także wyzwania związane z upowszechnieniem nowych technologii i coraz większą świadomością i oczekiwaniami względem administracji.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

W Norwegii występują zróżnicowane mechanizmy organizacyjnego uczenia się, zarówno w postaci konkretnych praktyk, jak i zjawisk o podłożu kulturowym i bardziej typowych dla skandynawskiego modelu administracyjnego. Zaprezentowane w dalszej części tekstu rozwiązania zostały wybrane ze względu na ich praktyczny wymiar, częste występowanie w różnych instytucjach, wzmacnianie procesów uczenia się i pozytywny wpływ na funkcjonowanie tamtejszej administracji.

2.1. Kultura konsensualnego zarządzania[12]

Kultura konsensualnego zarządzania jest typowym dla Norwegii przykładem kultury organizacyjnej, obecnej zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.

[11] Miejsce czwarte według rankingu *Forbes* (dochód na osobę: 51 959 dolarów). Ranking powstał na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2010 r. Zob. Popławski, Starzyk-Sulejewska 2012, s. 254–255. Ponadto Norwegia plasuje się w pierwszej dziesiątce krajów pod względem konkurencyjności, technologii i kreatywności (*World Competitiveness Index* 2004; *Network Readiness Index* 2005), ma też świetne wskaźniki pod względem statusu kobiet w społeczeństwie (drugie miejsce wg *World Economic Forum*) i niskie wskaźniki korupcji.

[12] Szerzej na ten temat m.in.: Rokkan 1966 w klasycznym ujęciu demokracji i pluralizmu korporacyjnego; zob. też: Hernes 2004; Ringen 2010.

Źródeł tej praktyki należy doszukiwać się w funkcjonowaniu norweskiego społeczeństwa i specyficznej kulturze politycznej z silnym wpływem organizacji społecznych i związków zawodowych[13].

Zarządzanie konsensualne charakteryzuje się stopniowym dochodzeniem do decyzji, działaniem „bez rewolucji", sproceduralizowanym systemem wypracowywania wspólnego stanowiska, w którym każda strona ma zagwarantowaną pozycję do wyrażenia swojego zdania na zasadzie „nic o nas bez nas". Norweski konsensualizm to także angażowanie partnerów społecznych, w tym szczególnie silnych związków zawodowych, do negocjacji na temat wprowadzanych zmian[14].

Kraj ten ma bardzo rozbudowane prawodawstwo dotyczące warunków pracy, w które jest także wpisana rola związków zawodowych, jak również cały system negocjacji nie tylko płacy, lecz i warunków pracy. W dodatku administracja funkcjonuje w dość ciasnych granicach nakazów prawnych i norm antydyskryminacyjnych, parytetowych, BHP, warunków zatrudnienia. Pomimo tego dużo uwagi poświęca się zapewnieniu przyjaznej atmosfery pracy, jak i uprzejmej obsługi użytkowników usług dostarczanych przez administrację. Sprzyja temu wspomniana wcześniej duża otwartość administracji oraz właśnie konsensualny model współdziałania.

Zmiany organizacyjne są wprowadzane powoli i zazwyczaj dotyczą poprawy metod pracy; nie znajdują się one na czele ważnych spraw do załatwienia. Czymś naturalnym jest konsultowanie z pracownikiem wszystkich decyzji, które go dotyczą, także np. przestrzeni, w jakiej pracuje. To z kolei powiązane jest z dużą rolą związków zawodowych uczestniczących we wszystkich projektach zmian, łącznie ze zmianami strukturalno-organizacyjnymi (wszystko, co ma wpływ na pozycję pracownika)[15].

Udział związków zawodowych jest wkalkulowany w cały proces decyzyjny – nie tyle w podejmowanie decyzji, ile ich planowanie, sposób wprowadzania zmian, programowanie szkoleń pracowników i ich treści etc. W przypadku każdej przewidywanej zmiany wyznaczany jest ekspert – jej lider, czyli osoba w danym wydziale, która odpowiada na pytania, wątpliwości i reaguje na ewentualne trudności, a w przypadku trudniejszych kwestii wie, dokąd skierować pracownika po poradę.

Zakłada się, że zmiany nie nastąpią z dnia na dzień i wymagają czasu i przygotowań, oraz że nie od razu będzie można dostrzec ich efekty. Jest to wliczone w system i nie budzi u nikogo zdziwienia. Przyjmuje się, że wszelkie przekształcenia powinny

---

[13] Przeciętny Norweg jest członkiem czterech organizacji, a około 70% osób dorosłych uzyskało członkostwo w przynajmniej jednej. Organizacje te są w stanie wywierać wpływ na organy władzy w drodze formalnych i nieformalnych kontaktów z administracją publiczną. Bardzo istotną rolę odgrywają szczególnie związki zawodowe, w tym największa centrala związkowa – Federacja Norweskich Związków Zawodowych, założona w 1899 r. (Ostrowski, Gryz 1999, s. 17). Symbolem bardzo istotnej roli społecznej związków zawodowych jest fakt, że w Norwegii nie ma istotniejszych sporów zbiorowych i rzadko występują spory branżowe pracowników z pracodawcami. Rozstrzyganie sporów odbywa się w drodze negocjacji, charakterystyczny jest wzajemny szacunek pracodawców i pracobiorców. Wysoka kultura polityczna norweskiego społeczeństwa zapobiega ewentualnym negatywnym skutkom zwolnień grupowych i związanym z nimi perturbacjom społecznym. Ponadto, cechą charakterystyczną Norwegów jest przywiązanie do rządu i głębokie poczucie obowiązku (tamże, s. 12).

[14] Zob. sposób reorganizacji administracji usług publicznych w Norwegii (Fimreite, Laegreid 2009).

[15] To łączy się także z tworzeniem elastycznych warunków pracy – zob. podrozdz. 2.2.

być wprowadzane w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny, i takie są też oczekiwania zarówno kierownictwa, jak i pracowników.

Podobnie jest z ich spodziewanymi efektami – ponieważ innowacje są uprzednio długo i gruntowanie konsultowane, nie zakłada się, że ich przeprowadzenie się nie uda. Może się jednak zdarzyć, że zamiast spodziewanego usprawnienia zmiany spowodują więcej komplikacji i frustracji pracowników. W takich wypadkach próbuje się zdiagnozować problem i wdrożyć je „w drugiej rundzie", czyli po wyeliminowaniu wcześniejszych nieprawidłowości.

Kultura konsensualnego zarządzania zakłada także słuchanie i zezwalanie na oddolne inicjatywy dotyczące innowacji. Szef, który podejmuje decyzje wbrew swoim pracownikom, nie jest za to szanowany, a działania „siłowe" i tworzenie konfliktów nie spotykają się ze zrozumieniem współpracowników. Sukcesem nie jest przymuszenie do odpowiedniego zachowania, lecz przekonanie do danego poglądu czy sposobu postępowania.

Kolejny element tej praktyki to dyskutowanie i publiczne poddawanie ocenie warunków pracy i swojego szefostwa. Odbywające się corocznie spotkania na temat wyników (*performance meetings*) mają na celu zespołowe ocenianie pracy, a często także liderów. Przeprowadza się również ankiety wewnętrzne, a potem następuje porównywanie wyników pomiędzy departamentami, dotyczące ankietowanych pracowników i szefostwa (m.in. pod kątem zadowolenia z pracy, wyników, efektywności).

Dodatkowo, każdego roku w instytucjach publicznych przeprowadza się anonimową ankietę, w której pojawiają się pytania na temat satysfakcji z pracy, relacji służbowych i koleżeńskich, opinii na temat przełożonego czy samooceny rozwoju zawodowego pracownika[16]. Wyniki omawiane są na spotkaniach pracowniczych, na których podsumowuje się odpowiedzi, diagnozuje problemy i dyskutuje się na ich temat. Co ciekawe, na zebraniach odbywających się z udziałem szefa także omawia się odpowiedzi do niego się odnoszące i często wywiązuje się dość otwarta i szczera dyskusja. Oceniane są również pomysły na poprawienie sytuacji, nowe idee czy sposoby postępowania.

Negatywnym efektem konsensualnego sposobu zarządzania może być fakt, że czasem zmiany nie tylko nie są radykalne, lecz mogą być nawet niezauważalne. Przykładem jest próba połączenia lokalnych urzędów Ministerstwa Pracy, tak aby korzystający z ich usług mogli załatwić wszystkie swoje sprawy w jednym urzędzie. Ministerstwo wydało sporo pieniędzy na konsultantów, zatrudniło nowych pracowników, a odbiorcy usług twierdzili, że nie widać różnicy. Zatrudnianie konsultantów zewnętrznych jest zresztą często stosowanym przez administrację sposobem na omijanie zagrożeń związanych z wprowadzeniem zmiany, gdyż poniekąd to oni przejmują ryzyko i uwalniają urzędników od odpowiedzialności.

[16] Rezultaty badania satysfakcji pracowników są publicznie udostępniane, nawet w prasie. Norweskie prawo nakazuje ujawnienie wyników tego typu badań – oczywiście nie indywidualnych odpowiedzi, ale ogólnych rezultatów i oceny instytucji. Te wyniki nie mogą być utajnione również ze względu na działalność związków zawodowych, które także z nich korzystają.

Kolejnym wyzwaniem tej praktyki jest fakt, że bardzo wydłuża ona proces decyzyjny i utrudnia szybkie wprowadzanie innowacji. Tutaj powolność jest wpisana w system i traktowana jako zaleta, która powoduje, że wszystkie zainteresowane strony zdążą zgłosić swoje uwagi. Staje się jednak problemem, gdy trzeba szybko reagować np. w sytuacji kryzysowej.

Ograniczeniem tego sposobu zarządzania może być taka okoliczność, w której nikt z uczestników procesu decyzyjnego nie będzie mógł zrealizować swoich postulatów w znaczącej części. Jak wspomniano, kwestią kultury norweskiej jest uznawanie kompromisu za rzecz wartościową, więc pracownicy są przyzwyczajeni do tego, że nie otrzymają całkowitego rozwiązania swoich roszczeń, jednak daleka rozbieżność stanowisk może doprowadzić do sytuacji, gdy kompromis będzie bardzo trudny albo wręcz niemożliwy.

Wyzwaniem jest także konieczność występowania podglebia w postaci odpowiedniej kultury społecznej i politycznej, tak aby te rozstrzygnięcia były szanowane i przestrzegane.

2.2. Elastyczne warunki pracy[17]

W norweskiej administracji coraz bardziej popularne jest wprowadzanie elastycznych warunków pracy, a także modelu pracy zmiennej, dynamicznej, często o charakterze zespołowym czy projektowym, przy jednoczesnym komforcie wynikającym ze stałego zatrudnienia i regularnego, pewnego wynagrodzenia. Jednocześnie model ten zakłada zwiększoną mobilność pracowników i uelastycznienie form świadczenia pracy.

Praca w administracji jest w Norwegii postrzegana jako stabilne zajęcie; często pracownik spędza w jednym urzędzie nawet kilkanaście lub więcej lat. Z problemem rutyny walczy się jednak poprzez przydzielanie co jakiś czas nowego typu zadań lub przenoszenie urzędnika do innego działu bądź zespołu, tak aby zapobiec wykonywaniu cały czas tej samej pracy i negatywnym tego konsekwencjom. Często jest ona organizowana na zasadzie projektowej, grupowej, co także powoduje wrażenie dynamiczności i zapobiega złym nawykom. To połączenie stabilności zatrudnienia z dynamiką przydzielanych obowiązków powoduje, że pracownicy chętnie zostają w swoim miejscu zatrudnienia na dłużej.

Około 2005 r. w Norwegii toczyła się dyskusja na temat bardziej elastycznych warunków pracy, a także zmian w miejscu pracy. W niektórych urzędach pojawiły się tendencje do burzenia ścian, zmiany wystroju biur, nakierowane na utworzenie przyjaznej atmosfery. Coraz częściej wprowadza się grupy robocze w departamentach, uelastycznia się sposób pracy – nie odbywa się ona w pojedynczych zamkniętych biurach i na ewentualnych spotkaniach; buduje się tymczasowe zespoły pracujące nad projektem, poza tym coraz popularniejsza staje się telepraca czy używanie przenośnych komputerów, aby dostosować rytm i sposób działania do indywidualnych

[17] Szerzej na temat elastycznych warunków pracy, w tym koncepcji *flexicurity*, m.in.: Belchamber 2010; Greiner, Flaschel 2009; Burchell 2009; Bekker, Wilthagen i in. 2008.

potrzeb. Zamiast telefonów stacjonarnych używa się komórek, na które automatycznie przełączane są połączenia „z biurka".

Zmiany te najpierw wprowadzone zostały na zasadzie eksperymentu w kilku wydziałach (program pilotażowy dotyczył dwóch), a gdy okazały się korzystne, zastosowano bardziej generalną zmianę zasad pracy, dotyczącą całej instytucji. Efekty tego eksperymentu zostały przedyskutowane i wprowadzone w życie na zewnątrz organizacji. Oczywiście, w procesie uczestniczyły także związki zawodowe, pilnujące interesu pracowników, przy czym dbano, aby spotkania zawsze kończyły się rozwiązaniem zaakceptowanym przez wszystkie strony.

Pracownicy mogą więc wybierać, jaki sposób wykonywania obowiązków odpowiada im najbardziej, i dostosować to do indywidualnych predyspozycji. Te zmiany wyzwoliły sporo kreatywności i zachęciły do większego angażowania się w zadania. Łatwiejsze stało się także przyporządkowywanie ich do konkretnych pracowników oraz rozliczanie urzędników z wykonanej pracy.

Kolejną zaletą tej praktyki jest uelastycznienie struktur – w hierarchiczną budowę aparatu administracyjnego coraz częściej wprowadza się nowe rozwiązania, dynamiczną strukturę projektów, programy rozciągające się na kilka departamentów. Wymusza to większą otwartość i elastyczność administracji, a także wprowadza coraz więcej obszarów, w których pracownicy nie są związani tylko narzuconymi obowiązkami, ale sami kształtują formę i sposób wykonywanej przez siebie pracy. Tworzone są systemy zachęt do przemieszczania się między departamentami i zespołami, co ma na celu m.in. szerzenie wiedzy. Celowo łączy się pracowników w zespoły, w których są osoby z różnym wykształceniem i doświadczeniem

Organizowane spotkania są najczęściej jawne i każdy może w nich uczestniczyć, bez konieczności tłumaczenia swojego zainteresowania danym tematem. Agendę i termin ogłasza się z wyprzedzeniem. Notatki i sprawozdania ze spotkań także mają charakter ogólnodostępny i każda zainteresowana osoba może się z nimi zapoznać. Dokumenty i pisma opracowywane przez pracowników są rejestrowane w systemie instytucji i również udostępniane innym, co często ułatwia pracę osobom zajmującym się podobnymi zagadnieniami.

Spotykaną praktyką jest także wymiana pracowników pomiędzy różnymi urzędami – np. między departamentami merytorycznymi w ministerstwie a nadzorowaną przez nie agencją. Oddelegowani urzędnicy pracują np. przez pół roku w ministerstwie, gdzie mają do czynienia z tworzeniem polityk publicznych, a po tym czasie wracają do agencji i wykonują swoje zadania operacyjne ze zdobytą wiedzą, z doświadczeniem i z lepszym rozumieniem kontekstu wykonywanych czynności.

Przepływ pracowników jest bardzo ważny w delegaturach terenowych agencji rządowych. Program mobilności pozwala na zachowanie większej spójności działań urzędu, a także na lepsze zrozumienie przez pracowników specyfiki działania całej instytucji. Ponadto, w sytuacji Norwegii konieczne okazuje się tworzenie systemu zachęt do pracy w oddziałach mało atrakcyjnych pod względem lokalizacji – szczególnie na północy kraju. Dużym zainteresowaniem cieszą się kursy dotyczące budowania kompetencji pracowniczych – nie są postrzegane jako strata czasu czy uciekanie od

wykonywania obowiązków, ale jako wyraz odpowiedzialności za swój rozwój zawodowy i wkład w rozkwit organizacji.

Ograniczeniem dla tej praktyki jest konieczność wprowadzenia bardziej dynamicznego sposobu myślenia i zarządzania do administracji publicznej, co może być wyzwaniem zarówno po stronie przełożonych, jak i pracowników, niekiedy przyzwyczajonych do bardziej „statycznej" i przewidywalnej formy pracy.

2.3. Misje i cele administracji[18]

Norweskie instytucje publiczne mają wyznaczone misje i cele, a także coraz częściej stosują zestawy wskaźników, którymi mierzą swoje postępy w ich osiąganiu. Założenia te są publicznie dostępne na stronach internetowych organizacji[19] i stanowią podstawę oceny działalności urzędu zarówno przez instytucje kontrolne, jak i interesariuszy.

Ministerstwa i agencje swoje cele czerpią z ustaw, ale często doprecyzowują i „oprzyrządowują" je na własny użytek; poza tym nierzadko cele strategiczne rozpisują na operacyjne i przyporządkowują je poszczególnym jednostkom w organizacji.

W Norwegii, podobnie jak w innych państwach, coraz bardziej widoczna jest tendencja do tego, aby do ustawowo wprowadzanych celów i zadań organizacji dodawać wskaźniki (np. że 40% osób zatrudnionych w organizacji muszą stanowić kobiety). Organizacje mają swoje plany roczne i trzyletnie, z których są rozliczane. Dobór tych wskaźników jest wcześniej gruntownie przedyskutowany, ale po podjęciu decyzji i wybraniu kilku wskaźników są one traktowane bardzo konsekwentnie. Jeśli się ich nie wypełni, nie dotrzyma określonego planu, trzeba wytłumaczyć, dlaczego tak się stało i jak można takiej sytuacji zaradzić w przyszłości.

Obecność celów i misji wydaje się praktyką niewzbudzającą kontrowersji, choć funkcjonalność tego rozwiązania może być czasami trudna do zweryfikowania. Pojawiają się opinie, że administracja w projektowaniu swoich zadań bywa dość asekurancka i obawia się wyznaczać cele, które mogą okazać się zbyt ambitne, lub formułuje je dość enigmatycznie, aby nie można było jej później oskarżyć o niezrealizowanie założeń. Z drugiej jednak strony, określone cele są ułatwieniem dla pracy organizacji i powodują uporządkowanie jej działań. Łatwiej także wykazać interesariuszom lub pionowi politycznemu konkretne rezultaty pracy i poziom realizacji zadań.

Problemem może okazać się sytuacja, w której cele organizacji będą się wykluczać lub zakładać działania sprzeczne. Wówczas dużo impetu organizacyjnego może pójść

---

[18] Szerzej na temat misji, wskaźników i celów administracji m.in.: Van Dooren, De Caluwe, Lonti 2012; Aubert, Bourdeau 2012; Ayande, Sabourin, Sefa 2012.

[19] Misje i cele Norweskiej Agencji ds. Dróg Publicznych zob.: http://www.vegvesen.no/en/The+NPRA/About+the+NPRA/Facts/Norwegian+Public+Roads+Administration.56886.cms; Misje i cele Norweskiej Rady ds. Badań Naukowych zob.: http://www.forskningsradet.no/en/Article/Main_strategy_of_the_Research_Council/1193731376993; Strategia badań i rozwoju Norweskiej Agencji ds. Dróg Publicznych zob.: http://www.vegvesen.no/en/Professional/Research+and+development/Research+and+development+at+the+NPRA; Główne projekty dotyczące badań i rozwoju Norweskiej Agencji ds. Dróg Publicznych zob.: http://www.vegvesen.no/en/Professional/Research+and+development/Research+and+development+at+the+NPRA/Major+Research+and+Development+Projects.

na marne, a nawet bardzo sensowne działania nie będą przynosić spodziewanych rezultatów.

Wprowadzenie misji i celów jest jednak bardzo istotnym warunkiem procesów uczenia się, w tym budowania samoświadomości danej organizacji i porządkowania jej działań. Bez wymiernych wskaźników pracy niemożliwe jest podejmowanie świadomych decyzji i działań przez liderów organizacji, a także trudno dokonywać oceny pracowników. Uświadomienie misji i celów ma również znaczenie w budowaniu kultury organizacyjnej, w tym identyfikowania się urzędników z zatrudniającą ich instytucją.

Wdrażanie tej praktyki niesie ze sobą kilka wyzwań. Przede wszystkim w proces „oprzyrządowania" przypisanych ustawowo celów powinni być włączeni pracownicy różnych szczebli, aby wytworzyć identyfikację z podejmowanymi przez nich później wysiłkami. Po drugie, ważne jest rozsądne formułowanie wskaźników, gdyż zbyt ambitne podejście może skutkować rozczarowaniem, a zbyt minimalistyczne lub mało wymierne nastawienie – zniechęcić do podejmowania aktywnych działań. Istotna jest także konsekwencja w realizowaniu zamierzeń i systematyczna kontrola ich realizacji.

2.4. *Mentoring* – program „patronów"[20]

Program „mentorów" czy „patronów" polega na współpracy młodszych i starszych (niekoniecznie wiekiem – głównie stażem) pracowników w celu przekazywania wiedzy, doświadczeń i pamięci instytucjonalnej. Założeniem tej praktyki jest przydzielenie nowemu pracownikowi jako patrona bardziej doświadczonego kolegi, który ma wprowadzić go w funkcjonowanie jednostki i przekazać swoją wiedzę i umiejętności zawodowe. Program mentorów praktykuje się w wielu ministerstwach i innych urzędach norweskiej administracji centralnej; jest szczególnie ważny w obszarach, gdzie korzysta się z wiedzy specjalistycznej. Szeroko sięga po to rozwiązanie także norweska policja.

Celem tej praktyki jest zarówno ułatwienie startu w pracy nowemu pracownikowi, jak i wprowadzenie go w kontekst funkcjonowania organizacji, w tym instytucjonalnego uczenia się i zarządzania wiedzą. Dla nowego pracownika organizuje się dwudniowe zajęcia adaptacyjne, gdzie nowo zatrudniony nie tylko zapoznaje się z nowym miejscem pracy, lecz także dowiaduje się o możliwościach rozwoju kompetencji i podnoszenia kwalifikacji.

Starszy pracownik, współpracując z młodszym, ma możliwość służenia mu pomocą w aklimatyzacji w nowym miejscu, co zmniejsza stres związany z dołączeniem do zespołu, a także staje się swoistym przewodnikiem po sposobie funkcjonowania organizacji, jej formalnych i nieformalnych procedurach i zasadach, jak również sposobach korzystania z wiedzy w organizacji i zarządzania w tym obszarze. Nowy pracownik szybciej wdraża się do swoich obowiązków i wie, do kogo zwrócić się z pytaniami i problemami pojawiającymi się po podjęciu pracy.

[20] Więcej na temat *mentoringu* m.in.: Gaweł i in. 2004; John 2008; Høigaard, Mathisen 2009.

Praktyka ta sprzyja dzieleniu się wiedzą i kulturą poznawczą, wzmacnia pamięć instytucjonalną i pozwala na przekazywanie istotnych doświadczeń oraz praktyk od starszych pracowników do ich młodszych czy mniej doświadczonych kolegów. Korzyści tego programu są obustronne: beneficjentem jest nie tylko nowo przybyły, lecz także jego mentor, który może skorzystać ze świeżości i zapału nowego pracownika i lepiej zdać sobie sprawę z uwarunkowań zewnętrznych danej organizacji.

Rozwiązanie to nie musi mieć podstawy prawnej w regulaminach i innych aktach wewnętrznie obowiązujących. Ważna jest kultura organizacyjna danej instytucji, w której pracownicy nie czują się przymuszani do uczestnictwa w tym programie i dostrzegają korzyści płynące z takiego rozwiązania oraz dobrowolnie angażują się w te działania. Jednocześnie istotne jest zapobieganie ewentualnym nadużyciom w tego typu rozwiązaniach, jak np. przekazywanie młodszym pracownikom mniej wdzięcznych i uciążliwych do wykonania zadań przez ich patronów.

Potencjalnym problemem może się też okazać przekazywanie przez starszych urzędników złych nawyków czy „sposobów załatwiania spraw", które przyjęły się w danej instytucji, a które nie zawsze są godne naśladowania. Nowo zatrudniona osoba, dysponującą sporym potencjałem i kreatywnością, może poczuć się zniechęcona lub przytłoczona narzuconymi zasadami działania organizacji, co grozi ograniczeniem wartościowych pomysłów pracownika i jego świeżego spojrzenia.

Kolejne wyzwanie dla tej praktyki jest takie, że nowi pracownicy nierzadko mają przewagę nad osobami z większym doświadczeniem zawodowym: bywają bardziej ambitni, twórczy, lepiej wykształceni, sprawniej poruszają się w świecie sieciowym, szybciej korzystają z nowych technologii. Dobre praktyki przekazywane przez starszego pracownika mogą zaś być nieaktualne lub mniej atrakcyjne w zmieniającej się rzeczywistości. Aby przeciwdziałać temu negatywnemu zjawisku, istotna jest rola lidera danej organizacji czy też bezpośredniego przełożonego wspomnianych pracowników. Należy bowiem umiejętnie tworzyć te „pary" w taki sposób, aby maksymalizować korzyści ze współpracy, a minimalizować potencjalne zagrożenia.

2.5. *Partnerforum* – forum partnerskie[21]

Partnerforum to inicjatywa dwóch uczelni wyższych – Uniwersytetu w Oslo i Norweskiej Szkoły Biznesu, zapoczątkowana w 1993 r., mająca na celu szerzenie wiedzy, wymianę doświadczeń i integrację urzędników różnych ministerstw i urzędów administracji centralnej oraz organizacji akademickich. Założeniem tego programu jest tworzenie płaszczyzny spotkań do wprowadzania, dystrybuowania i wymiany doświadczeń naukowych i zawodowych pomiędzy sektorami istotnymi dla urzędników administracji rządowej. *Partnerforum* jest więc platformą dzielenia się wiedzą i kulturą poznawczą, integrującą urzędników z różnych ministerstw, agencji rządowych i departamentów. Początkowo uczestniczyło w niej 12 instytucji partnerskich, a obecnie jest już 21 partnerów z administracji publicznej i sektora akademickiego.

[21] Więcej na ten temat: http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum.

W ramach *Partnerforum* odbywają się regularne spotkania o zaplanowanej strukturze. Tematy wybierane są przez urzędników i oscylują wokół różnych bloków zagadnień, m.in. takich jak: demokracja, efektywność, etyka, polityka rządowa, zarządzanie kadrami, doskonalenie kompetencji, innowacje, sprawy międzynarodowe, sprawiedliwość, polityka klimatyczna, komunikacja, państwo i samorząd lokalny, rządzenie czy gospodarka. Odbywa się to w formule „spotkań śniadaniowych" (godz. 9.00–11.00, z reguły cztery razy w ciągu roku), konferencji całodniowych (co pół roku – wiosną i jesienią) i seminariów. Uczestnictwo w programie jest odpłatne i wynosi 95 tys. koron rocznie od instytucji. Według organizatorów, odpłatność za uczestnictwo w programie sprawia, że jest on traktowany poważnie przez organizacje uczestniczące, a nie jako coś przymusowego i zbędnego.

Sukces inicjatywy opiera się na sposobie jej działania – to program dobrowolny, a uczestniczący w nim urzędnicy mają duży wpływ na kształtowanie jego charakteru, tematyki spotkań i ich przebiegu. Prowadzący je akademicy stawiają na kwestie praktyczne i model warsztatowy. Co kwartał odbywają się zjazdy osób kontaktowych z każdej instytucji partnerskiej, podczas których dyskutuje się na temat istotnych dla nich zagadnień. Dobór tematów odbywa się drogą e-mailową, zaangażowani urzędnicy głosują na zaproponowane tematy według rangi ich ważności.

Program *Partnerforum* wpływa na refleksję i wiedzę urzędników, spajając różne elementy procesu uczenia się. Dodatkowo ułatwia przełamywanie wertykalnego charakteru administracji centralnej poprzez tworzenie grup osób pracujących w różnych departamentach i ministerstwach. Oddziałuje także na procesy uczenia się wewnątrz organizacji, ponieważ urzędnicy uczestniczący w spotkaniach programu dzielą się potem zdobytą wiedzą i materiałami z kolegami z urzędu poprzez intranet. Jest to także propozycja w ramach *life long learning*, przekonująca urzędników, że edukacja nigdy się nie kończy i warto inwestować w swój rozwój ogólny i kompetencyjny.

Projekt kładzie nacisk na aspekty praktyczne i integrację środowiska urzędniczego. Ma charakter prestiżowy, oferuje korzyści w zakresie konkretnych umiejętności, które mają być przekazywane urzędnikom, a udział w nim przynosi realne pożytki. Należy ponadto odróżnić uczestnictwo w programie od klasycznych szkoleń, zwracając uwagę na ciągłość zdobywanej wiedzy i jego stronę praktyczną, a także wpływ osób uczestniczących na tematykę spotkań i rezultaty pracy grupowej podczas warsztatów oraz na kulturę dzielenia się wiedzą.

Mocnymi stronami jest integracja środowiska urzędniczego wokół elementów uczenia się i doskonalenia kompetencji, tworzenie więzi horyzontalnych i angażowanie pracowników w doskonalenie wiedzy i umiejętności. Ważnym elementem spotkań jest dyskusja, która sprawia, że początkowo zamknięci w sobie urzędnicy stają się bardziej otwarci i komunikatywni.

Ograniczeniem tej inicjatywy jest fakt, że przez niektórych pracowników może być ona uznana za stratę czasu i odciąganie od obowiązków służbowych. Istotnym czynnikiem jest w tym wypadku kultura organizacyjna i przyjęcie, że tego typu spotkania mają wartość zarówno merytoryczną, jak i „networkingową", proponując urzędnikom ciekawy sposób rozwijania umiejętności. Kolejnym wyzwaniem jest konieczność dobrej jakościowo współpracy świata akademickiego z administracją, co nie zawsze na-

stępuje. Aby wdrożyć tę praktykę, administracja powinna otworzyć się na specjalistów z zewnątrz – z uczelni wyższych – a eksperci muszą z kolei włożyć sporo wysiłku w to, by zainteresować urzędników swoimi propozycjami programowymi, swoje badania zaś ukierunkowywać na sprawy istotne z punktu widzenia administracji publicznej. Warunkiem sukcesu tej praktyki jest dobra komunikacja i współpraca, tak aby partnerzy po stronie administracji publicznej mieli poczucie uczestniczenia w wartościowym projekcie zarówno pod względem merytorycznym, jak i społecznym.

2.6. Program pozyskiwania specjalistów do administracji

Program zatrudniania specjalistów do pracy w administracji publicznej funkcjonuje m.in. w Norweskiej Agencji ds. Dróg Publicznych (*Vegvesen*)[22]. Dostrzegając trudność w pozyskiwaniu wysoko wykwalifikowanych specjalistów – w tym przypadku inżynierów budowy dróg i mostów – agencja zdecydowała się uruchomić specjalny i długoterminowy program zachęcający do związania swojej kariery zawodowej z administracją publiczną.

Opiera się on na partnerstwie z uczelniami wyższymi, polegającym m.in. na fundowaniu stypendiów dla najzdolniejszych studentów, organizowaniu płatnych praktyk z możliwością późniejszego zatrudnienia, finansowaniu zatrudnionym już urzędnikom studiów doktoranckich i badań naukowych, zachętach do kariery akademickiej, aby napędzać przyrost wykwalifikowanej kadry inżynierskiej do budowy dróg. Umożliwienie połączenia pracy w administracji z karierą naukową jest dodatkową (oprócz finansowej) zachętą, aby najzdolniejsi inżynierowie wybierali właśnie taką drogę kariery zawodowej. Ma to także na celu zapobieżenie emigracji zarobkowej, która w tej grupie jest dużym wyzwaniem dla Norwegii.

Kolejnym aspektem opisywanej praktyki jest dbanie o zrównoważony rozwój kraju. Jako że niektóre regiony Norwegii (np. północne) są znacznie mniej atrakcyjne pod względem osiedlania się i szukania zatrudnienia, Agencja ds. Dróg Publicznych wprowadziła dodatkowe rozwiązania polegające na zachętach (finansowych i kadrowych) do podejmowania pracy w jej oddziałach regionalnych, a także sezonowe wymiany pracowników między centralą a oddziałami terenowymi. W Agencji funkcjonuje ponadto Centrum Rozwoju Kompetencji, czyli zinstytucjonalizowana formuła czuwania nad rozwojem zawodowym pracowników. *Vegvesen* publikuje także podręczniki przeznaczone do użytku wewnątrz administracji, np. na temat specyfikacji w budowie mostów i nadbrzeży (Handbook 026 2009)[23].

Zaletami tej praktyki jest pozyskiwanie i utrzymywanie w administracji wysokiej klasy specjalistów. Dodatkowo, rozwiązanie to ma cechy *perpetuum mobile*: pomagając zdolnym absolwentom w kontynuowaniu kariery akademickiej, wzmacnia się potencjał naukowy partnerskich uczelni, które będą kształcić na wyższym poziomie studentów na kierunkach i specjalizacjach potrzebnych w administracji. W tym aspekcie

[22] Więcej informacji: http://www.vegvesen.no/en/Professional/Research+and+development/Tunnels/Info+about+the+sub-projects.

[23] Dostępny w języku norweskim i angielskim także na stronie internetowej: http://www.vegvesen.no/_attachment/101582/binary/166232.

praktyka ta jest podobna do obecnie realizowanej w Polsce polityki tzw. kierunków zamawianych.

Wyzwaniem dla programu są aspekty finansowe, bez których nie uda się go wdrożyć (fundowanie stypendiów, płatne staże, gratyfikacje za kontynuowanie kariery akademickiej i wykłady na kierunkach preferowanych). Konsekwencja w realizowaniu tego rozwiązania i wieloletnie plany współpracy dają dodatkowe poczucie jego stabilności i są czynnikiem przekonującym do wyboru takiej ścieżki zawodowej dla zdolnych specjalistów, dla których istnieje na rynku pracy wiele atrakcyjnych ofert w sektorze prywatnym lub za granicą.

Aby wdrożyć podobną praktykę, wymagane jest stworzenie długofalowego systemu motywacyjnego nakierowanego na pozyskiwanie i utrzymywanie wykwalifikowanych pracowników w administracji publicznej. Potrzebna byłaby także współpraca z sektorem akademickim i wyższymi uczelniami, do których należałoby kierować programy wyławiające dobrych studentów z potencjałem naukowym i praktycznym. Niezbędny w tym przypadku jest motywator finansowy oraz wyznaczenie w ministerstwach osób odpowiedzialnych za realizację tego programu.

Program staży i praktyk funkcjonuje szerzej w norweskiej administracji, również w powiązaniu z programem mentorów. Ministerstwo Pracy i Administracji Rządowej inicjuje projekty praktyk dla ministerstw w celu pozyskiwania młodych pracowników. Podczas czternastomiesięcznego stażu adepci pracują w trzech różnych ministerstwach oraz przechodzą sześć szkoleń tematycznych koncentrujących się kwestiach administracji publicznej, gospodarki, prawa, wyzwań służby publicznej, zarządzania projektami, reform międzynarodowych, rozwoju osobistego (prezentacji, technik negocjacyjnych, pracy zespołowej, rozwoju i planowania kariery zawodowej). Każdy stażysta ma przydzielonego mentora na czas trwania stażu. Ośmioro adeptów rekrutuje się ze służby cywilnej, a dziesięciu z innych środowisk.

Podobnie jak w przypadku innych inicjatyw, najważniejszym powodem uruchomienia tego programu jest utrzymanie i rozwój utalentowanych kandydatów do pracy w administracji publicznej, jako odpowiedź na nierzadko atrakcyjniejszą ofertę sektora prywatnego (strategie zatrudniania w formie staży i innych szans edukacyjnych). Ma na celu orientowanie się na przyszły rozwój służby cywilnej i kształtowanie strategii rekrutowania najlepiej wykwalifikowanych adeptów. Program jest skierowany do osób z wyższym wykształceniem min. czteroletnim, poniżej 35. roku życia i mających mniej niż cztery lata doświadczenia zawodowego w pracy w ministerstwie (OECD – Norway 2000).

2.7. Wyspecjalizowana Agencja ds. Zarządzania Publicznego

Agencja ds. Zarządzania Publicznego i E-Administracji *(*ang. *Agency for Public Management and eGovernment;* norw. *Direktoratet for forvaltning* – Difi*)*[24] powstała 1 stycznia 2008 r., po połączeniu agencji *Statskonsult, Norway.no* i Norweskiego Urzędu Zamówień Publicznych (*Norwegian eProcurement Secretariat).*

[24] Więcej informacji: http://www.difi.no.

Difi ma za zadanie wspierać zmiany i rozwój w sektorze publicznym, efektywność oraz jakość administracji rządowej na poziomie centralnym. Jej celem jest wzmocnienie i wsparcie rządu w modernizowaniu sektora publicznego oraz poprawy organizacji i efektywności administracji rządowej, a także spełnianie funkcji „wewnętrznego konsultanta", a nawet *coacha* dla norweskiej administracji publicznej, która ma charakteryzować się wysoką jakością, wydajnością, być zorientowaną na interesariuszy, transparentną i demokratyczną. Jej celem jest rozwój organizacyjny i przywódczy w sektorze publicznym, przy koordynacji między władzami publicznymi i służbami.

Tabela 1. Zadania Difi

– zapewnienie pomocy przy procesach reorganizacyjnych w sektorze publicznym, – rozwój dobrej polityki informacyjnej; – wspieranie rozwoju liderów, pracowników i kadry zarządzającej zasobami ludzkimi w sektorze publicznym, – ustanowienie odpowiednich procedur zamówień publicznych; – wspieranie skoordynowanego i efektywnego używania systemów informatycznych obsługujących sektor publiczny; – sprawianie, by informacje i usługi publiczne były bardziej dostępne dla obywateli i agencji publicznych; – doradzanie norweskim instytucjom rządowym w sprawach pomocy nowym demokracjom przy budowie ich instytucji.

Źródło: http://www.difi.no/artikkel/2009/11/about-difi.

Difi analizuje, jako „quasi-zewnętrzna organizacja", funkcjonowanie norweskiej administracji – eksperci pracujący w Agencji przygotowują raporty, doradzają ministerstwom, prowadzą szkolenia i kursy z zakresu innowacyjności w administracji, m.in. w kwestiach ICT. Do jej zadań należy także analizowanie funkcjonowania rządu, organizowanie spotkań, seminariów i konferencji pozwalających na wymianę doświadczeń i wzajemne uczenie się urzędników z różnych ministerstw i agencji. Działalność Difi opiera się głównie na indywidualnych konsultacjach, polegających na wiedzy i doświadczeniu, które gromadzi się na podstawie analizy funkcjonowania innych instytucji rządowych. Agencja doradza także, jak rozwiązywać konkretne problemy i dzielić się doświadczeniami. Ważnym elementem jej działalności są szkolenia i kursy nastawione na przezwyciężanie przeszkód we wprowadzaniu nowych rozwiązań, pomoc departamentom w reorganizacjach struktury i układania jej w mniej hierarchiczny sposób, a także diagnoza problemów i dobrych rozwiązań, przedyskutowanie ich, w celu uczenia instytucji rządowych, jak się rozwijać i iść w dobrym kierunku.

Często ważną przeszkodą do dzielenia się wiedzą jest ugruntowana praktyka z lat poprzednich, która stwarza blokady w przepływie informacji. Dlatego istotnym zadaniem Difi jest przyjrzenie się istniejącym strukturom i praktyce komunikacji, przepływu informacji, dzielenia się umiejętnościami pomiędzy ministerstwami.

Kolejnymi narzędziami są analizy dotyczące funkcjonowania administracji (kwestionariusze, także wobec interesariuszy danej organizacji) oraz praktyka, aby wszystkie organizacje publiczne przeprowadzały coroczne badania satysfakcji użytkowników. Z tych analiz można się dowiedzieć, jak jest postrzegany dany urząd, ale także

– jak zmienia się jego ocena w czasie; czy działania danej instytucji ulegają poprawie, czy raczej pogorszeniu. Takie badania zestawia się także w formie mapy, na którą nanoszone są wyniki różnych organizacji, co prowokuje do dyskusji i wprowadza element konkurencji pomiędzy urzędami.

W momencie, kiedy eksperci Difi identyfikują wartościową i wartą upowszechnienia prawidłowość w działaniu administracji, starają się o tym informować inne ministerstwa, których może ona dotyczyć. Po wypracowaniu ciekawych recept na funkcjonowanie administracji publicznej często kontaktują się również z prasą, aby upublicznić wyniki swojej pracy i dodatkowo zmobilizować administrację do wprowadzania korzystnych zmian.

Jednym z ważniejszych projektów Difi były działania zmierzające do koordynacji rozwiązań informatycznych pomiędzy ministerstwami i ujednolicanie tychże rozwiązań, które wcześniej stanowiły bardzo poważną blokadę w systemowym uczeniu się. Inna ciekawa analiza zajmowała się kwestiami, na które często skarżyli się urzędnicy – czy w administracji jest za dużo raportowania. Zdarza się znajdować konfliktujące cele organizacji i agencji rządowych – konflikt może dotyczyć zasad, przepisów prawnych, formy lub sposobu realizowania zadań i celów. Jeśli tak się dzieje, dany urząd ma problem z realizacją i równoważeniem przeciwstawnych zamierzeń, więc niektóre z nich trzeba usunąć lub ujednolicić.

Dużą część aktywności Difi stanowią zajęcia z liderami, tworzenie narzędzi i modeli ułatwiających im pracę, i przekazywanie ich w formie seminariów, podczas których liderzy mają nabywać nowe umiejętności i zapoznawać się z dobrymi praktykami. Winni czuwać nad zmianą procesów, a okazuje się, że często nie mają świadomości tego, co zrobili i w jaki sposób to osiągnęli. Projekt ma im uzmysławiać, które z ich metod są skuteczne i jak w przyszłości osiągać dobre wyniki, a także wspomóc dzielenie się wiedzą i doświadczeniami pomiędzy liderami pracującymi w administracji. Difi prowadzi ponadto programy *e-learningowe* dla liderów i pracowników nt. samodoskonalenia, komunikacji z pracownikami, efektywnego nadzorowania ich działań, brania odpowiedzialność za swój rozwój zawodowy, i dotyczące metod większej aktywności w pracy.

Difi pracuje nad projektami związanymi z szerokim dostępem obywateli do e-administracji, skoncentrowanymi na tym, aby w najbliższych latach głównym kanałem kontaktu z administracją była droga elektroniczna, a doradztwo w formie rozmowy z urzędnikiem odbywało się tylko w bardziej skomplikowanych przypadkach. W tym kontekście analizuje także aktywność administracji w portalach społecznościowych oraz doradza wprowadzenie konkretnych rozwiązań, jak np. programy dla seniorów umożliwiające zgłoszenie potrzeby pomocy lub opieki bez wychodzenia z domu.

Wyzwaniem wprowadzenia tego rozwiązania są zmiany prawne i organizacyjne, konieczne dla powołania takiej agencji. Można sobie jednak wyobrazić wprowadzenie tych rozwiązań na mniejszą skalę lub ich *outsourcing*.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Administracja w Norwegii jest jedną z lepiej funkcjonujących w Europie i świecie (Ringen 2010; Askim i in. 2010). Jej tradycje i wieloletni, raczej nieskrępowany i ewolucyjny rozwój, przyczyniły się do wykształcenia mechanizmów typowych dla dojrzałej demokracji, charakteryzującej się profesjonalnym aparatem urzędniczym, sprawnie działającymi instytucjami i uczestnictwem partnerów społecznych w zarządzaniu państwem.

Niewątpliwie pozytywny wpływ na organizacyjne uczenie się administracji ma kultura otwartości i konsensualności, które bardzo ułatwiają przepływ informacji i nie powodują utrudnień w porozumiewaniu się. Pomimo raczej tradycyjnego modelu administracji publicznej, kontakty między urzędnikami zazwyczaj są odformalizowane, a niewielki rozmiar kraju (i administracji) sprzyja częstej współpracy.

Ważną kwestią jest także pozytywna rola liderów, którzy zazwyczaj cieszą się autorytetem wśród swoich pracowników, a jednocześnie są otwarci na ich propozycje i nie tworzą niepotrzebnego dystansu. Z drugiej strony, wciąż obecny jest bardzo hierarchiczny model administracji, gdzie podwładni są w dużej mierze uzależnieni od przełożonych i w pierwszej kolejności obawiają się popełnić błąd. To zdaje się jedna z ważniejszych przeszkód w organizacyjnym uczeniu się, jako że brak chęci do eksperymentowania i niechęć do wkalkulowania popełnianych błędów jako część procesu uczenia się mogą poważnie utrudnić wprowadzanie tego typu zmian.

Czynnikiem wspierającym organizacyjne uczenie się jest fakt, że sektor publiczny w Norwegii zatrudnia wiele osób bardzo dobrze wykształconych, które chętnie korzystają w pracy z nowych technologii. Dzięki temu prościej jest wprowadzać systemy wspierające pracę opartą na wiedzy oraz dzieleniu się nią. Pomimo tego administracja, która zdaje się bardzo zdecentralizowana, transparentna, ambitna, otwarta na uczenie się, w rzeczywistości nie zawsze taka jest, a urzędnicy często obawiają się przejawiać inicjatywę i się wyróżniać. Są świetnie wykształceni, i to także na niższych szczeblach administracji, ale unikają podejmowania ryzyka. Konsensualna kultura polityczna z kolei może uśpić chęć rozwijania i uczenia się, powodować spadek zainteresowania uczeniem się i byciem aktywnym.

Administracja centralna jest mocno zróżnicowana – istnieją ministerstwa zdecydowanie nowoczesne, otwarte, innowacyjne, jak np. Ministerstwo Przemysłu, ale są i bardzo konserwatywne, statyczne, odporne na nowe trendy w zarządzaniu publicznym, jak np. Ministerstwo Zdrowia. Sposób postrzegania norweskiej administracji różni się od zewnętrznych opinii na temat jej funkcjonowania. Często pojawiają się opinie, iż administracja w Norwegii nie jest efektywna, a bardzo droga w utrzymaniu, co nie przekłada się na rezultaty. Sami urzędnicy często postrzegają aparat administracyjny jako raczej bierny, a jej pracowników jako osoby niewyróżniające się inicjatywą[25]. Tymczasem z zewnątrz jest ona odbierana jako transparentna, dość nowoczesna i skuteczna.

[25] Jako przykład podają funkcjonowanie Norwegii w procesie integracji europejskiej: często nie korzysta z możliwości uczestnictwa w tworzeniu prawa europejskiego lub zbyt późno włącza się w proces

Dotychczas w administracji norweskiej występowała daleko idąca fragmentaryzacja i sektoryzacja („system silosów"). Każde ministerstwo mogło zarządzać swoim aparatem administracyjnym w sposób, jaki uznawało za stosowne. Od niedawna podejmuje się wysiłki, aby niektóre praktyki zostały ujednolicone, jak np. wprowadzenie wspólnej platformy IT i rezygnacja z niekompatybilnych systemów gromadzenia danych[26] czy reorganizacja administracji socjalnej[27].

Administracja ma wciąż bardzo konserwatywny profil, pomimo kładzionego nacisku na programy uczenia się przez całe życie (*life long learning*) czy np. zachęcania do pisania prac doktorskich. Urzędnicy często wolą trzymać się utartych schematów niż przedkładać własne inicjatywy, co do których obawiają się, że niekoniecznie mogą być dobrze przyjęte. Niekiedy panuje przekonanie, że osoby o zbyt dużych aspiracjach będą postrzegane jako stwarzające problemy. Norweska administracja zdaje się przypominać świetnie funkcjonującą machinę: choć niezbyt innowacyjną, to pracującą efektywnie, dlatego pozostawianą taką, jak jest.

Problemem współczesnej administracji staje się coraz większa przepaść wiekowa między urzędnikami starej i nowej generacji. Niewielu młodych ludzi chce pracować w administracji publicznej z powodu silnie zhierarchizowanej struktury i długiej drogi do awansu oraz lepszych zarobków, co powoduje uruchamianie specjalnych programów zachęcających do kariery w sektorze publicznym, o czym była mowa wcześniej[28].

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Administracja w Norwegii jest często porównywana, także przez pracujących w niej urzędników, do administracji innych państw skandynawskich, a także Stanów Zjednoczonych i Niemiec. Pojawiają się opinie, że administracja norweska jest mniej innowacyjna, mniej efektywna i bardziej kosztowna od administracji tych krajów, pomimo zbliżonego lub nawet czasami większego jej potencjału. To bogaty kraj i pieniądze nie zawsze są wydawane racjonalnie, a niekiedy wręcz traktuje się je jako sprawę oczywistą, nie szukając możliwości poprawy efektywności. Jednak, wraz z kryzysem ekonomicznym, także w Norwegii słychać coraz częściej głosy dotyczące konieczności

decyzyjny. Osoby pracujące w Komisji Europejskiej czy OECD spotykają się zaś z niezrozumieniem, jeśli chodzi o priorytety ich pracy i próby mobilizacji administracji do działania.

[26] Problemem administracji w Norwegii jest brak kompatybilności systemów komputerowych, z których korzystają różne instytucje. W całym kraju funkcjonuje ok. 200 różnych systemów IT, a ta niekompatybilność szczególnie daje się we znaki w służbie zdrowia. Wobec braku odgórnie narzuconego systemu gromadzenia i przechowywania informacji funkcjonują różne bazy danych, które nie są ze sobą porównywalne i przez to informacje nie przepływają w sposób sprawny. Istnieją już jednak próby przezwyciężenia tego problemu, np. norweski system uniwersytecki ma wspólną narodową bazę danych studentów, co jest rezultatem kilkuletniej współpracy różnych instytucji edukacyjnych, i jako taka oddolna inicjatywa jest ciekawym przykładem współpracy i dopasowania różnych instytucji.

[27] Reforma administracji socjalnej (*Norwegian Latour and Welfare Administration – NAV reform*) miała na celu ujednolicenie obsługi obywateli w zakresie spraw socjalnych, ubezpieczenia społecznego, zatrudnienia i pomocy społecznej, łącznie z załatwianiem wszystkich tych spraw w jednym urzędzie w każdej gminie (Fimreite, Laegreid 2009).

[28] Szerzej na temat czynnika demograficznego w służbie cywilnej np.: Christensen, Lægreid 2009.

racjonalizacji rosnących wydatków na administrację, szczególnie w dziedzinie służby zdrowia i opieki społecznej. Norweskie społeczeństwo należy do starzejących się i pojawiają się raporty prognozujące narastające zadania administracji w tym kontekście, wraz z uwagami na temat konieczności podjęcia reform. Coraz częściej wprowadza się elementy konkurencyjności, np. Norweska Rada ds. Badań Naukowych musi sama pozyskiwać środki od różnych instytucji rządowych.

W społeczeństwie norweskim panuje duży stopień zaufania, także do instytucji publicznych (Christensen, Lægreid 2005; Gulbrandsen 2005), ponadto jest ono jednym z najbardziej egalitarnych w Europie (i na świecie). Odformalizowany charakter kontaktów międzyludzkich i kultura otwartości na pewno pomagają w wymianie informacji i uczeniu się. Z drugiej strony czasem brakuje rozwiązań praktycznych, jak np. spisu pracowników ministerstwa z informacją, kto czym się zajmuje i jaki jest do niego numer telefonu[29].

Świetnym procesem uczenia się jest uczestnictwo w procesach integracji europejskiej, pomimo braku formalnego członkostwa w UE. Czynnik europejski mobilizuje jednak administrację do wielu wysiłków i w efekcie wzmacnia mechanizmy koordynacji horyzontalnej, innowacyjność i chęć organizacyjnego uczenia się.

Ważnym czynnikiem ułatwiającym procesy uczenia się jest również wzajemna współpraca sektora publicznego z prywatnym, a także organizacjami społecznymi i związkami zawodowymi. Pomimo istotnego podziału socjopolitycznego (i mentalnego) na pracowników administracji publicznej i sektora prywatnego, występuje wiele przykładów bardzo dobrej współpracy zarówno w ramach nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), jak i kontaktów z trzecim sektorem w zakresie zarządzania partycypacyjnego (*New Public Governance)*.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Administracja norweska, pomimo wysokiego profesjonalizmu i wysokiej jakości działania, ma przed sobą wciąż długą drogę do tego, aby być w pełni wydajną i efektywną. Rozwiązywanie problemów i osiąganie celów odbywa się wciąż przy dużym wysiłku organizacyjnym, co może być tłumaczone zbyt małą presją na dokonywanie zmian w tym zakresie z powodu dobrej sytuacji finansowej.

Polska administracja funkcjonuje w trudniejszych realiach ekonomicznych niż norweska, więc wprowadzane zmiany powinny być dobrze przemyślane i odpowiednio ukierunkowane. Na pewno warto od Norwegów uczyć się rzetelności, pracowitości, systematyczności i konsekwencji. Konsensualna kultura współpracy i wzajemny szacunek przełożonych i pracowników, a także wprowadzane przez administrację publiczną programy równościowe są również godne naśladowania. Co zaskakujące, sami Norwegowie, pomimo obiektywnych osiągnięć, są bardzo skromni i pełni pokory, a jednocześnie skłonni do pomocy i chętnie dzielą się swoimi doświadczeniami.

---

[29] Wskazywano potrzebę takiego spisu, który ułatwiłby kontakty nieformalne pomiędzy pracownikami administracji. Wobec jego braku często trzeba korzystać z drogi formalnej, czyli kontaktować się z danym specjalistą przez jego przełożonego, co jest długotrwałe i bardziej uciążliwe.

Część mechanizmów i metod pracy administracji norweskiej jest silnie umocowana w tamtejszym kontekście kulturowym i społecznym, co może utrudnić próby przenoszenia i adaptowania do polskich realiów. Niemniej jednak, niektóre z obecnych w Norwegii rozwiązań powinny być możliwe do wprowadzenia bez konieczności daleko idących zmian prawnych czy nadmiernych kosztów (a niekiedy wręcz oczywiste, jak misje i cele administracji). Dotyczy to m.in. programu patronów, *Partnerforum*, programu pozyskiwania specjalistów do administracji czy rozwiązań z zakresu uelastyczniania form pracy. Inne rozwiązania mogą być trudniejsze do wprowadzenia, np. te wymagające zmian prawnych i utworzenia nowego urzędu (wyspecjalizowanej agencji ds. zarządzania publicznego) czy silnie zakorzenione w kulturze społecznej (jak konsensualne zarządzanie).

Ucząca się organizacja to taka, która potrafi wyciągać wnioski ze swoich sukcesów i porażek, próbująca poprawić organizacyjne zachowania i systemy, a także promować lepszą pracę. Istotna jest organizacyjna chęć i zdolność do wprowadzania zmian oraz postrzeganie ich jako możliwości modernizacji. Najczęściej nie wystarczy sama reorganizacja, należy wprowadzić nowe procesy komunikacyjne, nawyk zespołowego działania oraz zachęty do dzielenia się wiedzą zamiast konkurowania.

Dobrym podsumowaniem będzie refleksja jednego z rozmówców: „Sprawa zawsze kończy się kompromisem. Nawet radykalne w założeniu innowacje po przeprowadzeniu i przejściu przez norweski system nie będą już radykalne. To jest taki system, który nie porusza się bardzo szybko, ale też nie wychyla się ani w bardzo pozytywną, ani w bardzo negatywną stronę, ani bardzo wysoko, ani bardzo nisko. Cała Norwegia taka jest, jej kultura jest zbudowana według konsensusu, który po polsku brzmi trochę tak jak 'zgniły kompromis. W języku norweskim nie ma pojęcia 'zgniły kompromis'. Kompromis jest rzeczą dobrą, a jego koszty trzeba zaakceptować"[30].

Bibliografia

An introduction to the work of the Norwegian ministries and the relationship between the ministries and the Government and the Storting (1994). Published by The Royal Norwegian Ministry of Government Administration (wyd. 3, poprawione).

Askim J., Christensen T., Fimreite A.L., Lægreid P. (2010). „How to assess administrative reform? Investigating the adoption and preliminary impacts of the Norwegian welfare administration reform", *Public Administration*, nr 88(1).

Aubert B.A., Bourdeau S. (2012). „Public sector performance and decentralization of decision rights", *Canadian Public Administration*, nr 55(4).

Ayande A., Sabourin V., Sefa E. (2012). „Managerial execution in public administration: Practices of managers when implementing strategic objectives", *International Journal of Business & Management*, nr 7(19).

Bapuji H., Crossan M. (2004). „From questions to answers: Reviewing organizational learning research", *Management Learning*, nr 35(4).

Bekker S., Wilthagen T., Kongshøj M.P., Zhou J., Rogowski R., Keune M., Tangian A. (2008). „Flexicurity – a European approach to labour market policy", *Intereconomics*, nr 43(2).

[30] Wywiad w Norweskiej Radzie Badań Naukowych.

Belchamber G. (2010). „Flexicurity: What is it? Can it work downunder?", *Australian Bulletin of Labour*, nr 36(3).
Burchell B. (2009). „Flexicurity as a moderator of the relationship between job insecurity and psychological well-being", *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*, nr 2(3).
Christensen T., Lægreid P. (2004). „Public administration research in Norway: Organization theory, institutionalism and empirical studies in a democratic context", *Public Administration,* nr 82(3).
Christensen T., Lægreid P. (2005). „Trust in government", *Public Performance & Management Review*, nr 28(4).
Christensen T., Lægreid P. (2009). „Living in the past? Change and continuity in the Norwegian central civil service", *Public Administration Review*, nr 69(5).
Colbjørnsen T. (2004). *Modernisation and Revitalisation in Public Governance. Experiences, dilemmas and challenges for top executives.* Ministry of Modernisation.
DPADM, DESA, United Nations (2006). *Kingdom of Norway. Public Administration Country Profile*.
Fimreite A.L., Lægreid P. (2009). **„**Reorganizing the welfare state administration", *Public Management Review*, nr 11(3).
Furunes T., Mykletun R.J., Solem P.E. (2011). „Age management in the public sector in Norway: Exploring managers' decision latitude", *International Journal of Human Resource Management*, nr 22(6).
Gaweł M. i in. (2004*). Mentoring: teoria i praktyka. Na przykładzie Programu Starszy Brat Starsza Siostra*. Warszawa: Fundacja Starszy Brat Starsza Siostra Polska.
Gran T. (1988). *A Critique of State Autonomy in Norway 1850–1970. Changing Class-State Relations in a Small Capitalist Society*. Department of Administration and Organization Theory. Bergen: University of Bergen.
Greiner A., Flaschel P. (2009). „Economic growth and the employer of last resort: A simple model of flexicurity capitalism", *Research in Economics*, nr 63(2).
Grzybowski M. (2001). *Rząd i administracja rządowa w monarchiach skandynawskich (Dania–Norwegia–Szwecja).* Kraków: Oficyna Wydawnicza ABRYS.
Gulbrandsen T. (2005). „Norway: Trust among elites in a corporatist democracy", *Comparative Sociology*, nr 4(1/2).
Handbook 026 (2009). *General Specifications 2. Standard specification texts for bridges and quays. Principal specification 8* Norwegian Public Roads Administration; także online: http://www.vegvesen.no/_attachment/101582/binary/166232 [dostęp: 9.01.2013].
Hartley J., Hinksman B. (2003). *Leadership development: A systematic review*. London: NHS Leadership Centre.
Hernes H.Ch. (2004). „Public administration in Norway: A rejoinder", *Public Administration,* nr 82(3).
Høigaard R., Mathisen P. (2009). „Benefits of formal mentoring for female leaders", *International Journal of Evidence Based Coaching & Mentoring*, nr 7(2).
Izdebski H., Kulesza M. (2004*). Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
Jacobsen D.I. (2012). „Local authority bureaucracies: Responsible, representative, or divergent? Evidence from small political systems in Norway", *Public Administration*, nr 90(4).
John R. (2008*). Mentoring: skrypt dla pracodawców*. Toruń: Lenz & Załęcki.
Kjekshus L.E., Veggeland F. (2011). „State regulatory capacity: Experiences from public sector reforms in Norway", *Public Administration*, nr 89(4).
Kubka A. (2004). *Podziały socjopolityczne w Norwegii w latach 1973–1997*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.
Moynihan D.P. (2006). „Ambiguity in policy lessons: The agencification experience, *Public Administration*, nr 4.
OECD (2005). *Performance-related pay policies for government employees.* http://www.oecd.org/governance/pem/34910926.pdf [dostęp: 9.01.2013].
Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley.
Osiński J. (1994). *Parlament i rząd w Królestwie Norwegii*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
Osiński J. (1996). *Konstytucja Królestwa Norwegii*. Warszawa: Kancelaria Sejmu. Wydaw. Sejmowe.
Ostrowski A., Gryz J. (1999). *Norwegia. Informator*. Departament Społeczno-Wychowawczy Ministerstwa Obrony Narodowej. Warszawa: Oddział Edukacji Obywatelskiej Egros.
Popławski D., Starzyk-Sulejewska J. (2012). *Outsiderzy integracji europejskiej. Szwajcaria i Norwegia a Unia Europejska.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
Rashman L., Hartley J. (2008). *Knowledge Transfer: Sharing Learning in Public Service Organisations*. Liverpool: RENEW Northwest.
Rigg C., Richards R. (2006). *Action Learning, Leadership and Organizational Development in Public Services*. New York: Routledge.
Ringen S. (2010). „Democracy in Norway", *Taiwan Journal of Democracy,* nr 6(2).
Robert J. (2008). *Mentoring: skrypt dla pracodawców*. Toruń: Lenz & Załęcki.
Rokkan S. (1966). „Norway: Numerical democracy and corporate pluralism", w: R.A. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
Solem K.E. (2010). „Democracy, integration theory and community-building in small states: The case of Norway", w: J. Jańczak (red.), *Policies and Politics of the European Union*. Faculty of Political Science and Journalism Adam Mickiewicz University Poznań.
Szelągowska K. (2011). *My, Norwegowie. Tożsamość narodowa norweskich elit w czasach nowożytnych.* Kraków: Avalon.
Van Dooren W., De Caluwe Ch., Lonti Z. (2012). „How to measure public administration performance", *Public Performance & Management Review*, nr 35(3).

Źródła internetowe

http://www.amb-norwegia.pl [dostęp: 9.01.2013].
http://www.bi.edu [dostęp: 9.01.2013].
http://www.difi.no [dostęp: 9.01.2013].
http://www.forskningsradet.no [dostęp: 9.01.2013].
http://www.regjeringen.no [dostęp: 9.01.2013].
http://www.regjeringen.no/en/dep/fad.html?id=339 [dostęp: 9.01.2013].
http://www.regjeringen.no/en/dep/ud.html?id=833 [dostęp: 9.01.2013].
http://www.uio.no/om/samarbeid/samfunn-og-naringsliv/partnerforum [dostęp: 9.01.2013].
http://www.vegvesen.no [dostęp: 9.01.2013].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Agencja ds. Zarządzania Publicznego i E-Administracji (Difi)
- Norweska Rada ds. Badań Naukowych (Forskningsradet)
- Norweska Agencja ds. Dróg Publicznych (Vegvesen)
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Partnerforum
- Uniwersytet w Bergen
- Norweska Szkoła Biznesu

Doświadczenia administracji w Nowej Zelandii

Dawid Sześciło

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Nowej Zelandii w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Eksperyment nowozelandzki – ukształtowanie obecnego modelu zarządzania publicznego

Obecny model zarządzania publicznego w Nowej Zelandii jest głównie produktem radykalnych reform zapoczątkowanych w połowie lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia. Chodzi o tzw. eksperyment nowozelandzki (*New Zealand's experiment*), czyli całościowy projekt reformy państwa zakładający m.in. prywatyzację na ogromną skalę oraz przekształcenie jednostek administracyjnych w przedsiębiorstwa zarabiające na swoje utrzymanie oraz w małe, wyspecjalizowane agencje (zob. np. Scott 2001).

Eksperyment nowozelandzki nawiązywał wyraźnie do koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management* – NPM), antybiurokratycznego paradygmatu funkcjonowania administracji publicznej, który zyskiwał popularność od lat osiemdziesiątych. Do ukształtowania zrębów NPM w największym stopniu przyczynił się mariaż dwóch „strumieni idei" – powojennych doktryn ekonomicznych i menedżeryzmu (Hood 1991, s. 5; Vabø 2009, s. 3). Ekonomiczne korzenie NPM tkwią w założeniach tzw. chicagowskiej, a także austriackiej szkoły ekonomicznej, koncepcji wyboru publicznego oraz ekonomii neoklasycznej (Gray, Jenkins 1995, s. 84). Ukształtowały one tę część programu nowego zarządzania publicznego, która odnosiła się do zakresu zadań wykonywanych przez administrację publiczną oraz sposobu organizacji wykonywania tych usług. Pod ich wpływem ukształtowała się idea państwa neoliberalnego kładąca nacisk na reformy wolnorynkowe, wspieranie nieskrępowanej konkurencji, usuwanie barier w handlu, a z drugiej strony – ograniczanie interwencji państwa w gospodarkę i zmniejszenie zakresu usług publicznych przez nie świadczonych (Haque 2008, s. 13). Wizja państwa neoliberalnego bliska więc była libertariańskiej koncepcji państwa minimalnego (*minimal state*) czy też państwa „stróża nocnego", którego działalność miała się ograniczać do zapewnienia bezpieczeństwa, stosowania w tym celu przymusu oraz finansowania tego zadania z podatków (Hasnas 2003, s. 116). Neoliberalizm zakłada prymat wartości indywidualnych i sektora prywatnego nad państwem i wartościami kolektywnymi. W dalszej

kolejności oznacza to przewagę rynku nad państwem, wolności indywidualnej nad równością, konsumenta nad obywatelem, interesu indywidualnego nad solidarnością społeczną itd. (Barnett 2009, s. 271). NPM stało się odzwierciedleniem tych założeń w sferze zarządzania publicznego.

Menedżeryzm zaś odpowiadał za ten komponent *New Public Management*, który zawierał postulaty pod adresem sposobu organizacji instytucji sektora publicznego i zarządzania ich strukturami oraz zasobami (kadrowymi, materialnymi, informacyjnymi). W tym zakresie obecne są przede wszystkim postulaty przenoszenia technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do organizacji publicznych oraz nastawienia administracji na skuteczność działania, ekonomiczną wydajność i jakość, również zorientowane na osiągane rezultaty, a nie wyłącznie na sam proces wykonywania zadań publicznych i jego zgodność z procedurami. Ponadto, ważnym aspektem menedżeryzmu jest postulat tworzenia warunków do rozwoju konkurencji pomiędzy jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład administracji publicznej, w szczególności między agendami odpowiedzialnymi za dostarczanie usług publicznych na rzecz obywateli (Dixon, Kouzmin, Korac-Kakadabase 1998, s. 166–167).

Nowe zarządzanie publiczne wywarło przemożny wpływ na krajobraz administracji w wielu państwach nie tylko dzięki spójności tej koncepcji z dominującą w ostatnich dziesięcioleciach XX w. modą na gloryfikowanie rynku i rynkowych rozwiązań w niemal każdej dziedzinie polityki państwa. Sukces NPM był również pochodną dużego wsparcia instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, OECD) oraz bardzo prostych i komunikatywnych haseł (sloganów) sztandarowych dla tej koncepcji. Jedno z najpopularniejszych głosiło, że administracja powinna „wiosłować, a nie sterować", tj. w jak najmniejszym stopniu zajmować się bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych, a raczej skupić się na kształtowaniu polityk publicznych, długookresowym planowaniu i zarządzaniu strategicznym. Innym sztandarowym sloganem była budowa administracji przedsiębiorczej, tj. takiej, która raczej zarabia pieniądze, niż je wydaje.

W opinii wielu badaczy NPM Nowa Zelandia była liderem we wprowadzaniu reform administracyjnych opartych na tej koncepcji (Toonen 2007, s. 301), mimo że sama idea nowego zarządzania publicznego wywodzi się ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Wersja *New Public Management* wdrożona w nowozelandzkiej administracji spotkała się z ogromnym zainteresowaniem teoretyków i praktyków administracji publicznej, którzy od lat dziewięćdziesiątych XX w. masowo wizytowali Wellington w celu bliższego przyjrzenia się praktyce reform sektora publicznego w tym kraju (Boston 2011). Nowozelandzki model NPM uchodzi za najbardziej „agresywną i ambitną" formułę reform opartych na tym paradygmacie zarządzania publicznego (Kettl 2005, s. 12).

Reformy oparte na koncepcji *New Public Management* ukształtowany model zarządzania publicznego, w którym centralną rolę odgrywają takie pojęcia, jak wydajność, efektywność czy zarządzanie przez cele. Sztandarowym hasłem eksperymentu nowozelandzkiego było w szczególności wprowadzenie systemu zarządzania zorientowanego na rezultaty (*performance management*), którego zasadniczymi postulatami były następujące rozwiązania:

- wprowadzenie rozróżnienia na strategiczną i operacyjną sferę działania danej organizacji publicznej;
- sprecyzowanie celów i zadań poszczególnych organizacji i podmiotów w systemie zarządzania publicznego;
- wdrożenie budżetowania zadaniowego, czyli alokacja zasobów w powiązaniu z celami danej instytucji;
- decentralizacja zarządzania połączona z wprowadzeniem mechanizmów rozliczania za wyniki;
- stworzenie systemu bodźców i zachęt do podnoszenia efektywności;
- zbudowanie systemu raportowania o osiąganych wynikach oraz na temat kondycji organizacji (Trivedi 2011, s. 36).

Ponadto, wśród kluczowych zmian organizacyjnych i strukturalnych, jakie dotknęły nowozelandzki sektor publiczny na fali reform opartych na NPM, było wprowadzenie mechanizmów konkurencyjnych czy modelu administracji zorientowanej na klienta, a także prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych na szeroką skalę (Gill 2008, s. 28).

Zmiany składające się w sumie na tzw. eksperyment nowozelandzki zostały wdrożone za pomocą czterech ustaw, w tym – o przedsiębiorstwach państwowych (przekształcenie urzędów publicznych w spółki prawa handlowego), o służbie cywilnej (wprowadzenie odpowiedzialności szefów departamentów i innych instytucji publicznych za osiągane przez nie wyniki), o finansach publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności fiskalnej (m.in. wprowadzenie budżetowania zadaniowego) (Pollitt, Bouckaert, s. 301).

W ukształtowaniu takiego modelu zarządzania administracją centralną kluczową rolę odegrały trzy instytucje:

- Ministerstwo Finansów – instytucja która odegrała decydującą rolę przy projektowaniu i wdrażaniu reform sektora publicznego w Nowej Zelandii;
- Komisja Służb Państwowych (*State Services Commission*) – doradza rządowi w zakresie podnoszenia wydajności i efektywności administracji, zarządzania zmianą, zarządzania zasobami ludzkimi i zasobami informacyjnymi.
- Urząd Premiera i Gabinetu (*Department of Prime Minister and Cabinet*) – doradza rządowi w kwestiach politycznych i ustrojowych (OECD 1999).

1.2. Struktura administracji centralnej

Administracja centralna Nowej Zelandii składa się z dwóch głównych segmentów: rządu (gabinet i ministerstwa) oraz systemu agencji, urzędów centralnych i przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo. Zgodnie z dyrektywą separacji funkcji strategicznych i operacyjnych ministerstwa są odpowiedzialne niemal wyłącznie za tworzenie polityk publicznych oraz nadzór nad ich wykonywaniem. Zakres odpowiedzialności poszczególnych ministerstw jest określany analogicznie jak w polskim systemie poprzez działy administracji rządowej, znane tam jako portfolia. Do każdego portfolio przypisany jest minister politycznie odpowiedzialny za kierowanie danym obszarem, ministerstwo zapewniającego jego obsługę, agencje, urzędy,

przedsiębiorstwa i inne organizacje odpowiadające za wykonywanie funkcji operacyjnych w tym obszarze, a także akty prawne regulujące daną sferę polityki publicznej[1].

Jak już wspomniano, główną rolę w dziedzinie poszukiwania rozwiązań usprawniających zarządzanie w administracji publicznej Nowej Zelandii odgrywa Komisja Służb Państwowych. W tabeli 1 opisano inicjatywy podejmowane przez nią w ostatnich latach w ramach systemowych działań na rzecz podnoszenia efektywności nowozelandzkiej administracji.

Tabela 1. Wybrane działania nowozelandzkiej Komisji Służb Państwowych na rzecz podniesienia efektywności administracji

Działanie	Opis
Strategia zarządzania talentami w administracji	Celem strategii jest identyfikowanie najzdolniejszych, najlepszych i najbardziej obiecujących urzędników, których umiejętności, zaangażowanie i aspiracje są odpowiednie, by mogli starać się o wysokie stanowiska urzędnicze. Tak wyselekcjonowanych pracowników obejmuje się programami szkoleń i innych form rozwoju zawodowego. Ogólnym założeniem projektu jest wzmacnianie potencjału przywódczego w administracji.
Monitorowanie projektów z wykorzystaniem techniki *Gateway*	Istotą rozwiązania jest objęcie parasolem Komisji kluczowych, najbardziej kosztownych projektów realizowanych przez instytucje publiczne. Są one na bieżąco monitorowane przez Komisję przy wykorzystaniu metody *Gateway* – modelu monitorowania projektów wypracowanego w sektorze prywatnym, ale wykorzystywanego także w administracji publicznej, w takich państwach jak Wielka Brytania, Australia czy Holandia. Polega ona przede wszystkim na dostarczeniu „właścicielowi procesu (projektu) zewnętrznej, niezależnej porady na etapie podejmowania kluczowych dla powodzenia projektu decyzji".
Przegląd regulacji dotyczących funkcjonowania administracji rządowej	Komisja przeprowadza ewaluację obowiązującego prawa regulującego funkcjonowanie administracji rządowej, w tym kwestie kadrowe. Produktem przeglądu regulacyjnego jest zestaw rekomendacji w spraw zmian prawnych niezbędnych do dalszego podnoszenia efektywności nowozelandzkiego sektora publicznego.

Źródło: State Service Commission 2011.

1.3. Kadry

Jeżeli chodzi o system służby cywilnej, to w centralnej administracji rządowej Nowej Zelandii – w przeciwieństwie np. do Australii – zarządzanie zasobami kadrowymi jest zdecentralizowane. Oznacza to, że nie funkcjonuje centralna jednostka na wzór australijskiej Komisji Służby Publicznej, której zadaniem byłoby koordynowanie polityki personalnej wobec wszystkich urzędników. Zarządzanie zasobami ludzkimi należy do kompetencji każdego urzędu (ministerstwa czy agencji). Dotyczy to wielkości zatrudnienia, jego zasad, systemu wynagrodzeń i innych warunków pracy.

[1] Kompletna lista aktualnych portfolio dostępna jest na stronie internetowej Urzędu Premiera i Gabinetu (zob. http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/portfolios/list).

Co typowe dla anglosaskiej administracji, nie funkcjonuje zamknięty korpus służby cywilnej, rekrutacja na stanowiska w administracji rządowej zasadniczo jest otwarta dla kandydatów spoza administracji. Co równie charakterystyczne, na szeroką skalę stosuje się system wynagrodzeń powiązanych z wynikami osiąganymi przez pracownika. Taki model obowiązuje w 3/4 ministerstw w odniesieniu do większości pracowników, a przybiera formę podwyżek dla pracowników osiągających szczególnie dobre rezultaty lub premii dla urzędników wyższego szczebla (OECD 2011).

W kontekście systemu kadr nowozelandzkiej administracji publicznej wspomnieć należy o dwóch inicjatywach w zakresie szkolenia i podnoszenia kwalifikacji urzędników. Po pierwsze, dużą rolę w tym procesie odgrywa należąca do państwa spółka Learning State[2]. Jej misją jest przede wszystkim tworzenie standardów kwalifikacji i umiejętności wymaganych od pracowników sektora publicznego w Nowej Zelandii. Ponadto, zajmuje się ona wspieraniem ministerstw, agencji i innych instytucji publicznych w tworzeniu programów szkoleniowych umożliwiających ich pracownikom dostosowanie się do tych standardów. Wreszcie, Learning State pełni także funkcję lidera, jeśli chodzi o wdrażanie nowych koncepcji i metod podnoszenia kwalifikacji pracowników administracji publicznej.

Nieco inną rolę odgrywa druga ważna w tym kontekście instytucja, tj. Australijsko-Nowozelandzka Szkoła Administracji Publicznej (ANZSOG)[3]. Jest to uczelnia utworzona wspólnie przez ośrodki z Australii i Nowej Zelandii w celu kształcenia kadr administracyjnych obu państw oraz wspierania współpracy między teoretykami i praktykami zarządzania publicznego.

ANZSOG trudno porównać do polskiej Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, ponieważ nie jest to uczelnia nastawiona na kompleksowe przygotowanie do pełnienia funkcji w administracji publicznej, ale raczej na podnoszenie umiejętności osób już zatrudnionych w administracji, szczególnie w takich obszarach, jak zarządzanie zespołami czy budowanie zdolności kierowniczych. Poza tym, oferta ANZSOG skierowana jest nie tylko do urzędników centralnej administracji rządowej, lecz zawiera także np. specjalny program adresowany do burmistrzów i innych urzędników samorządu terytorialnego[4].

1.4. Główne wyzwania

Wśród najważniejszych wyzwań stojących przed nowozelandzką administracją zarówno w literaturze (Gill 2008, s. 31), jak i w opiniach ekspertów wymienia się większe zorientowanie na osiąganie efektów (*effectiveness*), zamiast wyłącznie na produkty i rezultaty (*efficiency*). Innymi słowy, administracja ma „robić różnicę" (*making a difference*) w życiu społecznym czy gospodarczym, a nie tylko dążyć do wyprodukowania jak największej ilości dóbr i usług publicznych w możliwie najbardziej wydajny

[2] Zob. http://www.learningstate.govt.nz.

[3] Zob. http://www.anzsog.edu.au.

[4] Aktualna lista programów realizowanych przez ANZSOG dostępna jest na stronie internetowej: http://www.anzsog.edu.au/programs/overview.

sposób (*doing more with less*). Może to się wydawać zaskakujące, jeśli się weźmie pod uwagę opinię o Nowej Zelandii jako światowym liderze w dziedzinie zarządzania przez rezultaty (Trivedi 2011, s. 35). Dowodzi to jednocześnie, jak trudnym zadaniem jest wdrożenie *performance management* w instytucjach sektora publicznego.

Ponadto wskazuje się, że administracja nowozelandzka odchodzi od radykalnej wersji NPM, stopniowo uwzględniając aktualne tendencje w obszarze zarządzania publicznego. Mowa przede wszystkim o elementach koncepcji współzarządzania – *governance* (*New Public Governance*) akcentującej społeczne i obywatelskie aspekty zarządzania publicznego. Z tego względu pojawiają się inicjatywy, które wspierają przenikanie do nowozelandzkiego modelu zarządzania publicznego takich wartości, jak współdziałanie i partnerstwo między administracją centralną i samorządową, czy między administracją a instytucjami społeczeństwa obywatelskiego (Ryan 2011).

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Głównym celem opracowania jest przedstawienie wybranych metod i narzędzi wspierających organizacyjne uczenie się w instytucjach tworzących centralną administrację rządową w Nowej Zelandii. Katalog zaprezentowanych narzędzi obejmuje zarówno te występujące na poziomie całej administracji centralnej, jak i stanowiące indywidualny dorobek instytucji, z których praktykami organizacyjnymi zapoznano się w trakcie wizyty studyjnej. Podstawowym kryterium doboru praktyk do prezentacji jest ich potencjał przydatności dla polskiej administracji rządowej. Dlatego pominięto praktyki, które ze względów ustrojowych, prawnych czy strukturalnych nie są możliwe do wdrożenia w Polsce.

2.1. Wieloletnie plany działania (*Statement of Intent*)

Istotą praktyki stosowanej w całej administracji rządowej w Nowej Zelandii jest ujęcie w formie rozbudowanego dokumentu planu działania każdego ministerstwa na okres kadencji danego rządu (cztery lata). To dokument składający się z diagnozy sytuacji i głównych wyzwań w obszarze polityki publicznej, którym dane ministerstwo się zajmuje; określenia celów, jakie zamierza ono zrealizować w swoim zakresie odpowiedzialności, a także konkretnych zadań i działań, które zostaną podjęte.

Statement of Intent zawiera jednak nie tylko cele o charakterze politycznym, lecz także odnoszące się do poprawy wydajności czy efektywności funkcjonowania administracji w obszarze podlegającym danemu ministerstwu. Celom tym towarzyszą wskaźniki, które mają służyć pomiarowi skuteczności ich realizacji.

Najbardziej charakterystycznym elementem procesu tworzenia *Statement of Intent* jest fakt, że są to dokumenty powstające oddolnie, tj. przez szczebel urzędniczy ministerstwa, i adresowane w formie swoistej oferty do kierownictwa politycznego. Szczebel polityczny może narzucić określone zmiany i modyfikacje dokumentu, jednakże jego szkielet tworzony jest przez urzędników ze wszystkich komórek organizacyjnych danego ministerstwa.

W tabelach 2 i 3 zaprezentowano treść planów wieloletnich, obowiązujących w Ministerstwie Zdrowia oraz Ministerstwie Środowiska Nowej Zelandii.

Tabela 2. Wieloletni plan działania Ministerstwa Zdrowia Nowej Zelandii (2012–2015)

Dokument w pierwszej kolejności opisuje cztery główne cele Ministerstwa:
- kierowanie systemem opieki zdrowotnej oraz opieki nad osobami niepełnosprawnymi w Nowej Zelandii;
- doradztwo na rzecz Ministra Zdrowia i całego rządu w sprawach polityki zdrowotnej;
- bezpośrednie organizowanie i nabywanie usług ochrony zdrowia i usług wsparcia osób niepełnosprawnych;
- zapewnienie obywatelom finansowania usług zdrowotnych oraz informacji na temat systemu opieki zdrowotnej.

Następnie dokument zawiera bardzo szczegółowe cele oraz oddziaływania, którym podporządkowane są działania ministerstwa w okresie objętym planem oraz wskaźniki służące pomiarowi realizacji tych celów. Przykładowo, jednym z wymienionych oddziaływań jest umożliwienie obywatelom dostępu do usługi opieki zdrowotnej, kiedy i gdzie tego potrzebują. Jako wskaźniki osiągnięcia tego efektu wskazano:
- zapewnienie od połowy 2012 r. wszystkim potrzebującym pacjentom dostępności chemioterapii i radioterapii w ciągu czterech tygodni;
- zwiększenie o 4 tys. w skali rocznej liczby operacji opcjonalnych (niewymaganych dla ratowania życia);
- zapewnienie czasu oczekiwania na wizytę u specjalisty nie dłuższego nie cztery miesiące.

Co istotne, plan zawiera nie tylko cele dotyczące polityki realizowanej przez ministerstwo, lecz także odnoszące się do wewnętrznej sprawności organizacyjnej. Przykładowo, dotyczą one sumy dni, w których pracownicy ministerstwa przebywają na zwolnieniach lekarskich, czy też wskaźnika zatrudnienia pracowników z co najmniej rocznym stażem w tej instytucji (wskaźnik tzw. retencji pracowników).
Załącznikami do dokumentu są:
- szczegółowa informacja na temat ram prawnych systemu opieki zdrowotnej w Nowej Zelandii z wyliczeniem konkretnych aktów prawnych regulujących tę dziedzinę polityki publicznej;
- schemat struktury organizacyjnej systemu opieki zdrowotnej i opieki nad osobami niepełnosprawnymi w Nowej Zelandii, obejmującej zarówno organy centralnej administracji rządowej, samorząd terytorialny, jak i podmioty prywatne świadczące usługi z zakresu opieki zdrowotnej.

Źródło: Ministry of Health 2012.

Należy ponadto zaznaczyć, że każdy plan wieloletni zawiera także informację na temat wkładu poszczególnych ministerstw w realizację ogólnych celów i priorytetów całego rządu. Celami tymi w obecnym okresie programowania są np. wspieranie bardziej wydajnej i konkurencyjnej gospodarki czy zapewnienie bardziej efektywnego funkcjonowania służb publicznych w warunkach ograniczeń budżetowych spowodowanych kryzysem gospodarczym.

Główną wartością opisanej praktyki jest wzmocnienie umiejętności urzędników w zakresie wykonywania funkcji strategicznej ministerstw, tj. formułowania treści polityk publicznych. Jest to praktyka skuteczna, od wielu lat sprawdzona i pomyślnie transferowana do innych państw. Zasadniczą barierą jej realizacji może być zakres odpowiedzialności polskich ministerstw, które obciążone zadaniami o charakterze operacyjnym mogą nie dysponować wystarczającą zdolnością tworzenia strategii

w skali wieloletniej. W Polsce za odpowiednik tejże praktyki można uznać roczne plany działania ministrów. Obowiązek ich uchwalenia nałożyła nowa ustawa o finansach publicznych.

Tabela 3. Wieloletni plan działania Ministerstwa Środowiska Nowej Zelandii 2012–2015

Dokument otwiera deklaracja priorytetów ministerstwa na lata 2012–2015, która obejmuje m.in.:
- usprawnienie systemu zarządzania wodami;
- usprawnienie systemu raportowania o stanie środowiska;
- reformę systemu handlu emisjami;
- zapewnienie konstruktywnego wkładu do międzynarodowych negocjacji klimatycznych.

Podobnie jak w przypadku planu Ministerstwa Zdrowia, zostały także przedstawione bardziej szczegółowe efekty, których osiągnięcie przewiduje się w okresie realizacji planu. Przykładowo, zakłada się efekt w postaci ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ograniczenie szkód wywołanych substancjami toksycznymi, wspieranie lokalnych i międzynarodowych inicjatyw w dziedzinie ochrony środowiska. Należy jednak zauważyć, że w przeciwieństwie do planu Ministerstwa Zdrowia, efektom nie towarzyszą równie klarowne i mierzalne wskaźniki ich realizacji.

W sferze wewnętrznej Ministerstwa Środowiska podstawowe cele i wskaźniki ich realizacji przedstawiają się następująco:
- stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju zawodowego pracowników ministerstwa – osiągnięcie tego celu jest mierzone w ramach badania poziomu zaangażowania pracowników;
- poszukiwanie metod doskonalenia wszelkich działań ministerstwa – do pomiaru osiągnięcia tego celu służy ocena projektów i produktów jego (np. raportów, dokumentów strategicznych) przez specjalny panel ewaluacyjny składający się z pracowników ministerstwa.
- rozwijanie kontaktów i współpracy z liderami w sektorze działań na rzecz ochrony środowiska – pomiar realizacji tego celu jest prowadzony poprzez ankietę wśród interesariuszy ministerstwa. W 2011 r. przeprowadzono pierwszą edycję takiej ankiety, dzięki czemu uzyskano dane bazowe, których zmiana w toku realizacji planu będzie podstawą oceny skuteczności podjętych działań.

Źródło: Ministry for the Environment 2012.

Ponadto należy zauważyć, że warunkiem skutecznego wdrażania opisanej praktyki jest silne wsparcie kierownictwa politycznego, które musi zaakceptować swoją w istocie drugoplanową rolę w procesie formułowania politycznych planów ministerstw.

Potencjalnym zagrożeniem związanym z ww. praktyką jest ryzyko nadmiernego przesunięcia funkcji strategicznych ze sfery politycznej do sfery urzędniczej. Jako że plany są tworzone przez urzędników z niewielkim udziałem politycznego szczebla ministerstwa, pojawia się ryzyko, iż strategiczne kierunki działania państwa będą wytyczane przez osoby, które nie podlegają weryfikacji poprzez decyzje wyborców. Z tego względu niezbędne jest zapewnienie realnego wpływu szczebla politycznego na ostateczną treść planów działania.

2.2. Ramy podnoszenia efektywności (*Performance Improvement Framework* – PIF)

Jednym z istotnych elementów eksperymentu nowozelandzkiego było zorientowanie działań administracji publicznej na osiąganie mierzalnych rezultatów (produktów, wyników). Towarzyszyło temu wypracowywanie metod mierzenia efektywności działania instytucji publicznych. W odniesieniu do ministerstw system zarządzania przez rezultaty opiera się na zawieranym każdego roku swoistym kontrakcie między ministerstwem a jego politycznym zwierzchnikiem (tj. ministrem). Kontrakt taki określa rezultaty (produkty, wyniki), które ministerstwo ma wypracować w należącej do jego odpowiedzialności sferze polityki publicznej. Drugim elementem tej „transakcji" jest zobowiązanie się ministra do zapewnienia ministerstwu środków w budżecie w wysokości umożliwiającej osiągnięcie zaplanowanych rezultatów. Innymi słowy, jako reprezentant społeczeństwa wyłoniony w wyborach kupuje on od administracji określone produkty (Jones 2004, s. 191–206).

Wciąż jednak prowadzone są prace nad udoskonaleniem metod pomiaru i zwiększania efektywności instytucji rządowych. Jednym z projektów realizowanych w tej sferze jest wdrożenie modelu *Performance Improvement Framework* (PIF). To narzędzie zaprojektowane w celu kompleksowego podnoszenia efektywności instytucji administracji publicznej w Nowej Zelandii. Jego celem jest ułatwienie ministerstwom, agencjom i innym instytucjom dokonywania pomiaru efektywności. Ocenie podlegają wszystkie obszary funkcjonowania organizacji, w tym wypełnianie jego głównych funkcji wobec obywateli, kierownictwo, relacje zewnętrzne, rozwój personalny pracowników, zarządzanie zasobami i kwestie finansowe. Rezultatem zastosowania tej metody jest lista problemów i obszarów wymagających poprawy w danej organizacji. Podobnie jak w przypadku wielu innych rozwiązań, wywodzi się ono z sektora prywatnego i zostało dostosowane do specyfiki administracji publicznej.

PIF to narzędzie, które może być stosowane do samooceny dokonywanej przez ministerstwo czy inną agendę rządową albo do tzw. oceny formalnej stosowanej przez zewnętrznych ewaluatorów. Wdrażanie modelu PIF rozpoczęło się w 2009 r. od pilotażu przeprowadzonego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Rolnictwa oraz urzędzie centralnym zajmującym się kontrolą instytucji edukacyjnych.

Opiera się on na stosunkowo prostej metodyce *ratingu* przedstawiającego efektywność danej organizacji w każdym z krytycznych obszarów jej funkcjonowania. Skala obejmuje pięć ocen:

- znakomicie – funkcjonowanie organizacji w danym obszarze jest efektywne i ustabilizowane, stanowi źródło najlepszych praktyk, organizacja monitoruje swoje osiągnięcia i buduje zdolność do reagowania na przyszłe wyzwania;
- dobrze – odpowiada oczekiwaniom, stosuje kompleksowe i spójne praktyki organizacyjne wspierające efektywne działanie;
- wymaga udoskonalenia – zasadniczo spełnia obecne oczekiwania, ale można mieć wątpliwości, czy jest gotowa na przyszłe wyzwania; występują pewne obszary niskiej sprawności (*underperformance*);

- słabo – znaczące problemy z wykonywaniem bieżących zadań, zarządzanie zorientowane na zadania i działania, a nie na wyniki i efekty; niska świadomość organizacji na temat własnych słabości i niedociągnięć; brak strategii wychodzenia z kryzysu bądź stosowanie nieskutecznych narzędzi przezwyciężania słabości organizacji;
- niemożliwe do oceny – brak wymiernych dowodów i wskaźników pozwalających na sformułowanie oceny albo też dostępne informacje nie są wystarczające do wyrażenia wiarygodnej oceny.

Lista szczegółowych obszarów „krytycznych" podlegających ocenie wedle opisanej powyżej skali obejmuje m.in. następujące elementy:

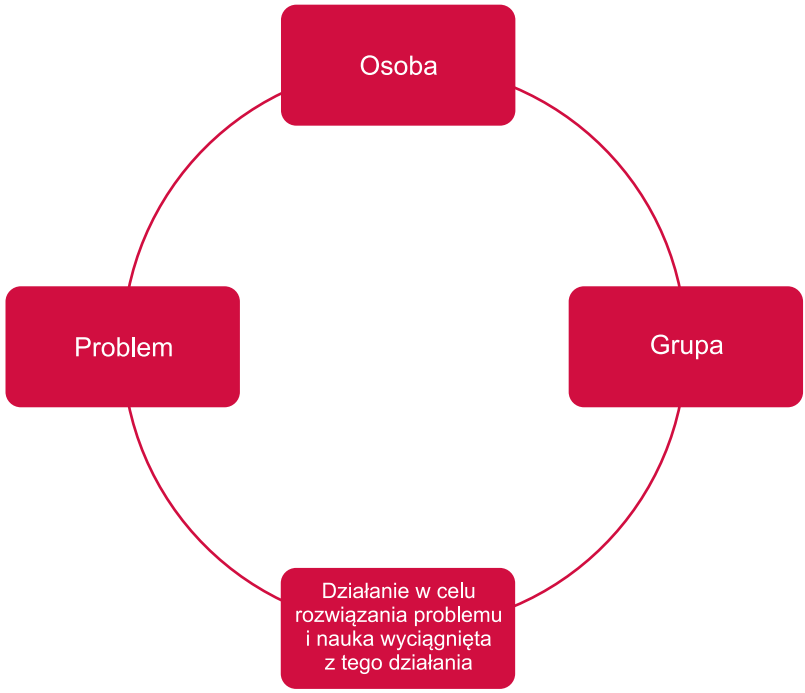
- kultura organizacyjna, wartości i normy w organizacji;
- przywództwo;
- wizja, strategia i cele;
- kontrola i audyt;
- struktura organizacyjna, podział ról i zadań;
- współdziałanie z ministrem (szczeblem politycznym);
- współpraca i partnerstwo z zewnętrznymi interesariuszami;
- budowanie potencjału kadrowego zespołu ministerstwa;
- zaangażowanie pracowników;
- zarządzanie majątkiem;
- zarządzanie zasobami informacyjnymi;
- wydajność;
- zarządzanie finansami;
- zarządzanie ryzykiem.

Wyniki PIF mają być w pierwszej kolejności źródłem informacji dla samego ministerstwa na temat obszarów wymagających poprawy, a także motywować do konkurowania z innymi ministerstwami. Nie powodują natomiast bezpośrednio zewnętrznej interwencji ze strony kierownictwa rządu czy innych instytucji. Ocenione ministerstwo ma swobodę doboru metod poprawy wskaźników. Po pewnym czasie (od 12 do 18 miesięcy po pierwszej ocenie) następuje ponowna, która ma sprawdzić postępy danego ministerstwa (tzw. *follow-up review*). Tym razem nie przyznaje się już stopni, ale opisuje działania podjęte w poszczególnych sferach (State Service Commission 2012a, 2012b).

Trudno w tej chwili o jednoznaczną ocenę skuteczności tego nowego modelu pomiaru efektywności ministerstw, ponieważ funkcjonuje on dopiero od dwóch lat i nie objął jeszcze wszystkich ministerstw. Niemniej jednak, należy go opisać jako wartościową próbę stworzenia kompleksowego i uniwersalnego narzędzia pozwalającego objąć badaniem cały rząd. Daje to też szansę na tworzenie różnego rodzaju rankingów ministerstw, co może wzmacniać ich dążenia do poprawy efektywności. Potencjalną słabością praktyki jest nadmierne skupienie się na wskaźnikach i dążeniu do poprawy *ratingu*, które nie zawsze dają pełny i wiarygodny obraz efektywności organizacji.

2.3. Nauka przez działanie (*Action Learning Sets* – ALS)

Action Learning Sets (ALS) to technika stosowana od dawna w zarządzaniu projektami i ich ocenie w organizacjach sektora prywatnego[5]. Stanowi ona przykład nowatorskiego podejścia do rozwoju osobistego pracownika i rozwoju organizacji jako całości (Pedler 2008, s. 3). Polega ona na organizowaniu regularnych spotkań niewielkiej grupy osób pracujących w ostatnim czasie (np. w ciągu ostatnich sześciu miesięcy) nad danym projektem. Kilkugodzinne spotkanie ma służyć zaprezentowaniu przez uczestników ich doświadczeń wynikających ze współpracy, a przede wszystkim opisaniu konkretnych problemów czy wyzwań, które zaobserwowali. Pozostali uczestnicy mają następnie za zadanie – głównie poprzez zadawanie pytań – wesprzeć osobę, która podzieliła się swoim problemem w poszukiwaniu optymalnego rozwiązania. Istota procesu polega na tym, że osoba taka ma samodzielnie wypracować rozwiązanie na podstawie pytań innych uczestników grupy. Nie jest natomiast wskazane udzielanie jej jakichkolwiek rad w tym zakresie czy wywieranie nacisku na podjęcie określonego działania. Ponieważ zachowanie tych reguł może być niekiedy trudne, sesje ALS są przeważnie moderowane przez zewnętrznego facylitatora, który dba o właściwy przebieg dyskusji. Ma on też za zadanie zwrócić uwagę na szczególnie istotne pytania czy kwestie poruszone w jej toku.



Rycina 1. Elementy procesu nauki przez działanie (Action Learning Sets)

Źródło: Pedler 2008, s. 3.

[5] Technika znana jest co najmniej od lat sześćdziesiątych poprzedniego stulecia (Pedler 2011).

Ważne jest zapewnienie regularności sesji oraz czasu wystarczającego na przeprowadzenie całego procesu grupowego uczenia się, tj. sformułowanie pytań, zrozumienie problemu i refleksję nad możliwościami jego rozwiązania (Weinstein 1999, s. 3). Spotkanie kończy się konkluzjami na temat działań, które poszczególni członkowie grupy mają podjąć, aby wyeliminować zidentyfikowane problemy. Kolejne rozpoczyna się od przedstawienia informacji na temat podjętych działań i analizy ich skuteczności.

Technikę ALS można podsumować jako zespół czterech elementów przedstawionych na rycinie 1. Podstawą jest tu wykorzystanie potencjału grupy do refleksji nad problemami zgłaszanymi przez indywidualnych pracowników.

Technika ALS została w nowozelandzkim Ministerstwie Zdrowia wdrożona w celu wsparcia pracowników w analizie ich dotychczasowych dokonań, identyfikowaniu obszarów wymagających poprawy oraz stworzeniu bardziej kolektywnych mechanizmów podejmowania decyzji w ramach organizacji. Stało się to dopiero w połowie 2011 r., ale w ocenie osób odpowiedzialnych za jej wprowadzanie i koordynowanie jej realizacji przynosi ona pozytywne rezultaty i jest dobrze oceniana przez urzędników uczestniczących w sesjach ALS.

Program ten wydaje się narzędziem sprawdzonym i skutecznym we wspieraniu mechanizmów refleksji w ramach organizacji. Jest to niewątpliwie prosty i zrozumiały sposób wykorzystywania potencjału grupy do rozwiązywania problemów indywidualnych pracowników. Nie wymaga tworzenia skomplikowanych procedur czy zmian organizacyjnych. Do jego wad można ewentualnie zaliczyć koszty związane z wdrożeniem wynikające z konieczności zaangażowania – przynajmniej na początku realizacji projektu – wspomnianego zewnętrznego facylitatora. Jest to ponadto praktyka wymagającego dużego rygoryzmu w realizacji.

2.4. Program kształcenia liderów (*Growing Leaders*)

Istotą praktyki stosowanej w Ministerstwie Zdrowia Nowej Zelandii jest kompleksowe przygotowanie urzędników średniego szczebla do pełnienia funkcji kierowniczych (np. dyrektora departamentu, naczelnika wydziału). Administracja nowozelandzka, podobnie jak australijska, kładzie duży nacisk na wzmacnianie umiejętności kierowniczych i cech przywódczych wśród urzędników. Niezależnie od opisanej wyżej inicjatywy Komisji Służb Państwowych (system zarządzania talentami) poszczególne ministerstwa rozwijają własne praktyki i programy kształcenia przyszłych liderów.

Program jest adresowany do urzędników, którzy wykazują szczególne predyspozycje do pełnienia funkcji kierowniczych w przyszłości. Objęci oni zostają systemem szkoleń, warsztatów i bieżącego doradztwa ze strony komórki zarządzania kadrami w ministerstwie. Przedmiotem programu jest wzmocnienie umiejętności związanych z zarządzaniem zespołem i zarządzaniem projektami. Należy podkreślić, że nie obejmuje on szkoleń dotyczących obszaru polityki publicznej, którym zajmuje się dany urzędnik.

Główną wartością opisanej praktyki jest dążenie do zapewnienia wysokiej jakości kadr kierowniczych, co ma kluczowy wpływ na mechanizmy uczenia się w instytucjach

publicznych. *Growing Leaders* pozwala wzmocnić kompetencje urzędników, którzy osiągają wysokie wyniki w bieżącej pracy i mają predyspozycje do awansu na stanowiska kierownicze w ramach organizacji, ale niekoniecznie legitymują się odpowiednimi umiejętnościami z zakresu zarządzania zespołem czy zarządzania projektami.

Potencjalną słabością programu mogą być trudności z wytypowaniem jego uczestników w organizacji – to, na ile komórki zarządzania kadrami w ministerstwach są w stanie wskazać pracowników, którzy mają predyspozycje do udziału w takim przedsięwzięciu.

2.5. Intranetowy katalog pracowników ministerstwa

Proponowane rozwiązanie stosowane m.in. w nowozelandzkim Ministerstwie Środowiska polega na stworzeniu w ministerialnym Intranecie katalogu gromadzącego profile wszystkich pracowników. Intranetowy profil każdego z nich zawierać powinien przede wszystkim następujące dane:

- stanowisko służbowe pracownika;
- zakres zadań i obowiązków, w tym główne obszary specjalizacji (szczególnie pomocne dla innych osób poszukujących ekspertyzy na określony temat);
- dane kontaktowe – numer telefonu oraz informację, gdzie danego pracownika można znaleźć na terenie ministerstwa;
- zdjęcie;
- niekiedy również informacje prywatne (zainteresowania itp.).

Opisane rozwiązanie ma przede wszystkim na celu wzmocnienie kontaktów i współpracy między urzędnikami ministerstwa. Jest to też rozwiązanie przydatne w przypadku poszukiwania informacji czy ekspertyzy. Pracownik, zanim sięgnie po zewnętrzne źródła porady, może w łatwy i szybki sposób się zorientować, czy w samym ministerstwie zdoła uzyskać potrzebne mu wiadomości.

Praktyka umożliwia usprawnienie wymiany informacji między indywidualnymi urzędnikami, szczególnie w dużych instytucjach, gdzie nie ma szansy na to, by wszyscy się znali.

Jej skuteczność mogłoby ograniczać niechętne korzystanie przez pracowników z Intranetu. Taki problem nie występuje jednak w przypadku nowozelandzkiego Ministerstwa Środowiska.

2.6. Narzędzia komunikacji wewnętrznej

Standardem w ministerstwach rządu Nowej Zelandii jest posługiwanie się takimi narzędziami komunikacji wewnętrznej, jak rozbudowany Intranet zawierający nie tylko podstawowe dane ministerstwa czy ogłoszenia, lecz też np. blogi prowadzone przez poszczególne komórki ministerstwa w celu prezentowania ich aktualnych działań.

Specyfika praktyki funkcjonującej w nowozelandzkim Ministerstwie Nauki i Innowacji polega na wdrożeniu zestawu narzędzi IT wspierających procesy komunikacji wewnętrznej oraz gromadzenie i wymianę informacji. Podstawowym narzę-

dziem jest oprogramowanie Microsoft Lync. To kompleksowy system komunikacji wewnętrznej, organizujący kontakty między urzędnikami (możliwość łatwego ustalania dostępności danego pracownika, szybką komunikację tekstową lub głosową), tele- i wideokonferencje, zapraszanie do udziału w nich zewnętrznych partnerów.

Poza tym, w ramach ministerstwa funkcjonuje także system zarządzania dokumentami z dostępem z urządzeń mobilnych (również spoza tej instytucji). Korzysta ono także z Wikispaces, czyli korporacyjnej bazy wiedzy, tworzonej i uzupełnianej przez pracowników ministerstwa.

Główną wartością opisanej praktyki jest zorganizowanie w sposób sprawny i nowoczesny wewnętrznej komunikacji w organizacji, usunięcie technicznych barier kontaktów między pracownikami, oszczędność czasu przy organizowaniu spotkań. Słabością jest zaś niewątpliwie jej wysoki koszt, szczególnie w przypadku instytucji zatrudniających większą liczbę pracowników.

2.7. Comiesięczna ocena realizacji indywidualnych planów rozwoju zawodowego

Praktyka polega na wdrożeniu systemu bieżącej, comiesięcznej oceny postępów poszczególnych pracowników w realizacji ich planów pracy na dany rok. W nowozelandzkiej administracji centralnej standardową metodą badania i oceny efektywności pracy są coroczne oceny okresowe (*performance review*). Procedura ich przeprowadzania nie odbiega od standardów stosowanych w organizacjach sektora prywatnego, opiera się przede wszystkim na dyskusji między pracownikiem i jego bezpośrednim przełożonym na temat jakości pracy w mijającym roku oraz na ustaleniu celów rozwoju zawodowego na kolejny rok.

Istotnym elementem systemu *performance management* stosowanego w Ministerstwie Środowiska Nowej Zelandii są jednak również indywidualne plany pracy i rozwoju zawodowego przygotowywane przez każdego pracownika w uzgodnieniu z jego bezpośrednim przełożonym. Projekt takiego planu jest przygotowywany przez urzędnika i akceptowany przez przełożonego. Plan składa się z konkretnych celów i działań, które mają zostać zrealizowane w ciągu roku przez daną osobę. Specyfika rozwiązania stosowanego w nowozelandzkim Ministerstwie Środowiska polega jednak na tym, że realizacja planu jest oceniana nie tylko w trakcie corocznej oceny pracowniczej, lecz co miesiąc w czasie spotkań w cztery oczy między podwłAdnym a jego bezpośrednim przełożonym. Spotkania te są rejestrowane (nagrywane), dzięki czemu nie traci się czasu na sporządzanie notatek, a także możliwe jest potem rozstrzyganie ewentualnych rozbieżności czy nieścisłości. Podstawowy cel spotkań stanowi bieżąca ocena realizacji planów indywidualnych, zidentyfikowanie barier i ryzyk w realizacji oraz dokonanie ewentualnych modyfikacji. Niezależnie od tego, przeprowadzana jest coroczna indywidualna ocena pracownika.

Należy podkreślić, że praktyka ta to jedynie element całego systemu *performance management* stosowanego w nowozelandzkim Ministerstwie Środowiska. Oprócz niej, występuje m.in. rozbudowany model planowania i kontroli wykonywania pracy

w skali całego ministerstwa, a także system wynagrodzeń powiązany z osiąganymi wynikami i efektywnością pracy.

Główną wartością opisanej praktyki jest zapewnienie skutecznej i regularnej formuły oceny pracownika i realizacji przez niego celów i zadań. Może to być mechanizm skuteczniejszy niż jedynie roczna ocena, która nie pozwala na bieżąco reagować i eliminować problemów w działaniu poszczególnych osób. Walorem jest również oparcie się na celach i zadaniach określanych przez samego pracownika, choć oczywiście w uzgodnieniu z przełożonym. Są one w pierwszej kolejności określane przez danego urzędnika, a nie narzucane przez zwierzchnika, co może przyczynić się do większego zaangażowania w ich realizację.

Pełna realizacja praktyki pochłania niewątpliwie dużo czasu, co może w pewnych okolicznościach, np. szczególnego natężenia pracy, być problematyczne. Wdrożenie jej najbardziej obarcza osoby pełniące funkcje kierownicze, które muszą zostać znacznie odciążone, szczególnie w zakresie zadań merytorycznych na rzecz wykonywania funkcji związanych z bieżącą kontrolą dot. wywiązywania się z obowiązków przydzielonych indywidualnym pracownikom.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Wydaje się, że w nowozelandzkim modelu zarządzania publicznego punktem wyjścia dla skutecznego wspierania mechanizmów uczenia się jest jasne określenie celów, zadań i oczekiwanych efektów działań poszczególnych aktorów w systemie administracyjnym. Z tego względu za najważniejszą praktykę wzmacniającą procesy uczenia się na poziomie systemowym należy uznać wieloletnie plany działania (*statements of intent*). Dokumenty te odgrywają kluczową rolę w budowaniu wiedzy strategicznej u pracowników ministerstw, są źródłem dość szczegółowych informacji na temat misji organizacji i stanowią punkt wyjścia do tworzenia indywidualnych planów pracy – określania zadań poszczególnych pracowników ministerstw.

Ze względu na wyznaczenie w wieloletnich planach działania nie tylko celów ministerstw, lecz także (niekiedy bardzo szczegółowych) wskaźników ich realizacji, *statements of intent* są również narzędziem wspierającym czy wręcz wymuszającym refleksję. Jednocześnie proces tworzenia planów, oparty na zaangażowaniu wszystkich pracowników ministerstwa, zapewnia większą świadomość celów tam wyznaczonych oraz wyraźniejsze zaangażowanie urzędników w ich realizację.

Niezależnie od tego rozwiązania o charakterze systemowym, poszczególne ministerstwa rozwijają własne metody wzmacniania procesów uczenia się. Można przyjąć, że wspólnym mianownikiem dla większości z nich jest transferowanie do administracji technik i praktyk stosowanych w organizacjach sektora prywatnego, szczególnie w biznesie. Do tej kategorii można zaliczyć opisane w niniejszym opracowaniu: model nauki przez działanie, system oceny postępów pracowników w realizacji ich planów rocznych, narzędzia komunikacji wewnętrznej czy program wspierający kształtowanie liderów organizacji.

Rozwiązania te są aplikowane we współpracy z zewnętrznymi konsultantami albo przez pracowników ministerstw, którzy do administracji przechodzą z sektora prywatnego. Podkreślenia wymaga jednak, że wszystkie rozwiązania zaczerpnięte z sektora prywatnego są dostosowywane do specyfiki administracji publicznej.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Nowozelandzka administracja rządowa funkcjonuje w stabilnym otoczeniu ustrojowym, prawnym i politycznym od co najmniej kilkudziesięciu lat. Mimo dość powszechnej w środowiskach akademickich (np. wśród badawczych ze Szkoły Zarządzania Publicznego na Uniwersytecie Victoria w Wellington[6]) krytyki radykalnej reformy państwa zapoczątkowanej w latach osiemdziesiątych poprzedniego stulecia, wprowadzony wówczas model zachowany został bez istotnych zmian.

Z perspektywy instytucji, z których praktykami zapoznano się w trakcie wizyt studyjnych, oraz na podstawie rozmów z teoretykami nowozelandzkiego modelu zarządzania publicznego można wyróżnić następujące czynniki bezpośrednio lub pośrednio tworzące korzystne warunki dla wzmocnienia mechanizmów organizacyjnego uczenia się w administracji centralnej Nowej Zelandii:

- **Przejrzysta struktura administracji rządowej z klarownym podziałem funkcji** – nowozelandzki system administracji publicznej opiera się na wyraźnym rozdzieleniu funkcji strategicznych związanych z formułowaniem polityk publicznych i funkcji operacyjnych polegających na ich realizacji. System nowozelandzki przypomina trochę model szwedzki, przy czym inaczej niż w Szwecji po stronie operacyjnej występuje większe zróżnicowanie podmiotów. Są to nie tylko agencje rządowe, lecz i jednostki o różnym statusie prawnym, nie wyłączając spółek prawa handlowego. Podobnie jednak jak w Szwecji ministerstwa są małymi, zatrudniającymi niewielkie grono pracowników organizacjami nastawionymi na tworzenie polityk publicznych w poszczególnych dziedzinach. Zatrudniają głównie wysokiej klasy ekspertów rekrutowanych na podstawie kryteriów umiejętności i kwalifikacji.
- **Otwarty system służby cywilnej** – rekrutacja na stanowiska w administracji rządowej jest otwarta dla kandydatów spoza administracji i oparta na przesłankach kompetencyjnych. Podobnie jak w przypadku szwedzkiej czy australijskiej administracji rządowej, sprzyja to angażowaniu do pracy wysokiej klasy ekspertów, co w połączeniu z systemem płac powiązanym z wynikami przekłada się na wysoką jakość kadry urzędniczej ministerstw, obejmującą m.in. poziom ich wiedzy i umiejętności.
- **Stabilne otoczenie polityczne** – z rozmów zarówno z praktykami, jak i teoretykami nowozelandzkiego modelu zarządzania publicznego wyłania się obraz administracji rządowej działającej w perspektywie długofalowej, wolnej od wstrząsów czy radykalnych zmian kierunków politycznych. Zmiany rządów w nieznacznym

[6] Zob. np. Boston 2011.

stopniu wpływają na priorytety poszczególnych ministerstw, które są wypracowywane jednak w głównej mierze przez stałą kadrę ministerstwa pod kierunkiem urzędników wyższego szczebla. Po uzgodnieniu ich z nowym ministrem przybierają one formę *statement of intent*. Taki model sprzyja nie tylko długofalowemu, strategicznemu myśleniu, lecz także zapewnia wymianę impulsów między szczeblem politycznym i urzędniczym w ministerstwie.

- **Decentralizacja zarządzania instytucjami administracji publicznej** – ministerstwa mają dużą swobodę w kształtowaniu swoich wewnętrznych struktur, zasad zarządzania, metod i technik w dziedzinie zarządzania zasobami, przede wszystkim kadrowymi. Rolą takich instytucji, jak Komisja Służb Publicznych czy *Learning State* jest jedynie wspieranie ministerstw, doradzanie, wyznaczanie ogólnych kierunków i dostarczanie narzędzi do realizacji ich autonomicznych modeli zarządzania. Z tego względu, daje się zaobserwować znaczną różnorodność pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, jeżeli chodzi o stosowane praktyki i metody zarządzania.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Podstawowym kryterium doboru przedstawionych powyżej praktyk była możliwość ich zaaplikowania w warunkach ustrojowych, prawnych i organizacyjnych polskiej administracji rządowej. Biorąc pod uwagę specyfikę historyczną, kulturową czy społeczną Nowej Zelandii, nie było to zadanie łatwe, jednak można przyjąć, że każda z opisanych praktyk, po odpowiednich zabiegach dostosowawczych, może być wdrożona w polskich ministerstwach.

Wydaje się, że największym wyzwaniem byłaby implementacja praktyk o znaczeniu systemowym, takich jak plany działania (*statements of intent*) oraz ram podnoszenia efektywności (*performance improvement framework*). Jeżeli chodzi o *statements of intent*, można przyjąć, że zbliżonym do nich rozwiązaniem funkcjonującym w polskiej administracji rządowej są roczne plany działalności dla poszczególnych działów administracji rządowej.

W Polsce zgodnie z art. 70 ustawy o finansach publicznych, minister sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następny dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Plan zawiera przede wszystkim określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących ich osiągnięciu, a także mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. W istocie powinien być to zatem dokument o treści zbliżonej do nowozelandzkich *statements of intent*. Podstawowa różnica polega na tym, że jego zakres dotyczy jedynie rocznego horyzontu czasowego.

Praktyka pokazuje jednak, jak wiele planom działalności polskich ministerstw brakuje do planów przygotowywanych przez ministerstwa nowozelandzkie. Na podstawie analizy tych pierwszych można wskazać następujące główne różnice w stosunku do realiów nowozelandzkich:

- ujmowanie oczekiwanych wyników głównie w formie produktów (np. długość nowo wybudowanych), a nie efektów działania (np. poprawa dostępności);

- brak powiązania z celami rządu jako całości, ogólnymi, strategicznymi kierunkami polityki państwa – wprawdzie w tabeli celów zamieszcza się odniesienie do istniejących dokumentów strategicznych w danej dziedzinie, ale bez bezpośredniego powiązania z wyrażonymi tam celami;
- brak analizy całego systemu prawno-instytucjonalnego w danej dziedzinie polityki publicznej – plan działalności to w zasadzie wyłącznie wykaz celów i mierników ich realizacji, bez opisu kontekstu, w jakim ma on być wykonywany;
- brak celów dotyczących podniesienie wewnętrznej sprawności organizacyjnej ministerstwa i jednostek mu podległych – cele ujęte w planach (zgodnie zresztą z dyrektywą zawartą w przywołanym powyżej przepisie ustawy o finansach publicznych) dotyczą wyłącznie sfery zewnętrznej, tj. obszaru polityki publicznej zarządzanego przez danego ministra. Brak natomiast celów związanych z podniesieniem zdolności i skuteczności działania samego ministerstwa.

Wydaje się, że nowozelandzkie *statements of intent* można wykorzystać jako wzorzec do ewentualnego ulepszenia planów działalności. Wymagałoby to jednak zmian na poziomie ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeń wydanych na podstawie art. 70 tejże ustawy.

Z kolei ramy podnoszenia efektywności (*Performance Improvement Framework*) można potraktować jako inspirację dla stworzenia uniwersalnego systemu pomiaru efektywności działalności ministerstw i innych instytucji administracji rządowej obejmującego całokształt ich działalności.

W przypadku pozostałych praktyk, nie widać istotnych barier natury prawnej czy systemowej, które uniemożliwiałyby ich wdrożenie na poziomie poszczególnych ministerstw czy nawet pojedynczych departamentów. Pewne zastrzeżenia można wyrazić w stosunku do programu przygotowania liderskiego na wzór nowozelandzkiego *Growing Leaders*. Wydaje się, że w pierwszej kolejności należy się uporać z problemem braku programu podnoszenia umiejętności menedżerskich adresowanego do pracowników już pełniących funkcje kierownicze w ministerstwach (dyrektorów departamentów czy naczelników wydziałów). Dopiero wtedy logiczne stanie się przygotowanie przyszłych następców.

Pewien sceptycyzm można też wyrazić wobec koncepcji wprowadzenia comiesięcznej oceny postępów pracowników w realizacji ich planów pracy. Wydaje się, że to rozwiązanie może być trudne do realizacji w warunkach ministerstw mocno obciążonych bieżącymi zadaniami, a także bez odpowiedniego przygotowania kierowników do przeprowadzania tego typu oceny. Poza tym, wprowadzenie takiego systemu wymagałoby zapewne odpowiedniego przeszkolenia zarówno pracowników, jak i ich przełożonych.

Podobne ograniczenia, jak można sądzić, nie dotyczą np. *Action Learning Sets*. Jedynym ograniczeniem w tym przypadku mogą być koszty związane z rekomendowanym zaangażowaniem zewnętrznego facylitatora. Z kolei w przypadku takich narzędzi, jak intranetowy katalog pracowników czy zestaw narzędzi komunikacji wewnętrznej, oprócz kosztów zakupu oprogramowania (np. stosowanego w nowozelandzkim Ministerstwie Nauki i Innowacji Microsoft Lync), elementem procesu wdrożenia byłoby przeszkolenie pracowników.

Podsumowując, nowozelandzkie praktyki pośrednio lub bezpośrednio wzmacniające procesy uczenia się w tamtejszej administracji centralnej mogą być w znacznym stopniu i przy nieznacznych modyfikacjach przeniesione na grunt polskiej administracji rządowej, mimo istotnych różnic dzielących oba systemy administracji publicznej.

Bibliografia

Barnett C. (2009). „Publics and markets: What's wrong with neoliberalism?", w: S.J. Smith, R. Pain, S.A. Marston, J.P. Jones (red.), *The SAGE handbook of social geographies*. London: Sage.

Boston J. (2011). „Introduction", w: D. Gill (red.), *The Iron Cage Recreated: The Performance Management of State Organisations in New Zealand*. Wellington: Institute of Policy Studies.

Dixon J., Kouzmin A., Korac-Kakabadse N. (1998). „Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies", *International Journal of Public Sector Management*, nr 2–3.

Gill D. (2008). „By accident or design: Changes in the structure of the state of New Zealand", *Policy Quarterly*, nr 4(2).

Gray A., Jenkins B. (1995). „From public administration to public management: reassessing the revolution?", *Public Administration*, nr 1.

Haque S. (2008). „Global rise of neoliberal state and its impact on citizenship: Experiences in developing nations", *Asian Journal of Social Studies*, nr 1.

Hasnas J. (2003). „Reflections on minimal state", *Politics, Philosophy & Economics*, nr 2.

Hood C. (1991). „A public management for all seasons?", *Public Administration*, nr 1.

Jones D.S. (2004). „Uses and limitations of performance measurement in the civil service assessment from the singapore and New Zealand experiences", w: M. Dent, J. Chandler, J. Barry (red.), *Questioning the New Public Management*. Aldershot – Burlington: Ashgate.

Kettl D. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press.

Ministry for the Environment (2012). *Statement of Intent 2012–2015*. Wellington.

Ministry of Health (2012). *Statement of Intent 2012–2015*. Wellington.

OECD (1999). *Government Reform: Of roles and functions of Government and Public Administration. Country Paper – New Zealand.*

OECD (2011). *Government at Glance 2011. New Zealand.*

Pedler M. (2008). *Action Learning for Managers.* Aldershot – Burlington: Gower.

Pedler M. (2011). *Action Learning in Practice*. Aldershot – Burlington: Gower.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (wyd. 3). Oxford University Press.

Ryan B. (2011). *The Signs Are Already There? Public Management Futures in Aotearoa/New Zealand*. Wellington: School of Government, Victoria University of Wellington.

Scott G. (2001). *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges*. Wellington: New Zealand Business Roundtable.

State Service Commission (2011). *Briefing to the Incoming Minister of State Services*. Wellington.

State Service Commission (2012a). *Statement of Intent 2012–2016*. Wellington.

State Service Commission (2012b). *Performance Improvement Framework: Core Guide 1: Understanding the Performance Improvement Framework Agency Model*. Wellington.

State Service Commission (2012c). *Performance Improvement Framework: Fact Sheet 2: Introducing the Performance Improvement Framework Formal Review, Follow Up review and Self-review*. Wellington.
Toonen T.A.J. (2007). „Administrative reform: Analytics", w: B.G. Peters, J. Pierre (red.), *The Handbook of Public Administration*. London: Sage.
Trivedi P. (2011). „Performance evaluation of government in New Zealand", http://performance.gov.in/international%20Exe/new_20zealand_20experience.pdf [dostęp: 15.02.2013].
UNPAN (2006). *Public Administration Country Profile*: New Zealand.
Vabø M. (2009). *New Public Management. The Neoliberal Way of Governance*. Rannsóknarritgeroir/Working Papers, nr 4.
Weinstein K. (1999). *Action Learning: A Practical Book*. Aldershot – Brookfield: Gower.

Źródła internetowe

http://www.anzsog.edu.au/programs/overview [dostęp: 15.02.2013].
http://www.dpmc.govt.nz/cabinet/portfolios/list [dostęp: 15.02.2013].
http://www.learningstate.govt.nz [dostęp: 15.02.2013].
http://www.anzsog.edu.au [dostęp: 15.02.2013].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Szkoła Zarządzania Publicznego na Uniwersytecie Victoria w Wellington
- Ministerstwo Środowiska Nowej Zelandii
- Ministerstwo Zdrowia Nowej Zelandii
- Ministerstwo Nauki i Innowacji Nowej Zelandii

Doświadczenia administracji w Stanach Zjednoczonych

Karol Olejniczak

1. Specyfika systemu amerykańskiej administracji publicznej

Stany Zjednoczone Ameryki Północnej są państwem federalnym, którego podstawą ustrojową jest konstytucja. Zakłada ona trójpodział władzy i system „hamulców i równowagi" pomiędzy władzą wykonawczą (prezydent i jego gabinet), ustawodawczą (Kongres składający się z Senatu i Izby Reprezentantów) oraz sądowniczą.

Szczegółowa analiza polityki i administracji amerykańskiej, jak i uwarunkowań społeczno-gospodarczych procesów reform wykracza daleko poza cel i ramy niniejszej publikacji[1]. Warto jednak zwrócić uwagę na trzy kwestie, gdyż mają one duże znaczenie dla organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą.

Pierwszą jest kompleksowość systemu administracji amerykańskiej. Składają się na nią zarówno instytucje federalne, instytucje poszczególnych 50 stanów, jak i administracja lokalna. W tej publikacji skoncentrowano się na poziomie federalnym. Działają na nim instytucje o bardzo zróżnicowanych formach i wielkości[2]: od 15 tradycyjnych ministerstw (nazywanych departamentami), poprzez ponad 70 niezależnych agencji wykonawczych (np. NASA) i publicznych korporacji (np. Poczta Amerykańska), aż po 68 specjalnych komisji regulacyjnych i rad. Ponadto ważnymi aktorami są dwie instytucje umiejscowione w legislacyjnym filarze władzy: Biuro Budżetowe Kongresu (Congressional Budget Office) oraz Biuro ds. Odpowiedzialności Rządu (Government Accountability Office) (Milakovich, Gordon 2006, s. 12–22).

Federalna egzekutywa jest silnie sfragmentaryzowana i podatna na wpływy zewnętrzne (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 324). Wynika to z historii. Jak zauważają Edwin Amenta i Theda Skocpol (2002), USA nigdy nie zdołały rozwinąć silnie scentralizowanego systemu na wzór wielu państw europejskich. Kraj zdemokratyzował się, zanim się zindustrializował, a zdążył się zindustrializować jeszcze przed erą budowania państw narodowych (a więc przed epoką centralizacji władzy). Współcześnie kompleksowość zwiększają tysiące korporacji, *think tanków*, konsultantów i politycznych doradców, które starają się aktywnie uczestniczyć w procesach decyzyjnych.

Korpus urzędników publicznych w 2006 r. liczył około 22 mln pracowników. Z tego 2,7 mln pracowało w instytucjach federalnych. Jeśli od tej liczby odliczyć urzędników

[1] Czytelnicy zainteresowani tymi kwestiami znajdą ich wyczerpujące omówienie w takich publikacjach, jak: Milakovich, Gordon 2006; Shafritz, Russell, Borick 2010; Shafritz, Hyde 2011.

[2] Zob.: www.usa.gov.

pocztowych, Ministerstwa Obrony i Ministerstwa ds. Weteranów, to okaże się, że biurokratyczna maszyna federalna zatrudnia nieco ponad milion pracowników (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 322). To dużo w liczbach absolutnych, ale relatywnie mało, jeśli zestawimy to z wielkością kraju i jego populacji (313 933 954 osoby, co daje USA trzecie miejsce na świecie, po Chinach i Indiach, źródło: http://www.census.gov/popclock/).

Efektem kompleksowości systemu jest silne zróżnicowanie i fragmentaryzacja praktyk organizacyjnego uczenia się. Co więcej, poszczególne instytucje, agencje, zespoły często nie wiedzą o działaniach innych. Administracja stara się radzić sobie z tym problemem, tworząc obieg informacji za pomocą forów, debat, konferencji, projektów porównawczych. Są one wdrażane z wydatną pomocą, a często i z inicjatywy akademików, jak i różnego rodzaju fundacji, stowarzyszeń, *think tanków*.

Drugą rzeczą, ważną z perspektywy dalszych rozważań przedstawionych w tym rozdziale, jest wyjątkowa dynamika systemu politycznego i przepływu kadr. Ma ona dwa aspekty. Z jednej strony chodzi o wyjątkowo krótki cykl polityczny, w zasadzie dwuletni, bo co dwa lata zmienia się połowa senatorów. Kadencja prezydencka trwa cztery lata, lecz w praktyce już po dwóch latach od objęcia stanowiska urzędujący prezydenci przygotowują się do wyścigu o reelekcję. Jeśli do tego dodamy ciągłą aktywność senatorów w ich okręgach wyborczych, to widać wyraźnie, że proces decyzyjny jest zdominowany bieżącą walką o głosy. Z drugiej strony funkcjonuje system „drzwi obrotowych" (czyli wymiany kadr) zarówno w relacjach administracja–biznes, jak i w relacji rząd–administracja–politycy opozycji–*think tanki* (będące zapleczem eksperckim dla dwóch partii Republikańskiej i Demokratycznej, a jednocześnie kuźnią nowych kadr). Ta dynamika i ciągła rotacja, szczególnie na poziomie politycznym, przynosi wiele pomysłów reform, również nowe inicjatywy w polu zarządzania wiedzą. Stosunkowo dużo inspiracji pochodzi z sektora prywatnego. Taka dynamika ma też słabość – wiele z inicjatyw jest nietrwałych, nieciągłych, co – jak pokazano w dalszej części analizy – wyjątkowo nie służy reformom zarządzania wiedzą. Projekty, a i całe systemy, znikają wraz ze zmianą kierownictwa politycznego, zwiększając frustrację i chaos wśród pracowników administracji.

Trzecią kwestią są sprawy społeczno-kulturowe. Wyraźna pozostaje nieufność obywateli, jak i polityków do biurokracji federalnej postrzeganej jako elitystyczna, oddalona od potrzeb zwykłych obywateli, marnotrawiąca środki publiczne. Ma to swoje głębokie korzenie w filozofii ojców założycieli – nurtu związanego z Thomasem Jeffersonem (przeciwstawiającego się jakiejkolwiek centralizacji władzy, a nawet zwiększaniu kompetencji szczebla federalnego). Co symptomatyczne, od czasu Lyndona Johnsona wszyscy zwycięscy kandydaci na prezydentów przedstawiali się w kampaniach jako ludzie z zewnątrz, którzy rozwiążą problemy biurokracji waszyngtońskiej (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 324)[3]. Elementem kulturowej mozaiki jest też silnie zakorzeniony protestancki

[3] Warto jednak zwrócić uwagę, że to krytyczne nastawienie obywateli i polityków nie do końca ma poparcie w faktach. Zdarzają się oczywiście niepowodzenia, przykłady chybionych działań, braku koordynacji, a czasem nawet i skandale, lecz w badaniach porównawczych Banku Światowego amerykańska administracja na tle innych krajów wypada nieźle (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2009). Co równie interesujące, obywatele chwalą sobie – wg wyników sondaży – kontakt z konkretnymi urzędami (Milakovich, Gordon 2006).

pragmatyzm i przekonanie o wartości racjonalnego, systematycznego, opartego na badaniach podejścia do rozwiązywania problemów. Takie myślenie o administracji amerykańskiej ma też swoje źródła w naukowym zarządzaniu (Shafritz, Hyde 2011). Widać to także w tonie codziennych debat publicznych. Oponenci powołują się na dane, wspierają swoje argumenty odniesieniami do wyników badań i statystyk. W CNN codziennym punktem programu jest audycja Andersona Coopera pt. *Keeping them honest*. Prowadzący konfrontuje w niej polityków z faktami – zderza ich wypowiedzi z oficjalnymi statystykami, udokumentowanymi informacjami, wynikami badań.

Ta specyficzna mieszanka społeczno-kulturowa w samej administracji federalnej ukształtowała silne poczucie obowiązku, wręcz potrzebę ciągłego uzasadniania swojego istnienia. Stąd wszystkie agencje rządowe silnie eksponują własne misje – funkcję, jaką spełniają wobec obywateli, usługi, które świadczą, i efekty, za które są odpowiedzialne. Najnowszym wyraźnym trendem jest akcentowanie służebności administracji (Denhardt, Denhardt 2011). Na co dzień jednak, wśród urzędników pojawia się poczucie, że społeczeństwo wciąż nie wie, że administracja federalna spełnia pozytywną rolę w rozwoju kraju[4].

Te kulturowo-społeczne podstawy dają też asumpt do ciągłych wysiłków reformatorskich skierowanych na racjonalizację administracji. W zasadzie każdy z prezydentów przychodzi z hasłami radykalnych usprawnień biurokracji.

Reformy, choć różnie nazywane, mają wspólny, powtarzający się temat: to *performance* – czyli wyniki, efekty. Czasami są interpretowane jako wydajność (relacje kosztów i produktów), czasami jako skuteczność w realizacji założonych celów, coraz częściej zaś jako użyteczność dla obywateli i interesariuszy. Elementem reform *performance management* jest zawsze wzmacnianie procesu decyzyjnego opartego na twardych danych. Co za tym idzie silnie rozwijany jest monitoring programów federalnych (ich nakładów, procesów, produktów) – zarówno w ramach pojedynczych inicjatyw, jak i w ujęciu przekrojowych porównań między programami.

Kwestia ta ma znaczące implikacje dla tematu organizacyjnego uczenia się. W praktyce poszczególne organizacje starają się: (1) zbierać wiedzę i doświadczenia (w tym badania, analizy, statystyki) po to, by korzystać z nich w procesie decyzyjnym, szczególnie w planowaniu przyszłych działań, (2) na bieżąco gromadzić dane i wykorzystywać szereg technik dyskusji i uczenia się do interpretowania sytuacji, danych z monitoringu, tak by podnosić jakość swoich działań.

Administracja amerykańska, naciskana przez opinię publiczną i polityków, dąży więc do uczynienia wiedzy podstawą decyzji i zracjonalizowania całego procesu za-

[4] Dobrze ilustrują to słowa Franka DiGiammarino, jednego z urzędników wysokiego szczebla administracji prezydenckiej Obamy, komentującego wdrażanie pakietu ratunkowego. „We hit the target but we missed the point" („Trafiliśmy w cel, ale umknął nam sens") (Speech at GWU Alumni Association, Waszyngton, luty 2012 r.). Administracja zrealizowała wyjątkowo ambitne zadanie uruchomienia i wpompowania w amerykańską gospodarkę, w ciągu kilkunastu miesięcy, olbrzymich środków pomocowych (7 mld USD), wykorzystując do tego już istniejące programy i kadry. Jednak nie potrafiła przekazać sensu tych działań obywatelom i prasie. Skalę wyzwania, jakiemu sprostała, mogą chyba lepiej zrozumieć takie kraje jak Polska, które zmagają się z absorpcją funduszy UE. Tyle że w naszym przypadku dany nam czas jest dłuższy, a środki mniejsze.

rządzania publicznego. Ten proces, mimo ponad kilkudziesięciu lat tradycji, jest wciąż wyzwaniem, z którym na co dzień zmagają się poszczególne organizacje federalne.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

W tym rozdziale zaprezentowano czternaście najciekawszych amerykańskich praktyk związanych z organizacyjnym uczeniem się. Wszystkie one, z wyjątkiem ostatniej, pochodzą z poziomu administracji federalnej. Ten poziom wydaje się najbliższym odpowiednikiem polskich ministerstw[5].

Warto pamiętać, że poniżej pokazywane praktyki są wyjęte z kontekstu organizacyjnego. W rzeczywistości funkcjonują jako integralna część danej agencji – jej filozofii planowania strategicznego, systemów komunikacji, zarządzania zasobami ludzkimi. Ta kwestia powróci w podsumowaniu rozdziału.

2.1. Misja, cele, wskaźniki wyników

Każda z agencji federalnych ma misję, cele strategiczne i operacyjne oraz zestaw wskaźników, którymi mierzy swoje postępy w osiąganiu celów. Taka logika patrzenia na funkcjonowanie organizacji służy jako kompas dla prowadzonych przez nią działań, w tym jasno ukierunkowuje jej procesy uczenia się.

Ta praktyka to element szerszego nurtu zarządzania zorientowanego na wyniki (*performance measurement*), który przybrał na sile za kadencji prezydenta George'a W. Busha (w formie: *Performance Assessment Rating Tool* – PART, czyli narzędzia oceny skuteczności programów federalnych), a jest kontynuowany, w nieco zmodyfikowanej formie, przez administrację prezydenta Baracka Obamy[6].

W procesie można wyróżnić trzy główne elementy:

1. Konstruowanie misji.
2. Formułowanie głównych celów i celów operacyjnych.
3. Definiowanie wskaźników pomiaru wyników.

1. Misja organizacji wyprowadzana jest z zapisów ustawowych. Dla agencji ustala się kilka celów (od trzech do pięciu). Wyznaczają je sekretarze stanu mianowani przez prezydenta. Za realizację każdego celu odpowiedzialna jest w danej agencji konkretna osoba (tzw. *goal leader*) pochodząca z mianowania politycznego i umiejscowiona wysoko w hierarchii urzędu (odpowiednik naszego podsekretarza stanu). Poszczególne części organizacji wiążą swoją misję z głównymi celami organizacji.

2. Cele zarówno na poziomie agencji, jak i jej części są planowane w sposób umożliwiający osiągnięcie zakładanych efektów. Do takiego planowania agencja zwykle

---

[5] Praktykę „Spotkań pracowniczych" zaobserwowano w konkretnej placówce służby zdrowia. Jest ona także, w formie zmodyfikowanej, stosowana w administracji rządowej, ale w trakcie wizyty studyjnej nie udało się pozyskać informacji z pierwszej ręki na temat zastosowania tej techniki w agencji federalnej. Ostatecznie uznałem jednak, że jej forma, jak i fakt, iż jest z powodzeniem stosowana w dużej organizacji (kilkaset osób – głównie wysoko wyspecjalizowany personel medyczny) może być przydatna dla polskich ministerstw.

[6] Zob. www.performance.gov.

wykorzystuje tradycyjne modele logiczne oparte na ciągu: cele – nakłady – procesy/działania – produkty/usługi – rezultaty – oddziaływanie.

Co jednak ważne, planowanie odbywa się od ogółu – punktu docelowego, do szczegółów operacyjnych (na modelu od prawej do lewej strony); najpierw jest definiowana zmiana, efekt, stan docelowy lub mechanizm, do którego działania danej organizacji mają się przyczyniać, a dopiero potem produkty i działania, jakie do nich prowadzą. Z głównymi celami agencji korespondują cele poszczególnych departamentów, wydziałów, programów.

3. Cele są przekładane na wskaźniki, którymi będą mierzone postępy. Dane pochodzą głównie z bogatych zasobów statystyki publicznej USA, ale również z bieżącego monitoringu czy sondaży klientów prowadzonych przez agencje. Na przykład Government Accountability Office (GAO) regularnie ankietuje odbiorców swoich raportów – zbiera ich komentarze, uwagi, oceny dotyczące poziomu satysfakcji. Dane są często obudowywane informacjami jakościowymi. Departament Pracy (Department of Labour – DOL), analizując swoje kluczowe wskaźniki wyników, uwzględnia również komentarze od grantobiorców (instytucji stanowych) zebrane w trakcie konferencji, comiesięcznych dyskusji, z forum internetowego. Dają one wgląd w punkt widzenia odbiorców ich usług.

Podejście stosowane od 2010 r. stara się zmienić sposób wykorzystania wskaźników. Są one traktowane tylko jako środek do celu, nie cel sam w sobie. Powinny umożliwiać konstruktywną dyskusję o postępach działań, dawać wyobrażenie o tym, co działa i dlaczego. Wskaźniki są więc informacją wspomagającą ocenę programu, której ostatecznie dokonują liderzy. Nie stanowią sztywnej matrycy, według której jest rozliczana agencja[7]. Nowy system skupia uwagę na kluczowych efektach – kluczowej zmianie. Stworzył tym samym zachętę do bardziej ambitnego wyznaczania celów operacyjnych[8].

Stan osiągnięcia celów i ich wskaźników prezentowany jest w różnych formach i ujęciach graficznych (zob. np. praktyka „tablice rozdzielcze"). Jest też regularnie analizowany na specjalnych spotkaniach kierownictwa (porównaj opis praktyki „Przeglądy oparte na danych").

Skuteczność takiego systemu, wciąż będącego w trakcie rozwoju, zależy od kilku czynników. Pierwszym jest logika i dyscyplina budowania narracji misji i celów. Drugim – wyznaczanie ambitnych celów i uniknięcie pułapki sztywnego koncentrowania się na wskaźnikach i rozliczania organizacji z wąskich wskaźników zamiast zrozumienia sytuacji i procesów społecznych, na które organizacja ma wpływać. Organizacje są rozliczane za ich pracę w kierunku osiągnięcia celu. Wskaźniki pełnią pomocniczą rolę. Trzecim, centralnym czynnikiem jest rola liderów – zarówno

---

[7] Dobrze oddaje to cytat z wypowiedzi urzędnika pełniącego funkcję *Performance Information Office* w Agencji ds. Weteranów: „Nie chodzi o liczby, chodzi o wypełnianie misji" („It's not about the metrics, it's about the performing of the mission") (Partnership for Public Service 2011, s. 4).

[8] Jak podkreślali przedstawiciele administracji prezydenta Obamy: „Cele powinny być ambitne. Nie należy karać za nieosiągnięcie celu, ale za to, że ktoś nie potrafi wyjaśnić, dlaczego nie osiągnął celu i jakie wnioski płyną z tego na przyszłość" (źródło: seminarium AGA „Using Performance Information to Drive Performance Improvement", 10.01.2012 r., Waszyngton D.C.).

zaangażowanie w definiowanie celów, jak i konsekwencja w dyskusji o postępach, w tym konsekwentne odwoływanie się do danych i faktów podczas oceny postępów. Dane zebrane w badaniu projektu Ministerstwa Uczące Się (MUS), jak i wyniki badań amerykańskich podkreślają wagę osobistego zaangażowania.

Zastanawiając się nad głównymi zaletami i wyzwaniami tej praktyki, należy wskazać następujące aspekty. Praktyka ukierunkowuje i porządkuje działania prowadzone przez organizację. Na poziomie liderów dostarcza informacji zwrotnych umożliwiających podejmowanie decyzji w oparciu o dowody. Z kolei pracownikom daje jasną informację o ich roli, poczuciu misji i sensu pracy (jest to jeden z ważnych motywatorów).

Wyzwaniem jest proces definiowania misji, celów, wskaźników. Jest nim także uniknięcie zawężającego podejścia do wskaźników (traktowania ich jako sztywnego narzędzia bieżących rozliczeń organizacji). Wyzwanie trzecie to zaangażowanie kierownictwa i ciągłość procesu.

2.2. Przeglądy oparte na danych

Data-Driven Performance Reviews to strategiczne narzędzie kierowania organizacją. Polega na regularnych, ustrukturyzowanych spotkaniach koncentrujących się na przeglądzie kluczowych danych, które mówią o postępach organizacji w osiąganiu wyników. Centralnym elementem takich dyskusji są dane ilościowe, aczkolwiek dane jakościowe również są wykorzystywane. Spotkania różnią się od typowych zebrań roboczych regularnością procesu oraz uporządkowaną strukturą i procedurą dyskusji.

Ta praktyka to element szerszego nurtu zarządzania zorientowanego na wyniki (*performance measurement*), rozwijanego przez administrację prezydenta Obamy[9].

Uczestnikami spotkań jest kadra kierownicza i przedstawiciele pracowników, raportujący wyniki i wspierający dyskusję. Na poziomie całych departamentów – urzędów federalnych (odpowiednik polskiego ministerstwa) są to zwykle spotkania dyrektorów poszczególnych części urzędu, na poziomie części urzędu (wydziałów, jednostek) dotyczą zaś kierownictwa danego wydziału.

Analizowane wskaźniki obejmują wszystkie elementy modelu logicznego, na którym opiera się działanie danego departamentu, jednak akcent jest stawiany na produkty i rezultaty. Większość agencji zainwestowała dużo wysiłku i uwagi w wypracowanie optymalnego zestawu wskaźników. Powstawały one zwykle stopniowo – zarówno kierownictwo, jak i zespoły pracowników odpowiedzialne za dane zadania testowali, które z danych przydają się w rzeczowej dyskusji, a które są tylko szumem informacyjnym. Taki inkrementalny i interaktywny proces przeprowadziła np. Food and Drug Administration (FDA) – w relatywnie krótkim czasie (cztery miesiące w 2009 r.). Proces jest kluczowy dla organizacji – pomaga sprecyzować jej funkcję i zakres zadań oraz oczekiwania jej otoczenia.

Na poziomie technicznym pracownicy przygotowujący spotkanie powinni się zatroszczyć o zebranie wymaganych danych i podsumowanie ich w przejrzystej formie,

[9] Zob. www.performance.gov.

zidentyfikować, we współpracy z kierownictwem, główne kwestie do dyskusji i pytania, poinformować o strukturze spotkania jego uczestników. Organizacje zwykle stosują proste szablony prezentacji wyników. Wysublimowane systemy zbierania i analizy danych są wykorzystywane przez kilka agencji (np. system HUDStat, NASA), ale większość organizacji korzysta z arkusza kalkulacyjnego czasami wspomaganego pakietami graficznymi (np. Tableau[10]).

Częstotliwość i struktura spotkań zależy od skali organizacji i poziomu, na którym są one organizowane. Na poziomie całych agencji zwykle odbywają się kwartalnie. W Agencji Ochrony Środowiska (Environmental Protection Agency – EPA) mają miejsce dwa razy do roku, co wynika ze specyfiki pola ochrony środowiska (trendy zmian są powolniejsze). Natomiast jeśli spotkania dotyczą poziomu organizacji odpowiadającego polskim departamentom lub pojedynczym programom, to zwykle jest to cykl dwutygodniowy lub miesięczny. Spotkania trwają maksymalnie dwie godziny.

Typowe spotkanie przebiega według następującej struktury (Hartry, Davies 2011, s. 24):

- wprowadzenie;
- przegląd kluczowych kwestii z ostatniego spotkania;
- dyskusja nad głównymi obserwacjami wynikającymi z analizy wskaźników i sesja pytań ze strony kierownictwa;
- dyskusja na temat obszarów, w których poziom wskaźników jest szczególnie wysoki lub niski;
- burza mózgów na temat dalszych kroków;
- zidentyfikowanie listy działań wynikających z dyskusji podczas spotkania.

Spotkania opierają się na kilku głównych zasadach (tamże):

- uczestnicy powinni zdawać sobie sprawę, że zestaw danych nie jest doskonały i że będzie ewoluował w czasie; dane są tylko podstawą do dyskusji;
- należy zachować otwartą atmosferę dyskusji, unikać personalnych odniesień, nawet w przypadku niezadowalających rezultatów;
- przedsiębiorcy muszą ograniczyć „opowiadanie o danych i monologi", a skoncentrować się na wspólnej dyskusji i zbiorowym rozwiązywaniu kwestii.

Po spotkaniu pracownicy odpowiedzialni za *Performance Reviews* podtrzymują ciągłość procesu doskonalenia działań. W praktyce oznacza to konsekwentne realizowanie decyzji podjętych na spotkaniu i odnotowywanie stopnia realizacji przyjętych ustaleń.

Skuteczność takiego systemu opiera się na trzech czynnikach: ciągłym zaangażowaniu kierownictwa (pracownicy muszą widzieć, że zbierane dane są rzeczywiście osią dyskusji na spotkaniach) oraz procesie identyfikowania, zbierania i przygotowania danych (powinny mieć znaczenie, ilustrować kluczową kwestię, być przejrzyste). Warunkiem bazowym jest logika i dyscyplina struktury celów departamentu.

[10] Zob. www.tableausoftware.com.

Praktyka jest kluczowa dla prowadzenia polityk publicznych opartych na dowodach. Porządkuje dyskusję i sprowadza ją na merytoryczne tory. Zarówno na poziomie kierownictwa, jak i pracowników dostarcza informacji zwrotnych umożliwiających podejmowanie decyzji w oparciu o dowody. Wyzwaniem jest dostępność wiarygodnych i znaczących (z informacyjnego punktu widzenia) danych. Wyzwaniem jest też początkowe utrzymanie ciągłości procesu.

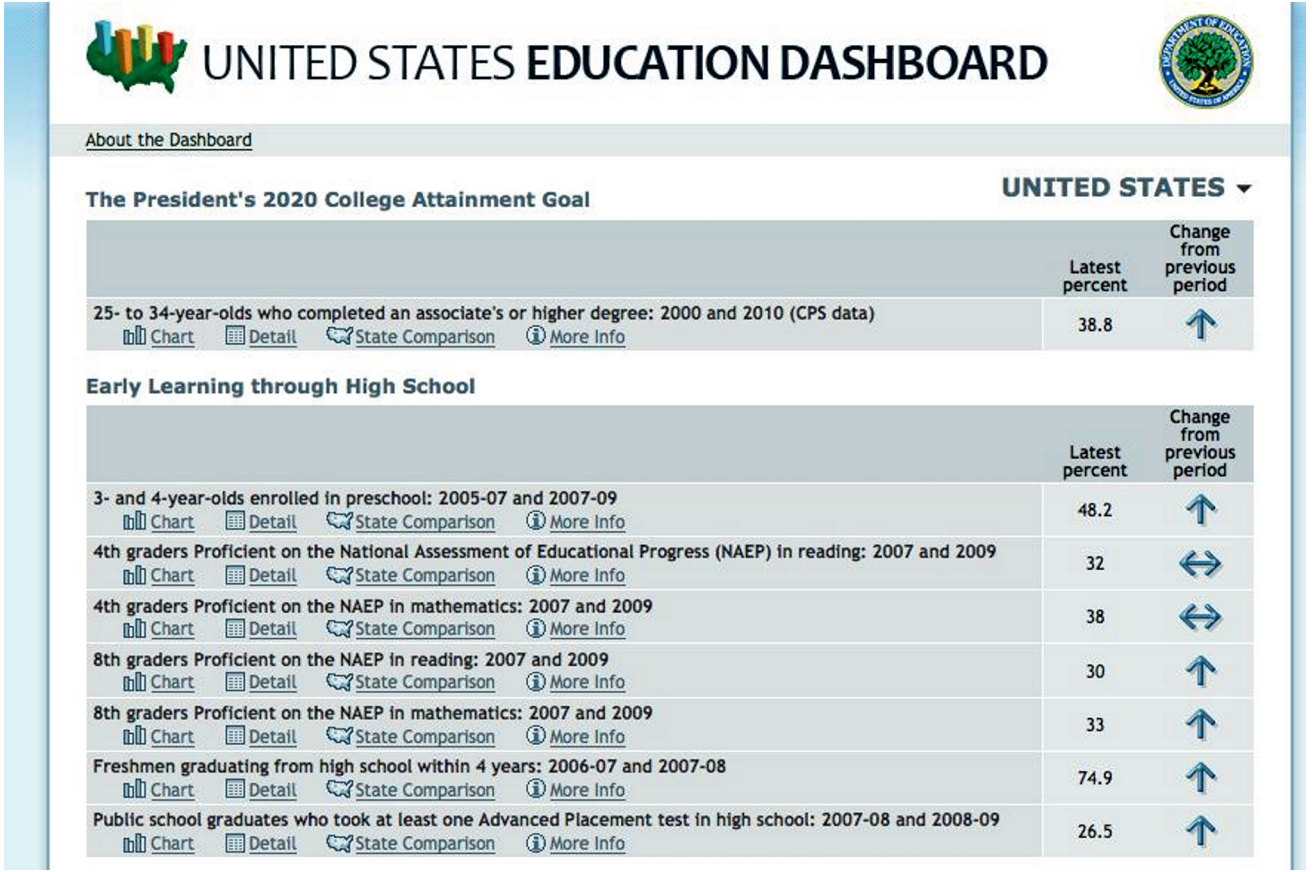
2.3. Tablice rozdzielcze

Dashboards (tablice rozdzielcze) to graficzny sposób prezentowania, w sposób syntetyczny, kluczowych wskaźników pokazujących wyniki organizacji. Nazwa, jak i forma graficzna jasno nawiązuje do deski rozdzielczej samochodu (przy bardziej rozbudowanym zestawie wskaźników przypomina to bardziej panel sterowniczy samolotu). Metafora samochodu daje jasne przesłanie – *dashboard* ma mierzyć drogę organizacji do osiągnięcia kluczowego celu postawionego przed organizacją. Zestaw wskaźników zwykle pokazuje więc zarówno kluczowe elementy procesu (stan pracy organizacji), jak i dystans pozostały do celu.

Niektóre tablice rozdzielcze prezentują wyłącznie aktualny stan wskaźników. Inne pokazują też trendy i zmiany w czasie. Część organizacji stosuje tablice wyłącznie do użytku wewnętrznego np. Department of Transportation korzysta z nich przy swojej Ocenie Organizacyjnej (*Organizational Assessment*) – okresowych spotkaniach kierownictwa i przeglądzie wyników wszystkich wydziałów. Inne agencje udostępniają je na stronach internetowych i wykorzystują jako narzędzie komunikowania opinii publicznej swoich celów, planowanych wyników oraz postępów prac (np. US Patent & Trademark Office).

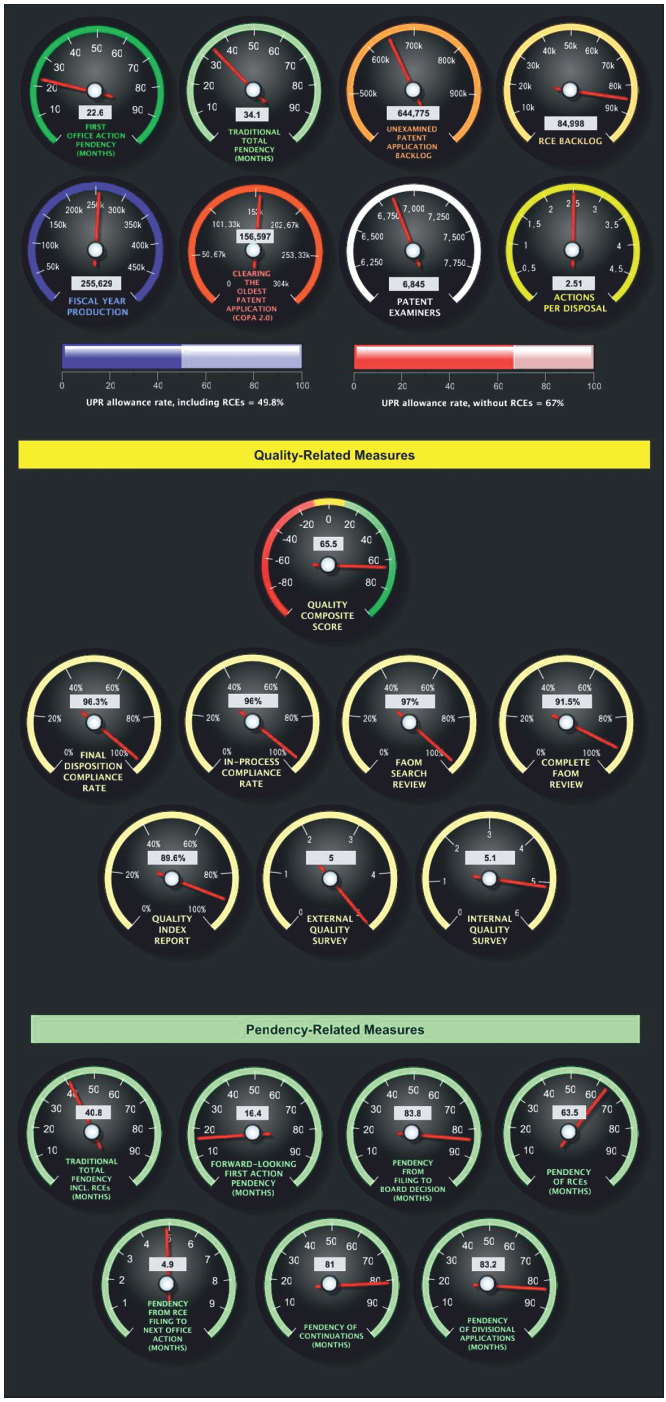
Praktyka amerykańska pokazuje, że o użyteczności tablic rozdzielczych decyduje: poprawny dobór wskaźników – ich mała liczba oraz to, czy dobrze mierzą cel, jakość danych użytych do konstrukcji wskaźników, regularność procesu przedstawiania wyników oraz zaangażowanie kierownictwa. W tym ostatnim przypadku chodzi o to, by kierownictwo organizacji wykorzystywało w procesie decyzyjnym przygotowany materiał, a pracownicy byli tego świadomi. W przeciwnym razie konstruowanie tablic rozdzielczych szybko staje się kolejną, obciążającą pracowników rutyną. Przykłady dwóch tablic przedstawiono na rycinach 1 i 2.

Praktyka ma kilka zalet. Po pierwsze, jest to pokazanie działań organizacji w perspektywie jej głównego celu w sposób bardziej komunikatywny. *Dashboards* dają jasny obraz, jaki kierunek i jakie wskaźniki są ważne dla organizacji. To informacja porządkująca zarówno dla opinii publicznej oraz interesariuszy, jak i samych pracowników. Po drugie, wspierają proces decyzyjny danymi i odnoszą go do faktów (konkretnych danych). Umożliwiają szybkie zorientowanie się w bieżącej sytuacji organizacji. Wykorzystywane regularnie pozwalają śledzić postępy działań w czasie. Na co dzień ułatwiają dyskusje i decyzje podejmowane w gronie kierownictwa (zwykle są głównym narzędziem wspierającym *Performance Reviews*, czyli omawianą już praktykę okresowych spotkań nt. wyników).



Rycina 1. Przykład US Education Dashboard

Źródło: http://dashboard.ed.gov/about.aspx [dostęp: 03.05.2012].



Rycina 2. Przykład tablicy roozdzielczej USPTO Patent Dashboard

Źródło: http://www.uspto.gov/dashboards/patents/main.dashxml [dostęp: 03.05.2012].

Wyzwaniem jest właściwy dobór wskaźników – tak, by mierzyły nie tylko proces, lecz także postępy, a przede wszystkim, aby miały znaczenie dla użytkowników – dobrze oddawały charakter misji i celu postawionego przed organizacją. Tablice rozdzielcze stosowane zbyt sztywno mogą też nadmiernie zawęzić perspektywę kierownictwa i prowadzić do spolaryzowania dyskusji w ramach organizacji (koncentrowanie się na tym, kto jest winny spadku danego wskaźnika). Tym negatywnym efektom może zapobiec umiejętne sprofilowanie i prowadzenie dyskusji przez kierownictwo (koncentrowanie się na udoskonaleniach, a nie poszukiwaniu winnych).

2.4. Ćwiczenie wspólnego celu

Ćwiczenie skoncentrowane na wspólnym celu (*Shared-goal excercise*) to symulacja, podczas której pracownicy z różnych działów organizacji muszą rozwiązać wspólny problem. Problem wykracza poza kompetencje pojedynczych działów organizacji i wymaga ścisłej współpracy między uczestnikami.

Praktyka jest wykorzystywana w szkoleniach FBI (Carrison 2009, s. 204–207). Ma na celu przełamywanie struktur silosowych i uświadamianie pracownikom wspólnych celów organizacji, roli poszczególnych jej części w realizowaniu całościowych celów agencji, współzależności, wagi współpracy z innymi działami. Takie szkolenia są organizowane zwykle dwa razy do roku. Kluczem do sukcesu jest oparcie szkolenia na uważnie dobranym studium przypadku, konkretnym, horyzontalnym problemie.

Taka symulacja ma dwie zalety. Po pierwsze, zmusza uczestników do myślenia zadaniami i funkcjami całej organizacji, a nie interesem ich pojedynczego wydziału. Po drugie, sprzyja nawiązaniu bezpośrednich, personalnych kontaktów między uczestnikami. A to z kolei ułatwia przyszłą komunikację i załatwianie bieżących spraw między wydziałami. Jak zauważa Dan Carrison – autor opisywanej praktyki: „między wydziałami, z racji na anonimowość, relatywnie łatwo tworzą się antagonistyczne relacje. Dużo trudniej jest utrzymać takie podziały między konkretnymi osobami, które znają się z imienia i nazwiska" (tamże).

2.5. Refleksja po zakończeniu działań

Praktyka polega na podjęciu zespołowej dyskusji i refleksji po zakończeniu konkretnego działania. Podsumowanie dotyczy zarówno przebiegu zakończonych prac czy projektu, oceny efektów, jak i wyciągnięcia wniosków na przyszłość (tzw. *lessons learnt*).

After Actions Reviews (AAR) nazywane też *Lessons' learnt sessions* są wewnętrznymi spotkaniami, na których pracownicy, którzy realizowali dane działanie, podsumowują je. Spotkanie ma prowadzącego je animatora oraz osobę robiącą notatki. Po zakończeniu spotkania podsumowanie jest rozsyłane do wszystkich uczestników w celu potwierdzenia wspólnej wersji. Ostateczna notatka zostaje zamieszczona w zasobach dokumentacji danej organizacji (wydziału, zespołu).

Sesja przebiega zwykle według następujących punktów (Carrison 2009; USAID 2006):

1. Wprowadzenie – przedstawienie celu spotkania, przypomnienie o zasadzie otwartości dyskusji.
2. Jakie były wyjściowe oczekiwania względem zrealizowanego działania/projektu?
3. Co się wydarzyło? (zwykle omawiane chronologicznie, z uwzględnieniem perspektyw różnych uczestników).
4. Co się udało, a co nie wyszło i dlaczego?
5. Co można udoskonalić w przyszłości i w jaki sposób?
6. Czego się z tego przypadku nauczyliśmy?

Niektóre organizacje stosują AAR po każdym działaniu (np. FBI, US Army), inne ograniczają się do kluczowych projektów. Forma również może się nieco różnić – od małych, zespołowych i nieformalnych sesji prowadzonych bezpośrednio po zakończeniu działania, po duże, sformalizowane sesje dyskusyjne. Zależy ona głównie od skali i wagi analizowanego przedsięwzięcia, jak i kultury organizacji. Na przykład US Census Office, po zakończeniu spisu powszechnego, przeprowadziło kilkudniową sesję ze wszystkimi pracownikami zaangażowanymi w projekt. Szczegółowo udokumentowane wyniki tego spotkania stały się podstawą do planowania kolejnej edycji spisu.

Podobną do ARR praktyką są sesje *Project Post-mortem*. Różnią się od *After Actions Reviews* dwiema kwestiami. Po pierwsze, dotyczą działań, które były wdrażane w formie projektów. Po drugie, zwykle koncentrują się na projektach, które miały poważne trudności, a sama analiza skupia się na ustaleniu przyczyn problemów i niepowodzeń.

Kluczowe dla użyteczności sesji podsumowujących są trzy warunki. Pierwszy to rola animatora, który kieruje dyskusją za pomocą pytań. Drugi to otwartość uczestników i ich zdolność (jak i zdolność animatora) do skupienia uwagi na konstruktywnych wnioskach, a unikaniu kwestii personalnych. Trzecim warunkiem jest wspólne wyjaśnienie i zrozumienie efektów działań (przede wszystkim ustalenie, na ile zaistniała sytuacja jest wypadkową czynników zewnętrznych, a na ile działań organizacji).

Główną zaletę praktyki stanowi zakorzenienie w organizacji mechanizmu uporządkowanej refleksji nad procesem i efektami własnych działań. To organizuje myślenie i wrażenia uczestników, pozwala im zrozumieć mechanizmy przyczynowo-skutkowe, wyciągnąć wnioski na przyszłość.

Wyzwaniem natomiast może być zapewnienie otwartości dyskusji, zgłaszanie krytycznych obserwacji, a także uniknięcie personalnych kwestii, poszukiwania winnych.

2.6. Wspólnoty praktyków

Communities of practice (wspólnoty praktyków – WP) to nieformalne sieci społeczne osób mających podobne cele i zainteresowania zawodowe. Uczestnicy omawiają codzienne wyzwania, dzielą się wiedzą, dobrymi praktykami, rozwiązaniami, które się sprawdzają, pomysłami na to, jak udoskonalić kwestie będące przedmiotem spotkań danej wspólnoty.

W amerykańskim Biurze ds. Odpowiedzialności Rządu (Government Accountability Office – GAO) funkcjonuje kilkanaście WP zawiązujących się według różnego klucza: tematyki spotkań (np. WP kontaktów z mediami, WP poświęcone nowościom w metodach badawczych), tego, czym dane osoby się zajmują lub jaka jest ich

pozycja w organizacji (np. WP dla analityków ds. komunikacji). Wszystkie grupy mają więc charakter horyzontalny, łączą osoby z różnych części i poziomów organizacji. Spotkania odbywają się w czasie pracy, a ich forma i częstotliwość zależą od uczestników.

Na przykład wspólnota praktyków „Kapitał Ludzki" spotyka się co miesiąc, podczas przerw obiadowych. Grupa liczy między 20 a 30 osób pracujących w różnych działach i na różnych poziomach GAO. Albo są one zatrudnione w działach zasobów ludzkich, albo też kwestia kapitału ludzkiego jest jednym z pól badań i kontroli, które prowadzą w innych organizacjach. Uczestnicy sesji dzielą się informacjami o tym, co robią w pracy; co jakiś czas zapraszają zewnętrznych gości (ekspertów, akademików z pola kapitału ludzkiego i zasobów ludzkich). Grupę koordynują dwie osoby. Koordynacja opiera się na rozsyłaniu informacji i dbaniu o regularność kontaktów. Pomysły tematów spotkań zgłaszane są przez wszystkich członków.

W przywoływanym już Departamencie Pracy (DOL), dziale zajmującym się grantami na szkolenia (udzielanymi administracjom stanowym) wspólnota praktyków ma formę wewnętrznej platformy internetowej łączącej różnych interesariuszy programu. Na wewnętrznym forum toczą się dyskusje, zgłaszane są problemy i pomysły przez grantobiorców (grantobiorcami są w tym wypadku poszczególne instytucje stanowe). DOL administruje stroną, umieszcza na niej materiały, monitoruje natężenie wątków dyskusji. Główne tematy są następnie poruszane na comiesięcznych spotkaniach z grantobiorcami, powstające pomysły dają też asumpt do modyfikacji procedur.

Praktyka pokazuje, że dla WP kluczowe są trzy czynniki. Pierwszym jest zaangażowanie ze strony uczestników grupy. To z kolei wynika z atrakcyjności poruszanego tematu. Potrzeba zawiązania grupy powinna zaistnieć oddolnie (czyli na zasadzie samoorganizacji zainteresowanych osób). Drugim czynnikiem są aktywni koordynatorzy grupy. Zwykle jest to funkcja nieformalna, główni liderzy pojawiają się w sposób naturalny. Ważne jest, by dbali o regularność kontaktów grupy, podtrzymywali komunikację między członkami WP. Czynnik trzeci to przychylność przełożonych. Kierownictwo powinno umożliwić pracownikom w miarę regularne spotkania z pracownikami innych działów, także poza miejscem pracy.

Mocne strony praktyki to przekazywanie konkretnej wiedzy między bezpośrednio zainteresowanymi, wzajemne wspieranie się pracowników różnych działów, przełamywanie struktury silosowej ministerstw.

Wyzwaniem dla stosowania praktyki jest zapewnienie ciągłości działania wspólnot i aktywności ich członków. To z kolei sprowadza się do dwóch rzeczy. Po pierwsze – sprofilowania funkcjonowania wspólnoty wokół szerszej, ale konkretnej problematyki, która jest nośna i ważna dla potencjalnych członków. Po drugie – identyfikowania i wybierania na każde spotkanie takich tematów, które są interesujące dla członków wspólnoty.

2.7. Sesje dobrych praktyk

Praktyka polega na aktywnym poznawaniu dobrych praktyk z życia organizacji (tzw. *learning by doing*) – zespołowej dyskusji nad daną problemową sytuacją,

a następnie na porównaniu wyników zespołowego rozwiązania z tym, jak zostało to rozstrzygnięte w rzeczywistości.

Podczas szkolenia pracownicy otrzymują opis przypadku – faktycznej sytuacji, która miała miejsce jakiś czas temu w życiu organizacji. Rozpoczynają krótką burzę mózgów na temat możliwych rozwiązań problemu. Następnie osoba, która uczestniczyła w realnym rozwiązaniu sprawy (tzw. *top performer*), prezentuje pomysł, który udało jej się zrealizować w rzeczywistości. Ta historia jest dyskutowana w zespole, z reguły według następujących trzech punktów (Carrison 2009, s. 218–219):

1. Dlaczego rozwiązanie zadziałało?
2. Czy takie rozwiązanie zadziałałoby także w innych warunkach?
3. Jeśli mielibyśmy to zrobić raz jeszcze, co można by zmodyfikować i udoskonalić?

Kluczowe dla powodzenia praktyki wydają się trzy kwestie. Po pierwsze, dobór problemu, który jest dyskutowany. To musi być sytuacja ważna dla wszystkich uczestników spotkania, taka, z którą potencjalnie może się spotkać każdy z nich. Po drugie, ważna jest osoba i zdolności narracyjne „top performera". Musi ona jasno i analitycznie przedstawić swoje rozwiązanie, sposób, w jaki do niego doszła, mechanizm sukcesu. Po trzecie, ważny jest przebieg i atmosfera dyskusji – konstruktywna i konkretna.

Praktyka ma cztery zalety. Po pierwsze, pozwala zebrać *know how* i wiedzę ukrytą (*tacit knowledge*) rozproszoną w różnych częściach organizacji. Po drugie, koresponduje z zaleceniami andragogiki (czyli badań o efektywnych sposobach uczenia się osób dorosłych). Pracownicy zostają skonfrontowani z rzeczywistym problemem. Wspólnie i aktywnie szukają rozwiązań, a dopiero pod koniec poznają rozwiązanie – „dobrą praktykę". To pozwala im dużo lepiej przyswoić wiedzę, zapamiętać ową dobrą praktykę, wzbogacając ją własnymi przemyśleniami, a wreszcie lepiej pojąć mechanizm, który doprowadził do sukcesu. Po trzecie, jest mocno osadzona w rzeczywistości organizacji i znosi podział między szkolącym a szkolonym. Nauczycielem jest tu współpracownik, któremu dana rzecz się udała. Jednocześnie ostatecznymi nauczycielami staje się cały zespół, wszyscy uczestnicy kontrybuują w wypracowaniu pomysłu. Po czwarte, praktyka wprowadza silne pozytywne motywatory. Z jednej strony angażuje i nobilituje osoby, które wykonały dobrą pracę (tzw. *top performers*), z drugiej – mobilizuje inne osoby, bo zdają sobie sprawę, że i one w przyszłości mogą być źródłem dobrych praktyk prezentowanych na forum organizacji.

2.8. Program sugestii pracowniczych

Employees' suggestion program to rozwiązanie umożliwiające zgłaszanie przez pracowników wszelkiego rodzaju sugestii związanych z udoskonaleniami i usprawnieniami działania organizacji. Program funkcjonuje w różnych agencjach federalnych oraz w administracjach stanowych. Na poziomie całej administracji federalnej dotyczy pomysłów na oszczędności w administracji (prowadzony przez Biuro Sekretarza Stanu – SOS)[11].

[11] Zob. http://www.sos.wa.gov/productivityboard/employee_suggestion.aspx .

W Government Accountability Office (GAO) praktyka ma formę wirtualnej skrzynki umieszczonej na wewnętrznej stronie internetowej organizacji. Pomysły nigdy nie są anonimowe i muszą być zgłaszane według konkretnego szablonu: 1) streszczenie adresowanego problemu, 2) proponowane rozwiązanie, 3) zakładane korzyści.

Są one przeglądane przez osobę odpowiedzialną za obsługę skrzynki i przesyłane do tej części organizacji, która zajmuje się danym tematem. Jeśli pomysł jest horyzontalny, trafia do kierownictwa. Jeśli wydaje się atrakcyjny, powoływana jest grupa zadaniowa (*task team*). Osoba zgłaszająca projekt zostaje jej członkiem. W zależności od tematu, skład grupy może być horyzontalny (osoby z różnych części organizacji) lub ograniczony do pracowników jednego wydziału. Grupa ma za zadanie dokładnie przedyskutować użyteczność pomysłu oraz zoperacjonalizować go – opisując kolejne kroki wdrożenia (*action items*). Głównym motywatorem dla urzędników GAO jest wyróżnienie ich pomysłów. W innych agencjach motywatory obejmują również: nagrody finansowe, dodatkowe dni urlopu, uznanie na forum organizacji (dyplom, publikowanie rankingów autorów najlepszych pomysłów).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że dla właściwego wykorzystania potencjału tej praktyki są ważne cztery rzeczy[12]. Po pierwsze, jasne wytyczne nt. procedury zgłaszania projektów i prosty, jasny szablon ich opisu. Po drugie, aktywność osoby opiekującej się skrzynką – przede wszystkim szybka, życzliwa informacja zwrotna do autorów pomysłów na temat etapu, na jakim znalazł się ich rozpatrywany wniosek (a więc sygnał, że pomysł nie został zignorowany). W przypadku rozwiązań odrzuconych lepsza jest informacja osobista (nie na forum) i z uzasadnieniem. Po trzecie, jasna procedura dyskutowania i wyboru pomysłów, najlepiej powierzenie procesu międzywydziałowemu zespołowi. Po czwarte, publiczne wyrażone uznanie dla autorów dobrych rozwiązań i zespołu, który je wdrożył.

Mocne strony praktyki to oddolne mobilizowanie do szukania pomysłów, sięganie po wiedzę i doświadczenie pojedynczych pracowników. Wyzwaniem jest rozbudzenie i utrzymanie aktywności pracowników. W przypadku słabej komunikacji z pomysłodawcami szybko może się pojawić rozczarowanie wśród aktywnych osób, a czasem i postawy cyniczne.

2.9. Konkurs pomysłów

Praktyka dotyczy tworzenia innowacji. Ma formę wewnętrznego konkursu dla pracowników instytucji na rozwiązania, które mogą wspomóc zadania realizowane przez instytucję. Jest bardziej rozwiniętą formą programu sugestii pracowniczych.

US Census Office to odpowiednik polskiego GUS-u. Zatrudnia ponad 4 tys. pracowników. Od kilku lat, raz do roku, jego kierownictwo ogłasza konkurs na najciekawsze pomysły dotyczące projektów i rozwiązań, które mogłyby udoskonalić działania instytucji.

Konkurs jest wewnętrzny, tzn. projekty mogą być zgłaszane tylko przez pracowników US Census Office. Dodatkowe punkty dostaje się za projekty międzywydziałowe

[12] Zob. http://humanresources.about.com/od/quality/a/suggestion_pro_3.htm.

(zgłoszone wspólnie przez pracowników z różnych części organizacji). Pomysły dotyczą głównie nowych pól analiz społecznych, sondaży, sposobów wykorzystania technologii w badaniach opinii publicznej. Rokrocznie zgłaszanych jest między 500 a 700 pomysłów.

O wyborze najlepszych decyduje specjalna komisja złożona z kierownictwa oraz przedstawicieli rady naukowej instytucji (akademicy, na co dzień doradzający w konstruowaniu badań prowadzonych przez organizację). W 2011 r. częścią ostatecznej oceny były też wyniki głosowania internetowego wśród wszystkich pracowników. Ten element procedury wyboru jednak nie zadziałał zbyt dobrze, zaangażowanie pracowników (liczba oddanych głosów) było niskie.

Najlepsze pomysły otrzymują finansowanie. Ich autorzy dostają symboliczne nagrody (statuetki, dyplomy) i stają się odpowiedzialni za pilotażowe wdrożenie proponowanych rozwiązań. Roczny budżet przewiduje je dla 15–20 projektów. Są one finansowane ze specjalnego funduszu, który zakłada maksymalnie trzyletni okres, w jakim inwestycja powinna się sprawdzić (przynieść korzyści). Jeśli pilotaż w tym czasie zadziała – rozwiązanie zostaje przyjęte i wdrożone na szerszą skalę. Niektóre projekty są relatywnie proste, inne wymagają trzyletniego cyklu. W takim wypadku wdrażający raportują postępy co kwartał.

Główny czynnik sukcesu to chęci i zaangażowanie pracowników. Warto podkreślić, że wielu zatrudnionych w Census Office to naukowcy z pola badań społeczno-ekonomicznych. Ich naturalną cechą jest więc ciekawość i chęć rozwoju. Interesujący jest fakt, że rozwiązanie nie opiera się na żadnych zachętach finansowych. Motywatorem pozostaje tu samorozwój i spełnienie zawodowe.

Mocne strony tej praktyki to sięgnięcie bezpośrednio do zasobów pomysłowości i wiedzy pracowników, oddolna aktywizacja innowacji. Aspekt konkurencji w ramach konkursu też wydaje się pozytywnym czynnikiem, który może wpłynąć na jakość zgłaszanych rozwiązań. Głównym wyzwaniem w polskim kontekście jest kwestia motywatorów. Trudno ocenić, czy samorozwój, chęć bycia rozpoznanym i docenionym na forum organizacji może okazać się wystarczającym czynnikiem mobilizującym pracowników do zgłaszania pomysłów.

2.10. Ranking agencji

Federal Employee Viewpoint Survey to ogólnokrajowe badanie ankietowe pracowników administracji federalnej. Jego celem jest pomiar opinii pracowników na temat tego, czy agencje, w których są zatrudnieni, mają cechy skutecznych organizacji i czy są dobrymi miejscami pracy.

FEVS jest organizowane corocznie, od 2004 r., w formie ankiety internetowej prowadzonej przez Agencję ds. Zasobów Ludzkich (Office of Personnel Management). Badanie obejmuje pracowników 29 dużych urzędów federalnych oraz 54 mniejszych agencji (w sumie 97% pracowników administracji federalnej USA). W 2011 r. stopa zwrotu wyniosła 49,3% badanej populacji.

Governmentwide Weighted Results
Trend Analysis

Previous Next EXCEL

Section 5 of 7

Leadership, Items 53-62

Question	Positive Responses			Significant Difference	
	FHCS 2008	FEVS 2010	FEVS 2011	2008/2010	2010/2011
(53) In my organization, leaders generate high levels of motivation and commitment in the workforce.	40.2%	44.5%	45.0%	↑	
(54) My organization's leaders maintain high standards of honesty and integrity.	51.1%	55.7%	57.0%	↑	↑
(55) Managers/supervisors/team leaders work well with employees of different backgrounds.	67.4%	63.5%	65.3%	↓	↑
(56) Managers communicate the goals and priorities of the organization.	60.2%	64.2%	64.4%	↑	
(57) Managers review and evaluate the organization's progress toward meeting its goals and objectives.	60.6%	63.5%	64.0%	↑	
(58) Managers promote communication among different work units (for example, about projects, goals, needed resources).	56.1%	54.5%	55.2%	↓	↑
(59) Managers support collaboration across work units to accomplish work objectives.	No Data	57.5%	58.4%		
(60) Overall, how good a job do you feel is being done by the manager directly above your immediate supervisor/team leader?	No Data	57.3%	57.6%		
(61) I have a high level of respect for my organization's senior leaders.	52.1%	55.6%	56.6%	↑	↑
(62) Senior leaders demonstrate support for Work/Life programs.	No Data	54.7%	55.4%		

Governmentwide Weighted Results
Trend Analysis

Previous Next EXCEL

Section 6 of 7

My Satisfaction, Items 63-71

Question	Positive Responses			Significant Difference	
	FHCS 2008	FEVS 2010	FEVS 2011	2008/2010	2010/2011
(63) How satisfied are you with your involvement in decisions that affect your work?	53.4%	54.8%	53.4%		↓
(64) How satisfied are you with the information you receive from management on what's going on in your organization?	48.1%	51.0%	50.7%	↑	
(65) How satisfied are you with the recognition you receive for doing a good job?	50.3%	52.2%	50.7%	↑	↓
(66) How satisfied are you with the policies and practices of your senior leaders?	42.3%	45.1%	45.6%	↑	
(67) How satisfied are you with your opportunity to get a better job in your organization?	39.0%	41.7%	39.7%	↑	↓
(68) How satisfied are you with the training you receive for your present job?	55.3%	55.8%	54.9%		
(69) Considering everything, how satisfied are you with your job?	68.5%	71.5%	70.7%	↑	
(70) Considering everything, how satisfied are you with your pay?	60.4%	65.8%	62.5%	↑	↓
(71) Considering everything, how satisfied are you with your organization?	57.5%	62.4%	62.3%	↑	

Rycina 3. Zbiorcze wyniki FEVS – przykład odpowiedzi nt. oceny kierownictwa oraz jakości miejsca pracy (porównanie lat 2008, 2010 i 2011)

Źródło: http://www.fedview.opm.gov [dostęp: 03.05.2012].

Badanie składa się z 95 pytań zamkniętych (pięciostopniowa skala Likerta od „stanowczo się nie zgadzam" do „stanowczo się zgadzam"). Pytania łączą się w siedem grup:

1. Samoocena kompetencji, zaspokojenie potrzeb szkoleniowych.
2. Atmosfera i dynamika pracy w zespole.
3. Kultura mojej agencji.
4. Ocena bezpośrednich przełożonych.
5. Ocena stylu pracy kierownictwa.
6. Jakość miejsca pracy.
7. Ocena elastycznych form pracy, godzenie życia rodzinnego z obowiązkami zawodowymi.

Wyniki ankiety są wykorzystywane do tworzenia rankingów agencji publikowanych na stronie: http://www.fedview.opm.gov. Są także podstawą oceny polityki zasobów ludzkich rządu federalnego.

Agencje bardzo poważnie podchodzą do wyników, szczególnie do segmentu dotyczącego satysfakcji pracowników (nazywanej też rankingiem „przyjaznego" miejsca pracy). Wykorzystują je do analizy swoich zasobów ludzkich i stanu własnej organizacji. Jeśli wyniki są słabe, agencje nie wahają się przedsięwziąć działań naprawczych. Na przykład Federal Deposit Insurance Corporation plasowała się na jednym z ostatnich miejsc. Kierownictwo organizacji uruchomiło specjalny program zmiany kultury organizacyjnej. Program okazał się skuteczny. Podobnie Department of Housing and Urban Development (HUD), mając słabe wyniki, zdecydował się na szereg wewnętrznych inicjatyw poprawiających kulturę miejsca pracy i komunikację (np. wprowadzenie stanowiska organizacyjnego „ombudsmana", specjalisty od rozwiązywania konfliktów, *coachningu*).

Czynniki sukcesu działania takiego narzędzia to: przemyślana struktura pytań i jakość narzędzia ankietowego, odpowiednio wysoki zwrot ankiet, coroczna powtarzalność badania umożliwiająca pokazywanie trendów.

Praktyka umożliwia agencjom zarówno porównywanie się między sobą, jak i analizę zmian na przestrzeni lat. Jest więc źródłem ważnych informacji zwrotnych, umożliwiających doskonalenie organizacji.

2.11. Bazy, ludzie, taksonomie

Praktyka dotyczy sposobów gromadzenia, porządkowania i wykorzystania informacji zbieranych przez organizację. Pokazuje inkrementalny i nieliniowy proces kształtowania się prostego systemu informacji.

Departament Pracy (DOL) stworzył prosty system dzielenia się plikami i szablonami dokumentów, zwykle związanych z powtarzalnymi, standardowymi procedurami i procesami (np. zgłaszaniem zapotrzebowania wyjazdu na konferencję). Prócz szablonów są tam też ulokowane przykłady wypełnionych dokumentów.

To podstawowe i powszechne rozwiązanie jest wspierane przez czynnik ludzki. Do każdego procesu przypisany zostaje pracownik, który – gdy przychodzi czas wypełniania danej procedury – przypomina i instruuje pozostałe osoby.

Trzecim elementem systemu jest struktura kategorii i podkategorii, według których wydziały porządkują swoje dane i informacje. Tworząc swoje strony internetowe skierowane do grantobiorców, zaczęły oznaczać pliki etykietami (*tags*), sami użytkownicy serwisów internetowych zaczęli zaś tworzyć rankingi użyteczności dokumentów. Stopniowo następował proces bardziej świadomego porządkowania informacji i tworzenia taksonomii oznakowań. Wreszcie pracownicy jednego z wydziałów DOL zbudowali taksonomię w formie drzewa (analogiczną do hierarchii strony internetowej, pokazującą strukturę głównych tematów, podtematów, podkategorii). Dzięki nim zewnętrzni użytkownicy strony mogli łatwiej segregować i wyszukiwać potrzebne im dane. Ta taksonomia stopniowo zaczęła wpływać na wewnętrzny system departamentu i stała się strukturą porządkującą pracę i informacje (foldery) samego departamentu. Według niej pracownicy porządkują swoje działania i plany.

Podsumowując, proces porządkowania danych i informacji był stopniowy. Struktura głównych kategorii pozostaje niezmienna, lecz co jakiś czas (kwartalnie) poszczególne podkategorie są modyfikowane i dostosowywane do potrzeb i intuicji użytkowników. Obecnie na system składają się trzy rzeczy: 1) taksonomia dokumentów i informacji wspólna dla wewnętrznego zbioru danych departamentu, jak i źródeł udostępnianych interesariuszom, 2) proste szablony dostępne dla wszystkich pracowników, 3) pracownicy-nauczyciele będący w stanie wyjaśnić proces i przeprowadzić przez niego daną osobę.

2.12. Rekomendacje z ewaluacji

Jest to proste rozwiązanie podnoszące praktyczny charakter rekomendacji, formułowanych w ramach badań ewaluacyjnych, a odnoszących się do programów publicznych.

Stany Zjednoczone mają bardzo długą (od lat sześćdziesiątych) i rozwiniętą tradycję ewaluacji – tzn. badań społeczno-ekonomicznych, których celem jest krytyczna refleksja nad wartością i jakością interwencji publicznych – zarówno procesów ich wdrażania, jak i ich efektów (Olejniczak 2008). Mimo to, agencje rządowe USA wciąż zmagają się z problemem, który zidentyfikowano na początku lat siedemdziesiątych – relatywnie niską (lub słabo widoczną) użytecznością badań ewaluacyjnych w procesie doskonalenia programów publicznych. Jako jeden z głównych czynników problemu wskazywany jest niski pragmatyzm sugestii płynących z raportów.

Rozwiązaniem, które ma ograniczyć ten problem, jest stosowanie procedury krytycznej analizy racjonalności proponowanych rozwiązań. Opiera się ona na dwóch krokach. Ewaluatorzy przedstawiają wstępną listę swoich sugestii. Ujmują ją w formie tabeli „Możliwości usprawnienia programu" (*Options for program improvement*). Zawiera ona ocenę możliwości wdrożenia każdej z postulowanych zmian pod kątem finansowym, czasowym, administracyjnym (zob. tab. 1). W kroku drugim, wszystkie opcje, wraz ze wstępnym opisem ich racjonalności, są dyskutowane na forum kierownictwa programu, często przy współudziale jego interesariuszy. W założeniu dyskusja jest współprowadzona przez ewaluatorów i stanowi integralny element ostatniej części badania – wypracowywania rekomendacji.

Kluczowymi czynnikami, które decydują o skuteczności tej praktyki, są: jakość materiału i analiz zawartych w badaniu ewaluacyjnym, wiedza ewaluatorów nt. badanego programu (jego ograniczeń i uwarunkowań), przebieg dyskusji, w tym umiejętności ewaluatorów w zakresie syntezy wniosków i moderacji dyskusji.

Praktyka jest prostym rozwiązaniem porządkującym wiedzę dostarczaną ministerstwu przez zewnętrznych wykonawców. Mobilizuje ich do przedstawiania sugestii w sposób syntetyczny i powiązania tychże z sytuacją i potrzebami danej instytucji bądź programu będącego przedmiotem ewaluacji. Praktyka dyscyplinuje też i ukierunkowuje dyskusję o zmianach w danych programie.

Tabela 1. Możliwości usprawnienia programu – podsumowanie

Opcje (rekomendacje)	Możliwości administracyjne	Możliwości finansowe	Zakres czasowy	Prawdopodobieństwo pozytywnego oddziaływania
Opcja 1	wysokie	średnie	2 miesiące	wysokie
Opcja 2	niskie	niskie	6 miesięcy	niskie
Opcja 3	wysokie	wysokie	1 tydzień	wysokie
Opcja 4	średnie	niskie	1 rok	średnie

Źródło: seminarium prof. Kathryn Newcomer „The Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration", George Washington University.

2.13. Spotkania pracownicze

Praktyka polega na odbywaniu wspólnych sesji dyskusyjnych z udziałem wszystkich pracowników i kierownictwa całej organizacji.

Odwołuje się do XVII-wiecznej amerykańskiej tradycji demokracji bezpośredniej, gdy wszyscy mieszkańcy danej miejscowości decydowali wspólnie o ważnych dla nich problemach i regulacjach. Obecnie spotkania są też powszechne wśród kongresmanów, którzy chcą poznać opinie obywateli o planowanych lub wprowadzanych politykach.

Praktyka została również zmodyfikowana na potrzeby dużych organizacji i jest także nazywana forum pracowniczym (*Employee Forum*). Na przykład w Virginia Hospital – wiodącym amerykańskim szpitalu – spotkania są organizowane co miesiąc. Ponieważ placówka jest bardzo duża i nie można zebrać wszystkich zatrudnionych tam osób jednocześnie, zastosowano pewien klucz. W danym miesiącu spotykają się ci, których datą zatrudnienia jest dany kalendarzowy miesiąc (czyli np. w marcu w spotkaniu uczestniczy 1/12 pracowników instytucji, ok. 100 osób, które zostały zatrudnione w marcu tego roku lub w marcu lat poprzednich). Pojedyncze spotkanie trwa około 1,5 godziny. Prowadzi je dyrekcja instytucji. Jego przebieg jest następujący:

1. Dlaczego tu jesteśmy? (5 min) – dyrekcja wyjaśnia, że spotkanie jest po to, by poznać opinie pracowników, zebrać pomysły i udoskonalić działania organizacji, podkreśla, jak ważne jest zaangażowanie i otwartość uczestników, przedstawia dalszy plan spotkania.
2. Przedstawienie się (10 min) – każdy z pracowników przedstawia się, podając swoje imię, nazwisko i dział, w którym pracuje.
3. Co działa dobrze? (20 min) – pracownicy zgłaszają po jednej rzeczy, która ich zdaniem działa dobrze; wszystkie sugestie są zapisywane na dużych tablicach przez kierującego spotkaniem.
4. Jaka jest jedna sprawa, którą chciałbyś/chciałabyś zmienić? (20 min) – każdy z pracowników zgłasza jedną taką kwestię; wszystkie są zapisywane na dużych tablicach przez kierującego spotkaniem.
5. Głosowanie (5 min) – każdy z pracowników ma zieloną naklejkę; umieszcza ją na tablicy przy tej zapisanej kwestii, którą uważa za priorytetową – to pozwala kierownictwu wyłapać sprawy najważniejsze z całej listy zgłoszonych pomysłów.
6. Otwarte forum (30 min) – pracownicy mogą zgłaszać dodatkowe uwagi, komentarze, punkty przyszłych spotkań.
7. *Follow up e-mail* – w ciągu tygodnia od spotkania kierownictwo rozsyła do wszystkich pracowników szpitala e-mail, w którym: przedstawia listę spraw ze spotkania, które szpital robi dobrze, przedstawia listę spraw ze spotkania, które są problemowe, przy rzeczach zaznaczonych jako priorytetowe lub problemowe podaje, jakie działania zostały podjęte, by dylemat rozwiązać, lub też wyjaśnia, dlaczego danej kwestii nie można rozstrzygnąć w ciągu tygodnia i co z tym będzie zrobione w przyszłości.

Kluczowe dla powodzenia praktyki wydają się dwie kwestie: dyscyplina prowadzenia spotkania i zwięzłość opinii przedstawianych przez pracowników.

Praktyka ma pięć istotnych zalet (McComas, Derville 2004; McComas 2010). Po pierwsze, skraca kanały komunikacji między kierownictwem organizacji a pracownikami. W dużych organizacjach często się zdarza, że postulaty i pomysły zgłaszane przez pracowników nie docierają do kierownictwa lub są zniekształcane w trakcie wędrówki przez kolejne szczeble hierarchii. Tutaj pomysły są słyszalne od razu – i to na forum całej organizacji. Z tym wiąże się druga zaleta praktyki – stworzenie poczucia odpowiedzialności i presji na zmiany. Poruszenie spraw na forum sprzyja położeniu nacisku na to, by je rozwiązać. Kierownictwo po spotkaniu informuje, co zostało zrobione w danej sprawie. Jeśli jakaś kwestia jest pominięta, pracownicy zwykle podnoszą ją ponownie na kolejnym spotkaniu (przypominając też, że wciąż nie została rozwiązana).

Po trzecie, taka platforma bezpośredniego zgłaszania uwag pozwala szybko zidentyfikować kwestie dyskusyjne, z najróżniejszych pól działania organizacji jednocześnie, zanim rozrosną się one do dużo większego problemu. Pracownicy mając do wyboru zasygnalizowanie jednej rzeczy wymagającej zmiany, dokonują selekcji i koncentrują się na sprawie dla nich najważniejszej i najpilniejszej.

Po czwarte, technika ta wzmacnia zaangażowanie pracowników i ich uprawomocnienie (*empowerment*). Są bezpośrednio zaangażowani w rozwiązywanie problemów – widzą i czują, że ich głos, ich spostrzeżenia liczą się w organizacji.

Po piąte, praktyka buduje wśród kadr wiedzę strategiczną – o organizacji jako całości, powiązaniach między jej częściami. Pracownicy się dowiadują, co dzieje się w innych częściach organizacji, poznają z imienia i nazwiska swoich dalszych współpracowników, widzą nowe zatrudnione osoby, zauważają, z jakimi wyzwaniami zmagają się ich koleżanki i koledzy. Z drugiej strony kierownictwo dowiaduje się z pierwszej ręki o problemach i wyzwaniach, z jakimi „walczą" pracownicy. Komunikacja następuje ponad organizacyjnymi silosami.

Wyzwaniem jest dyscyplina prowadzenia spotkania. A ta z kolei w dużej mierze warunkowana jest zwięzłością opinii przedstawianych przez uczestników.

2.14. Rekrutacja kohortami

Praktyka dotyczy rekrutacji i integracji pracowników. Polega na zatrudnianiu ich kohortami. Opisany już w podrozdziale 2.9 (Konkurs pomysłów) US Census Office zatrudnia ponad 4 tys. pracowników. Wielu z nich to młodzi naukowcy. Tradycyjnie pracowników rekrutowano pojedynczo. Rozmywali się jednak w tak dużej organizacji, nowo przyjęci często czuli się zagubieni, frustrowali się, odchodzili po zakończeniu czasu próbnego (co było stratą ze strony organizacji, zarówno z powodu środków zainwestowanych w szkolenie, utracenia pracownika, jak i wizerunku organizacji jako atrakcyjnego miejsca pracy).

Od dwóch lat agencja zaczęła więc eksperymentować z nowym, quasi-korporacyjnym sposobem rekrutacji i szkolenia nowych osób. Kierownictwo wychodzi z założenia, że młodzi ludzie, szczególnie po studiach, nabywają praktyczne umiejętności dopiero w miejscu zatrudnienia. Innymi słowy, to organizacja ostatecznie szkoli ich do swoich potrzeb. Od nowych urzędników (czy raczej aplikantów) oczekuje się trzech umiejętności: krytycznego myślenia, zdolności do pracy zespołowej oraz zrozumienia kompleksowości organizacji publicznych. Nowo zatrudniona grupa pracowników przechodzi wspólnie przez serię szkoleń przygotowujących ich do pracy w organizacji. Dzięki temu budują oni sieć kontaktów i wzajemnego wsparcia. Cały proces orientacji trwa około roku. Nowo przyjęci są też rotowani w ramach organizacji, przechodząc przez różne działy (niezależnie od specjalizacji i stanowiska, na jakie aplikowali). Dzięki temu mogą lepiej zrozumieć organizację, w której będą pracować – powiązania i zależności funkcjonalne między jej częściami.

Mocnymi stronami praktyki są: zintegrowanie pracowników z ich miejscem pracy i stworzenie grupy wzajemnego wsparcia – sieci „rówieśniczej". To z kolei zmniejsza poczucie zagubienia w pierwszych miesiącach pracy. Zarówno rotacja, jak i sieć budują kontakty zawodowe na przyszłość, a także lepsze zrozumienie funkcjonowania całości organizacji. Z perspektywy kierownictwa łatwiej jest utrzymać kontakt z całym rocznikiem (grupą pracowników), w tym planować dla nich dalszą ścieżkę szkoleń.

Wyzwaniem we wdrażaniu jest skoordynowane przeprowadzenie naboru na różne stanowiska w tym samym czasie oraz długi okres przygotowania do pracy (rok szkoleń i rotacji).

3. Podsumowanie

3.1. Czynniki i warunki wspierające organizacyjne uczenie się

Podczas czytania opisów kolejnych praktyk nasuwa się ogólniejsze pytanie – jakie czynniki wpływają na skuteczność organizacyjnego uczenia się i zarządzania wiedzą. Z opinii respondentów biorących udział w badaniu (praktyków amerykańskiej administracji publicznej oraz z materiałów zebranych podczas wizyty studyjnej [patrz: Aneks] wyłania się kilka motywów.

Czynnikiem wskazywanym przez praktycznie wszystkich respondentów był *leadership* (jako polskie tłumaczenie proponuję: zdolności przywódcze). Ten termin obejmował trzy różne, choć współgrające ze sobą zachowania kierowników wyższego szczebla w badanych organizacjach. Chodziło o:

1. Wyznaczenie wizji, nadanie impulsu do działania, zachętę do działania ze strony kierownictwa, a w przypadku oddolnych inicjatyw, danie zielonego światła.
2. Stworzenie sprzyjających warunków – podkreślenie, że otwartość, inicjatywa i współpraca są doceniane w organizacji.
3. Życzliwe, ciągłe zainteresowanie toczącymi się już inicjatywami. Ten aspekt pojawia się szczególnie w kontekście praktyk polegających na interpretowaniu informacji, danych, podsumowywaniu działań, refleksji (np. przeglądy oparte na danych, refleksja po zakończonym działaniu, spotkania pracownicze). Respondentom nie chodziło o pełne zaangażowanie kierownictwa we wszystkie aspekty procesu, lecz raczej o konsekwentne korzystanie z efektów tych procesów.
   Tak rolę kierownictwa dobrze podsumowuje jeden z rozmówców:

> „Uważam, że główną rolą liderów – kadry kierowniczej, jest nadanie właściwego tonu w organizacji. I to przede wszystkim dotyczy tego jak ludzie się komunikują ale również innych aspektów kultury organizacyjnej. To rozstrzyga, czy organizacja pracuje według kultury winy, czy kultury uczenia się. Czy koncentrujemy się na rozliczaniu i szukaniu winnych, czy też na zrozumieniu na czym polega problem i jak możemy rzeczy poprawić. I ten ton nadają liderzy" (Wywiady MUS).

Innowacje, zmiany, uczenie się nie są procesami jednokierunkowymi – inicjowanymi i podtrzymywanymi wyłącznie dzięki uporowi kierownictwa. Drugim czynnikiem były chęci i oddolne zaangażowanie pracowników (*employee engagement*).

Trzecia kwestia, która ważna dla procesów uczenia się to komunikacja – między kierownictwem szczebla politycznego i administracyjnego, między pracownikami oraz pomiędzy pracownikami a kierownictwem.

> „Liczy się komunikacja interpersonalna, szczególnie na poziomie kadry kierowniczej. Choć jednak nie… jednak ważna jest komunikacja na każdym poziomie. Ważne jest by ludzie komunikowali dobrze i regularnie to, o czym myślą. Jeśli tego nie robią, to jest wielkie prawdopodobieństwo, że będą mieli więcej niepowodzeń" (Wywiady MUS).

Dość ambiwalentnie przedstawia się natomiast kwestia roli kierownictwa politycznego. Z jednej strony pojawiały się przykłady liderów, którzy nadali wizję i kierunek

organizacji. Ta wizja była kontynuowana z zaangażowaniem i przekonaniem jeszcze długo po ich odejściu. Z drugiej strony podkreślano, że nadanie inicjatywom zarządzania wiedzą rangi politycznej może stanowić duże zagrożenie dla ich powodzenia. Ryzyko zerwania ciągłości jest bardzo duże. Pomysł, który osiągnie poziom polityczny danej organizacji (czyli naczelnej kadry zarządczej – *top executives*, mianowanej przez prezydenta, polskim odpowiednikiem byliby tu sekretarze stanu) jest zwykle od razu kontestowany przez kolejne kierownictwo polityczne. Stąd taktyka rekomendowana przez respondentów to: zdobyć przychylność i życzliwe zaangażowanie kierownictwa politycznego ale inicjatywę trzymać na poziomie służby cywilnej[13].

> „Jednym z głównych naszych założeń, na których budujemy nasze inicjatywy usprawnień, to trzymać je na odpowiednio niskim poziomie. Tak, by nie były jednoznacznie kojarzone z którąkolwiek z administracji" [chodzi o administrację prezydencką – stanowiska polityczne – przyp. autora] (Wywiady MUS).

Czwarta kwestia, już sygnalizowana w kontekście zachowań kierownictwa, to konsekwencja w działaniu. Zmiana to proces długotrwały. Żadne z rozwiązań nie jest też w pełni operacyjne i doskonałe od początku. Każdy pomysł wymaga dostosowań. Dlatego tak ważne jest przy każdej inicjatywie stworzenie regularnego mechanizmu informacji zwrotnej. Mimo silnych powiązań uczenia się i zmiany – nie są to procesy równoznaczne. Nie każda zmiana niesie postęp. Nowe praktyki wymagają stopniowego, konsekwentnego poprawiania, tak by były skrojone na miarę i potrzeby danej organizacji.

> „Sumienny, regularny wysiłek ewaluacyjny jest bardzo ważny dla uniknięcia sytuacji, w której ciągle rozpoczynamy od nowa pierwszą, drugą i kolejną inicjatywę bez ulepszania czegokolwiek. I obawiam się, że wiele osób myśli w ten sposób – wystarczy wprowadzić coś nowego, a sytuacja poprawi się. A to jest po prostu takie skakanie od jednego pomysłu do drugiego, bez ulepszania modelu naszego działania; to po prostu inny model, niekoniecznie lepszy" (Wywiady MUS).

Pojawia się tutaj także aspekt zarządzania personelem. Nowa praktyka musi mieć pozytywne znaczenie dla kadry danej organizacji, musi nieść jakąś wartość dodaną, ale musi też być konsekwentnie egzekwowana. Ten mechanizm dobrze opisuje jedna z wypowiedzi odnosząca się do praktyki pomiaru efektów:

> „Nie możesz ludziom tak po prostu powiedzieć 'musicie się zmienić, musicie rzeczy robić inaczej, mierzyć swoje działania'. To nie zadziała dopóty, dopóki nie zapewnisz sposobów regularnej, wymownej informacji zwrotnej.
>
> Zmienianie przyzwyczajeń ludzi zajmuje BARDZO DUŻO CZASU, więc musi być wiele sprzężeń zwrotnych, które wzmacniają Twój przekaz. Ludzie muszą wiedzieć 'ach, jemu wciąż na tym zależy, muszę informować o moich postępach, a więc jestem współodpowiedzialny za zmianę'. Jeśli tylko powiesz ludziom 'idźcie i mierzcie', a nie będziesz ich potem dopytywał 'Co udało wam się pomierzyć? Jak wam idzie? Co musimy zmienić?', to ludzie się wycofają i rozpierzchną" (Wywiady MUS).

Dwa ostatnie czynniki skutecznego organizacyjnego uczenia się, które wyłoniły się z wywiadów, to świadomość misji i celu organizacji oraz jakość danych.

---

[13] Dodajmy, że ten punkt widzenia przedstawiali rozmówcy również spoza administracji publicznej, nie będący urzędnikami agencji federalnych.

Misja i cel są swoistym kompasem porządkującym działania. Ukierunkowuje gromadzenie danych, dyskusję, działania, pomysły na innowacje. Drugi element to same dane – sposoby ich gromadzenia i weryfikacji jakości. Co ciekawe, odbywa te czynniki rzadko były wymieniane wprost przez respondentów. Prawdopodobnie wynika to ze specyfiki administracji amerykańskiej. Urzędnicy traktowali te dwa elementy jako coś oczywistego, zdroworozsądkowego, którego obecność nie podlega dyskusji. Świadczyć może o tym, że zaczynali oni swoje wypowiedzi od przedstawienia celu i misji organizacji. Dobrze ilustruje to też odpowiedź jednej z osób dopytanej o rolę wyartykułowania misji i celów organizacji.

> „Nie dbam, czy nazywają to misją, czy celem, czy wizją. (…) Cokolwiek to jest, musisz wiedzieć, jaki ma być efekt twoich działań, co starasz się osiągnąć" (Wywiady MUS).

Podobnie, jeśli chodzi o zbieranie danych, administracja amerykańska, jak już zaznaczono na wstępie, ma silnie zakodowaną potrzebę gromadzenia ich na potrzeby monitoringu. Jest to w dużej mierze dziedzictwem kulturowym i wpływem zarządzania naukowego. Co warte jednak podkreślenia, większość z badanych przez nas departamentów opierała się na prostych rozwiązaniach informatycznych.

Na zakończenie rozdziału poświęconego zarządzaniu wiedzą i uczeniu się administracji federalnej warto poczynić trzy bardziej ogólne spostrzeżenia.

Dla większości rozmówców terminy „organizacyjne uczenie się" czy „zarządzanie wiedzą" były obce. Tylko dwie z badanych organizacji miały w swoich formalnych dokumentach (strategiach, w strukturze organizacji) użyte *explicite* te sformułowania. Organizacje nie nazywają tych praktyk. Po prostu poszukują informacji zwrotnych, analizują sukcesy i porażki, podchwytują nowe pomysły, próbują innowacji, które miałyby poprawić skuteczność ich pracy, starają się zbierać doświadczenia. Pokazuje to stosunkowo słabe powiązanie rozważań akademickich z bieżącą praktyką organizacji publicznych. Praktycy po prostu działają, starając się zmierzyć, w możliwie najbardziej skuteczny sposób, z wyzwaniami, które stawia przed nimi rzeczywistość. Ich strategie, taktyki, narzędzia są zwykle analizowane i nazywane przez akademików *post factum*. Tak to wygląda na poziomie całych paradygmatów reform administracji (np. *New Public Management* to nazwa nadana w latach dziewięćdziesiątych reformom, które toczyły się od… lat siedemdziesiątych!). Jak się okazało w badaniu, taka prawidłowość ma też miejsce na poziomie praktyk organizacyjnych.

Druga obserwacja wskazuje, że praktyki organizacyjnego uczenia się pojawiały się zwykle w kontekście zarządzania zmianą. Uruchamianie procesu zmiany, budowanie koalicji na rzecz zmiany, a następnie podtrzymanie *momentum* i zapewnienie konsekwencji w praktykowaniu nowego rozwiązania – to wszystko pokazuje dynamikę procesu uczenia się. Praktyczny wniosek, który z tego płynie, jest też taki, że chcąc zarządzać wiedzą i wspierać procesy uczenia się, trzeba być biegłym w „zarządzaniu zmianą". Ten nurt badań i praktyki wprowadza do nowego, często pomijanego tematu – polityki, gry interesów i sztuki budowania kompromisów wokół reformowanych elementów bądź procesów organizacji.

Trzecia obserwacja wiąże się z wyczuwalnym w wywiadach napięciem pomiędzy przytaczanymi przykładami procesów uczenia się a ogólną rozliczalnością. Innowacje są zawsze obarczone ryzykiem, wymagają pewnej dozy eksperymentowania, a co za tym idzie nie dają pewności efektów. Natomiast tradycyjnie rozumiana rozliczalność nie dopuszcza możliwości niepowodzenia. Rezultat ma być dokładnie tym, co założono na początku procesu. Organizacje starają się łagodzić to napięcie, uciekając się do różnych taktyk – zwykle tworzenia projektów pilotażowych, forów, platform, na których pomysły nie są oceniane wyłącznie przez pryzmat relacji cel–produkt. Przykładami tego są praktyki programu sugestii pracowniczych czy konkursu pomysłów. Połączenie uczenia się z rozliczalnością to najważniejsze i największe wyzwanie, przed jakimi stają organizacje publiczne, mierząc się z zarządzaniem wiedzą.

3.2. Wnioski dla polskiej administracji

Patrząc całościowo na omawiane doświadczenia federalnej administracji amerykańskiej, można sformułować trzy główne wnioski dla Polski.

Wniosek pierwszy – organizacja musi mieć jasny cel. Świadomość celu i roli, jaką organizacja ma odegrać wobec innych organizacji, a ostatecznie wobec społeczeństwa jest kluczowa. Misja porządkuje wszystko – pozwala odróżnić działania mniej ważne od działań i zmian kluczowych. Pozwala ocenić pomysły, wyciągnąć wnioski i ukierunkować własne doświadczenia. Jest kluczem porządkującym zarówno refleksję, jak i działanie. Dla nas interesujące było postrzeganie przez administrację amerykańską służebnej roli względem społeczeństwa, bardzo pragmatyczne definiowanie „klientów" i odbiorców usług ministerstwa. Wydaje się, że ta filozofia ma odpowiednik i w polskiej tradycji administracji – to przecież powrót do etosu międzywojennej służby cywilnej odrodzonego państwa polskiego.

Wniosek drugi – zadanie dla światłych liderów – kierownictwa wyższego szczebla urzędniczego. Ich rolą jest nadawać ton, stworzyć przyjazne warunki do wymiany wiedzy i informacji między pracownikami (również do podejmowania inicjatyw i ryzyka – w bezpiecznych granicach), angażować pracowników, a wreszcie dbać o konsekwentność wykorzystania narzędzi uczenia się, które wybrała sobie organizacja.

Wniosek trzeci to konsekwencja w działaniu i regularna refleksja. Organizacyjne uczenie się i zarządzanie wiedzą nie opierają się na spektakularnych reformach i kosztownych bazach danych. To raczej seria małych kroków, dostosowań, modyfikacji. Żadne z narzędzi nie jest dobre w 100%, wymaga skrojenia na miarę danej organizacji – jej potrzeb i specyfiki. Jeśli wprowadzane jest jakieś radykalne rozwiązanie, to organizacja musi założyć sobie odpowiednio długi czas na dostrojenie tego rozwiązania do własnych potrzeb. Przez cały ten czas trzeba podtrzymywać zaangażowanie pracowników. Wydaje się, że to inkrementalne spojrzenie na procesy doskonalenia może być szczególnie wartościowe w polskich ministerstwach, zmęczonych – jak pokazują badania (np. Olejniczak i inni, 2010) permanentnymi, rewolucyjnymi reformami.

Bibliografia

Amenta E., Skocpol T. (2002). „Taking exception: Explaining the distinctiveness of American public policies in the last century", w: F. Castles (red.), *The Comparative History of Public Policy*. Oxford: Polity Press.

Carrison D. (2009). *From the Bureau to the Boardroom: 30 Management Lessons from the FBI*. New York: AMACOM.

Denhardt J.V., Denhardt R.B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe Inc.

Hartry H., Davies E. (2011). *A Guide to Data-Driven Performance Reviews*. Improving Performance Series. Washington D.C.: IBM Center for The Business of Government.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2009). *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Indicators 1996–2008*. World Bank Policy Research Working Paper, nr 4978.

McComas K. (2010). „Town hall meetings", w: S. Priest (red.), *Encyclopedia of Science and Technology Communication*. Thousand Oaks: Sage.

McComas K., Derville T. (2004). „Collaborative decision making", w: R. Heath (red.), *Encyclopedia of Public Relations*. Thousand Oaks: Sage.

Milakovich M.E., Gordon G.J. (2006). *Public Administration in America*. Boston MA: Wadsworth Publishing.

Olejniczak K. (2008). „Wprowadzenie do zagadnień ewaluacji", w: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion (red.), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Ledzion B., Widła-Domaradzki Ł. (2010). *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*. Raporty i Analizy EUROREG. nr 4. Warszawa: EUROREG – Uniwersytet Warszawski; www.euroreg.uw.edu.pl.

Partnership for Public Service (2011). *From Data to Decisions. The Power of Analytics,* Washington D.C.: Partnership for Public Service, IBM Center for The Business of Government.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Shafritz J.M., Hyde A.C. (2011). *Classics of Public Administration*. Boston: Wadsworth Publishing.

Shafritz J.M., Russell E.W., Borick C.P. (2010). *Introducing Public Administration* (wyd. 7). Harlow: Pearson Education

USAID (2006). *After-Action Review. Technical Guidance*. Washington D.C.: USAID.

Źródła internetowe

http://dashboard.ed.gov/about.aspx [dostęp: 03.05.2012]

http://humanresources.about.com/od/quality/a/suggestion_pro_3.htm [dostęp: 03.05.2012].

http://www.fedview.opm.gov.

http://www.performance.gov.

http://www.sos.wa.gov/productivityboard/employee_suggestion.aspx [dostęp: 03.05.2012].

http://www.tableausoftware.com.

http://www.usa.gov.

http://www.uspto.gov/dashboards/patents/main.dashxml [dostęp: 03.05.2012]

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Department of Commerce, US Census Office
- Department of Energy (DOE), Office of Inspector General
- Department of Housing and Urban Development (HUD) – FHEO
- Department of Labor (DOL), Employment and Training Administration/Office of Workforce Investment, Division of National Programs, Tools, and Technical Assistance
- Department of Transportation (DOT), Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration
- Environmental Protection Agency (EPA) – OAP, Climate Protection Partnership Division
- Environmental Protection Agency (EPA), Office of Policy, Evaluation Support Division
- Government Accountability Office (GAO), Strategic Issues
- The Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration, George Washington University
- University of Washington, Evans School of Public Affairs

Seminaria i konferencje

- Międzynarodowa konferencja American Evaluation Association, Anaheim, grudzień 2011
- Seminarium Using Performance Information to Drive Performance Improvement, Association of Government Accountants & Management Concepts, Waszyngton D.C., styczeń 2012
- Cykl seminariów: The Government Performance Coalition, IBM Center for The Business of Government. & George Washington University, Waszyngton D.C: 2011–2012
- Cykl seminariów: Leadership in Complex Organizations, George Washington University, Waszyngton D.C, 2011–2012

Doświadczenia administracji w Szwajcarii

Robert Chrabąszcz

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Szwajcarii w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Uwagi wstępne

Początek Konfederacji Szwajcarskiej sięga 1 sierpnia 1291 r., kiedy to połączyły się trzy kantony: Unterwalden, Uri i Schwyz. Podstawą umowy zjednoczeniowej były względy ekonomiczne i obronne, a zawarty sojusz wojskowy miał na celu zabezpieczenie się przed wrogimi najazdami. Momentem przełomowym dla obecnego kształtu Szwajcarii okazał się Kongres Wiedeński 1815 r. Otrzymała ona wtedy status państwa wieczyście neutralnego, który przejawiał się w nadaniu jej gwarancji bezpieczeństwa przez pięć mocarstw europejskich: Austrię, Prusy, Rosję, Francję i Wielką Brytanię. W ten sposób w Europie powstał niezwykle unikatowy konstrukt społeczno-polityczny – do dziś w oficjalnej nazwie funkcjonuje słowo „konfederacja" – Konfederacja Helwecka (*Confoederatio Helvetica* – CH). Kantony, choć pozostają jednostkami o charakterze państwowym (są suwerenne, funkcjonują w nich konstytucje kantonalne i własne normy ustawowe), nie mają prawa do opuszczenia państwa związkowego[1].

Przez długi czas w Szwajcarii obowiązywała konstytucja uchwalona w 1874 r. Dopiero w referendum z 18 kwietnia 1999 r. Szwajcarzy przyjęli nową ustawę zasadniczą, która weszła w życie 1 stycznia 2000 r. Podobnie jak jej poprzedniczka, formalnie określa ona Szwajcarię jako historycznie uwarunkowaną konfederację, powołaną do życia przez niezależne kraje w celu zwiększenia bezpieczeństwa. Konstytucja stanowi ujednolicony tekst uwzględniający szereg poprawek przyjętych przez Zgromadzenie Federalne po 1874 r. Dokonuje także kodyfikacji wartości demokracji socjalliberalnej, akcentując wiele praw socjalnych oraz wyrażając zainteresowanie jakością środowiska naturalnego. Współczesny szwajcarski system konstytucyjny do pewnego stopnia formalnie reguluje współsprawowanie władzy przez etniczne i językowe grupy społeczne na zasadach proporcjonalności.

---

[1] Państwo szwajcarskie skonstruowane jest niejako „oddolnie". Na szczeblu centralnym znajdują się jedynie najważniejsze ministerstwa, dzięki czemu w danym kantonie działają tylko te urzędy, które wynikają ze specyfiki regionu. Wszelkie propozycje władz są przedstawiane do oceny w drodze referendalnej. Oficjalnymi językami kraju są: niemiecki, francuski, włoski oraz retoromański.

W Szwajcarii funkcjonuje system wielopartyjny. W każdym z kantonów spotyka się inny zestaw partii, a także inne postawy polityczno-programowe w obrębie każdej z nich. Specyfika takiego systemu przejawia się we współdziałaniu i współpracy partii politycznych. Główne siły polityczne nie rywalizują ze sobą w czasie wyborów. Nie ma między nimi zasadniczych różnic politycznych, więc nie istnieje także podział na partie „rządowe" i „opozycyjne". Od 1959 r. najważniejsze spośród nich zawarły umowę określającą tzw. złotą regułę wyboru przedstawicieli do Rady Federacji: „2+2+2+1". Te trzy partie, które uzyskają ponad 20% głosów poparcia, delegują dwóch członków, natomiast czwarta, otrzymawszy ponad 10%, ma prawo do jednego miejsca w rządzie. Reelekcja sprzyja ciągłości i przewidywalności działań najwyższych organów państwowych, zaś kooperacja między partiami pozwala uniknąć częstych zatargów i przetasowań na scenie politycznej. To właśnie konsekwentna współpraca, a nie ciągła rywalizacja o wyborcę i opracowywanie najbardziej atrakcyjnego programu wyborczego, mimo wielu uwag krytycznych, nadal okazuje się dla Szwajcarii skutecznym rozwiązaniem.

1.2. Specyfika ustrojowa w kontekście organizacyjnego uczenia się

Rozwiązania w zakresie funkcjonowania szwajcarskiej administracji publicznej pozwalają na zidentyfikowanie kilku kluczowych czynników mogących oddziaływać na model oraz jakość i efektywność procesów organizacyjnego uczenia się urzędów w tym kraju. Poniżej omówione zostały cechy systemu administracyjnego Szwajcarii wpływające na zarządzanie wiedzą w administracji publicznej:

- konserwatyzm organizacyjny;
- rozproszenie świadczonych usług wśród urzędów szczebla federalnego, kantonalnego i lokalnego;
- zinstytucjonalizowana partycypacja obywatelska jako produkt tradycji demokracji bezpośredniej;
- uwarunkowania implementacji polityk publicznych;
- rola i zakres działania administracji wolontariackiej.

Z przedstawionego w rozdziale 1.1. opisu podstawowych zasad ustrojowych wynikają niezwykle istotne kwestie dla organizacyjnego uczenia się urzędów publicznych. Wymienione powyżej okoliczności powstania i ewolucji państwa szwajcarskiego stanowią szerokie tło instytucjonalne, do którego można odnieść ramy organizacyjnego uczenia się. Już z tego skrótowego, z konieczności, opisu widać, jak bardzo obywatele i organizacje w tym kraju niechętne są zmianom o charakterze reformatorskim, wpływającym na naturę, sposób i funkcje wykonywane przez organy państwowe. Niezmienność rozwiązań ustrojowych, pomimo gwałtownych przemian cywilizacyjnych, gospodarczych i militarnych, które odmieniły oblicze Europy, może prowadzić do konstatacji, że to **konserwatyzm organizacyjny** – pojmowany jako niechęć i nieufność wobec innowacji zarządczych – będzie głównym wyróżnikiem podejścia do instytucjonalnych zmian w procesach organizacyjnego uczenia się administracji. Trend ten wydaje się także odpowiadać większości społeczeństwa.

Struktura szwajcarskiej administracji szczebla federalnego wygląda na tak niezmienną, że niektórzy porównują ją do siedmiu szczytów górskich w kantonie Saint

Gallen (Germann 1996, s. 34). Można ją w tym aspekcie postrzegać jako główny czynnik sposobu podejścia do organizacyjnego uczenia się – konserwatyzm w wymiarze strukturalnym znacząco determinuje tryb i efekty zarządzania wiedzą w urzędach. Liczba ministerstw pozostaje taka sama od czasu przyjęcia konstytucji w 1848 r. Szwajcaria nie doświadczyła żadnej restrukturyzacji, podziału lub utworzenia nowych urzędów ministerialnych, co jest typowe dla innych państw demokratycznych. Kilkakrotnie dokonywano prób zmiany tego stanu rzeczy, w tym podczas referendów w 1900 i 1942 r. Były to jednak działania bezowocne. Opór wobec zmian instytucjonalnych nie jest jednak absolutny, jako że reorganizacja często następowała poprzez zmiany przyporządkowania departamentów do poszczególnych ministerstw[2].

Z konstytucyjnego punktu widzenia, administracja centralna składa się zatem z Kancelarii Federalnej i siedmiu ministerstw: Spraw Zagranicznych (MSZ); Spraw Wewnętrznych (MSW); Sprawiedliwości i Policji (MSiP); Obrony, Obrony Cywilnej i Sportu (MOOCiS); Finansów (MF); Spraw Gospodarczych (MSG); Środowiska, Transportu, Energii i Komunikacji (MSTEiK). W strukturze każdego ministerstwa znajduje się Sekretariat Generalny, departamenty i odpowiednie jednostki podległe[3].

Centralna administracja nie jest mechanizmem jednolitym. System urzędów w Szwajcarii ma często charakter zdecentralizowany. Składa się z komisji dysponujących kompetencjami decyzyjnymi, wyspecjalizowanych organów niezależnych, takich jak Federalny Komisarz ds. Ochrony Danych Osobowych, Agencja Produktów Terapeutycznych, Urząd Prokuratora Generalnego, a także licznych jednostek autonomicznych.

Z powodu specyfiki federalnego procesu sprawowania władzy **w ramach administracji publicznej znajdują się także administracje szczebla kantonalnego oraz rozproszone usługi świadczone na poziomie federalnym,** np. zarządzanie polityką celną. Te konfiguracje, wynikające w dużej mierze z konfederacyjnego charakteru XIX-wiecznych rozwiązań konstytucyjnych, nadal odgrywają dużą rolę w funkcjonowaniu urzędów i pozostawiają piętno na podejściu do organizacyjnego uczenia się urzędów centralnych. W dużym stopniu urzędy te działają poprzez indywidualne kontakty z klientem, obywatelem i w takim sensie buduje to ich specyficzne potrzeby w zakresie organizacyjnego uczenia się.

[2] Struktura i liczba departamentów w ramach ministerstwa nie wydają się rezultatem planowania lub racjonalnej oceny zdolności administracyjnych albo konkretnych polityk publicznych – można ją określić jako dość przypadkową, wdrażaną w trybie *ad hoc*. Jeśli porównamy liczbę zatrudnionych w siedmiu ministerstwach w ciągu ostatniej dekady, to w Ministerstwach Finansów, Sprawiedliwości, Spraw Zagranicznych i Środowiska wzrosła ona znacząco nawet o niemal połowę (MF) lub o kilka punktów procentowych, podczas gdy największy spadek zaobserwowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (ponad trzykrotny). Stały poziom zatrudnienia utrzymany jest w Ministerstwie Obrony, Obrony Cywilnej i Sportu.

[3] Oprócz opisu strukturalnych nierówności pomiędzy ministerstwami i obszarami regulowanymi przez władze federalne, należy bliżej przyjrzeć się zdolnościom zarządzania poszczególnych ministerstw. Ograniczenie skali kompetencji zwierzchnich danego ministerstwa, jeśli chodzi o liczbę podległych departamentów, wydaje się warunkiem koniecznym skutecznego zarządzania (Urwick, Gulick 1937). W gruncie rzeczy liczba departamentów podległych danemu ministerstwu pozostaje nadal na zbyt wysokim poziomie, pomimo rekomendacji komisji Hubera z 1971 r., zalecających ich ograniczenia do 5–7 jednostek. Większość ministerstw, do chwili obecnej, składa się z większej liczby departamentów, która wzrosła szczególnie w latach osiemdziesiątych.

Dla organizacji administracji publicznej kooperacyjny rząd i współdzielona odpowiedzialność oznaczają, że dwie lub więcej jednostek administracji odpowiada za jedno zadanie lub grupę zadań[4]. Czynią to jednak w bardzo nieskoordynowany sposób wykraczający poza granice organizacyjne poszczególnych ministerstw. Zmusza to do traktowania z dużą ostrożnością danych dotyczących realizacji konkretnych polityk publicznych pochodzących z oficjalnych źródeł. Podobne przykłady niespójnych, słabo koordynowanych polityk publicznych można znaleźć zarówno na kantonalnym, jak i gminnym szczeblu demokracji szwajcarskiej.

Kolejnym czynnikiem oddziałującym na organizacyjne uczenie się jest, istniejąca od zarania państwa szwajcarskiego, zasada **demokracji bezpośredniej**. Szwajcaria wykształciła specyficzny system polityczny, w którym dzięki instytucjom demokracji bezpośredniej społeczeństwo bierze aktywny udział w prowadzonej przez państwo polityce. Konstytucja i normy zwyczajowe umożliwiają każdej grupie społecznej posiadanie przedstawicielstwa na każdym szczeblu władzy. Dzięki funkcjonowaniu instytucji demokracji bezpośredniej opozycję dla władzy stanowi społeczeństwo, a przejawia się ona w istnieniu dwóch instytucji: referendum oraz inicjatywy ludowej**.**

Instytucja demokracji bezpośredniej jest bardzo silnie zakorzenia w świadomości zarówno urzędników, jak i zwykłego obywatela. Powoduje to, że procesy uczenia się administracji każdego szczebla, w tym administracji centralnej, nie koncentrują się na poprawie wewnętrznej sprawności urzędu, lecz na tym, jak najwłaściwiej spełnia on wolę i oczekiwania obywateli. Biorąc pod uwagę stosunkowo konserwatywne nastawienie Szwajcarów do reform sektora publicznego, długotrwałą procedurę akceptacji wprowadzania zmian, organizacyjne uczenie się polega na jak najlepszym służeniu obywatelom i nakierowane jest na zewnętrzne działania urzędu. Ma to wiele wad i zalet, jednak na pewno w sporym stopniu przyczynia się do sztywności lub jedynie niewielkich reorganizacji funkcji i zakresu kompetencji poszczególnych jednostek centralnych.

Wśród form **zinstytucjonalizowanej partycypacji** do katalogu czynników wpływających na organizacyjne uczenie się, skierowane bardziej na zewnątrz urzędu, a nie do jego struktur, można dołączyć inicjatywę obywatelską wprowadzania zmian w konstytucji. Władzom nie przysługuje możliwość takiej inicjatywy, mogą one jedynie wysunąć kontrpropozycję. O innych przejawach zinstytucjonalizowanej partycypacji świadczy to, że Szwajcarska Rada Federalna nie może wprowadzić w życie ustawy bez zgody obywateli, i to, że kompetencje, które nie są ściśle określone dla władz federalnych, przysługują władzom kantonalnym.

Uwarunkowania implementacyjne polityk publicznych realizowanych przez państwo, w tym szczególnie proces legislacyjny bardzo mocno wpływają na organiza-

[4] Na poziomie centralnym prawidłowość tę dobrze eksponuje badanie Vattera (Vatter i in. 2000), zlecone przez Departament Spraw Wewnętrznych. Miało ono opisać różne działania administracji szwajcarskiej na rzecz promocji pokoju światowego, a zarazem prowadzić do wzmocnienia spójności szwajcarskiej polityki na rzecz pokoju. Przeprowadzono je, analizując 43 zadania wykonywane w czterech ministerstwach. Wykazano, że prawie wszystkie zadania mają służyć osiągnięciu tych samych sześciu celów głównych, a na rzecz ich realizacji ministerstwa korzystają z identycznych lub podobnych instrumentów.

cyjne uczenie się szwajcarskiej administracji publicznej. Proces legislacyjny jest wyjątkowo rozbudowany i powolny. Projekty ustaw przedstawiane są na obradach parlamentu po szerokim procesie konsultacyjnym obejmującym wszystkie grupy, których dane ustawodawstwo może dotyczyć. Sam proces ustawodawczy także jest wyjątkowo powolny i często skutkuje radykalnymi zmianami wprowadzonymi do oryginalnego brzmienia projektu ustawy.

Jeśli chodzi o funkcję implementacji decyzji politycznych, można dostrzec dużą liczbę odgrywających ważną rolę instytucji quasi-państwowych. Rozmaite organizacje prywatne, mieszane instytucje państwowo-prywatne w rodzaju korporacji i stowarzyszeń o hybrydowym statusie, stanowią inną, niewidoczną stronę wierzchołka góry lodowej.

Ostatecznie, przyjęta przez parlament ustawa może stać się przedmiotem referendum – co w praktyce dotyczy każdego ważniejszego aktu prawnego. Referendum, pomimo wysiłków organów legislacyjnych na rzecz zapewnienia jak najszerszego konsensusu, często prowadzi do odrzucenia ustawy przez obywateli. W takich okolicznościach rząd zwykle ponawia próbę przyjęcia projektu w następnych latach. Z jednej strony powoduje to małą elastyczność systemu prawnego, z drugiej jednak, w przypadku przyjęcia proponowanego rozwiązania, jest ono na tyle kompromisowe, że proces wdrażania nie napotyka na zbyt wiele oporów. Stawia to szwajcarską administrację publiczną w dość wygodnej sytuacji i nie jest czynnikiem służącym wprowadzaniu zmian poprawiających efektywność funkcjonowania i organizacyjnego uczenia się, jako że otrzymuje ona produkt, co do którego istnieje szeroki konsensus społeczny. Tym samymi brakuje jej motywacji oraz woli do aktywnego angażowania się w jego przygotowanie lub modyfikację.

Olbrzymią sieć zinstytucjonalizowanych komisji pozaparlamentarnych reprezentuje **administracja wolontariacka** Federacji Szwajcarskiej – *Milizverwaltung* (Germann 1981). Członkowie tych organizacji uczestniczą w nich, nie otrzymując wynagrodzenia za swoją pracę w takiej wysokości jak pełnoetatowi pracownicy administracji publicznej. Jednak te właśnie struktury wolontariackie często przejmują tradycyjne zadania biurokratyczne, a obecnie nie istnieje ministerstwo, które nie korzystałoby z usług tego typu instytucji.

Administracja wolontariacka stanowi ostatni czynnik wpływający na jakość i skuteczność efektywnego uczenia się administracji szwajcarskiej. Rada Federalna oraz ministerstwa mogą włączać w proces decyzyjny organizacje lub osoby znajdujące się w otoczeniu administracji centralnej, np. poprzez tworzenie tzw. komisji pozaparlamentarnych. Przejmują one określone kompetencje, czasowo lub na stałe, przynależne rządowi, ministerstwu lub departamentowi. Ich funkcja polega na formułowaniu rekomendacji i przygotowaniu projektów aktów prawnych. Instytucje te są zatem miejscem spotkań, wymiany opinii i negocjacji między aktorami prywatnymi i publicznymi, pomiędzy państwem i kantonami, i wreszcie między naukowcami a decydentami polityczno-administracyjnymi. Skład tego typu komisji eksperckich winien być reprezentatywny dla całej ludności oraz dla grup interesu, których dotyczy dany obszar.

Wiele studiów na temat procesu podejmowania decyzji w Szwajcarii (Linder 2010) ukazało rosnące znaczenie administracji quasi-państwowej, np. stowarzyszeń zawo-

dowych w edukacji i związków producentów w obszarze polityki rolnej. Podsumowując, niezwykle istotna „strefa pośrednictwa" (Germann 1987) stale się rozszerza, zawłaszczając niejako przestrzeń pomiędzy administracją publiczną i sektorem prywatnym. Różnorodne instytucje działające w tej strefie, świadczące usługi na rzecz ogółu zarówno na etapie przed-, jak i poustawodawczym, konstytuują złożony system, co do którego wiedza jest fragmentaryczna. Wiele problemów dotyczących reprezentatywności składu administracji wolontariackiej, skuteczności działań oraz roli łącznika między różnymi interesami a procesem podejmowania decyzji pozostają w dużej mierze nierozstrzygnięte. Nawet nowa konstytucja, w której starano się kompleksowo uporządkować te kwestie, nie spowodowała oczekiwanej poprawy sytuacji. Stąd też niejasne jest to, jakie mechanizmy organizacyjnego uczenia się skutecznie poprawią działania szwajcarskiej administracji wolontariackiej.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Wśród instrumentów organizacyjnego uczenia, które zaobserwowano w funkcjonowaniu szwajcarskiej administracji publicznej, za najciekawsze i warte omówienia uznano: zarządzanie projektami metodą HERMES, uproszczenie procedur administracyjnych SimpA, konstrukcję dokumentu strategicznego o rozwoju e-administracji oraz wykorzystanie mechanizmu *smart-voting*, jako narzędzia poprawiającego poziom partycypacji. Przedstawione rozwiązania wywodzą się z obszaru wdrażania nowych technologii, w szczególności poprzez usługi *e-government*, co powoduje ich horyzontalny charakter oraz wyspecjalizowaną użyteczność. Autor zdaje sobie sprawę z tych technokratycznych ograniczeń proponowanych rozwiązań służących poprawie organizacyjnego uczenia się. Wybór podyktowany jednak został chęcią ukazania tego, co – z perspektywy szwajcarskiej – determinuje lepszą jakość pracy urzędnika oraz organizacji publicznej.

2.1. System zarządzania projektami – metoda HERMES

Stworzona na potrzeby zarządzania projektami publicznymi metoda HERMES funkcjonuje w Szwajcarii od połowy lat siedemdziesiątych, przechodząc gruntowne zmiany w połowie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Początkowo stosowana była wyłącznie w zarządzaniu projektami w obszarze technologii komunikacyjnych i informacyjnych. W tego typu projektach realizowanych przez jednostki administracji publicznej metoda HERMES jest obowiązkowa. Szeroko, choć nie jest to obligatoryjne, stosują ją dla swoich celów organizacje sektora prywatnego. Dokonuje się także ewolucyjny proces rozszerzenia metody HERMES na pozostałe obszary zarządzania projektami finansowanymi ze źródeł publicznych, co wydaje się istotne dla polskich beneficjentów korzystających ze środków tzw. Funduszu Szwajcarskiego. Metodę traktuje się jako zestaw wytycznych dla liderów projektu lub osób uczestniczących w zarządzaniu projektem. Projekty wdrażane za jej pomocą realizują jednostki administracyjne wszystkich szczebli terytorialnej organizacji państwa. HERMES proponuje zestaw procedur zorientowanych na rezultaty i cele. Zwraca przy tym uwagę

na interesy zarówno zlecających, jak i wykonujących projekt, kreując tym samym warunki sprzyjające udanej koordynacji wszystkich interesariuszy przedsięwzięcia. Za pomocą metody dokonywana jest strukturyzacja wykonania projektu poprzez wyspecyfikowanie jego rezultatów i faz, z których wynikają działania i przypisana im odpowiedzialność. Stosowanie metody zwiększa transparentność przedsięwzięcia – ułatwia monitorowanie postępów oraz, jeśli zajdzie taka potrzeba, jego szybką i skuteczną modyfikację. HERMES dokonuje typologii oraz kategoryzacji realizowanych projektów. Dzielą się one ze względu na typ rezultatu, rezultaty śródokresowe, procedury generujące owe rezultaty, a także ze względu na rodzaj beneficjentów. Kategoryzacja projektów umożliwia dopasowania jego skali do istotności celów, przypisując im kategorię A, B lub C, odpowiednio ze względu na ważność przedsięwzięcia, jego rozmiar i ryzyko wdrożenia (Schweiz. Informatikstrategieorgan Bund 2004).

Tabela 1. Fazowy model projektu wg HERMES

Etap	Kluczowy rezultat etapu
Inicjalizacja	Określenie, zdefiniowanie problemu-punktu wyjścia
Preanaliza	Dyskusja nad wszystkimi możliwymi opcjami rozwiązania problemu
Koncepcja	Konstrukcja celu, całościowe opisanie założeń jego osiągnięcia uwzględniające rezultaty pośrednie i produkty
Wdrożenie	Wykonanie działań niezbędnych do otrzymania produktu i jego wykorzystania
Upowszechnienie	Udostępnienie rezultatów i produktów projektu szerszemu gronu użytkowników
Finalizacja	Udokumentowanie przebiegu realizacji projektu

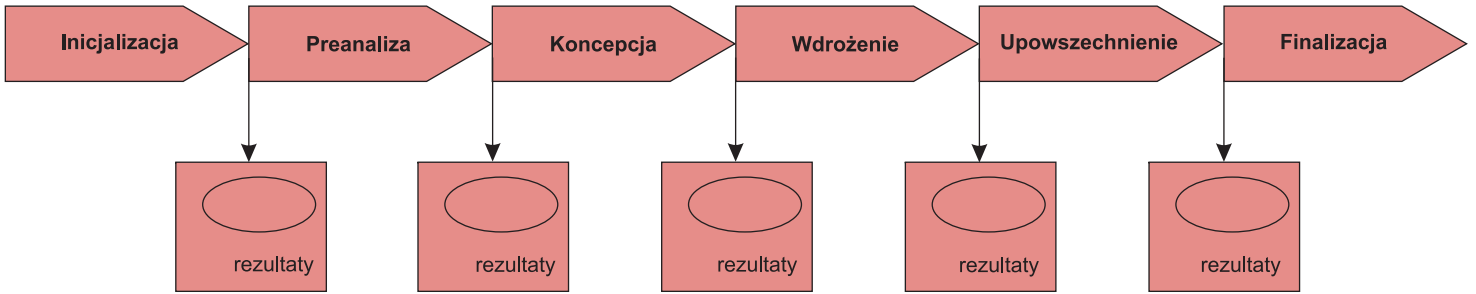
Źródło: Schweiz. Informatikstrategieorgan Bund 2004, s. 11.

W celu określenia stopnia synchronizacji aktualnego stanu realizacji projektu z planowanym procesem osiągania celu przedsięwzięcia skonstruowano fazowy model podejmowania decyzji. Odzwierciedla on pomiar efektywności poszczególnych faz i umożliwia ich krytyczną ewaluację (ryc. 1).

Zarządzanie jakością projektu gwarantuje, że oczekiwane rezultaty są zgodne z wymaganym poziomem jakości. HERMES dokonuje w tym obszarze zapożyczenia z koncepcji *Total Quality Management*, wyróżniając fazy planowania jakości, monitorowania jakości i zapewnienia jakości osiągniętych rezultatów. Zapewnienie jakości (*Quality Assurance*) polega na upewnieniu się, że wszystkie działania audytowe i testy są zaplanowane, przygotowane oraz efektywnie przeprowadzone. Mają one na celu weryfikację jakości produktów lub rezultatów projektu, natomiast audyt służy nadzorowi i utrzymaniu jakości procesów projektu w celu osiągnięcia planowanej jakości produktu lub rezultatu.

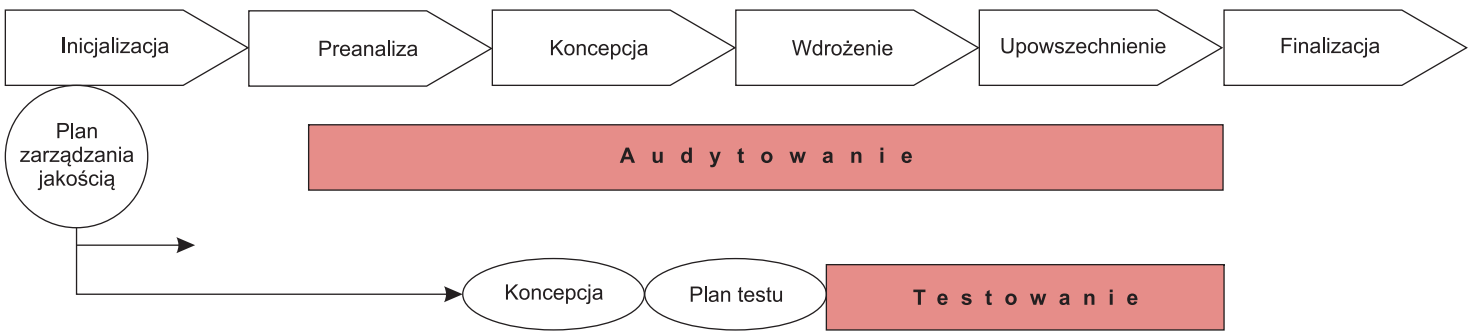
Zarządzanie ryzykiem obejmuje następujące komponenty:

- rozpoznanie ryzyka;
- analiza ryzyka (przyczyny, skutki);



Rycina 1. Punkty fazowego podejmowania decyzji

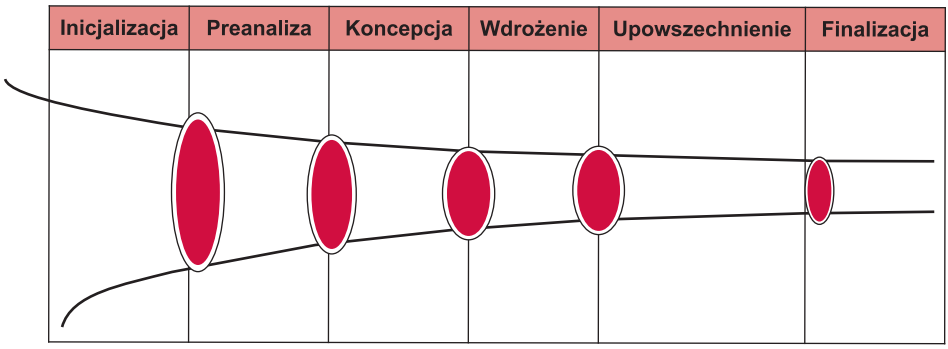
Źródło: Schweiz. Informatikstrategieorgan Bund 2004, s. 11.



Rycina 2. Zarządzanie jakością w projektach HERMES

Źródło: Schweiz. Informatikstrategieorgan Bund 2004, s. 29.

- wycena ryzyka, w odniesieniu do jego efektów;
- zmniejszenie lub, jeśli to możliwe, eliminacja ryzyka;
- określenie prawdopodobieństwa ryzyka ubocznego;
- nadzór nad ryzykiem ubocznym.
- zapewnienie rezerwy na wypadek zaistnienia ryzyka ubocznego.



Rycina 3. Zarządzanie ryzykiem w modelu HERMES

Źródło: www.hermes.admin.ch [dostęp: 04.10.2012]

Jak można zauważyć na rycinie 3, na koniec każdej fazy projektu należy przeprowadzić ocenę ryzyka, we wszystkich jego aspektach. Prawidłowe zarządzanie ryzykiem powinno prowadzić do jego systematycznego zmniejszania wraz z ukończeniem kolejnej fazy projektu.

Metoda zarządzania projektami HERMES stanowi interesujący przykład ujednoliconego podejścia do realizacji projektów publicznych. Wychodząc od branży wysokich technologii, Szwajcarzy przełożyli obowiązujące w tym obszarze standardy na programowanie, implementację i upowszechnianie wszystkich projektów finansowanych ze źródeł publicznych. Takie ujednolicenie projektowego działania całej administracji publicznej stanowi mocną stronę praktyki. Jest to istotna zmiana jakościowa, mocno akcentowana przez urzędników publicznych. Wydaje się, że jest to przedsięwzięcie interesujące, nawet jeżeli nie w aspekcie treści i założeń metody, to w wymiarze zwiększenia efektywności i zmniejszenia kosztów projektowego podejścia do realizacji zadań administracji.

Z drugiej strony należy podkreślić, że proces aplikacji metody HERMES nadal nie został w pełni wdrożony we wszystkich przedsięwzięciach o charakterze projektowym, co determinuje jego naturę wywodzącą się z realizacji zadań IT. W krajach o bardziej rozproszonym systemie zarządzania projektami istnieją już wypracowane od wielu lat procedury przygotowania i wdrażania projektów, sprawdzone w poszczególnych urzędach lub nawet w ich poszczególnych jednostkach organizacyjnych. Może zatem nie istnieć potrzeba centralizowania procedur i procesów i kreowania praktyki-instytucji, która, przynajmniej początkowo, jest w stanie w dużym stopniu zdezintegrować wypracowany model opracowywania i realizacji projektów.

Próbą implementacji metody HERMES byłoby ewolucyjne, testowe wprowadzenie tego systemu na poziomie jednego ministerstwa i, na podstawie przeprowadzonego eksperymentu, próba jego upowszechnienia w innych jednostkach administracji centralnej.

2.2. Modelowanie procedur administracyjnych – SimpA

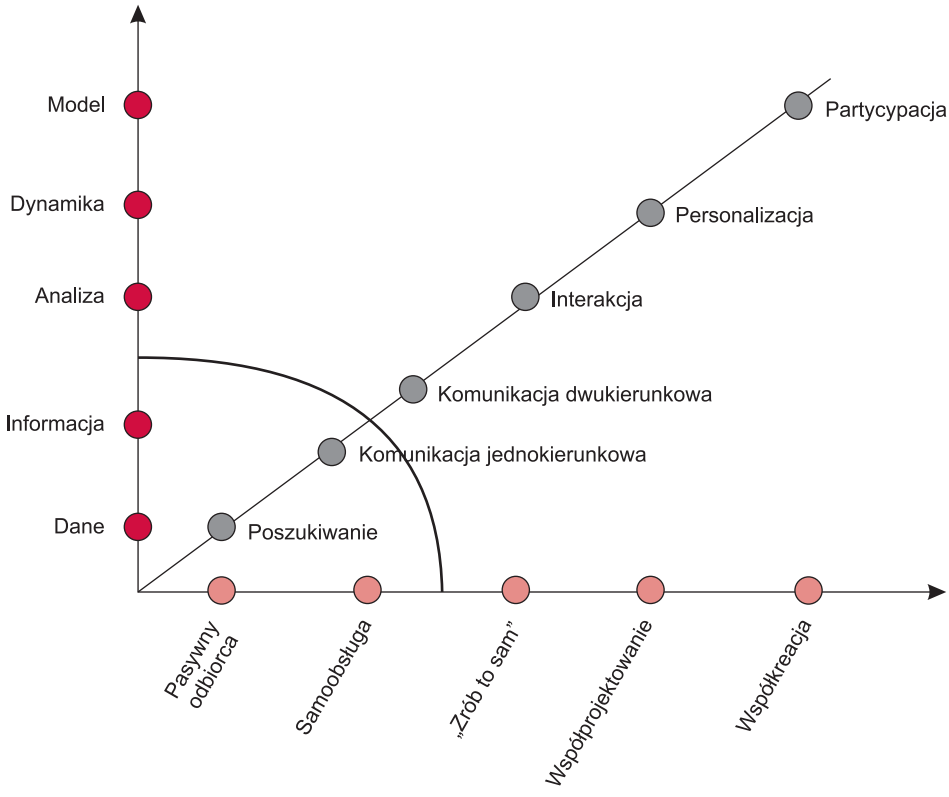
SimpA to praktyczny przejaw wykorzystania modelowania usług *e-government*. Narzędzie SimpA stanowi element programu legislacyjnego kantonu Vaud – cel ogólny programu to uproszczenie zadań administracji, a jego cele szczegółowe to wdrożenie odpowiedniej strategii systemowej oraz rozwój *e-government* poprzez wykorzystanie otwartych standardów i oprogramowania *open-source* (Glassey, Picheraux 2011).

Modelowanie procedur administracyjnych, w aspekcie implementacji *e-government*, stosowane jest od kilku lat w niektórych instytucjach publicznych. Stanowi ono metodę samooceny stopnia partycypacyjności, na jakim znajduje się dana jednostka organizacyjna, w obszarze wspominanych usług. Narzędzie zorientowane jest przede wszystkim na relacje z otoczeniem, czyli z obywatelami. Odnosi się jednak także do instytucjonalnego wymiaru współpracy administracji z innymi organizacjami prywatnymi, publicznymi i pozarządowymi. Na rzecz stosowania modelu przemawia teza, że o ile wszystkim znany jest strategiczny aspekt projektowania usług świadczonych przez instytucje publiczne, o tyle niewiele jest instrumentów definiujących zarówno wizję, jak i metodologię ich implementacji poprzez transfer aktywności i kompetencji na rzecz większej interaktywności obywatelskiej. W tym celu utworzono matrycę takiego transferu. Umożliwia ona nie tylko monitoring procesu i mierzenie stopnia dostępności usług publicznych – a zatem ich *benchmarking* – lecz również jest narzędziem zarządzania strategicznego poprawiającego przyszłe relacje użytkowników usług (obywateli, instytucji biznesowych, innych organizacji publicznych i pozarządowych). Reprezentuje tym samym przesunięcie paradygmatu świadczenia usług *e-governmentowych*.

Rycina 4 odzwierciedla innowacyjne podejście do klasycznej koncepcji *e-government*, poprzez wyraźne zdefiniowanie działań transferowanych w kierunku użytkownika wraz z kompetencjami, które temu procesowi towarzyszą. Wprowadzono kolejny wymiar – poziom partycypacji.

Na osi poziomej ukazany został transfer działań o następujących poziomach:

- bierny odbiorca – użytkownik ma jedynie dostęp do ustrukturyzowanej informacji, do której dociera poprzez odpowiednią wyszukiwarkę lub algorytm;
- samoobsługa jednokierunkowa – użytkownik może dokonać wyboru interesujących go dokumentów i samodzielnie je pobrać;
- samoobsługa dwukierunkowa – użytkownik może wymieniać korespondencję e-mail lub konkretne dokumenty z urzędnikiem;
- „zrób to sam" – klient może uczestniczyć w całej procedurze, w tym w ewentualnej odpłatności za usługę;
- współprojektowanie – zarówno klient urzędu, jak i administracja może personalizować usługi (np. formularze podatkowe);



Rycina 4. Matryca transformacji usług *e-government*

Źródło: Comtesse, Pauletto 2009.

- współtworzenie – użytkownik może w pełni uczestniczyć w życiu politycznym kraju i regionu (w inicjatywie obywatelskiej, referendum, forum itp.).

Oś pionowa przedstawia kompetencje transferowane w kierunku użytkownika usług on-line:

- dane – na tym poziomie mamy do czynienia jedynie z „surowymi" danymi lub pomiarami, w rodzaju produktów tworzonych przez urzędy statystyczne;
- informacja – dane ukazane są w odpowiednim kontekście, nabierając znaczenia, które interesuje użytkownika;
- analiza – można ekstrapolować pewne teorie na podstawie uzyskanych informacji, co pozwala na lepsze zrozumienie danego zjawiska;
- dynamika – wprowadzony zostaje wymiar czasu;
- model – na podstawie teorii ekstrapolowanych z dostępnych informacji można tworzyć prognozy oraz testować i symulować określone scenariusze, w celu przewidywania efektów zmian i dyskusji o przyszłych zmianach.

Sześć poziomów, pojawiających się w tym modelu usług *e-government* można zdefiniować w sposób następujący:

1. Poszukiwanie – użytkownik wyszukuje informacje w Internecie. Tradycyjnie jest to etap początkowy na drodze do wprowadzenia usług on-line. Wraz z rozwojem wyszukiwarek radykalnie zmienia się sposób, w jaki zdobywamy informacje. Informacja dostępna w formie menu na stronie urzędu zastępowana jest poprzez szybki dostęp bezpośredni dzięki mechanizmom wyszukiwarki.
2. Komunikacja jednostronna – użytkownik potrafi pobierać dokumenty. Nawet jeśli etap ten wydaje się bardzo podstawowy, jest on najistotniejszy dla osoby elektronicznie zarządzającej dokumentami. Zarządzanie treścią i dokumentami to oś działalności tego typu.
3. Komunikacja dwustronna – użytkownik pobiera dokumenty i wysyła je elektronicznie. Jest to kluczowa faza dla wnioskowania o sukcesie bądź porażce inicjatyw *e-government*. W chwili obecnej nadal nie objęła swym oddziaływaniem wszystkich poziomów administracji, szczególnie w sytuacji nieustrukturyzowanego popytu.
4. Interakcja – użytkownik jest w stanie doprowadzić do końca cały proces świadczenia usługi, w tym ewentualnego dokonania płatności. Etap ten jest krytyczny dla trwałości systemu, ponieważ pozwala zaoszczędzić czas i zasoby, zarówno po stronie klienta, jak i administracji.
5. Personalizacja – dokumenty są wstępnie wypełnione i przygotowane na potrzeby konkretnego klienta. Proces komunikacji z urzędem jest całkowicie bezpieczny i spersonalizowany. Pozwala to użytkownikowi na zgromadzenie wszystkich interesujących go dokumentów urzędowych w jednym miejscu wirtualnej przestrzeni, dostępnej w dowolnym czasie. Przejrzystość odbywających się procesów będzie czynnikiem kluczowym gwarantującym rozliczalność systemu.
6. Partycypacja – poziom ten odpowiada zjawisku określanemu mianem Wiki-demokracji, w którym obywatele, biznes i organizacji społeczne samodzielnie są w stanie zainicjować zmiany. Inicjatywy tego typu (np. projekt *Show Us A Better Way* w Wielkiej Brytanii) służą pozyskaniu opinii o działalności administracji i wskazania obszarów niezbędnych dla przeprowadzenia reform. W Szwajcarii można w ten sposób proponować projekty ustaw, z użyciem mechanizmów Wiki-demokracji. Obszar partycypacji jest oczywiście niezwykle szeroki: fora, blogi, sieci społeczne to jedynie kilka najbardziej oczywistych przykładów kreowania nowych usług, jednak duża większość nadal pozostaje swoistą *terra incognita*, stopniowo odkrywaną dzięki mechanizmom Wiki-demokracji.

Matryca transformacji usług wykracza poza klasyczny dla *e-government* model usług świadczonych on-line. Pozwala ona na sformułowanie strategii, a nie wyłącznie na *benchmarking* urzędu; pozwala też na precyzyjniejsze zdefiniowanie priorytetów i wyjaśnienie charakteru ewolucji usług *e-government*. Klienci stają się tym samym aktywnymi interesariuszami projektu, a nie jedynie jego końcowymi użytkownikami. Przemiana z końcowego użytkownika w partycypacyjnego partnera, niezmuszanego do przyjęcia narzuconych rozwiązań, zmienia charakter relacji urząd – świat zewnętrzny, w kierunku podmiotowego traktowania wszystkich aktorów składających się na otoczenie administracji.

Realizację programu SimpA rozpoczęto w marcu 2010 r., a jego dotychczasowymi osiągnięciami jest 180 propozycji uproszczeń zebranych w tzw. pudełkach pomysłów (*idea boxes*), ponad 50 propozycji wypracowanych przez wewnętrzną grupę roboczą oraz utworzenie trzech grup konsultacyjnych z partnerami zewnętrznymi – biznesem, obywatelami oraz gminami. Podstawowe cele w obszarze podatków, zasobów ludzkich, bezpieczeństwa, zdrowia, edukacji i kultury zostały zanalizowane w perspektywie wspólnych potrzeb i oczekiwań związanych z technologiami informacyjnymi. Zidentyfikowano listę niezbędnych narzędzi: pojedynczy punkt wejścia, zarządzanie dostępem, zarządzanie treścią, płatności elektroniczne, wielokanałowe upowszechnienie treści elektronicznych oraz zamówienia publiczne. Analizę przeprowadzono w dwóch wymiarach; strony podażowej (jakie typy usług świadczone są poprzez dany kanał oraz strony użytkownika (czy usługi te są wykorzystywane, czy przyczyniają się zdaniem użytkowników do uproszczenia procedur administracyjnych). Analizę przeprowadzono dla każdego etapu świadczenia usługi: (1) urząd publikuje informacje w Internecie i udostępnia formularze do pobrania, (2) użytkownik może rozpocząć procedurę administracyjną on-line, (3) użytkownik może sfinalizować daną procedurę i ewentualnie dokonać płatności on-line, (4) skargi i odwołania są zarządzane on-line.

O mocnej stronie praktyki decydować może podjęcie na większą skalę próby zmapowania działań urzędu pod kątem większego otwarcia na klienta, poprzez identyfikację obszarów, w których możliwe jest większe wykorzystanie wiedzy i umiejętności płynących z zewnątrz. Zaangażowanie klienta w działania wykonywane przez urząd, od traktowania go w charakterze petenta do pełnej partycypacji w postępowaniu urzędniczym, stanowić może ważny element intensywniejszego przenikania się sfer obywatelskiej i administracyjnej. Co za tym idzie, może przyczynić się do większego upodmiotowienia obywatela i jego wyraźniejszego uczestnictwa w działalności urzędów państwowych – nastąpi proces internalizacji postępowania administracyjnego, kojarzonego do tej pory z bezosobowym źródłem lub niedostępnym przedstawicielem machiny państwowej. Jest to zamierzenie ambitne, jednak jego etapowość i stopniowe odkrywanie możliwości współdecydowania stanowią jeden z najważniejszych wymiarów procesu partycypacji, postrzeganej obecnie jako konieczny element funkcjonowania współczesnego państwa.

Słabością praktyki jest jej nadal spora niedojrzałość i początkowy etap zaawansowania. Mapowanie-identyfikacja obszarów zmian instytucjonalnych relacji klient–urząd, pozostaje wciąż bardziej narzędziem diagnostycznym, a nawet rodzajem ćwiczenia intelektualnego. O tym, jak można wykorzystać ową diagnozę, mówić jest jeszcze za wcześnie i powielenie tej praktyki w formie kompletnej wymagać będzie szerokiej akcji konsultacyjnej ze wszystkimi zewnętrznymi interesariuszami urzędu. Wiązałoby się to także z koniecznością dokonania wielu zmian w przepisach regulujących funkcjonowanie zarówno konkretnego urzędu, jak i całego systemu administracji publicznej. Niemniej, jako pierwszy konieczny krok, może uzmysłowić

decydentom konieczność kontynuacji rozszerzenia zakresu partycypacji społecznej w obszarze kontaktu klienta z organizacjami działającymi w imieniu państwa.

2.3. Szwajcarska strategia rozwoju *e-government*

Przyjęty w 2007 r. dokument „Strategia rozwoju *e-government*" jest podstawą poprawy jakości działań administracyjnych wykorzystujących rozwiązania technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Problematyka *e-government* uznana jest za element spajający wiele obszarów funkcjonowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Tym samym, najważniejszą rolą *e-government* ma być ułatwienie interakcji między obywatelami a administracją publiczną w takich obszarach, jak edukacja, badania naukowe, zdrowie i międzynarodowa konkurencyjność państwa (*Switzerland's eGovernment Strategy* 2007; *Catalogue of Priritisised Projects* 2011). Strategia została wypracowana we współpracy rządu federalnego i kantonów. Taka kooperacja ma ułatwić efekty synergiczne strategii i zwiększyć jej skuteczność. Fundamentalnym założeniem jest to, że skuteczna, transparentna i, co najważniejsze, przyjazna dla użytkownika administracja wszystkich szczebli ma centralne znaczenie dla społeczeństwa opartego na wiedzy, istniejącego w zglobalizowanej gospodarce, oraz dla utrzymania lub poprawy standardu życia.

Strategię społeczeństwa informacyjnego cechuje wyjątkowa lakoniczność. Jeśli chodzi o zapisy celów ogólnych, są to raczej generalizacje i zasady, którym nie towarzyszy operacjonalizacja. Można zatem potraktować ją jako zbiór celów i reguł mówiących o tym, jak należy je operacjonalizować. Dokument operacjonalizujący merytorycznie cele strategii jest osobnym załącznikiem, który można w sposób bardzo elastyczny dopasowywać do zmieniających się potrzeb. Są to raczej szczegółowe zalecenia i wskazania istotności planowanych działań, a nie gruntownie ustrukturyzowane projekty.

To, co odróżnia Katalog Projektów Priorytetowych od innych dokumentów tego typu, to czytelnie przypisana odpowiedzialność za działania i jasno określone rezultaty podejmowanych czynności. Jest to rezultatem zastosowania w praktyce zasad projektowania w oparciu o metodę HERMES. Strategia *e-government* stanowi zatem egzemplifikację przełożenia systemu strategicznego zarządzania projektami na konkretne zadania wynikające z założonych celów. O skuteczności przygotowanej oraz implementowanej strategii świadczy dobrze wbudowany mechanizm monitoringu i aktualizacji.

Aktualizacji strategii *e-government* dokonuje się w oparciu o dwuletnie okresy ewaluacyjne, których wynikiem są zestawy dokumentów opisujących stan zaawansowania realizacji poszczególnych projektów. Osobnym materiałem jest lista projektów zrealizowanych, a oddzielnym – priorytetyzowanych przedsięwzięć przeznaczonych do realizacji w kolejnym okresie. W planie operacyjnym dokonano podziału na zadania związane z zarządzaniem międzyresortowym-horyzontalnym oraz na takie, które wymagają zaangażowania jednego urzędu. Projekty kategoryzowano według ich zakresu przedmiotowego na: (1) związane z usługami oraz (2) odnoszące się do przygotowania ram instytucjonalno-prawnych. Przejrzystość i wysoki stopnień konkretyzacji, jak również spójność z zapisami samego dokumentu strategicznego, czynią

strategię *e-government* jedną z najbardziej przystępnych dokumentacji rządowych powstałych na bazie systemu HERMES. Taki układ dokumentu, jego trwałość i spójność stanowią mocną stronę praktyki.

O jej słabych stronach trudno w tym miejscu rozstrzygać. Dokumenty strategiczne innych państw często kierują się odmienną filozofią, w większym stopniu koncentrując się na społecznym oddziaływaniu usług *e-government*, zwracając nieco mniej uwagi na techniczny wymiar zagadnienia. Trudność sprawia też brak jednolitej kategoryzacji procesu przygotowania i implementacji projektów (kwestia ta była już omawiana przy okazji przedstawienie praktyki HERMES). Niemniej wyzwaniem, które warto podjąć przy okazji przygotowywania dokumentów strategicznych, jest wyposażenie ich w takie mechanizmy aktualizacji i ewaluacji, które podobnie jak w Szwajcarii przyczyniłyby się do wypracowania strategii jako spójnego i perspektywicznego dokumentu, który w sposób autentycznie i trwale użyteczny wskazywałby konsekwentne kierunki zmian i cele wyznaczone do osiągnięcia w danej perspektywie czasowej.

2.4. Mechanizm *smart-voting*

Wzbogacenie e-partycypacji poprzez uzupełnienie go mechanizmami *e-votingu* i *smart-votingu* jest jedną z proobywatelskich inicjatyw władzy publicznej, mającą charakter edukacyjny. Także efekty i oddziaływanie tych mechanizmów mają wpływ wielowymiarowy i multiplikacyjny. Głosowanie elektroniczne jest stosunkowo dobrze rozpoznaną metodą uczestnictwa w życiu politycznym Szwajcarii. Przygotowując i konsultując akty prawne w kantonie Genewa, władze zdecydowały o wykorzystaniu na większą skalę mechanizmów e-partycypacji i e-demokracji w wymiarze instytucjonalnym, medialnym oraz nieformalnych mechanizmów komunikowania politycznego[5]. Obecnie głosowanie elektroniczne wdrożono w kilku gminach kantonów Genewa, Neuchatel i Zurych (Glassey 2009)[6].

Następuje jednak coraz intensywniejsza koncentracja na wzmocnieniu mechanizmów e-partycypacji nakierowanej na poprawę skuteczności, akceptacji oraz legitymizacji procesów politycznych. Przejawia się to w tym, że sam proces głosowania elektronicznego wyposażony został w mechanizm wspomagający, tzw. *smart-voting***.** Wykorzystując go, można np. porównać swoje poglądy na daną kwestię społeczno-polityczną ze stanowiskami poszczególnych partii politycznych i reprezentujących je polityków – w ten sposób głosujący mogą pozycjonować się na scenie politycznej. W kantonie Genewa narzędzie to rozpoczęto wykorzystywać w trakcie konsultacji i głosowania nad nową konstytucją kantonu – niezmienianą od ponad 150 lat, a zdaniem zwolenników tej idei, „rozszerzenie e-partycypacyjnych mechanizmów życia społeczno-politycznego doprowadzi do tego, że cała Szwajcaria będzie posiadała

[5] W Szwajcarii obywatele mają okazję uczestniczyć w różnego rodzaju głosowaniach od czterech do sześciu razy w roku, co często skutkuje bardzo niską frekwencją, czasami oscylującą wokół 30%. Dużą zmianą było wprowadzenie możliwości głosowania drogą pocztową i obecnie prawie 95% mieszkańców kantonu Genewa korzysta z tej formy oddawania głosu.

[6] Zob. www.smartvote.ch [dostęp: 06.11.2012].

pierwszą e-partycypacyjną konstytucję na świecie" (Comtesse, Pauletto 2009). Dla orędowników tej formy zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, *smart-voting* jest elementem wspomagającym oddanie głosu nieprzypadkowego, zgodnego z przekonaniami wyborcy, i znacząco poszerza zakres partycypacji obywatelskiej w bieżących sprawach państwa i regionu.

Smart-voting jest, w intencji jego twórców, elementem kultury obywatelskiej, przyczyniającym się do zaakceptowania państwa jako wspólnego dobra, szacunku dla prawa, przestrzegania zasad życia publicznego. Wzmacnia także świadomość obywatelskich uprawnień i obowiązków oraz gotowość i umiejętność współdziałania z innymi.

Ze *stricte* technicznego punktu widzenia, instrument *smart-voting* to aplikacja działająca on-line[7]. Oparta jest na obszernym kwestionariuszu dotyczącym szerokiego zakresu problemów politycznych, społecznych i ekonomicznych. Na kilka tygodni przed zbliżającymi się wyborami kandydaci partyjni odpowiadają na pytania kwestionariusza, generując tym samym swój profil polityczny. Następnie, na te same pytania odpowiadają zainteresowani wyborami obywatele. Ich wyniki zestawiane są następnie z odpowiedziami polityków, po czym system tworzy swoisty ranking kandydatów pod kątem zgodności ich odpowiedzi z udzielonymi przez potencjalnych wyborców. Nad działaniem aplikacji czuwa interdyscyplinarny zespół badaczy wywodzący się z tzw. administracji wolontariackiej, którzy zajmują się doborem pytań, konstruowaniem profili politycznych i pozycjonowaniem na podstawie uzyskanych danych osób pragnących porównać swoje preferencje z aktualnym programem kandydatów. Pilotażowa wersja *smart-votingu* uruchomiona została w 2003 r., a w wyborach krajowych z usługi skorzystało ponad milion zainteresowanych. Pytania dotyczą kilkunastu obszarów, w tym: zdrowia, ubezpieczeń społecznych, kwestii etycznych, podatków, gospodarki, polityki zagranicznej i wymiaru sprawiedliwości.

Mechanizm *smart-voting* wydaje się perspektywą wielce obiecującą w dobie intensywnego rozwoju nowych form komunikacji, ze szczególnym uwzględnieniem elektronicznych instrumentów internetowych oddziałujących na obywatela. Są już one wykorzystywane na szeroką skalę przez polityków i partie polityczne jako narzędzie propagowania swoich poglądów i postaw. Jednak z natury rzeczy instrumenty te nacechowane są stronniczością, służą osiąganiu celów osobistych lub partyjnych. Silnie odczuwany jest brak zobiektywizowanych form kształtowania świadomości obywatelskiej wyborców, które dostępne są w publicznej witrynie internetowej.

Z jednej strony można powiedzieć, że rozwiązanie takie w prosty sposób umożliwi identyfikację światopoglądową użytkownika takiej witryny. Udzielając odpowiedzi na serię pytań, może on pozyskać wiedzę na temat korelacji swoich poglądów z deklaracjami programowymi polityków lub konkretnych ugrupowań. Tym samym głos oddany w wyborach nabiera przemyślanego, logicznego charakteru, będąc wyrazem racjonalnego oddzielenia propagandowej treści przekazu od rzeczywistych intencji jego twórców. Z drugiej jednak strony, rozwiązanie to rodzi wiele wątpliwości co do jego skuteczności. Czy do określenia indywidualnych preferencji społeczno-politycznych

[7] Zob. http://www.smartvote.ch/13_so_exe/questionnaire [dostęp: 06.11.2012].

lub nawet ideologicznych wystarczy udzielenie odpowiedzi na nawet najbardziej rozbudowane pytania o charakterze ankietowym? Poza tym czynnik ludzki jest, i prawdopodobnie długo pozostanie, kluczowym elementem konstruowania takich pytań, i światopogląd osób oraz instytucji organizujących przedsięwzięcia tego typu może znacząco kształtować rezultaty wykorzystania stron internetowych wspomagających świadome oddanie głosu wyborczego. Istnieje pewne niebezpieczeństwo, że stanie się on kolejną formą wywierania wpływu na postawy polityczne społeczeństwa.

W Szwajcarii stosowanie *smart-votingu* może powodować stosunkowo najmniej negatywnych konsekwencji. W państwie, w którym praktycznie nie ma przegranych i wygranych w rywalizacji politycznej – władza wykonawcza dzielona jest proporcjonalnie w zależności od uzyskanego wyniku wyborczego – edukacja polityczna obywateli nie musi kierować się zasadami walki politycznej charakteryzującej inne formy demokracji liberalnej. W krajach, w których podział na zwycięzców i przegranych jest wyraźny, w społeczeństwach bardziej spolaryzowanych, próby edukacji politycznej podejmowane przez władzę publiczną zawsze będą traktowane jako element ingerowania w przekonania obywateli za pomocą nowoczesnych środków przekazu. Mechanizmy *smart-votingu* mogą zatem pozostać na marginesie zainteresowań władzy publicznej i społeczeństwa lub stać się kolejnym elementem rywalizacji dotyczącej pozyskania przychylności dla preferowanych światopoglądów społeczno-politycznych.

Oczywiście wskazane powyżej ograniczenia nie podważają samej istoty konieczności włączenia mechanizmu *smart-votingu* do infrastruktury obywatelskiej aktywności społeczno-politycznej państwa. Dla władzy publicznej wyzwaniem jest czynny udział w edukacji obywatelskiej poprzez realizację przedsięwzięć tego typu. Szczególną cechę szwajcarskiego *smart-votingu* stanowi prowadzenie go przez administrację wolontariacką, zwaną czasem w Szwajcarii – obywatelską. Stąd też w Polsce, w której administracja tego typu nie występuje, instrument ten wykorzystywany jest w formie efemerycznej i szczątkowej przez organizacje pozarządowe. Stosowany przez instytucje państwowe wzmocniłby jej edukacyjną misję w społeczeństwie, które w coraz większym stopniu kieruje się kreowanymi przez media wizerunkami politycznym,i a nie rzeczywistym przekazem, który stanowi trzon programu najważniejszych partii politycznych.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Jedną z bardziej ogólnych aczkolwiek niezwykle interesujących opinii o zarządzaniu wiedzą w administracji publicznej wyraziła pewna osoba zapytana o ogólną znajomość tej problematyki: „Czasem zdarza mi się używać pojęcia ‘zarządzanie wiedzą’, choć sam termin nie jest używany w działalności administracji federalnej. Zarządzanie wiedzą czy też organizacyjne uczenie się były modnymi terminami kilka lat temu. Osobiście realizowałem projekt z zakresu zarządzania wiedzą kilka lat temu,

[8] Cytowane w podrozdz. 3.1. wypowiedzi pochodzą z wywiadów z urzędnikami administracji publicznej pracującymi w organizacjach wymienionych w Aneksie.

jednak nie można uznać go za udany"[8]. Opinia taka może wynikać z utrwalonej niechęci zwierzchników politycznych do nowego zarządzania publicznego (NZP), w tym do organizacyjnego uczenia się, postrzeganego – niekoniecznie w zgodzie z rzeczywistością – jako element nowego zarządzania publicznego, które ich zdaniem nie zdaje egzaminu we współczesnej administracji publicznej.

Pozytywne konotacje związane z zarządzaniem wiedzą w administracji szwajcarskiej powszechnie odnoszą się do bardzo wąskiego rozumienia tego terminu, tj. do wykorzystywania narzędzi infrastrukturalnych z zakresu IT lub usług *e-government*. Stwierdzenie powyższe oznacza, że w poglądach na rolę organizacyjnego uczenia się kwestie techniczno-softwarowe przeplatają się z ogólniejszym spojrzeniem na problematykę uczenia się organizacji. Ta ostatnia częstokroć jest traktowana drugoplanowo. Relatywnie duży nacisk położony jest na obszar relacji zewnętrznych, tj. kontaktów z otoczeniem, co zapewne wynika ze specyficznej mieszanki centralnych i regionalnych kompetencji, w które wyposażona jest większość organizacji administracji publicznej.

Wyżsi urzędnicy podkreślają obsługowy wobec polityków charakter działania departamentów: „Jesteśmy odpowiedzialni za opiniowanie odpowiedzi na interpelacje i zapytania parlamentarne". Wśród szwajcarskich wyższych urzędników dominuje pogląd, że urząd nie potrzebuje sformalizowanych procedur zarządzania wiedzą: „Jedyna procedura, którą musimy się posługiwać, to zarządzanie projektami w systemie HERMES, jednolitym procesie programowania, wdrażania i rozliczania projektów realizowanych ze środków publicznych. Większość przedsięwzięć, które realizujemy, opracowana jest w formie projektu, ponieważ w ten sposób łatwiej jest monitorować postęp realizacji". Akcentuje się tym samym wąsko pojmowaną instrumentalizację organizacyjnego uczenia się w administracji publicznej. Departamenty służą realizacji polityk publicznych, o których kierunku i kształcie decydują politycy.

Czynnikiem wpływającym niemal równie istotnie na uczenie się w urzędzie jest kultura organizacyjna: Zarządzanie wiedzą to przede wszystkim głęboka zmiana kultury organizacyjnej. „Uświadomienie ludziom, że mają potencjał, by coś wykonać. Celem zarządzania wiedzą ma być zaznajomienie z tym, co robią inni w najbliższym otoczeniu pracowniczym".

O istotności technokratycznego wymiaru organizacyjnego uczenia się w wymiarze praktycznym świadczy wykorzystywanie wskaźników celem pomiaru skuteczności działania urzędu. Istnieją procedury pomiaru celów poprzez kompleksowo wdrożony indywidualny plan rozwoju, który przygotowuje każdy pracownik wspólnie ze swoim zwierzchnikiem, a następnie jest z niego rozliczany, z uwzględnieniem wszelkich ryzyk i ograniczeń zewnętrznych.

Szwajcarska administracja publiczna stosuje jednolity sposób pomiaru stopnia realizacji celów urzędu. Służy temu stosowane na każdym szczeblu administracji publicznej oprogramowanie Sharepoint. Jest to stosunkowo niedawno wprowadzony i obowiązujący system obiegu, aktualizacji i udostępniania dokumentów. Umożliwia on także tworzenie szablonów i historię opracowywanych lub obowiązujących regulacji oraz procedur. Z użyciem odpowiednich filtrów jest również dostępny dla wszystkich obywateli. Rozwijane są ponadto nowe mierniki o charakterze jakościowym, ale nie zostały one kompleksowo wdrożone, w sposób umożliwiający ich ewaluację.

Wiele wskaźników nie jest dostępnych publicznie. Upubliczniane są te, które dotyczą usług *e-government*, w formie corocznego lub półrocznego raportu. Sharepoint przyczynia się także do poprawy komunikacji wewnętrznej w urzędzie. Znów możemy tutaj zaobserwować wysoce technokratyczne podejście do tematu, akcentujące rolę dobrze prowadzonej dokumentacji w danej instytucji.

O dobrym stanie zarządzania wiedzą w urzędzie świadczy to, że w łatwy sposób można uzyskać dostęp do dokumentacji na temat każdego realizowanego przez administrację publiczną projektu. Dla jej pracownika zarządzanie wiedzą to dobra dokumentacja i kreowanie odpowiedniej atmosfery sprzyjającej dzieleniu się wiedzą – w sensie zarządzania komunikacją w miejscu pracy. „(…) Każde spotkanie wymaga ścisłej dokumentacji, stworzenia jego planu, notatek o zadaniach do wykonania a następnie na ich podstawie rozliczenia z wykonanej pracy. Proces dokumentowania jest niezwykle istotny dla bieżącej i strategicznej pracy urzędu".

Innym podstawowym dla departamentu narzędziem wspomagającym efektywny rozwój relacji z klientem zewnętrznym jest tzw. Helpdesk, za pomocą którego zbierane są informacje od klientów zewnętrznych urzędu, porównywane z poprzednio pozyskanymi, a następnie tworzy się spójną bazę odpowiedzi. Jako instrument dynamiczny, Helpdesk na bieżąco wspomaga interesariuszy urzędu w rozstrzyganiu interesujących ich kwestii. Również jednostki podległe departamentowi zobowiązane są regularnie przekazywać własny wkład w jego zasoby.

Testowanie nowych rozwiązań rozumiane jest jako stworzenie sprzyjających warunków do rozwoju pracownika: „organizacyjne uczenie się ułatwiać ma kierownik jednostki, który daje wolność eksperymentowania, niektórzy mają tę umiejętność, ale nie jest ich zbyt wielu". Opinie tego typu usłyszeć można było zarówno od dyrektora w stosunku do zwykle politycznej władzy zwierzchniej, jak i od pracowników średniego szczebla kierowniczego w stosunku do wyższych urzędników. Szwajcarskim decydentom administracyjnym wyraźnie brakuje przyzwolenia politycznego na tworzenie klastrów innowacji, na eksperymentowanie refleksyjne oraz w formule schumpeterowskiej kreatywnej destrukcji. W niektórych ministerstwach dokonywane są próby tworzenia tzw. bezpiecznych stref, w których pracownicy dysponują taką wolnością eksperymentowania, tworzenia rozwiązań skomplikowanych, wielowymiarowych i nieuporządkowanych dotychczas kwestii.

Akcentując rolę przywódcy jako kluczowego czynnika skutecznego organizacyjnego uczenia się, podkreśla się, że lider to osoba, która daje innym przykład, jego działania są przejrzyste, długofalowe – muszą wpływać przede wszystkim na kulturę organizacyjną: „Lider zachowuje się tak, jak tego wymaga od innych. Powinien umieć słuchać opinii pozostałych, zrozumieć ich nieufność lub niechęć, wypracować odpowiednie podejście do radzenia sobie z wynikającymi z tego problemami. Osoba taka musi być kreatywna, dobrze znać istniejącą kulturę organizacyjną w urzędzie i rozumieć kontekst jego funkcjonowania". Zdaniem szwajcarskich urzędników przywódca powinien być kimś w rodzaju dobrotliwego protektora – *benevolent protector*.

Na podstawie rozmów prowadzonych z wyższymi urzędnikami szwajcarskiej administracji publicznej można pokusić się o wniosek, że nie traktują oni problemu organizacyjnego uczenia się jako oddzielnego aspektu funkcjonowania urzędu.

W większości akcentowali oni potrzebę zmiany jakościowej i wdrażania innowacyjnych rozwiązań, przyczyniających się do poprawy efektywności działania administracji, nie lokując ich jednak bezpośrednio w ogólniejszym aspekcie zarządzania wiedzą.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Niezwykle trudno jest wskazać warunki sprzyjające organizacyjnemu uczeniu się szwajcarskiej administracji, co wynika z samego jej charakteru. Istotą funkcjonowania administracji publicznej jest jej silny konserwatyzm – niechęć do podlegania zmianom, a nawet przekonanie o własnym perfekcjonizmie. Pogląd ten nie jest zresztą nieuzasadniony. Społeczna estyma urzędnika publicznego pozostaje bardzo wysoka, a administracja publiczna funkcjonuje w stosunkowo sprzyjającym otoczeniu zewnętrznym.

Czynnikiem warunkującym jej działanie w Szwajcarii jest stosunkowo niewielkie zainteresowanie nowoczesnym podejściem do nauki o administracji, pomimo, że sama administracja publiczna sprawia wrażenie silnej i dobrze zorganizowanej. Nauka o administracji publicznej i myślenie o niej w kategoriach szerszych i uogólnionych nadal pozostają na dość niskim poziomie. Historia nauki – a raczej braku nauki na ten temat – musi być postrzegana w szerszym kontekście, który charakteryzuje historia kraju i szkolnictwa wyższego: namysłu nad zagadnieniem oraz czynnikami językowo-kulturowymi. Większość szwajcarskich szkół wyższych, poza uniwersytetem w Saint Gallen oraz nowo powstałymi uniwersytetami we włoskiej części kraju, swoje początki ma w okresie średniowiecza. W odróżnieniu od Niemiec, gdzie nauki społeczne podlegały procesom modernizacji po II wojnie światowej, w niemieckojęzycznej Szwajcarii nie powiodło się pełne ich oddzielenie od nauk prawnych. Nawet we francuskojęzycznej części państwa, dopiero w końcu lat sześćdziesiątych XX w. udało się wyposażyć Wydział Nauk Politycznych Uniwersytetu w Genewie w całkowicie zmodernizowany program nauki o administracji publicznej. Oprócz uczelni w Lozannie, żadna szkoła wyższa we francuskojęzycznej części kraju nie wyodrębniła programu poświęconego studiom nad administracją publiczną (Finger 1999). Podkreślić wypada rolę prof. Raimonda Germanna, dzięki którego staraniom w Lozannie w 1982 r. powstał Instytut Zaawansowanych Studiów nad Administracją Publiczną.

Prof. Germann jest autorem najważniejszych podręczników do nauki o szwajcarskiej administracji publicznej. Nadal nie doczekały się one jednak swojej wersji anglojęzycznej, co powoduje, że problematyka funkcjonowania szwajcarskiej administracji publicznej pozostaje dość egzotyczna we współczesnej nauce. Podręczniki te pozostają jedynym wyczerpującym opisem struktury szwajcarskiej administracji publicznej, a także niezwykle krytycznie oceniają jakość jej działania, w aspekcie braku profesjonalizacji wspomnianych już komisji pozaparlamentarnych oraz słabo wykształconej służby cywilnej (Germann 1981, 1996). Niedostatkom tym miały przeciwdziałać reformy nowego zarządzania publicznego. Z powodu wspomnianej wyżej przewlekłej procedury legislacyjnej warunki do przeprowadzenia reformy zaistniały dopiero w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, kiedy w dużej części rozwiniętych państw

zachodnich nowe zarządzanie publiczne zaczęło przeżywać swój zmierzch. Nowe zarządzanie publiczne określane mianem *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (orientacja na rezultaty) podkreślało tradycyjne elementy odmiennego podejścia do zarządzania administracją, w tym kontraktowanie usług, instrumenty zarządzania finansowego, mechanizmy raportowania i kontroli oraz strukturę organizacyjna wynikającą w wdrożenia wymienionych komponentów NZP. Przygotowano także strategie implementacji jego zasad (Schedler i in. 1997).

Realizacja strategii reformy administracji w duchu nowego zarządzania publicznego w administracji szwajcarskiej prowadziła do wielu istotnych zmian strukturalnych, omówionych już we wcześniejszych fragmentach tego opracowania. Nie zdołały jednak zakorzenić się one w codziennej praktyce funkcjonowania urzędów, ponieważ już od połowy pierwszego dziesięciolecia XXI w. obserwuje się odwrót od zakrojonego na szeroka skalę programu reform. O NZP można mówić zatem jedynie w aspekcie strukturalnym, nie zaś mentalnym. Typowy szwajcarski urzędnik pozostał takim samym pracownikiem, jakim był w czasie „chwalebnego trzydziestolecia" (1945–1975).

Sytuacja ta powoduje dobre i złe skutki. Z jednej strony należy docenić trwałość, solidność i stałość administracji publicznej, przewidywalność jej działania i społeczny prestiż. Z drugiej strony jednakże warto podkreślić, że w obszarze administracji publicznej Szwajcaria nadal pozostaje w swoistej izolacji, wywodzącej się z silnie akcentowanej neutralności. Mając na uwadze dynamiczne przemiany współczesnego świata, procesy globalizacyjne i tendencje konwergencji, tamtejsza administracja może znaleźć się, niespodziewanie dla niej samej, w obliczu zupełnie nowych i nierozpoznanych wyzwań, które znacząco wpłyną na jej skuteczność, trwałość i społeczną akceptację.

Czy w świetle powyższych wniosków można powiedzieć, że szwajcarska administracja publiczna nie ma cech organizacji uczącej się? Na pewno tak nie jest. Należy jednak podkreślić, że zmiany wprowadzane w urzędach mają przede wszystkim charakter technokratyczny. Bardzo silne zorientowanie na rozwój *e-government* widoczne jest niemal w każdej organizacji publicznej. Istnieje wiele opracowań zarówno teoretycznych, jak i praktycznych opisujących narzędzia służące poprawie jakości działania administracji. Nie stanowią one jednak kompleksowo implementowanego programu reform administracyjnych, służąc raczej bieżącemu reagowaniu na zidentyfikowane potrzeby. Taka właśnie punktowość i rozproszenie działań najlepiej charakteryzują zmiany w szwajcarskiej administracji publicznej. W stosunku do nowych trendów modernizacyjnych dominuje niechęć i podejrzliwość. W powyższym raporcie nie ma miejsca na rozważania, czy jest to podejście słuszne i przyszłościowe; na chwilę obecną nie wzbudza jednak niepokoju wśród politycznych zwierzchników i wyższych urzędników państwa szwajcarskiego.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Szwajcarska administracja publiczna jest wyjątkowo specyficznym produktem swojej historii, położenia geograficznego i mentalności jego mieszkańców. Jest instytucją unikatową i trudną do porównania z jakimkolwiek rozwiniętym krajem

europejskim, nawet jeśli ma on federalną strukturę rządów. Tym samym bardzo trudno jest wskazać konkretne cechy, które byłyby możliwe do zaadaptowania w realiach polskiej administracji publicznej. Fenomen administracji Szwajcarii to efekt wielowiekowego rozwoju instytucji publicznych, tradycji i kultury, a nie wdrażania teoretycznych modelów postępowania.

Jak już wspomniano w podrozdz. 3.2, tamtejsza administracja jest tworem konserwatywnym, cieszącym się społecznym szacunkiem, sprawnie wykonującym swoje zadania i profesjonalnym. Równocześnie nie odczuwa potrzeby dostosowania się do współczesnych tendencji modernizacyjnych, co na dłuższą metę może okazać się brzemienne w skutki[9].

W swojej pracy szwajcarski urzędnik zorientowany jest na klienta urzędu i otoczenie, poświęcając niewiele uwagi wewnętrznym problemom organizacji, która go zatrudnia. Wszelkie działania modernizujące mają, w zamyśle ich realizatorów, służyć lepszemu reagowaniu na potrzeby społeczne, wyrażane zarówno przez pojedynczego obywatela, przedsiębiorcę, jak i organizacje społeczne. Stanowiska kierownicze bardzo często zajmują osoby z doświadczeniem w sektorze prywatnym, które polega na bezustannym kontakcie z klientem.

Podział na administrację federalną/centralną i regionalną nie jest tak klarowny, jak w przypadku innych państw. Kompetencje są bardzo zróżnicowane i często instytucje szczebla federalnego (lub jednostki im podległe) pozostają w bezpośrednim kontakcie z interesariuszami – obywatelami. Konsekwencją takiego podejścia jest niewielkie zorientowanie na wewnętrzne funkcjonowanie urzędu, tzw. działalność samoobsługową. Często można odnieść wrażenie, że takie zewnętrzne zorientowanie, choć samo w sobie brzmi pozytywnie, powoduje frustracje szeregowych pracowników, oczekujących pogłębionych reform wewnętrznych struktur organizacji, a tym samym poprawy warunków pracy i lepszego wykorzystania ich potencjału.

Typowy urząd szwajcarski przypomina zatem klasycznie Weberowski model administracji publicznej, mocno skupionej na wykorzystywaniu zdobyczy nowych technologii, szczególnie w zakresie komunikacji z otoczeniem. Ten fragment współczesnego zarządzania wiedzą mógłby bez wątpienia stać się wzorem nie tylko dla Polski, lecz i dla o wiele lepiej administracyjnie rozwiniętych krajów Europy i świata. Istotny jest także partycypacyjny wymiar zarządzania państwem, angażowanie obywateli nie tylko do politycznego decydowania o kierunkach działań, lecz także do bieżącego administrowania sprawami publicznymi. To, na ile jednak można tę wyjątkowość upowszechnić w państwie, tworzącym niemal od podstaw nowoczesną administrację, pozostaje kwestią bardzo dyskusyjną.

[9] Przekonały się już o tym szwajcarskie banki, które przez lata uporczywie strzegły niezależności, a które, po zmuszeniu do ujawnienia swoich działań w trakcie II wojny światowej, utraciły wiele ze swej reputacji.

Bibliografia

Catalogue of Prioritized Projects (2011). Bern: Program Office E-Government Switzerland Federal IT Steering Unit (FITSU); http://www.egovernment.ch/en/grundlagen/strategie.php [dostęp: 15.01.2012].

Comtesse X., Pauletto G. (2009). *Citizen Empowerment: a Transformational Model for e-Government Services*, http://ot.geneve.ch [dostęp: 18.01.2012].

Finger M. (1999). „Teaching public administration in Switzerland", *Public Administration*, nr 77(3).

Germann R.E. (1981). *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes.* Berne: Haupt.

Germann R.E. (1987). „L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse", *Politiques et Management Public*, nr 5(2).

Germann R.E. (1995). *Les administrations cantonales: une vue comparative*. Berne: Haupt.

Germann R.E. (1996). *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*. Bern: Haupt.

Glassey O. (2009). *Writing a New Constitution for Geneva: An Analysis of Participation Mechanisms*. First International Conference on e-Participation, Linz; manuskrypt.

Glassey O., Pichaureaux S. (2011). *Technical Foundation to Cut Down Administrative Red Tape; The Case of the Canton of Vaud*. 12th Annual International Conference on Digital Government Research, University of Maryland; manuskrypt.

Kübler D., Joye D., Schwab B. (2001). „Identity, community and institutional reform in Swiss agglomerations", *Swiss Political Science Review*, nr 7.

Linder W. (2010). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

Macintosh A. (2004). *Characterizing e-Participation in Policy-Making*. Proceedings of 37th Annual Hawaii Conference on System Sciences.

Proeller I., Schedler K. (2005). *Change and Continuity in the Continental Tradition of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Sager F., Varone F. (2009). *Mapping the Swiss Public Administration: Challenges and First Research Steps*. UCD Geary Institute Discussion Paper Series.

Schedler K. (2003). „Local and regional public management reforms in Switzerland", *Public Administration*, nr 81(2).

Schedler K. (2007). *Public Management und Public Governance*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schedler K., Jones L.R., Wade S.W. (1997). *International Perspectives On the New Public Management*. Greenwich: Jai Press

Schweiz. Informatikstrategieorgan Bund (2004). *HERMES: Management and Execution of Projects in Information and Communication Technologies (ICT)*. Berne: Swiss Federal Strategy Unit for IT, Swiss Federal Office for Buildings and Logistics (SFBL), www.hermes.admin.ch [dostęp: 15.01.2012].

Switzerland's eGovernment Strategy (2007). Approved by the Federal Council. Bern: Program Office E-Government Switzerland; Federal Strategy Unit for IT (FSUIT).

Urwick L., Gulick L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.

Varone F. (2007). „The federal administration", w: U. Klöti, P. Knöpfel, H. Kriesi (red.), *Handbook of Swiss Politics*. Zürich: NZZ Verlag.

Vatter A. (2000), „Consensus and direct democracy: conceptual and empirical linkages", *European Journal of Political Research, nr 38(1).*

Źródła internetowe

http://ot.geneve.ch [dostęp: 13.03.2012].
http://www.egovernment.ch/en/grundlagen/strategie.php [dostęp:18.01.2012].
http://www.hermes.admin.ch [dostęp: 21.01.2012].
http://www.smartvote.ch/13_so_exe/questionnaire [dostęp: 6.11.2012].
http://www.smartvote.ch [dostęp: 6.11.2012].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Swiss Graduate School of Public Administration University of Lausanne
- Bern University
- Centre of Technology and Information in Geneve
- Federal Office of Finance – Federal Strategy Unit for IT
- Commission of Technology and Innovation
- Federal Office of Information Technology Systems

Doświadczenia administracji w Szwecji

Dawid Sześciło

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Szwecji w kontekście organizacyjnego uczenia się

1.1. Informacje ogólne

Centralna administracja w Szwecji składa się z dwóch zasadniczych segmentów:

1. Rządu jako systemu organów odpowiedzialnych za kreowanie polityk publicznych, w tym przygotowanie projektów zmian prawnych. Można określić ten segment jako **administrację na rzecz rządzenia.**
2. Systemu agencji realizujących politykę wypracowaną przez rząd oraz prawo uchwalane przez jednoizbowy parlament (*Riksdag*). Tworzą one segment **administracji wykonawczej** (Izdebski, Kulesza 2004), która przynajmniej na poziomie założeń teoretycznych nie wpływa na kierunki polityki państwa, a koncentruje się jedynie na jej wdrażaniu.

W ogólnym zarysie model szwedzkiej administracji centralnej odzwierciedla zatem postulat rozdzielenia sfer strategicznej i operacyjnej, czy inaczej mówiąc, rządzenia i implementacji. Jest to praktyczna realizacja charakterystycznego dla nowego zarządzania publicznego hasła, że administracja powinna bardziej „sterować, a nie wiosłować" (Osborne, Gaebler 1992), tj. w jak najmniejszym stopniu zajmować się bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych, a raczej skupić się na kształtowaniu polityk publicznych, długookresowym planowaniu i zarządzaniu strategicznym.

Sfery administracji na rzecz rządzenia i administracji wykonawczej różnią się nie tylko charakterem zadań, lecz także liczebnością i stanem zatrudnienia. Według danych na koniec 2010 r. w Szwecji działało aż 387 agencji wykonawczych, przy czym ich liczba systematycznie spada (w 2006 r. było ich o blisko 100 więcej). Dla porównania, ministerstw jest zaledwie 14, włączając w to Urząd Premiera (Regeringskansliet 2011). Podobnie przedstawia się różnica w zatrudnieniu. W ministerstwach w sumie pracuje blisko 4,5 tys. osób (90% to urzędnicy)[1]. Skala zatrudnienia w agencjach

[1] Najwięcej pracuje w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (ponad 1,2 tys.), co wynika z faktu, że wlicza się do stanu zatrudnienia tego resortu personel placówek dyplomatycznych. Wśród pozostałych ministerstw w żadnym (z wyjątkiem Urzędu ds. Administracji) zatrudnienie nie przekracza 500 osób, a w przypadku Ministerstwa Kultury oraz Ministerstwa Pracy – nawet 100 osób.

przekracza 200 tys. ludzi (Jacobsson, Sundström 2007, s. 6). W efekcie tej dysproporcji podnosi się niekiedy obawy o możliwości skutecznej kontroli rządu nad agencjami wykonawczymi (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 308).

1.2. Rząd

Rząd składa się z premiera i ministrów. Obsługę szefa rządu zapewnia urząd premiera, który jednocześnie odpowiada za koordynację prac wszystkich ministerstw. Te – co wynika z przedstawionego wyżej podziału na administrację na rzecz rządzenia i administrację wykonawczą – są małymi jednostkami nastawionymi ściśle na kształtowanie polityki państwa oraz nadzór nad agencjami. Typowa struktura organizacyjna ministerstwa opiera się na dwóch typach departamentów (dokładniej mówiąc: wydziałów wedle terminologii szwedzkiego rządu):

- Wydziały merytoryczne – odpowiedzialne za szczegółowe obszary tematyczne, które mieszczą się w zakresie działania danego ministerstwa. Przykładowo, w Ministerstwie Środowiska funkcjonuje ich obecnie pięć (na osiem wydziałów w całym resorcie), m.in. do spraw klimatu, środowiska naturalnego, substancji chemicznych oraz spraw międzynarodowych. W Ministerstwie Zdrowia i Spraw Socjalnych jest ich sześć, w Ministerstwie Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji – siedem.
- Wydziały obsługowe (zwane w niektórych przypadkach sekretariatami czy jednostkami) – są odpowiedzialne przede wszystkim za obsługę prawną, wsparcie operacyjne (techniczne), komunikację zewnętrzną oraz sprawy finansowe.

Wspomnieć również należy o szczeblu politycznym, który obok ministra tworzą sekretarze stanu (wiceministrowie) oraz zespoły doradców politycznych, przypominających gabinety polityczne w polskich ministerstwach. W zależności od rozmiaru samego ministerstwa i zakresu jego zadań, szczebel polityczny może tworzyć od kilku do kilkunastu osób. W skali całego rządu daje to niespełna 5% całkowitego stanu zatrudnienia w ministerstwach (Regeringskansliet 2011). Najważniejszymi urzędnikami w ministerstwie są sekretarz stanu, dyrektor generalny do spraw administracyjnych oraz dyrektor generalny do spraw prawnych. Spośród nich jedynie sekretarz stanu pochodzi z politycznej nominacji (Pollitt, Bouckaert 2011, s. 308).

Obok ministrów zajmujących się poszczególnymi sferami polityki państwa, na wyróżnienie zasługuje Urząd ds. Spraw Administracji. Jest to jednostka podniesiona do rangi ministerstwa, której zadanie nie polega jednak na tworzeniu polityki państwa w jakiejkolwiek dziedzinie, ale na działalności zorientowanej na podnoszenie efektywności i usprawnianie pracy samego rządu. Z tego względu zakres zadań przypisanych Urzędowi obejmuje w szczególności następujące kwestie:

- koordynację procesów zmian w strukturze administracji rządowej;
- koordynację i usprawnianie procesów i standardów w zakresie zarządzania zasobami kadrowymi ministerstw, ulepszanie procedur naboru na stanowiska w administracji, poprawę klimatu organizacyjnego, wprowadzanie technologii informacyjnych oraz metod wymiany informacji i komunikacji wewnątrz rządu;

- zapewnianie tzw. usług wspólnych dla rządu, czyli prowadzenie zamówień publicznych na usługi telekomunikacyjne, dostarczanie materiałów biurowych czy usługi związane z zapewnieniem bezpieczeństwa[2].

Na czele Urzędu ds. Administracji stoi Stały Sekretarz Rządu, który odpowiada jednocześnie za zarządzanie urzędem premiera. Jest to zatem osoba odpowiedzialna w największym stopniu za całokształt funkcjonowania rządu. W tym świetle można próbować przyrównać jego status i zadania z Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w polskim rządzie. Jest to jednak o tyle zawodne porównanie, że polski Szef KPRM dysponuje mniejszymi możliwościami bezpośredniego wpływania na podnoszenie jakości funkcjonowania całego rządu.

1.3. Agencje

Szwecja legitymuje się największym na świecie doświadczeniem w modelu zarządzania publicznego opartym na separacji funkcji rządzenia (strategicznej) i funkcji wykonawczej. Model taki zaczął się tam formować – podobnie jak w innych krajach skandynawskich (Danii, Norwegii czy Finlandii) (van Thiel 2009) – znacznie wcześniej niż doktryna nowego zarządzania publicznego, która „wciągnęła" ten postulat do katalogu swoich naczelnych haseł. Szwedzi widzieli w tworzeniu agencji wykonawczych szansę na profesjonalizację administracji, utrudnienie bezpośrednich politycznych nacisków na jej działania oraz decentralizację zarządzania publicznego (Moynihan 2006, s. 1034).

Podział zadań między rząd i agencje jest klarowny. Rząd określa w formie corocznych instrukcji zadania i zakładane rezultaty działania każdej z agencji. Ustala również ich budżet oraz podział środków na konkretne obszary działalności danej agencji. Dokumenty te – zarówno instrukcja roczna, jak i budżet – są publicznie dostępne. Na koniec każdego roku agencje przedstawiają raport ze swojej działalności, informując o stopniu realizacji nałożonych na nie zadań i wydatkach. Należy przy tym pamiętać, że w ramach modelu kolektywnego podejmowania decyzji w rządzie oraz w warunkach daleko idącej autonomii agencji wykluczona jest bezpośrednia ingerencja poszczególnych ministrów w jej bieżące działania. Na straży niezależności agencji stoi specjalna komisja parlamentarna. Nie oznacza to jednak braku bezpośrednich relacji między ministerstwami i agencjami. W literaturze, a także w wypowiedziach praktyków akcentuje się rolę nieformalnej komunikacji na tej linii, która ma duży wpływ na wyznaczanie agencjom zadań i celów (Modell, Gronlund 2007, s. 278). Od strony formalnej agencje pozostają jednak niezależne od poszczególnych ministrów, podlegając wyłącznie ograniczonemu nadzorowi ze strony rządu jako całości.

Model ich funkcjonowania w ramach szwedzkiej administracji rządowej jest postrzegany jako przykład zarządzania przez rezultaty (Sundström 2006, s. 406). Agencjom wyznacza się bowiem cele i rezultaty, ale dobór środków realizacji tychże, a także sam sposób wewnętrznej organizacji agencji pozostawia się w gestii ich kierownictwa (Ekonomistyrningsverket 2003, s. 4).

[2] Zob. http://www.sweden.gov.se/sb/d/2068/a/20655.

Należy zwrócić uwagę, że w opinii obserwatorów szwedzkiego systemu zarządzania publicznego model oparty na rozdzieleniu rządu i agencji wykonawczych narażony jest na rozmaite zagrożenia. Wedle opinii prof. Jona Pierre'a z Uniwersytetu w Göteborgu coraz poważniejszym problemem staje się rosnąca rola agencji w sferze, za którą formalnie nie odpowiadają i w której nie przysługują im formalne kompetencje, tj. w obszarze tworzenia polityk publicznych[3]. Wynika to przede wszystkim z faktu, że agencje dysponują szybszym i szerszym dostępem do informacji o tendencjach i problemach w poszczególnych sferach polityki państwa. Daje im to pewnego rodzaju przewagę informacyjną nad ministerstwami. Z punktu widzenia jakości polityk publicznych nie musi to być tendencja szkodliwa, jednak rodzi wątpliwości z punktu widzenia zasad kontroli demokratycznej. Agencje pozostają bowiem poza systemem organów podlegających weryfikacji wyborczej, a demokratyczna kontrola nad nimi sprawowana jest przez parlamentów jedynie pośrednio, poprzez rząd.

Praktycy (m.in. Jan Landahl, były Stały Sekretarz Rządu, obecnie Audytor Generalny Szwecji) raczej nie podzielają tego rodzaju obaw, podkreślają zaś, że system taki sprzyja skutecznemu tworzeniu polityk publicznych wysokiej jakości. Pozwala bowiem rządowi skupić się na jego podstawowej misji, czyli rządzeniu, podejmowaniu decyzji strategicznych. Ma też pozytywny wpływ na szeroko rozumiane procesy uczenia się, ponieważ są one łatwiejsze do prowadzenia w skali małych ministerstw, a poza tym ministerstwa te nie są obciążone bieżącym administrowaniem i mają większe zdolności i możliwości w zakresie poszukiwania metod doskonalenia swoich działań.

W studiach dotyczących praktyki funkcjonowania agencji szwedzkiego rządu pojawiają się też inne hipotezy. Przykładowo wskazuje się, że większą autonomią w praktyce dysponują agencje pracujące w obszarach wymagających wiedzy specjalistycznej, technicznej, tj. tam, gdzie politykom trudniej jest weryfikować ich działania. Ponadto, autonomii nie sprzyja operowanie przez agencje w obszarach budzących społeczne kontrowersje czy też wymagających podejmowania decyzji wpływających na kwestie polityczne (Hall, Nilsson 2011).

1.4. Schemat organizacji administracji rządowej w Szwecji. Podsumowanie

Rycina 1 przedstawia strukturę organizacyjną administracji rządowej w Szwecji obejmującą administrację na rzecz rządzenia (rząd działający kolektywnie oraz ministrowie) i administrację wykonawczą (agencje wykonawcze o znacznym stopniu autonomii).

[3] Na podobne zagrożenia zwraca uwagę w literaturze: Pollit 2004.

Rycina 1. Schemat organizacji administracji rządowej w Szwecji

Źródło: opracowanie własne.

1.5. System służby cywilnej

Niezależnie od charakterystycznego, stabilnego i konsekwentnie realizowanego modelu organizacji administracji rządowej w Szwecji na omówienie zasługuje też oryginalny model służby cywilnej. Jego głównym wyróżnikiem jest zapewnienie urzędnikom warunków zatrudnienia zbliżonych do obowiązujących w sektorze prywatnym. Pracownikom sektora publicznego nie przysługują szczególne gwarancje stabilności i bezpieczeństwa zatrudnienia (Ehn i in. 2003, s. 431). Regulacje szczególne dla pracowników administracji publicznej obowiązują wyłącznie w ograniczonym zakresie i dotyczą np. rozwiązywania sporów zbiorowych w urzędach administracji publicznej (UN DESA 2006, s. 10). Nie funkcjonuje natomiast system zbliżony do polskiego modelu służby cywilnej z jej wyodrębnionym korpusem, ściśle określonymi ustawowo warunkami wynagradzania i awansu zawodowego oraz ograniczonymi możliwościami rekrutacji na stanowiska urzędnicze osób spoza administracji publicznej.

Z drugiej strony, korzystają oni ze specjalnych uprawnień, które podkreślają niezależność urzędników. Przede wszystkim jest to szeroka ochrona tych spośród nich, którzy ujawniają opinii publicznej nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji publicznych (tzw. *whistleblowers*). Zgodnie ze szwedzkimi regulacjami, nie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności w związku z ujawnieniem w ten sposób tajemnicy służbowej czy innych tajemnic prawnie chronionych (Levin 2009, s. 40). Wskazuje to na szczególną pozycję urzędnika porównywalną nawet ze statusem sędziów (Izdebski, Kulesza 2004, s. 53). Ponadto, inaczej niż w wielu systemach służby cywilnej, szwedzcy urzędnicy korzystają z prawa do strajku (Ehn i in. 2003, s. 431).

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że w systemie służby cywilnej pracuje w Szwecji blisko 30% wszystkich osób aktywnych zawodowo. Jest to znacznie większy odsetek niż w innych państwach europejskich (np. w Niemczech jest to zaledwie 10%) (Bossaert 2005, s. 17). Wynika to z bardzo szerokiej definicji służby cywilnej wprowadzonej do szwedzkiego ustawodawstwa w 1976 r., która pozwoliła na objęcie tym systemem większości pracowników zatrudnianych przez instytucje publiczne (Cardona 2000, s. 4).

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Głównym celem opracowania jest przedstawienie wybranych metod i narzędzi wspierających organizacyjne uczenie się w instytucjach tworzących centralną administrację rządową w Szwecji. Wybrane przykłady można ująć w dwie kategorie:

- mechanizmy, metody i narzędzia wspierające uczenie się na poziomie rządu jako całości;
- mechanizmy, metody i narzędzia wspierające uczenie się w skali mikro, czyli na poziomie indywidualnych urzędników.

2.1. Kolektywne decydowanie w ramach rządu

Kolektywny proces decyzyjny w ramach rządu stanowi formułę tworzenia polityk publicznych, zarówno w formie aktów prawnych, jak i dokumentów strategicznych. Tryb ten, w szczególności podejmowania nowych inicjatyw legislacyjnych, to w opinii praktyków jedna z kluczowych gwarancji tworzenia polityk publicznych wysokiej jakości.

Oznacza to, że ministrowie samodzielnie mogą podejmować jedynie nieliczne decyzje, np. dotyczące wewnętrznego organizacji ministerstwa czy zatrudnionych w nim pracowników (Hustedt, Tiesen 2006, s. 37). W pozostałym zakresie, głównie w sprawach legislacyjnych czy ustalania stanowiska rządu w konkretnych sprawach polityki państwa, decyzje zapadają kolektywnie, tj. na forum całego rządu. Minister jest więc tylko w ograniczonym zakresie „gospodarzem" danej sfery polityki państwa. Jednocześnie pozycja premiera formalnie ograniczona została do roli przewodniczącego prac rządu. Jego głos ma wartość równą głosom pozostałych członków rządu. Jest więc wyłącznie „pierwszym spośród równych". Ponadto, obowiązuje reguła konsensusu, rząd co do zasady nie podejmuje decyzji, jeżeli nie są one uzgodnione i zaakceptowane przez wszystkich ministrów (Ruin 1991, s. 71).

Pamiętać również należy o tym, że system kolektywnego decydowania ma zastosowanie także w relacjach z agencjami wykonawczymi. Pomimo że każda z agencji przyporządkowana jest jednemu z ministrów, nie mają oni możliwości bezpośredniego wpływania na działalność operacyjną agencji. Wąskie kompetencje w tym zakresie ma jedynie rząd działający *in gremio*, a nad zachowaniem odpowiedniego stopnia niezależności agencji czuwa parlament.

Kluczowym wyzwaniem w takim systemie jest zapewnienie sprawnego przebiegu procesu uzgadniania wspólnej decyzji rządu, aby wymóg uzyskania aprobaty wszystkich członków gabinetu nie paraliżował działalności państwa czy też nie utrudniał szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych, wymagających działań nadzwyczajnych. Odpowiedzią na to wyzwanie – w ocenie praktyków i obserwatorów szwedzkiego systemu zarządzania publicznego – jest przede wszystkim zapewnienie wysokiej jakości całego procesu tworzenia polityk publicznych, np. poprzez udział komitetów eksperckich w wypracowywaniu projektów legislacyjnych. Oparcie projektów aktów legislacyjnych bądź dokumentów strategicznych i programowych na wysokiej jakości

ekspertyzie jest najważniejszym czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie politycznego porozumienia wewnątrz rządu.

Kolektywny proces decydowania w rządzie ma w systemie szwedzkim długą tradycję i silne uzasadnienie socjologiczne oraz kulturowe. Jest to odzwierciedlenie obecnej również w innych sferach życia społecznego kultury współdziałania i kolektywnego decydowania. Rozwinął się on w szczególności na rynku pracy, w relacjach między pracodawcami i pracobiorcami reprezentowanymi przez związki zawodowe (Bergström 1991, s. 24). Stąd może wynikać istotna bariera dla ewentualnego aplikowania modelu szwedzkiego w warunkach państwa, gdzie podobnie sprzyjające podłoże społeczne i kulturowe nie występuje.

Czynnikiem umożliwiającym skuteczne funkcjonowanie mechanizmu kolektywnego decydowania w ramach rządu jest jego struktura i skala zadań. Ministerstwa są bowiem zdolne do wnoszenia istotnego wkładu w kolektywny proces decyzyjny tylko wówczas, gdy nie zostają obciążone funkcjami operacyjnymi i mogą skupić się na roli strategicznej – wywiązywaniu się z funkcji rządzenia. W takich warunkach ich wkład nie ogranicza się do wyrażenia opinii w ramach – znanych w polskim systemie – „uzgodnień międzyresortowych", ale może polegać na istotnym wpływie na kierunek rozwiązań przygotowanych przez inne ministerstwo.

Wydzielenie funkcji operacyjnych z ministerstw sprzyja efektywności kolektywnego systemu decydowania także z innego względu. Zasadniczo uwalnia bowiem rząd od bezpośredniego decydowania w sprawach nadzwyczajnych czy nagłych, reagowania na pojawiające się zagrożenia (np. klęska żywiołowa, niespodziewane problemy z zapewnieniem usług publicznych obywatelom etc.). W tej sferze odpowiedzialność spoczywa bowiem na agencjach wykonawczych, które dysponują odpowiednimi środkami finansowymi oraz kompetencjami do reagowania w sytuacjach kryzysowych i rozwiązywania problemów pojawiających się na szczeblu operacyjnym. Oznacza to, że w większości przypadków rząd nie działa pod nadzwyczajną presją czasu i kolektywny proces decyzyjny może zostać przeprowadzony w pełnym zakresie i z zachowaniem wszelkich reguł. Pewnym zagrożeniem związanym z taką strukturą rządzenia państwem jest – w ocenie ankietowanych ekspertów – ryzyko autonomizacji agencji, tj. ograniczenia politycznej kontroli nad ich działalnością. Jest to zjawisko niepożądane, jako że agencje nie ponoszą bezpośredniej odpowiedzialności politycznej przed obywatelami egzekwowanej poprzez wybory.

2.2. Komitety badawcze

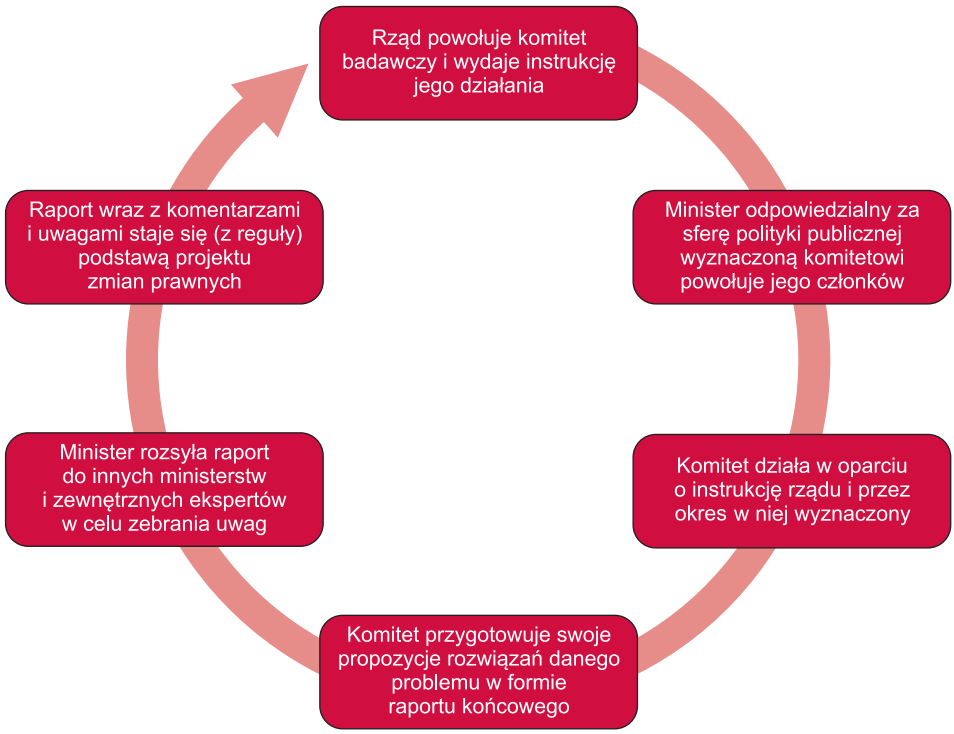
Komitety badawcze w ramach szwedzkiego rządu są powoływane do szczegółowego przeanalizowania konkretnego problemu wymagającego interwencji legislacyjnej oraz przedstawienia propozycji rozwiązań. Szwedzkie instytucje rządowe – podobnie jak administracje wielu innych państwach – korzystają ze standardowych metod pozyskiwania wiedzy z zewnątrz poprzez zlecanie ekspertyz, zarówno instytucjom naukowym, jak i podmiotom komercyjnym (np. firmom doradczym). Komitety badawcze stanowią rozwiązanie pośrednie między zlecaniem ekspertyz na zewnątrz

a tworzeniem polityk publicznych wyłącznie w oparciu o zasoby własne, tj. ekspertów zatrudnionych w administracji.

Według cytowanego już wyżej Landahla, model komitetów badawczych w praktyce istotnie przyczynia się do podniesienia jakości tworzonych regulacji. Jako kluczowe dla ich sukcesu czynniki wymienia znaczną niezależność, odpowiednie finansowanie działalności oraz kompozycję personalną komitetów. Istotą komitetów eksperckich jest bowiem połączenie różnych punktów widzenia. Dlatego w ich składzie zazwyczaj znajdują się przedstawiciele trzech grup:

- **szczebel polityczny** – przedstawiciele pionu politycznego ministerstw (minister, sekretarze stanu, doradcy polityczni);
- **urzędnicy ministerialni** – przedstawiciele wydziałów merytorycznych ministerstw;
- **eksperci zewnętrzni** – przedstawiciele środowisk naukowych, uznani eksperci w dziedzinie objętej badaniem komitetu (Swartling, Nilsson 2007, s. 5).

Komitety pracują na podstawie mandatu (*terms of reference*) udzielonego przez rząd, który określa przede wszystkim: (i) obszar polityki publicznej objęty zainteresowaniem komitetu; (ii) konkretne problemy, których rozwiązaniem ma się zająć komitet; oraz (iii) termin zakończenia jego prac. Ich wynikiem jest raport opisujący konkretne problemy zidentyfikowane przez komitet oraz przedstawiający propozycję rozwiązania, szczególnie poprzez interwencję legislacyjną.



Rycina 2. Udział komitetów badawczych w tworzeniu prawa i polityk publicznych w Szwecji

Źródło: Kristensson 2010.

Raporty komitetów – pod względem treści i formy – przypominają tzw. zielone księgi Unii Europejskiej. Są to dokumenty przygotowywane z reguły przez dyrekcje generalne w Komisji Europejskiej analizujące określony obszar polityki unijnej i poprzedzające przygotowanie projektów zmian prawnych. Również raporty szwedzkich komitetów eksperckich stanowią z reguły punkt wyjścia do zmian prawnych. Rola komitetów w tworzeniu prawa i polityk publicznych w tym kraju oraz ich ulokowanie w procesie legislacyjnym została przedstawiona na rycinie 2.

Od strony praktycznej należy podkreślić, że działalność komitetów relatywnie często kończy się przyjęciem regulacji w kształcie przez nie proponowanym lub też opartym na ich rekomendacjach. Brak w tej kwestii kompletnych statystyk ilustrujących skuteczność komitetów we wpływaniu na kształt prawa i polityk publicznych, ale takie przekonanie wyrażone zostało zarówno przez praktyków, jak i w literaturze (Swartling, Nilsson 2007, s. 5). Wynika to z faktu, że skład komitetów, długa tradycja ich funkcjonowania, silna niezależność i odpowiednie finansowanie ich działalności pozwala zazwyczaj na wypracowanie propozycji legislacyjnych wysokiej jakości, kumulujących wiedzę pochodzącą od wielu interesariuszy. Na skuteczność komitetów wpływa też zapewne aktywny udział w ich pracach nie tylko ekspertów, ale lecz i szczebla urzędniczego oraz politycznego. Decydenci nie są więc „zaskakiwani" koncepcjami zgłaszanymi przez zewnętrznych specjalistów czy grupy interesów, ale czynnie uczestniczą w ich formułowaniu.

Po stronie potencjalnych słabych stron modelu komitetów badawczych należy uwzględnić fakt, że mogą one w pewien sposób prowadzić do przerzucania odpowiedzialności za treść i skutki współtworzonych przez nie projektów na zewnętrznych ekspertów i osłabić odpowiedzialność polityków. Ponadto, są one na tyle związane z całokształtem systemu rządów w Szwecji (głównie kolektywnym decydowaniem i rozdziałem funkcji strategicznych i operacyjnych), że trudno ocenić możliwości skutecznego transferowania tego modelu do innych państw.

2.3. Otwarty dostęp do służby cywilnej

O ile omówione wyżej mechanizmy można traktować jako instrumenty wzmacniające procesy uczenia się w skali makro (całego rządu), o tyle rozwiązanie przedstawiane w tej części jest istotne z punktu widzenia pojedynczych pracowników administracji rządowej i sprzyjających podnoszeniu efektywności ich indywidualnych działań.

Z tego względu warto skupić uwagę na najważniejszych cechach oryginalnego w skali światowej szwedzkiego systemu zarządzania kadrami administracji rządowej. W pierwszej kolejności na omówienie zasługuje system naboru urzędników, który w opinii obserwatorów (np. ekspertów z *Quality of Government Institute* z Uniwersytetu w Göteborgu) istotnie wpływa na zdolność szwedzkiej administracji rządowej do pozyskiwania wiedzy i przetwarzania jej na wysokiej jakości polityki publiczne[4].

[4] Zob. także np. Guy Peters, Pierre 2001, s. 146 i nast.

Kluczowymi cechami systemu służby cywilnej w Szwecji są **otwartość** i **elastyczność**. Obie, podobnie jak rozdział sfer tworzenia polityk publicznych i ich wdrażania, przypominają postulaty doktryny nowego zarządzania publicznego. Obecne były one jednak w szwedzkim systemie służby cywilnej, jeszcze zanim zaczął się formować program *New Public Management* i powinny być traktowane jako oryginalny wkład szwedzkiej administracji do myślenia na temat optymalnej organizacji kadr administracji rządowej.

Gromadzeniem danych na temat polityk i praktyk w zakresie zatrudnienia w szwedzkiej administracji rządowej zajmuje się Agencja ds. Zatrudnienia w Administracji (*Arbetsgivarverket*[5]). Wedle informacji przekazanych przez SAGE można wskazać następujące elementy szwedzkiego modelu zarządzania kadrami administracji rządowej, które przyczyniają się do podniesienia efektywności pracy urzędników:

- **Szeroka samodzielność urzędów w kształtowaniu polityki kadrowej** – w ramach budżetu ustalonego przez rząd agencje mogą w zasadzie dowolnie kształtować politykę zatrudnienia, w tym zasady naboru i zwalniania pracowników oraz system wynagrodzeń. Ogólne ramy są jedynie wyznaczone w formie porozumienia między dyrektorami generalnymi urzędów administracji rządowej a związkami zawodowymi reprezentującymi interesy pracowników sektora publicznego, co również stanowi specyficzną cechę modelu szwedzkiego.
- **Otwarty nabór** – w szwedzkiej administracji rządowej nie obowiązuje model kariery, czyli wielostopniowy system awansu zawodowego opartego głównie na stażu pracy na stanowiskach niższego stopnia. W tym sensie trudno mówić o istnieniu w szwedzkiej administracji wyodrębnionego korpusu służby cywilnej, ponieważ brak jest formalnych przeszkód dla aplikowania o niemal każde stanowisko w administracji przez osoby nieposiadające doświadczenia pracy w administracji rządowej. Rekrutacja jest co do zasady otwarta i opiera się na ocenie kwalifikacji i umiejętności. Z kolei elastyczny system wynagradzania ułatwia pozyskiwanie wysokiej klasy specjalistów z sektora prywatnego czy świata nauki.
- **Niewielkie zastosowanie punktowych bądź rankingowych systemów oceny pracowników** – preferowany jest model, w którym pracownicy i ich przełożeni prowadzą dialog na temat rozwiązań zmierzających do podniesienia jakości ich pracy oraz kierunków rozwoju kariery.
- **postępująca indywidualizacja warunków zatrudnienia i płacy oraz większe powiązanie wynagrodzeń z wynikami pracy** (zob. niżej).

Do ewentualnych słabości szwedzkiego modelu zarządzania kadrami w administracji publicznej należy zaliczyć ryzyko upolitycznienia służby cywilnej wynikające z bardziej elastycznych niż w klasycznym systemie reguł zatrudniania i zwalniania pracowników. Innym słowy, nieco słabsze w takim systemie są gwarancje zabezpieczenia przed traktowaniem służby cywilnej jako „politycznego łupu" zwycięskich ugrupowań politycznych.

[5] Ang. Swedish Agency for Government Employers (dalej jako: SAGE).

2.4. Indywidualizacja warunków zatrudnienia

Elementem, który w systemie szwedzkiej służby cywilnej zasługuje na wyodrębnienie jako czynnik szczególnie sprzyjający podniesieniu efektywności działania urzędników, jest nacisk na maksymalnie **zindywidualizowane** formułowanie warunków zatrudnienia pracowników i **dialog** jako optymalny model oceny oraz określania celów i zadań poszczególnych pracowników.

Indywidualizacja procesu ustalania warunków zatrudnienia, płacy i oceny pracownika jest bezpośrednią konsekwencją decentralizacji systemu zarządzania kadrami w szwedzkiej administracji rządowej, czyli przyznania każdemu z urzędów znacznego stopnia samodzielności w decydowaniu o swojej polityce kadrowej. Przekłada się to również na relacje na linii pracownik–przełożony. Przede wszystkim, menedżerowie liniowi dysponują znaczną swobodą kształtowania warunków pracy i płacy swoich pracowników, w szczególności wiązania wysokości ich wynagrodzeń z wynikami pracy.

SAGE wyróżnia trzy grupy kryteriów wynagradzania pracowników administracji rządowej w Szwecji:

- wyniki i umiejętności pracownika;
- zakres odpowiedzialności i samodzielności pracownika oraz poziom skomplikowania zadań mu przydzielonych;
- sytuacja na rynku pracy – wysokość wynagrodzeń w administracji jest powiązana z trendami w zakresie wynagradzania podobnego typu specjalistów w sektorze prywatnym; SAGE na bieżąco analizuje fluktuacje wysokości wynagrodzeń na rynku, aby zapewniać, że płace oferowane w administracji będą atrakcyjne dla potencjalnych kandydatów do pracy w administracji wywodzących się z sektora prywatnego, szczególnie biznesu.

Podkreśla się przy tym, że wyeliminowano z katalogu głównych kryteriów wynagradzania takie elementy jak kwalifikacje formalne (wykształcenie), wiek czy staż pracy. Schemat poniżej przedstawia również inne zmiany w systemie wynagradzania pracowników administracji rządowej, jakie stopniowo wdrażano w Szwecji, głównie od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

Rycina 3. Transformacja modelu wynagradzania pracowników w szwedzkiej administracji rządowej

Źródło: Cloarec 2011.

Indywidualizacja warunków zatrudnienia dotyczy nie tylko wynagrodzeń. Również w ramach oceny pracy i planowania rozwoju zawodowego duży nacisk kładzie się na podejście zindywidualizowane i partnerskie. Zasadą – podobnie w wielu innych krajach – jest przeprowadzanie rocznej oceny pracowników. W Szwecji opiera się ona jednak na oryginalnej formule dialogu między pracownikiem i jego bezpośrednim przełożonym. Celem jest przede wszystkim wypracowanie długofalowej wizji rozwoju zawodowego pracownika, w oparciu o jego własne przemyślenia i pomysły, obserwacje przełożonego oraz cele i plany organizacji jako całości. Takiemu modelowi oceny pracowniczej sprzyja unikanie ocen punktowych czy rankingowych, które wprawdzie mogą oddziaływać na niektórych motywująco, ale i wpływać negatywnie na relacje interpersonalne, a poza tym przynoszą niewiele korzyści, jeśli chodzi o planowanie kariery pracownika.

Należy przy tym zastrzec, że w szwedzkiej administracji nie obowiązują zuniformizowane reguły oceny urzędników i każdy urząd (zarówno ministerstwa, jak i agencje), a ściślej ich dyrektorzy generalni, dysponują znacznym zakresem swobody w ustalaniu szczegółowych metod i procedur dotyczących ich pracowników. Jest to spójne z obowiązującym w skali całej administracji podejściem zorientowanym na rezultaty, gdzie menedżerowie publiczni dysponują znacznym zakresem autonomii w doborze środków realizacji wyznaczonych im celów.

Decentralizacja zarządzania zasobami kadrowymi, w szczególności ustalania warunków finansowych zatrudnienia, to rozwiązanie wprowadzone w tamtejszej administracji publicznej na początku lat dziewięćdziesiątych. Reformy zmierzające w podobnym kierunku wprowadzono w tym czasie również w Finlandii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii oraz federalnej administracji australijskiej (Bender 2003). Szwecja pozostaje jednak jedynym państwem w Europie, gdzie model zdecentralizowanego, zindywidualizowanego ustalania warunków zatrudnienia urzędników został kompleksowo wdrożony (Willems i in. 2005, s. 11). Dotyczy on obecnie około 90% pracowników sektora publicznego (Labrie 2012, s. 1).

Indywidualizacja warunków zatrudnienia, szczególnie zróżnicowanie płacowe, to rozwiązanie adaptowane z sektora prywatnego w celu zwiększenia efektywności pracy i motywowania pracowników. W biznesie rozwiązanie stanowi element kanonu zarządzania zasobami ludzkimi. Nie ma powodów, by kwestionować jego przydatność w warunkach administracji publicznej. Potencjalnym źródłem słabości tego modelu w odniesieniu do administracji może być jednak ryzyko nadużyć polegających np. na premiowaniu pracowników mniej efektywnych, ale dysponujących lepszą pozycją w relacjach z politycznym szczeblem ministerstwa. Dlatego konieczne jest maksymalnie precyzyjne określenie wskaźników efektywności.

2.5. Szkolenia zorientowane głównie na rozwijanie „miękkich" umiejętności i kwalifikacji

W szwedzkiej administracji rządowej nie obowiązuje model kariery, czyli wielostopniowy system awansu zawodowego opartego głównie na stażu pracy na stanowiskach niższego stopnia. W tym sensie trudno mówić o istnieniu w niej wyodrębnio-

nego korpusu służby cywilnej, ponieważ brak formalnych przeszkód do aplikowania o niemal każde stanowisko w administracji przez osoby nieposiadające doświadczenia w pracy w administracji rządowej. Rekrutacja jest co do zasady otwarta i opiera się na ocenie kwalifikacji i umiejętności. Z kolei elastyczny system wynagradzania ułatwia pozyskiwanie wysokiej klasy specjalistów z sektora prywatnego czy świata nauki.

Taki model ma istotny wpływ na politykę szkolenia i podnoszenia kwalifikacji urzędników. W uproszczeniu można powiedzieć, że do szwedzkiej administracji rządowej trafiają osoby już odpowiednio wykwalifikowane w obszarze polityki publicznej, którym mają się zajmować. Ich przygotowanie do pracy w określonej dziedzinie może wynikać z doświadczenia płynącego z działalności w sektorze prywatnym lub dotyczącej pracy naukowej. Nie potrzebują już oni kształcenia czy dokształcania w zakresie, którym będą się zajmować w administracji.

Powoduje to, że polityka szkoleń w instytucjach szwedzkiego rządu koncentruje się na innych sferach niż podnoszenie kwalifikacji urzędników w dziedzinach polityki publicznej, w których operują. Można wyróżnić następujące obszary priorytetowe w polityce szkoleniowej, obowiązującej w szwedzkiej administracji rządowej:

- przywództwo;
- przygotowanie etyczne, w tym szkolenia dotyczące unikania konfliktów interesów i szkolenia antykorupcyjne;
- procedury w ramach kolektywnego procesu decyzyjnego obowiązującego w szwedzkim rządzie;
- procedury działania i mechanizmy decyzyjne w ramach Unii Europejskiej;
- szkolenia propagujące model działania zorientowany na klienta;
- doskonalenie szeroko rozumianych kompetencji menedżerskich związanych z zarządzaniem zespołami i projektami.

Zasadniczą zaletą szwedzkiego modelu szkoleń w służbie cywilnej jest zwiększenie potencjału menedżerskiego kadr oraz ułatwienie kreowania liderów w administracji. Urzędnicy są zatem nie tylko specjalistami w dziedzinach, którymi się zajmują. Oprócz tego, nabywają umiejętności pozwalające im lepiej zarządzać pracą, rozumieć jej znaczenie w kontekście polityczno-instytucjonalnym oraz pojmować wartości i normy właściwe dla służby publicznej. Pewną słabością takiego ustalenia priorytetów szkoleniowych może być tkwiące u jego podstaw założenie, że urzędnicy są ekspertami w swoich dziedzinach i nie potrzebują regularnych szkoleń zwiększających ich wiedzę w tym zakresie. Takie założenie wynika z modelu szwedzkiej służby cywilnej umożliwiającego rekrutację wysokiej klasy specjalistów. W konkretnych przypadkach może się ono jednak okazać zawodne.

2.6. Merytoryczna ocena raportów

Istota praktyki funkcjonującej w szwedzkiej Agencji Zarządzania Publicznego polega na wdrożeniu trójelementowego modelu ewaluacji dokumentów (raportów) tworzonych przez tę instytucję. Agencja odpowiada za opracowywanie rozwiązań służących usprawnieniu i zwiększeniu efektywności działania administracji publicznej w Szwecji. Głównym efektem jej pracy są raporty zawierające diagnozę sytuacji

w poszczególnych sferach sektora publicznego oraz rekomendacje dotyczące ewentualnych zmian bądź ulepszeń.

Ww. raporty – zanim zostaną upublicznione i poddane ocenie – są przedmiotem ewaluacji:

- ocena wewnętrzna – zespół autorski przedstawia projekt raportu do oceny innym pracownikom Agencji;
- ocena ze strony klienta – raporty są przygotowywane na zlecenie ministerstw traktowanych jako klienci; wypełniają one kwestionariusz opiniujący raport głównie pod względem jego użyteczności oraz przyznają ocenę punktową.
- ocena ze strony zewnętrznych ekspertów – Agencja rozwinęła sieć złożoną z ekspertów akademickich, którzy uczestniczą w ewaluacji raportów tworzonych przez Agencję; przygotowują oni ich opisową recenzję.

Po fazie oceny następuje upublicznienie raportu.

Opisana praktyka stanowi spójny i konsekwentnie stosowany model ewaluacji dokumentów analitycznych tworzonych przez instytucje o specyficznym statusie swoistego wewnętrznego *think tanku* szwedzkiego rządu. Najważniejszą zaletą tego rozwiązania jest odbieranie informacji zwrotnej na temat jakości tworzonych dokumentów od szerokiego i zróżnicowanego grona interesariuszy. Umożliwia to uzupełnienie czy modyfikację przygotowywanych dokumentów, a następnie ułatwia reagowanie na krytykę już opublikowanych opracowań. Głównym problemem praktycznym może się natomiast okazać tendencja do priorytetyzacji oceny klientów agencji, czyli ministerstw, kosztem innych recenzentów. Wynika to z faktu, że to ministerstwa są zamawiającym i odbiorcą opracowań i ich stanowisko ma w praktyce najistotniejsze znaczenie, nawet jeśli merytorycznie nie jest najbardziej uzasadnione.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Opisane powyżej przykłady mechanizmów i narzędzi wzmacniających procesy uczenia się w szwedzkiej administracji rządowej należy potraktować szeroko, jako instrumenty przyczyniające się do tworzenia polityk publicznych wysokiej jakości (opartych na dowodach). Jeżeli chodzi o kolektywne procesy decyzyjne i komitety eksperckie, narzędzia te traktować należy jako środki na rzecz maksymalizacji wykorzystania przez administrację wiedzy niezbędnego do kształtowania polityk publicznych – pochodzącej zarówno z wewnątrz rządu, jak i od aktorów zewnętrznych.

Kolektywne podejmowanie decyzji jest skutecznym narzędziem wymuszającym wymianę informacji, komunikację i refleksję wewnątrz rządu. Wynika to z faktu, że odpowiedzialność za wszelkie decyzje podejmowane w tym procesie spoczywa na każdym członku rządu, co wyraźnie sprzyja ich zaangażowaniu w proces decyzyjny również w sferach polityki państwa, które nie dotyczą bezpośrednio zakresu działania ich ministerstw.

Jeśli chodzi o mechanizmy w sferze zarządzania kadrami w administracji rządowej, w zgodnej opinii ekspertów przyczyniły się one do osiągnięcia bardzo wysokiego

potencjału kadrowego szwedzkiego rządu. Połączenie otwartego naboru i maksymalnie zdecentralizowanego i zorientowanego na rezultaty systemu wynagradzania pracowników tworzy najbardziej sprzyjający efektywnemu uczeniu się system służby cywilnej. Pozwala rekrutować do administracji specjalistów wysokiej klasy, których wiedza w polu działania danego ministerstwa nie wymaga już zasadniczej poprawy. System zindywidualizowanego, opartego na dialogu i zorientowanego na wyniki wynagradzania pozwala natomiast podtrzymywać wysoki poziom motywacji pracowników.

Analiza OECD wskazuje również, że silne powiązanie wynagrodzeń z osiąganymi rezultatami przynosi szwedzkiej administracji rządowej także inne korzyści, m.in. wzmocnienie pozycji dyrektorów generalnych w urzędach, silniejsze przywództwo (co samo w sobie jest czynnikiem sprzyjającym bardziej efektywnemu uczeniu się w organizacji). Pomaga również rekrutacji urzędników o wyższych kwalifikacjach i umiejętnościach, a także zatrzymywaniu najlepszych pracowników. Jako potencjalne zagrożenie związane z tym systemem wymienia się natomiast ryzyko lepszego wynagradzania nowo zatrudnianych pracowników, aby zachęcić ich do przyjęcia oferty pracy, bez związku z ich wynikami (OECD 2005, s. 219).

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Szwedzki system zarządzania publicznego – czy szerzej: system ustrojowy i społeczny – to jeden z najbardziej oryginalnych i spójnych modeli społeczno-politycznych na świecie. Ułatwia to z pewnością wychwycenie najważniejszych cech go charakteryzujących i warunkujących funkcjonowanie administracji rządowej w tym kraju. Wydaje się, że najistotniejszym czynnikiem ustrojowym tworzącym klimat sprzyjający efektywnemu uczeniu się jest utrwalony, wyraźny i konsekwentny rozdział funkcji strategicznych i operacyjnych wewnątrz administracji rządowej. Szwedzka administracja dostarcza empirycznego dowodu na trafność postulatu separacji sfer tworzenia polityk publicznych i ich implementacji.

Taki system organizacji administracji rządowej determinuje skuteczność opisanych powyżej instrumentów, takich jak kolektywny proces decyzyjny czy udział komitetów eksperckich w tworzeniu prawa i polityk publicznych. Mogą one funkcjonować w pełni tylko w warunkach rządu skoncentrowanego na wypełnianiu misji rządzenia państwem i nieobciążonego funkcjami operacyjnymi. Szczególnie niemożliwy do wprowadzenia w innych warunkach byłby kolektywny proces decyzyjny, ponieważ ministrowie zostaliby zanadto obarczeni zadaniami operacyjnymi ze swojego obszaru, by wnosić rzeczywiście wartościowy wkład do decyzji w innych sferach polityki publicznej.

Jeśli chodzi o czynniki socjologiczne i kulturowe, najistotniejszą rolę odgrywa zapewne charakterystyczna dla społeczeństw skandynawskich kultura współdziałania, dialogu i współdecydowania. Tworzy ona sprzyjające warunki zarówno dla kolektywnego procesu decyzyjnego, jak też dla opisanego powyżej systemu zarządzania kadrami administracji rządowej. Jego oryginalną cechą jest bowiem traktowanie dialogu

jako optymalnej metody oceny pracownika oraz kształtowania jego planów rozwoju w ramach organizacji.

W rozmowach z przedstawicielami szwedzkiej administracji wskazywano także na inny czynnik społeczno-kulturowy, a mianowicie wysoki prestiż, jakim cieszy się praca dla administracji publicznej. Administracja jest przez wielu wysokiej klasy specjalistów traktowana jako praca pierwszego wyboru, co wraz z elastycznym systemem wynagradzania i otwartym naborem pozwala administracji pozyskiwać wysokiej jakości pracowników. W dalszej konsekwencji ogranicza to także potrzebę inwestowania w dokształcanie pracowników administracji w dziedzinie, którą się zajmują – przychodząc do ministerstwa czy agencji, są już odpowiednio przygotowani merytorycznie, dzięki doświadczeniu w sektorze prywatnym bądź w nauce. Więcej uwagi można wówczas poświęcić na kształtowanie postaw etycznych i budowanie kultury organizacyjnej opartej na rozumieniu specyficznych zadań sektora publicznego.

Wśród czynników, które mogą osłabiać procesy uczenia się w ministerstwach szwedzkiego rządu wymieniono natomiast przede wszystkim trudności w komunikacji z agencjami, w tym w pozyskiwaniu od nich informacji niezbędnych do wypracowywania odpowiedniej jakości polityk publicznych. Wprawdzie agencje mają obowiązek dzielenia się informacjami, a ponadto między nimi a ministerstwami odbywa się regularna, nieformalna komunikacja, pojawia się jednak zagrożenie, że agencje będą starały się wykraczać poza wyłącznie operacyjną rolę i wpływać na kształt polityk publicznych, choćby poprzez odpowiednie selekcjonowanie i przedstawianie posiadanych przez siebie informacji.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Mechanizmy, metody i narzędzia przedstawione powyżej są na tyle silnie powiązane z uwarunkowaniami ustrojowymi, historycznymi, socjologicznymi czy kulturowymi, że ich transferowanie do innych systemów administracyjnych może napotkać poważne trudności. Takie obawy potwierdzają eksperci zarówno reprezentujący szwedzką administrację, jak i obserwujący ją z perspektywy akademickiej. Niemniej jednak podkreślają oni równocześnie, że już od kilkudziesięciu lat wiele państw z całego świata udanie korzysta z rozmaitych rozwiązań wypracowanych w Szwecji.

W polskiej administracji, szczególnie w latach dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia, podejmowane były pewne próby transferowania rozwiązań szwedzkich, przede wszystkim modelu rozdzielenia funkcji strategicznych i operacyjnych poprzez wyprowadzenie administracji wykonawczej poza ministerstwa, do rozmaitych agencji i urzędów centralnych. Następnie ten model częściowo zarzucono m.in. poprzez włączenie licznych urzędów centralnych w struktury ministerstw. W obecnym kształcie trudno mówić o spójnym modelu, jednak przeważają ministerstwa łączące w zakresie swojej odpowiedzialności zarówno funkcje strategiczne, jak i operacyjne.

Nie zmienia to faktu, że przynajmniej niektóre z zaproponowanych rozwiązań możliwe są do wprowadzenia bez konieczności istotnych zmian prawnych bądź ustrojowych. Dotyczy to np. komitetów eksperckich. Pewne możliwości ich tworzenia (zwłaszcza przy Prezesie Rady Ministrów) rysują się już na gruncie obowiązującej

ustawy o Radzie Ministrów, aczkolwiek ewentualne zmiany byłyby wskazane, np. by zapewnić odpowiednie finansowanie działalności takich komitetów, co w przypadku szwedzkim ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania wysokiej jakości ich pracy.

Usankcjonowanie komitetów eksperckich mogłoby nastąpić w formie zmian w regulaminie pracy Rady Ministrów, które wobec braku ustawy regulującej rządowy proces legislacyjny w najszerszym stopniu określa obecnie zasady przygotowywania projektów aktów normatywnych. Na poziomie poszczególnych ministerstw możliwe jest natomiast powoływanie różnego rodzaju rad i komitetów, które przy odpowiednim sformułowaniu zakresu ich działania oraz zasad pracy mogą odgrywać rolę analogiczną do szwedzkich komitetów badawczych.

Bardziej problematyczne mogłoby się natomiast okazać wprowadzenie rozwiązań dotyczących zarządzania kadrami w administracji rządowej. Wymagałaby one dalszych zmian w systemie służby cywilnej, w szczególności zasad wynagradzania pracowników, ocen okresowych czy systemu szkolenia pracowników. Pewne metody można by jednak wdrażać bez konieczności takich zmian. Dotyczy to np. relacji na linii pracownik–przełożony, które w modelu szwedzkim opierają się w dużym stopniu na dialogu, a nie sztywnej relacji hierarchicznej. Zmiana podejścia menedżerów liniowych w polskich urzędach administracji rządowej w tym kierunku nie wymagałaby zmian prawnych.

Bibliografia

Bender K.A., Elliott R.F. (2003). *Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden, and the UK*. Aldershot – Burlington: Ashgate.

Bergström H. (1991). „Sweden's parties and political system at the crossroads", w: J.E. Lane (red.), *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass.

Bossaert D. (2005). *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants: From Life Tenure to More Flexible Employment Relations?*; Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states.

Cardona F. (2000). *Scope of Civil Service in Europe. Trends and Developments*; Presentation for the Seminar at the European Institute of Public Administration Maastricht, 13–14 November.

Cloarec R. (2011). „Social partners role in Pay formation in Swedish central government administration", online: http://www.oecd.org/gov/pem/48668387.pdf [dostęp: 15.02.2013].

Ehn P., Isberg M., Linde C., Wallin G. (2003). „Swedish bureaucracy in an era of change", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, nr 3.

Ekonomistyrningsverket (2003). *Performance Management in Swedish central government*. Stockholm: ESV.

Guy Peters B., Pierre J. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London–New York: Routledge.

Hall P., Nilsson T. (2011). *Bureaucratic Autonomy Revisited: Informal Aspects of Agency Autonomy in Sweden*; Paper for the Permanent Study Group VI on Governance of Public Sector Organisations, Annual Conference of EGPA, 7-10 September 2011, Bucharest.

Hustedt T., Tiesen J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective*, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.

Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.

Jacobsson B., Sundström G. (2007). *Governing State Agencies. Transformations in the Swedish Administrative Model*. Stockholm: SCORE rapportserie, nr 5.

Kristensson E. (2010). *Presentation for the Workshop on Regulatory Reform and Individual Meetings 5–7 July 2010 Ramallah*; http://www.oecd.org/mena/governance/45680330.pdf [dostęp: 15.02.2013].
Labrie Y. (2012). „Work organization in the public sector: The Swedish example", Montreal Economic Institute; http://www.iedm.org/files/note1312_en.pdf [dostęp: 15.02.2013].
Levin P.T. (2009). „The Swedish model of public administration: Separation of powers – The Swedish style", *Journal of Administration & Governance*, nr 1.
Modell S., Gronlund A. (2007). „Outcome-based performance management: Experiences from Swedish central government", *Public Performance and Management Review,* nr 2.
Moynihan D.P. (2006). „Ambiguity in policy lessons: The agencification experience", *Public Administration*, nr 4.
OECD (2005). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: OECD.
Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* Reading: Addison-Wesley Pub.
Pollit C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London – New York: Routledge.
Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (wyd. 3). Oxford – New York: Oxford University Press.
Regeringskansliet (2008). *The Swedish Government at Work*. Stockholm.
Regeringskansliet (2011). *Facts & Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2010, Stockholm*.
Ruin O. (1991). „Three Swedish Prime Ministers: Tage Erlander, Olof Palme and Ingvar Carlsson", w: J.E. Lane (red.), *Understanding the Swedish Model*. London: Frank Cass.
Sundström G. (2006). „Management by results: Its origin and development in the case of the Swedish state", *International Public Management Journal*, nr 4.
Swartling A.G., Nilsson M. (2007). *Social Learning and EPI: Communicative Governance in Swedish Climate Policy Formation*. Berlin: Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy EPIGOV, Paper nr 12.
Thiel S. van (2009). *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*; Paper to be presented at NIG annual work conference, 12–13 November 2009, Leiden, http://www.egpa2009.com/documents/psg6/Thiel.pdf [dostęp: 15.02.2013].
UN DESA (2006). *Kingdom of Sweden. Public Administration Country Profile*.
Willems I., Janvier R., Henderickx E. (2005). *Central Government Pay Systems in Europe: Pre- or Post-NPM?*; Paper to be presented at the EGPA Annual Conference, Bern (Switzerland), August 31st–September 3rd.

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Urząd Audytora Generalnego Szwecji (*Riksrevisionen*)
- Szwedzka Agencja do spraw Pracowników Rządu (SAGE)
- Szwedzka Agencja na rzecz Zarządzania Publicznego (*Statskontoret*)
- Urząd ds. Administracji
- Quality of Government Institute, Uniwersytet w Göteborgu

Doświadczenia administracji w Wielkiej Brytanii

Jakub Rok

1. Specyfika systemu centralnej administracji publicznej w Wielkiej Brytanii w kontekście organizacyjnego uczenia się

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii jest monarchią parlamentarną o ustroju parlamentarno-gabinetowym. W systemie tym suwerenem jest naród wykonujący władzę ustrojodawczą, podczas gdy rola monarchy została w praktyce sprowadzona głównie do funkcji reprezentacyjnych. Panujący w Wielkiej Brytanii ustrój parlamentarno-gabinetowy oznacza, że rząd czerpie legitymizację do sprawowania władzy wykonawczej od parlamentu, równocześnie ponosząc przed nim odpowiedzialność polityczną (Sarnecki 2008).

Brytyjski parlament, którego historia sięga średniowiecza, składa się z trzech podmiotów, tj. monarchy, Izby Gmin (niższa) i Izby Lordów. Na przestrzeni wieków kluczowe znaczenie uzyskała Izba Gmin, jako jedyny element pochodzący z wyborów powszechnych. Izba wyższa zaś sprawuje funkcję doradczą, ma także kompetencje sądownicze. Z Izby Gmin pochodzi większość członków rządu, pozostali rekrutowani są spośród osób zasiadających w Izbie Lordów. Powoduje to specyficzne dla Wielkiej Brytanii, częściowe przenikanie się władzy wykonawczej i ustawodawczej (UNPAN 2006; Sarnecki 2008).

Zjednoczone Królestwo powstało w efekcie zawarcia unii realnej między Anglią a Szkocją, a następnie Irlandią Północną. Mimo pewnych odrębności między ich systemami prawnymi nie można mówić o autonomii części składowych Zjednoczonego Królestwa. W przypadku Walii system prawny został zunifikowany, lecz zwyczajowo traktuje się ją jako wyodrębnioną część Królestwa Anglii. Wielka Brytania jest tradycyjnie państwem unitarnym, silnie scentralizowanym – choć w ostatnim czasie zaznacza się odwrotny trend, do czego wrócimy za chwilę. Aż 90% danin publicznych zbieranych jest na poziomie centralnym; wydatki administracji centralnej stanowią równocześnie ponad 70% wydatków publicznych (OECD 2011). Pochodzące z bezpośredniego wyboru rady (miasta, hrabstwa, gminy) odpowiadają za większość spraw lokalnych; w przeciwieństwie do Polski czy Francji, w Wielkiej Brytanii nie funkcjonują żadne terytorialne organy administracji rządowej (Sarnecki 2008). Zagadnieniem, któremu poświęca się obecnie wiele uwagi w debacie publicznej, jest dewolucja, czyli proces decentralizacji władzy i wzmacniania autonomii części składowych Królestwa.

W jego wyniku powołano w 1999 r. parlamenty narodowe w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa (UNPAN 2006).

Kolejnym wyróżnikiem Wielkiej Brytanii jest brak skodyfikowanej konstytucji. Tę lukę wypełniają przede wszystkim konwenanse konstytucyjne, czyli wykształcone przez stulecia funkcjonowania państwa zasady. Ich legitymizacja pochodzi ze społecznego przekonania o utrwaleniu się danej zasady, nie mają one jednak statusu reguł prawnych. Uzupełnieniem konwenansów konstytucyjnych są ustawy ustrojowe, prawo zwyczajowe oraz zasady ustrojowe (zob. Sarnecki 2008). Pierwsza grupa to nieformalny zbiór ustaw o charakterze ustrojowym, druga uwidacznia się w wyrokach sądów powszechnych, podczas gdy trzecia powstała na bazie naukowego uogólnienia kilkuset lat funkcjonowania ustroju brytyjskiego.

Jego tradycyjne cechy składają się na westminsterski model administracji, istotnie różny od rozpowszechnionego w Europie kontynentalnej modelu konsensualnego. Charakterystyka tego systemu stanowi odzwierciedlenie zwyczajów i reguł ukształtowanych przez stulecia funkcjonowania brytyjskiej państwowości. Został on także „wyeksportowany" do terytoriów wchodzących w skład Imperium Brytyjskiego. Jego podstawowymi wyróżnikami są (za: Lijphart 1999):

- rząd zwykle jednopartyjny – koncentracja władzy wykonawczej;
- dominacja rządu nad parlamentem;
- model dwupartyjny;
- raczej pluralistyczne niż korporacjonistyczne grupy interesu;
- większościowy, dysproporcjonalny system wyborczy;
- państwo unitarne, władza scentralizowana;
- dominacja jednej izby parlamentu;
- elastyczne podejście do konstytucji;
- zasada zwierzchnictwa parlamentu.

W odróżnieniu od stabilnego, historycznie zakorzenionego i sukcesywnie rozwijanego ustroju państwa, Brytyjczycy doświadczyli w ostatnich 50 latach przynajmniej dwóch wyraźnych zmian politycznego paradygmatu. W okresie powojennym Wielka Brytania, podobnie jak pozostałe kraje Europy Zachodniej, realizowała model państwa opiekuńczego. Priorytetem kolejnych (zarówno konserwatywnych, jak i socjaldemokratycznych) rządów było zapewnienie zatrudnienia, godnych warunków mieszkaniowych, dostępu do opieki zdrowotnej i edukacji oraz pomoc społeczna. Moment przełomowy nadszedł w 1979 r. wraz z objęciem urzędu premiera przez Margaret Thatcher.

Lata rządów Żelaznej Damy (1979–1990) i jej następcy Johna Majora (1990–1997) to czas radykalnej zmiany paradygmatu – odrzucenia modelu europejskiej socjaldemokracji na rzecz neoliberalnego projektu nowego zarządzania publicznego (*New Public Managament* – NPM). Jego głównymi wytycznymi stały się wydajność (*value for money*), prywatyzacja oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych w dostarczaniu usług publicznych. W praktyce przełożyło się to na ograniczenie rozmiarów sektora publicznego – zatrudnienie w tym sektorze spadło z około 6 do 5 mln osób. Z punktu widzenia organizacji administracji publicznej kluczową zmianą było powołanie agencji rządowych, czyli wydzielenie funkcji wykonawczej z dotychczasowych

ministerstw. W szczytowym momencie 130 agencji zatrudniało ponad 70% urzędników służby cywilnej (Pollitt 2011).

Tym samym, Wielka Brytania stała się prekursorem neoliberalnego podejścia do reformy administracji. Sukces NPM w tym kraju był możliwy dzięki współwystępowaniu trzech czynników, tj. (za: tamże):

- silnej, scentralizowanej władzy wykonawczej;
- długiemu okresowi rządów jednej partii umożliwiającemu „pacyfikację" innych grup interesu;
- silnej motywacji do zmiany wśród elity politycznej.

W warunkach NPM uczenie się administracji sprowadzało się do szukania sposobów dostosowania się do wdrażanych odgórnie ograniczeń finansowych. Ten rodzaj ekonomicznego przymusu może prowadzić do powstawania innowacyjnych rozwiązań, jednak na poziomie założeń nowego zarządzania publicznego nie ma wbudowanej teorii uczenia się. Zatem – jeśli ono występowało – miało w systemie NPM raczej charakter incydentalnej, wymuszonej reakcji obronnej niż systematycznego poszukiwania i testowania nowych rozwiązań.

W 1997 r., po 18 latach rządów konserwatystów, do władzy doszła Partia Pracy. Premier Tony Blair i jego współpracownicy postanowili podążać „trzecią drogą", co w przypadku reformy administracji oznaczało istotne, lecz nie radykalne zmiany[1]. Po NPM pozostało przywiązanie do wydajności i analizowania działań administracji przez pryzmat wskaźników ekonomicznych. Pojawiły się jednak nowe priorytety, jak wysoka jakość usług publicznych, rozliczalność i przejrzystość działań administracji czy zarządzanie oparte na wynikach. Nowa filozofia funkcjonowania państwa została wyłożona w tekście *Modernising Government* z 1999 r. Był to pierwszy dokument rządowy takiej wagi, w którym podkreślona została rola uczenia się, znaczenie wykorzystania wyników badań naukowych i kwestionowania utartych schematów działania (Buss i in. 2011).

W praktyce działania *New Labour* zarysowuje się jednak hierarchia celów, w której uczenie się zepchnięte zostaje na dalszy plan. Kluczowe znaczenie zyskuje zarządzanie oparte na wynikach, dominuje myślenie w kategoriach wskaźników wyników i tzw. *culture of checking* (czyli styl koordynacji działań oparty na kontroli zgodności z prawem). Ogranicza to swobodę eksperymentowania z nowymi pomysłami, zawężając wysiłki poszczególnych departamentów tylko do działań mierzalnych, które znajdą odzwierciedlenie w rozliczanych wskaźnikach. Częściowa zmiana nastawienia następuje w 2005 r., na fali krytyki wynaturzeń dotychczasowego systemu. Nacisk na pomiar wyników zostaje zastąpiony bardziej miękkim podejściem, którego centralnym elementem jest program *Capability Review*. Wprowadza on cykliczną ocenę poszczególnych jednostek administracji pod kątem poziomu zasobów koniecznych do realizowania ich celów (Gay 2010).

Reasumując, promowanie uczenia się administracji w okresie *New Labour* formalnie zyskało status jednego z priorytetów rządu, lecz w praktyce było w dużej mierze

[1] Część obserwatorów brytyjskiego życia politycznego określa ten okres mianem „thatcheryzmu z ludzką twarzą"

podporządkowane wskaźnikom wyników. Niemniej, zmiana retoryki oraz otwartość na oddolne inicjatywy stworzyły lepsze warunki dla rozwoju mechanizmów uczenia się, niż było to w przypadku NPM. Powołane w okresie *New Labour* instytucje mające promować jakość usług publicznych[2], zajęły się także tematami ważnymi z punktu widzenia uczenia się, jak np. wymianą dobrych praktyk między organizacjami czy rozwojem przywództwa transformacyjnego. Wprowadzony w końcu opisywanego okresu mechanizm *Capability Review* częściowo odwrócił niekorzystne dla uczenia się przywiązanie do wskaźników wyników. Cykliczna diagnoza zasobów organizacji pozwala na dostrzeżenie swoich silnych i słabych stron, uruchamiając jednocześnie proces wymiany doświadczeń i dobrych praktyk.

Rok 2008 przyniósł podwójny przełom. Po pierwsze, globalny kryzys gospodarczy wpędził Wielką Brytanię w poważną recesję. Równocześnie powstaje nowy, koalicyjny rząd Konserwatystów i Liberalnych Demokratów. Osią politycznej narracji stał się wymóg oszczędzania, odsuwając na dalszy plan kwestie niezwiązane bezpośrednio z cięciem kosztów – w tym także uczenie się organizacji. Do łask wraca natomiast nastawienie „im mniej państwa, tym lepiej", co przekłada się m.in. na rozwiązanie lub zmniejszenie roli agencji odpowiadających za transfer dobrych praktyk w ramach administracji. Cięcia w administracji, polegające głównie na ograniczeniu zatrudnienia, mają doprowadzić w ciągu czterech lat do zmniejszenia przeznaczonych na nią wydatków budżetowych o 34% (OECD 2011). Dodatkową przeszkodzą dla uczenia się jest – bardzo rzadka w przypadku Wielkiej Brytanii – koalicyjność rządu. Konieczność opracowania kompromisowego programu przekłada się na mniejszą przestrzeń dla eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami, skraca się także perspektywa czasowa, a wzrasta defensywna postawa urzędników służby cywilnej.

Przedstawiony powyżej przegląd dominujących w ostatnim półwieczu narracji politycznych dowodzi, że kwestia organizacyjnego uczenia się w administracji centralnej nie uzyskała w Wielkiej Brytanii kluczowego znaczenia. Jakie czynniki o tym zdecydowały? Brakuje jednoznacznej odpowiedzi, warto jednak pokusić się o rozważenie możliwych przyczyn.

Niewielka obecność tematu uczenia się organizacji w publicznej debacie o kształcie administracji centralnej może być związana z charakterystycznym dla Wielkiej Brytanii, relatywnie niskim poziomem partycypacji obywatelskiej na tym poziomie. Znacznie wyraźniej widoczne jest zaangażowanie w sprawy polityki lokalnej. Samorządy to organy bliższe mieszkańcom, nastawione partycypacyjnie i mające bardziej bezpośrednią legitymizację polityczną. Intensywne włączanie się obywateli w proces polityczny na tym poziomie sprawia, że władze lokalne mają więcej jasno sprecyzowanych bodźców do uczenia się – poszerzania swojej wiedzy czy dostosowywania się do sygnalizowanych potrzeb. Dodatkowo, w przeciwieństwie do agencji administracji centralnej, samorządy są bardziej nastawione na współpracę niż konkurencję. Dowodzi tego m.in. funkcjonowanie mechanizmu wspierającego międzyorganizacyjne uczenie się w samorządach lokalnych – *Beacon Council Scheme* – opisanego dokładniej w poniższej ramce.

[2] Dotyczy to m.in. *Local Government Improvement and Development Agency* dla samorządów lokalnych oraz *National Health System Institution for Innovation and Improvement* dla służby zdrowia.

Program ***Beacon Council Scheme*** był wdrażany w latach 1999–2010 przez *Improvement and Development Agency* jako narzędzie rozpowszechniania wśród samorządów lokalnych najlepszych praktyk z zakresu usług świadczonych na tym poziomie. W tym celu wsparto proces międzyorganizacyjnego dzielenia się wiedzą, m.in. poprzez konferencje, dni otwarte organizowane przez najlepsze samorządy, wirtualne bazy materiałów oraz specjalnie zaprojektowane sesje transferu wiedzy i doświadczeń między poszczególnymi jednostkami. Samorządy wyróżniające się na polu uczenia się otrzymywały na rok prestiżowy certyfikat *Beacon status*, zobowiązujący równocześnie do przeprowadzenia cyklu przedsięwzięć zorientowanych na rozpowszechnianie swoich dobrych praktyk. W programie uczestniczyła zdecydowana większość samorządów lokalnych, 50% jednostek otrzymało certyfikat *Beacon status* (za: localinnovation.idea.gov.uk [dostęp: 14.09.2012]). Ewaluacja programu wykazała, że adaptacja rozwiązań pozyskanych w toku uczestnictwa w programie była kluczowym narzędziem poprawy funkcjonowania samorządów (Rashman, Hartley 2006).

Kolejną przyczyną niewielkiej roli uczenia się w politycznej narracji, może być silnie obecny trend neoliberalny w myśleniu o administracji. Od lat osiemdziesiątych XX w., kiedy na świecie temat uczenia się organizacji zyskiwał rozgłos, reformy administracji w Wielkiej Brytanii podążały trajektorią wyznaczoną przez neoliberalne podejście pani premier Thatcher. Nacisk na prywatyzację, wprowadzanie mechanizmów quasi-rynkowych, odchudzanie administracji wytwarza klimat niesprzyjający uczeniu się (Rashman, Hartley 2008). Mimo częściowej zmiany retoryki w okresie *New Labour*, priorytet *value for money* w połączeniu z rozbudowanym systemem audytu i wszechobecnymi wskaźnikami wyników nie pozwolił zakorzenić się inicjatywom ukierunkowanym na uczenie się.

W tej sytuacji, bastiony organizacyjnego uczenia się znajdują się poza administracją centralną lub w jej poszczególnych segmentach, nie tworząc jednak spójnego systemu (Accenture 2008). Oprócz wspomnianych samorządów lokalnych, dużą wagę do uczenia się przywiązują także silnie rozwinięte sieci współpracy profesjonalistów z sektora publicznego oraz instytucje służby zdrowia, przeznaczające ogromne środki na realizację polityki opartej na dowodach.

Niski priorytet przyznawany w debacie publicznej kwestii uczenia się sprawia, że brakuje kompleksowych źródeł pozwalających ocenić poziom zaawansowania Wielkiej Brytanii na tym polu. Istniejące badania wskazują, że do jej silnych stron należą rozwój przywództwa, prowadzenie polityki w oparciu o dowody oraz transfer wiedzy między organizacjami (tamże). Kolejnym atutem, pośrednio związanym z uczeniem się, jest wysoki stopień realizacji doktryny otwartego rządu (*open government*), wyrażający się m.in. w przejrzystości oraz łatwym dostępie do informacji wypracowywanych przez administrację i możliwości ich przetwarzania (OECD 2011). Zwraca się także uwagę na profesjonalizm i bezstronność korpusu urzędniczego (Gay 2010). Miarodajne porównanie administracji brytyjskiej z innymi krajami Unii Europejskiej umożliwia syntetyczny wskaźnik zaawansowania w przejściu od tradycyjnej biurokracji do postbiurokracji. Wielka Brytania sytuuje się wśród liderów zmian, z ponad 60-procentowym poziomem zaawansowania, przy średniej dla UE 27 wynoszącej 32% (Demmke 2012).

Administracja centralna Wielkiej Brytanii lokuje się wśród liderów zmian, korzystnie wypada także w porównaniach międzynarodowych (zob. Accenture 2008;

OECD 2011). Równocześnie, wobec braku politycznego priorytetu dla organizacyjnego uczenia się, ta sfera pozostaje relatywnie niedorozwinięta, bowiem opiera się raczej na rozproszonych lub wycinkowych inicjatywach, nietworzących spójnego i przemyślanego systemu. Mimo krytycznej oceny meta-poziomu, wiele spośród stosowanych rozwiązań stanowi *de facto* bardzo efektywne i inspirujące narzędzia organizacyjnego uczenia się.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Zebrane w tej części rozdziału praktyki służą wzmacnianiu mechanizmu organizacyjnego uczenia się w administracji. Mimo wspólnego celu, opisane narzędzia reprezentują szerokie spektrum tematów. Część praktyk („Wzajemna ocena rozwojowa", „Ocena 360 stopni", ale także „Nauka przez działanie") opiera się na wykorzystaniu informacji zwrotnej – zarówno na poziomie indywidualnym, jak i organizacyjnym. Usystematyzowana informacja zwrotna stanowi istotny wkład w diagnozę funkcjonowania organizacji, budując tym samym potencjał zmiany. Zważywszy na rolę lidera w przeprowadzaniu zmiany, niektóre z tych praktyk („Nauka przez działanie", „Ocena 360 stopni") są ukierunkowane właśnie na rozwój zdolności przywódczych. Pewne rozwiązania („Program seminariów wewnątrzministerialnych", „Biurowa sieć społecznościowa") służą dzieleniu się wiedzą w ramach organizacji i wspieraniu procesu kolektywnej refleksji, a więc procesom współtworzącym kulturę organizacyjną sprzyjającą uczeniu się. Kolejne praktyki („Ocena skutków regulacji – mechanizmy zapewniania jakości", „Baza zawierająca analizy wyzwań strategicznych") sytuują się w nurcie polityki opartej na dowodach, wzmacniając mechanizm pozyskiwania wiedzy o otoczeniu. Opisane zostało także narzędzie („Baza instrumentów wspierających myślenie strategiczne") ukierunkowane na wzmocnienie wiedzy operacyjnej, koniecznej do efektywnej organizacji codziennej pracy.

Dobór przykładów został podyktowany trzema głównymi względami. Pierwszym jest istotność dla wzmacniania mechanizmu organizacyjnego uczenia się. Drugie kryterium to adaptowalność praktyki do warunków polskiej administracji. Warunkiem jest także istnienie dokumentacji potwierdzającej powodzenie wdrożenia danej praktyki, w której skład wchodzą zarówno wywiady przeprowadzone w trakcie wizyty studyjnej w Wielkiej Brytanii (zob. Aneks 1), jak i opublikowane opracowania naukowe.

2.1. Wzajemna ocena rozwojowa

Praktyka polega na bezpośrednim dostarczeniu informacji zwrotnej o działaniu danej organizacji oraz rekomendacji dotyczących poprawy jej funkcjonowania. Źródłem informacji jest grupa zewnętrznych partnerów (*peers*), tj. członków innych organizacji funkcjonujących na podobnym szczeblu i/lub realizujących podobne zadania. Proces wzajemnej oceny rozwojowej jest ustrukturyzowany, koordynowany i oparty na współpracy (Jones 2005; Nicolini i in. 2011).

Opisywana praktyka stanowi narzędzie zmiany organizacyjnej, bowiem ukierunkowana jest na wskazanie obszarów do poprawy oraz wypracowanie wytycznych

mających pomóc w osiągnięciu pożądanego stanu. Wpisana w tę praktykę „rozwojowa" perspektywa odróżnia ją od innych ocen podejmowanych przez zewnętrzne grupy eksperckie, jak np. przeglądy weryfikujące zgodność realizowanych działań z odpowiednimi regulacjami. Wzajemna ocena rozwojowa stanowi zatem alternatywę dla – szczególnie silnie rozwiniętych w Wielkiej Brytanii – narzędzi kontroli opartych na weryfikacji wskaźników osiągania wyznaczonych celów.

Szczegóły procesu realizacji wzajemnej oceny mogą różnić się m.in. w zależności od specyfiki administracji danego kraju czy otoczenia instytucjonalnego. Poniższy opis został oparty na przykładzie zaczerpniętym z samorządów lokalnych w Anglii i Walii, gdzie taki system oceny funkcjonuje od roku 1999. Model postępowania został opracowany i wdrożony przez *Improvement and Development Agency* (IDeA). Spotkał się z dużym zainteresowaniem samorządów lokalnych – rocznie przeprowadzanych jest około 70 ocen, przynajmniej raz poddały się jej prawie wszystkie angielskie samorządy (Nicolini i in. 2011). Pozytywny odbiór oraz długi okres funkcjonowania przemawiają za poddaniem tego przykładu pogłębionej analizie.

Proces wzajemnej oceny rozwojowej powinien spełniać cztery główne zasady (za: tamże):

- poddanie się ocenie jest dobrowolne;
- oceniana organizacja jest właścicielem procesu – ma decydujący wpływ m.in. na dobór partnerów, metod badawczych i upowszechnianie wyników;
- osoby dokonujące oceny są dobierane na podstawie doświadczenia oraz zostają odpowiednio przeszkolone – dzięki temu zyskują autorytet oraz umiejętność efektywnego udzielenia wsparcia;
- badanie i informacja zwrotna są podporządkowane priorytetowi konstruktywności i wsparcia zmiany organizacyjnej.

Proces oceny składa się z czterech głównych etapów, tj. inicjacji procesu i zaplanowania badania, przygotowania do badania, przeprowadzenia badania „na miejscu" oraz informacji zwrotnej i raportu. Zainteresowane organizacje zgłaszają się do instytucji zarządzającej procesem, która wyznacza koordynatora. Osoba ta następnie odwiedza ocenianą organizację, aby omówić cele i wyzwania takiego procesu oraz warunki uczestnictwa. Po podjęciu przez organizację formalnej decyzji o chęci uczestnictwa (co wiąże się z wniesieniem opłaty pokrywającej koszty procesu), koordynator spotyka się z zespołem członków organizacji odpowiadających za przeprowadzenie oceny. Celem spotkania jest dopasowanie procesu oceny do potrzeb organizacji, a zatem wybiera się priorytetowe kwestie, ustala kryteria selekcji osób oceniających oraz szczegółowe warunki przyszłego badania.

W drugim etapie koordynator dobiera członków grupy oceniającej (pięć osób + koordynator) z listy przeszkolonych partnerów. Przygotowania do badania obejmują m.in. poinformowanie wszystkich członków ocenianej organizacji o planowanej ocenie oraz przesłanie dokumentacji pozwalającej przygotować im się do badania. Samo badanie trwa tydzień i dokonywane jest bezpośrednio w analizowanej organizacji, w odniesieniu do modelu diagnostycznego odzwierciedlającego „idealną organizację" (zob. tab. 1). Wykorzystywane metody badawcze to obserwacja uczestnicząca, wywiady z wewnętrznymi i zewnętrznymi interesariuszami oraz przegląd dokumentów.

Wnioski dyskutowane są wewnątrz grupy, a następnie prezentowane przedstawicielom organizacji poddanej analizie. Na bazie oceny powstaje pisemny raport zawierający konkluzje z niej wynikające oraz rekomendacje, którego jakość weryfikują także pracownicy IDeA. Oceniana organizacja jest zobowiązana do opracowania dokumentu zawierającego opis działań odpowiadających na problemy zidentyfikowane w raporcie, wraz z planem ich wdrożenia. Cały proces – od zgłoszenia do otrzymania raportu końcowego – trwa około czterech miesięcy (Jones 2005).

Tabela 1. Model diagnostyczny wykorzystywany we wzajemnej ocenie rozwojowej

1. Osiągnięcia i efekty	
2. Przywództwo i zarządzanie	2.1. Wizja rozwoju podporządkowana społeczności 2.2. Koncentracja na rzeczywistych wyzwaniach 2.3. Podejmowanie decyzji powiązane z analizą
3. Angażowanie klientów, obywateli i partnerów	3.1. Zorientowania na klienta 3.2. Zaangażowanie społeczności i wzmacnianie jej pozycji 3.3. Świadczenie usług w ramach partnerstwa
4. Zarządzanie wynikami i zasobami	4.1 Zarządzanie oparte na wynikach 4.2. Zarządzanie zasobami
5. Organizacja i jej członkowie	5.1. Kontekst organizacyjny i rozwój organizacji 5.2. Zarządzanie ludźmi i różnorodnością

Źródło: Nicolini i in. 2011.

Kluczowe dla powodzenia praktyki jest wpisanie jej w perspektywę rozwoju organizacji. Decydujące znaczenie ma tu przejrzysta i sprawna komunikacja na linii oceniany–oceniający–instytucja zarządzająca oraz dokładne, partycypacyjne rozplanowanie procesu opiniowania. Ważna jest także przychylność kierownictwa, wyrażająca się w otwartości na konstruktywną krytykę. Podobnie jak w innych działaniach wykorzystujących mechanizm informacji zwrotnej, także we wzajemnej ocenie rozwojowej potrzebna jest pozytywna opinia ocenianych o rzetelności danych, wytworzenie odpowiedniej przestrzeni dla krytycznej refleksji oraz uważna i dobrze zaplanowana komunikacja.

Mocną stroną tej praktyki jest dostarczenie kompleksowej informacji zwrotnej na poziomie całej organizacji, wraz z identyfikacją priorytetowych obszarów poprawy. Tak ukształtowany proces ma szansę wyzwolić zmianę organizacyjną ukierunkowaną na poprawę działalności organizacji. Fakt, że oceniający mają doświadczenie w działaniach na podobnych polach, sprzyja formułowaniu konkretnych, sprawdzonych w praktyce wskazówek. To z kolei pozytywnie wpływa na postrzeganą rzetelność informacji uzyskanych w procesie oceny. W szerszym kontekście, nawiązywane relacje przyczyniają się do rozwoju horyzontalnych sieci wymiany doświadczeń, tworzonych przez pracowników różnych organizacji biorących udział w całej procedurze. Istotna jest także świadomość, że członkowie analizowanej organizacji mogą w przyszłości oceniać teraźniejszych badaczy. Podważa to hierarchię tradycyjnie wbudowaną

w relację między konsultantem/audytorem a ocenianym, hamując tendencję do przyjmowania postawy defensywnej.

Prawidłowe funkcjonowanie opisywanej praktyki wymaga znalezienia równowagi w dwóch istotnych wymiarach – stosunku oceniających do ocenianych oraz nastawienia tych drugich. W pierwszym przypadku, nadmiernie przyjacielskie relacje grożą ukartowaniem wyników, podczas gdy zbytni formalizm prowadzi do utraty z pola widzenia priorytetu rozwoju organizacji. Z kolei oceniani powinni znaleźć równowagę między postawą defensywną, odrzucającą sugestie z zewnątrz, a ich bezkrytyczną akceptacją. Niechęć do poddawania się opinii zewnętrznej bywa silnie zakorzeniona w danej kulturze organizacyjnej, zwykle wzrasta również w obliczu kryzysów i konfliktów. Dlatego też szczególnie istotne jest przychylne ocenie nastawienie kierownictwa. Odrębne wyzwania to czas i skala zaangażowania zasobów ludzkich, pochodzących zarówno z badanej organizacji, jak i spoza niej.

2.2. Nauka przez działanie

Praktyka stanowi narzędzie wsparcia efektywnej refleksji wykorzystując skontekstualizowaną metodę uczenia się. Nauka przez działanie (*Action Learning Sets* – ALS) odbywa się w ramach kilkuosobowej grupy urzędników spotykających się regularnie w celu przedyskutowania i znalezienia rozwiązań dla konkretnych problemów napotykanych w pracy. Nieformalna, poufna atmosfera spotkań sprzyja swobodnej dyskusji. Praktyka ta jest zbliżona do funkcjonowania wspólnoty praktyków, choć kładzie większy nacisk na strukturyzację spotkań i kojarzenie osób pracujących na podobnym szczeblu lub w podobnych przedsięwzięciach, niekoniecznie mających jednak to samo pole specjalizacji.

Geneza tego rozwiązania sięga lat czterdziestych XX w., kiedy uczenie się przez działanie zostało wprowadzone jako część programu rozwoju dla kadry zarządzającej brytyjskiej instytucji odpowiedzialnej za górnictwo węgla. Mimo swoich korzeni w sektorze publicznym, praktyka upowszechniła się w firmach prywatnych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dopiero na przełomie XX i XXI w. stała się szerzej wykorzystywana w administracjach takich krajów, jak Wielka Brytania, USA, Nowa Zelandia czy Kanada. Jej popularność związana jest m.in. z koniecznością mierzenia się z tzw. zapętlonymi problemami (*wicked problems)* (zob. Ferlie i in. 2010). Rządy coraz częściej napotykają problemy, których rozwiązanie wymaga niesztampowego podejścia, wykraczającego poza ustrukturalizowane metody działania tradycyjnej biurokracji. Dodatkowym bodźcem, szczególnie istotnym w Wielkiej Brytanii, jest wysoki priorytet przyznawany innowacyjnym metodom rozwoju przywództwa w organizacjach sektora publicznego.

Opisywana praktyka wykorzystywana jest do różnych celów, obejmujących m.in.: strategiczny rozwój organizacji, opracowanie ścieżek rozwoju członków organizacji, zarządzanie wiedzą, przeprowadzanie zmiany organizacyjnej, wewnętrzną dynamikę zespołów i *coaching* dla kadry zarządzającej (Rigg, Richards 2006). Wielość zastosowań utrudnia stworzenie syntetycznej definicji ALS, można jednak wyróżnić trzy główne zasady leżące u jej podstaw (za: Raelin 2006):

- nauka odbywa się przez praktykę i jest ukierunkowana na rozwiązanie problemów napotykanych w pracy;
- tworzenie i wykorzystanie wiedzy jest procesem kolektywnym, a uczenie się może być realizowane przez każdego pracownika;
- uczestnicy nastawieni są na uczenie się, jak się uczyć, co pozwala im kwestionować przyjęte zachowania i procedury.

Zważywszy na wewnętrzne zróżnicowanie przedstawianej metody, opis sposobu wdrażania praktyki będzie oparty głównie na doświadczeniach brytyjskiego Ministerstwa Transportu. Uwzględnione w opisie zostaną także niektóre alternatywne rozwiązania spotykane w brytyjskiej administracji na poszczególnych etapach wdrażania ALS.

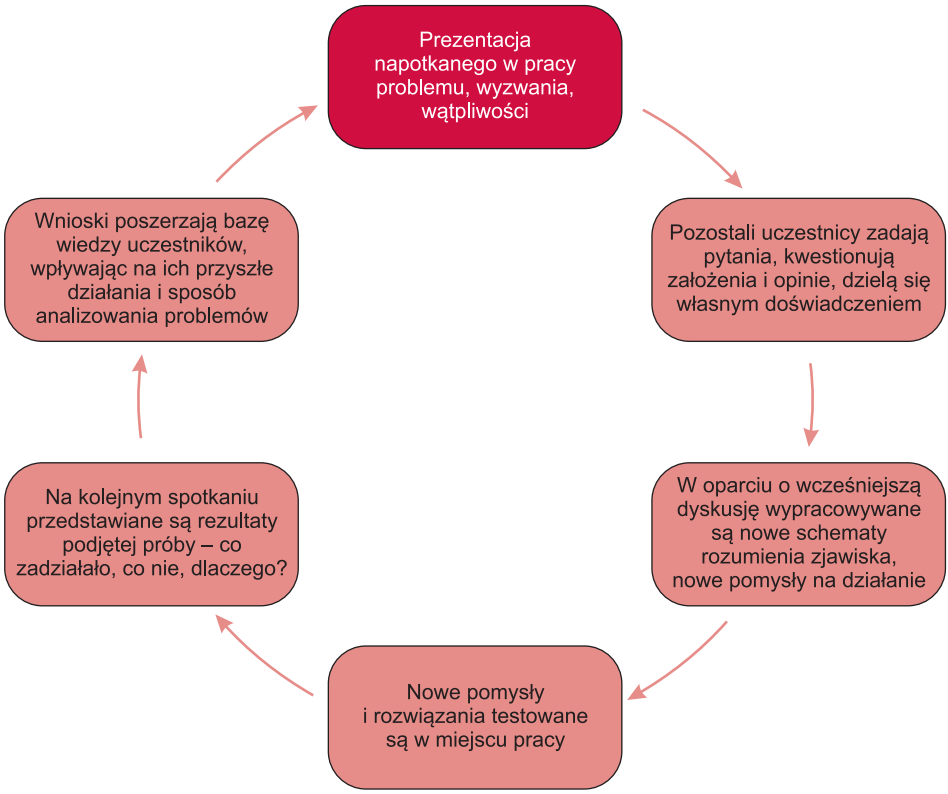
Grupa uczestników *Action Learning Sets* może zawiązać się oddolnie, na podstawie osobistych znajomości, lub odgórnie, np. poprzez wyznaczenie przez przełożonych osób wyróżniających się gotowością do uczenia się. W jej skład wchodzą zazwyczaj menedżerowie średniego szczebla, pracujący na podobnych stanowiskach (aby uniknąć odtwarzania hierarchii wewnątrz grupy), w ramach tej samej lub kilku różnych instytucji. Uczestnicy grupy mają równy status, co jest istotne ze względu na wytworzenie atmosfery wzajemnego zaufania. Pomaga w tym zewnętrzny moderator, który bierze udział w spotkaniach, szczególnie na początku działania grupy.

Spotkania organizowane są raz na 5–10 tygodni i trwają zwykle nie więcej niż pół dnia. Temat może być ustalany z wyprzedzeniem, szczególnie jeśli uczestnicy współpracują ze sobą na co dzień i stykają się z tymi samymi problemami. Kluczowym elementem programu spotkania jest przedstawienie przez poszczególnych członków grupy problemów, z którymi mierzą się obecnie w pracy. Następnie wszyscy uczestnicy dyskutują nad przyczynami problemu i możliwymi do zastosowania rozwiązaniami. Moderator ma za zadanie wychwycić i zwrócić uwagę na szczególnie istotne kwestie poruszone w toku dyskusji, ewentualnie przedstawić je w kontekście odpowiedniej teorii. Spotkanie kończy się konkluzjami na temat działań, które poszczególni członkowie grupy mają podjąć, aby wyeliminować zidentyfikowane problemy. Kolejne rozpoczyna się od przedstawienia informacji na temat podjętych kroków i analizy ich skuteczności. Schemat procesu został przedstawiony na rycinie 1.

Można wyróżnić dwa główne czynniki decydujące o powodzeniu tej praktyki. Po pierwsze, znaczenie ma dobór osób do grupy. Powinny one być nastawione na uczenie się, otwarte na krytykę, chętne do dzielenia się pomysłami. Ważne jest także ich zaangażowanie w analizę problemów napotykanych przez organizację, związane bezpośrednio z poczuciem sprawczości w kwestii ich rozwiązywania. Po drugie, istotny jest odpowiedni dobór tematów. Powinny one stanowić faktyczne wyzwania z punktu widzenia danej organizacji, a jednocześnie dawać szansę na znalezienie konstruktywnych rozwiązań w ramach prac grupy. Przy odgórnym powoływaniu grupy istotne znaczenie zyskuje także zbudowanie atmosfery zaufania, wymagające zazwyczaj zaangażowania wykwalifikowanego moderatora.

Nauka przez działanie jest sprawdzonym i skutecznym narzędziem wspierania mechanizmów refleksji w ramach organizacji (zob. m.in. Pedler 2002). Zespołowe uczenie się zyskuje szczególne znaczenie wobec ciągłych zmian, jakie zachodzą wewnątrz

i w otoczeniu administracji. Kolektywna eksploracja wybranych kwestii jeszcze przed podjęciem wiążącej decyzji ma potencjalnie korzystny wpływ na przyszłe działania organizacji (Hartley, Hinksman 2003). Z punktu widzenia uczestników, udział w opisywanych spotkaniach pozwala zredefiniować ramy postrzegania danego problemu, ułatwiając znalezienie jego rozwiązania. Istotny jest także fakt otrzymywania informacji zwrotnej na temat swoich działań i przemyśleń oraz budowanie sieci kontaktów między pracownikami pochodzącymi z różnych organizacji lub jednostek.



Rycina 1. Schemat pracy w grupie zaangażowanej w proces nauki przez działanie

Źródło: opracowanie własne na podst.: Ramalingam 2006.

Kluczowym wyzwaniem dla efektywnej ALS jest zdolność do przełożenia wniosków z dyskusji na praktyczne działanie. Dlatego tak istotne znaczenie ma panująca w danym systemie kultura dyskusji – obejmującą m.in. otwartość na krytykę, konstruktywność wykorzystywanych argumentów. Kolejne wyzwanie jest związane z relatywnie długą perspektywą czasową nauki przez działanie. Utrzymanie wysokiego poziomu zaangażowania wszystkich uczestników wymaga m.in. doboru adekwatnych tematów, zapewnienia odpowiedniej dynamiki wewnątrz zespołu czy też poczucia posiadania rzeczywistego wpływu na dyskutowane problemy.

2.3. Ocena 360 stopni – 360° *feedback*

Praktyka polega na zestawieniu szeregu informacji zwrotnych o danej osobie jako liderze z samooceną tejże osoby. Informacje zwrotne pochodzą od różnych grup interesariuszy, którzy wypełniają analogiczny kwestionariusz jak osoba oceniana. „Ocena 360 stopni" to narzędzie rozwijania zdolności przywódczych (w duchu przywództwa transformacyjnego) w organizacji, a jednocześnie wstęp do kolejnych etapów rozwoju kierownictwa (Alimo-Metcalfe 1998).

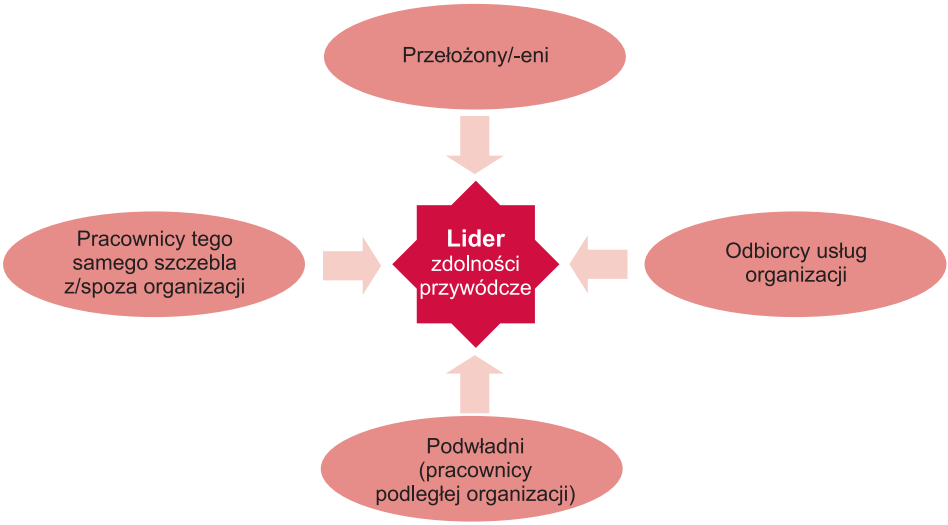
Omawiana praktyka trafiła do administracji z sektora prywatnego wraz z upowszechnieniem się koncepcji zarządzania opartego na wynikach i stanowiła jedną z odpowiedzi na potrzebę stworzenia systemu ocen (oraz powiązanego z nim systemu płac) wpisującego się w koncepcję rozliczalności pracowników sektora publicznego. Związek tej metody z wzmacnianiem rozliczalności, rozwojem przywództwa oraz zarządzaniem opartym na wynikach sprawił, że stała się ona powszechnie wykorzystywana w brytyjskiej administracji. Poddanie ocenie 360 stopni urzędników państwowych wyższego szczebla zostało sformułowane jako oficjalne zalecenie przez rząd Tony'ego Blaira w 1999 r. (Morgan i in. 2005). Metoda ta trafiła w latach dziewięćdziesiątych do administracji publicznej na fali zainteresowania zarządzaniem opartym na wynikach, lecz w opisanym poniżej przykładzie[3] wykorzystywana była jako miękkie narzędzie, zorientowane na wsparcie rozwoju zdolności przywódczych i nie została powiązana z systemem płac. Potwierdzenie, że jest to tendencja powszechna w brytyjskiej administracji, można znaleźć w literaturze tematu (Alimo-Metcalfe 1998; Toegel, Conger 2003; Morgan i in. 2005).

Ocena metodą 360 stopni jest dobrowolna i dotyczy kadry zarządzającej. Wdrażanie praktyki rozpoczyna się od spotkania z osobą koordynującą proces oceny. Jego celem jest wyjaśnienie specyfiki metody oraz warunków uczestnictwa. Dopiero po takim wprowadzeniu osoby zainteresowane podejmują decyzję o poddaniu się ocenie. Poszczególni oceniani dobierają – wedle omówionych wcześniej kryteriów – około dwunastu osób[4] reprezentujących różne grupy interesariuszy, tj. współpracowników, podwładnych, przełożonych, klientów organizacji (zob. ryc. 2). Wybrane osoby, jak i sam oceniany, wypełniają identyczną ankietę zawierającą pytania dotyczące zdolności przywódczych ocenianego. Na tej podstawie opracowywany jest raport zestawiający samoocenę danej osoby z ocenami wystawionymi przez reprezentantów poszczególnych grup. Wyniki zawarte w raporcie są poufne (ich udostępnienie zależy od woli ocenianego), podobnie jak oceny wystawione przez osoby wypełniające ankietę. Kilka dni później organizowany jest grupowy warsztat dla osób poddanych ocenie, prowadzony przez wykwalifikowanego mentora (lub spotkania z nim odbywają się w cztery oczy). Rolą warsztatu jest wsparcie w interpretacji wyników i sformułowaniu

[3] Zarys opisywanego przykładu pochodzi z brytyjskiego Ministerstwa Transportu; dodatkowo został uzupełniony szczegółowymi informacjami na podstawie doświadczeń z wdrażania tej metody w innych częściach brytyjskiej administracji zawartych w: Alimo-Metcalfe 1998.

[4] Przyjmuje się, że każda grupa interesariuszy – oprócz przełożonego – powinna składać się z minimum trzech osób. Dzięki temu można wyciągnąć średnią z wystawionych przez daną grupę ocen, gwarantując jednocześnie anonimowość oceniających.

następnych kroków samorozwoju. Jeśli w ocenie weźmie udział kilku przedstawicieli tej samej jednostki, przygotowywany jest jawny raport „zespołowy". W założeniu, przedstawiony proces powinien stanowić wstęp do programu rozwoju kierownictwa, który uwzględnia np. *mentoring*, naukę przez działanie bądź doradztwo zawodowe.



Rycina 2. Źródła informacji zwrotnej w procesie „Oceny 360 stopni"

Źródło: opracowanie własne.

Czynniki decydujące o powodzeniu przedsięwzięcia to nastawienie potencjalnych uczestników, odpowiedni dobór pytań do kwestionariusza, jasne określenie warunków całego procesu oceny oraz rzeczywiste późniejsze wsparcie dla badanych. Potencjalni uczestnicy powinni być w stanie odłożyć na bok przyjętą hierarchię i zaakceptować otrzymaną informację zwrotną. Stąd, istotny jest cel wdrożenia praktyki – wyjście poza czysto rozwojową perspektywę i wykorzystanie wyników oceny do podjęcia decyzji o premii lub awansie może osłabić motywację uczestników i prowadzić do przyjęcia postawy defensywnej. Z kolei pytania w kwestionariuszu powinny odnosić się raczej do pełnionej funkcji niż do subiektywnego wyobrażenia o pożądanych cechach przywódczych.

Metoda 360 stopni stanowi dobry wstęp do budowania programu rozwoju kierownictwa, wypełniając lukę, jaką obecnie stanowi system informacji zwrotnej dla kadry zarządzającej. Pozwala zidentyfikować osoby poszukujące wsparcia w rozwoju swoich zdolności przywódczych, podnosząc jednocześnie motywację do dalszego uczenia się i samorozwoju. Ocena ta buduje wśród liderów świadomość własnych silnych i słabych stron, wspierając rozwój przywództwa demokratycznego – szczególnie istotnego z punktu widzenia uczenia się organizacji. Z kolei dobór zewnętrznych oceniających pomaga otworzyć struktury administracji na opinię pochodzącą z zewnątrz. Nie do przecenienia jest także relatywna łatwość wdrożenia procesu.

Kluczowe wyzwanie stanowi zachęcenie liderów do wzięcia udziału w procesie oceny oraz zaszczepienie wśród nich postawy otwartej na krytykę i na zmianę swojego postępowania. Kolejną przeszkodą związaną z osobą lidera może być także brak wystarczających zasobów czasu lub zdolności do wdrożenia efektów oceny. Skuteczność opisywanego rozwiązania zależy również od kultury organizacyjnej. Brak otwartości i zaufania uniemożliwia funkcjonowanie mechanizmów opartych na pozyskiwaniu informacji zwrotnej z najbliższego otoczenia. Ograniczająco na rzetelność otrzymanych wyników mogą wpływać skomplikowane relacje władzy, np. obawa przed rewanżem na innym polu może prowadzić do zawyżania wystawianej oceny. Z kolei brak systemowego planowania rozwoju pracowników i wsparcia samodzielnej pracy może spowodować, że rekomendacje i wnioski wyniesione z procesu oceny rozpłyną się w natłoku codziennych zadań.

2.4. Program seminariów wewnątrzministerialnych – *DECC School*

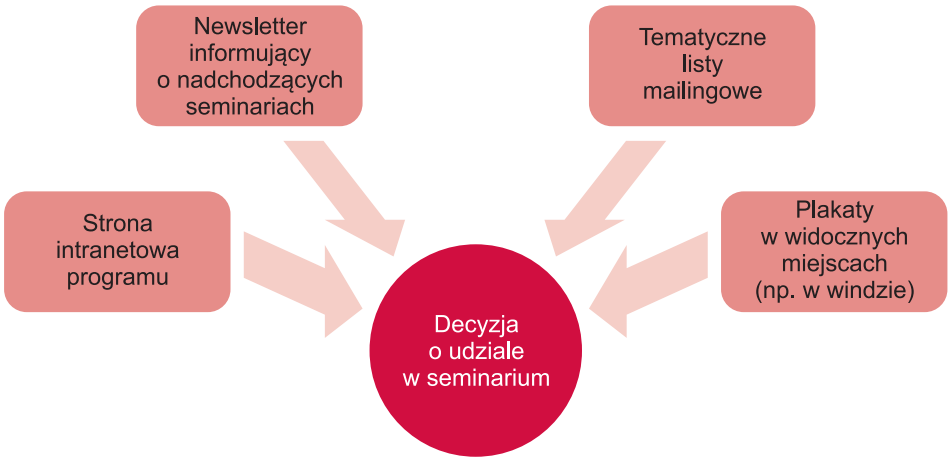
Praktyka polega na organizowaniu regularnych, wewnątrzministerialnych seminariów szkoleniowo-dyskusyjnych. Zajęcia prowadzone są przez samych pracowników tej instytucji (sporadycznie przez zaproszonych ekspertów) specjalizujących się w określonej problematyce. Skierowane są one do urzędników danego ministerstwa. Tematyka szkoleń jest istotna z punktu widzenia działalności ministerstwa. W przypadku brytyjskiego Ministerstwa ds. Energii i Zmian Klimatycznych (*Department of Energy and Climate Change* – DECC) seminaria dotyczyły m.in. metod prognozowania zużycia energii, technologii niskowęglowych, unijnej polityki klimatycznej, a także wymogów związanych z nowymi regulacjami wprowadzanymi przez rząd (np. zmodyfikowana procedura wykonywania oceny skutków regulacji).

Program seminariów wewnątrzministerialnych stanowi jedno z dostępnych narzędzi rozwoju pracowników. Uzupełnia bardziej tradycyjne formy szkoleń i seminariów zewnętrznych, oferując zajęcia łatwo dostępne (czasowo i finansowo) i dostosowane do perspektywy praktyków. Programy typu *DECC School* wychodzą naprzeciw tzw. zapętlonym problemom (*wicked problems*), umożliwiają bowiem ich bardziej przekrojową analizę, abstrahującą od sztywnej struktury wewnętrznej danej instytucji.

DECC School wdrażana jest na poziomie ministerstwa przez dwóch pracowników. Zakres ich obowiązków obejmuje logistykę przedsięwzięcia (rezerwacja i przygotowanie sali, zapisy), prowadzenie strony intranetowej z aktualnymi informacjami o programie oraz bezpośrednią komunikację z urzędnikami. Propozycje tematów pochodzą od urzędników specjalizujących się w danej dziedzinie, chcących poprowadzić zajęcia. Możliwe jest także zgłaszanie zapotrzebowania na konkretny temat; dobór problematyki seminarium bywa też podyktowany bieżącymi zmianami w regulacjach prawnych wpływających na pracę urzędników. Zajęcia są promowane przez Intranet i za pośrednictwem *newslettera*. Urzędnicy zgłaszają chęć uczestnictwa koordynatorom, którzy prowadzą listę zapisów (liczba uczestników jest ograniczona). Seminarium odbywa się średnio raz na miesiąc, trwa 2–3 godziny i składa się z prezentacji oraz dyskusji. Co ważne, odbywa się w godzinach pracy, w głównym budynku ministerstwa. Udział w zajęciach jest bezpłatny; wszystkie koszty, tj.

głównie wynagrodzenia dla koordynatorów, pokrywane są z budżetu szkoleniowego ministerstwa.

Powodzenie opisywanej praktyki zależy przede wszystkim od łatwości podjęcia decyzji o udziale w seminarium, a zatem jego przystępności. Dlatego tak istotne jest, aby udział był darmowy oraz nie wymagał każdorazowej zgody przełożonego. Drugim czynnikiem jest odpowiednia komunikacja dotycząca planowanych spotkań. W przypadku *DECC School* wykorzystywane są różne kanały przepływu informacji (ryc. 3), tak by uwzględnić zarówno zwyczaje osób planujących z dużym wyprzedzeniem, jak i szukających dostępnych szkoleń na ostatnią chwilę.



Rycina 3. Kanały komunikacji wykorzystywane w informowaniu o seminariach *DECC School*

Źródło: opracowanie własne.

Program *DECC School* ma istotny walor szkoleniowy, przyczyniając się do podnoszenia wiedzy operacyjnej oraz wiedzy o otoczeniu wśród pracowników ministerstwa. Prowadzona w toku zajęć dyskusja wzmacnia procesy refleksji oddolnej, ukierunkowując ją na bieżące wyzwania stojące przed organizacją. Przystępność seminariów wspiera również adaptację nowych pracowników do pracy w urzędzie. Jednocześnie, formuła seminariów wewnętrznych sprzyja budowaniu sieci kontaktów między departamentami, w oparciu o wspólne obszary zainteresowań (*networking*). Opisywana praktyka wyróżnia i angażuje najlepszych pracowników, wzmacniając ich motywację do pracy i promując postawę uczącą się. Postawa ta, wraz z zachęcaniem pracowników do dzielenia się wiedzą, stanowią istotne elementy kultury organizacyjnej sprzyjającej organizacyjnemu uczeniu się w administracji (zob. Barrette i in. 2007; Pokharel, Hult 2010). Atutem *DECC School* jest także niski koszt realizacji.

Podstawowym wyzwaniem stojącym przed tego typu programem jest znalezienie wewnątrz organizacji osób chętnych i zdolnych do prowadzenia zajęć na eksperckim poziomie, które równocześnie będą atrakcyjne dla innych urzędników. Chęć

publicznego wystąpienia przed współpracownikami może być ograniczana przez kulturę organizacyjną opartą na penalizacji błędów i ograniczającą informację zwrotną do negatywnych komunikatów. Istotne jest także nastawienie przełożonych, od którego zależy – z perspektywy pracownika – faktyczna możliwość wzięcia udziału w seminarium.

2.5. Biurowa sieć społecznościowa – Yammer

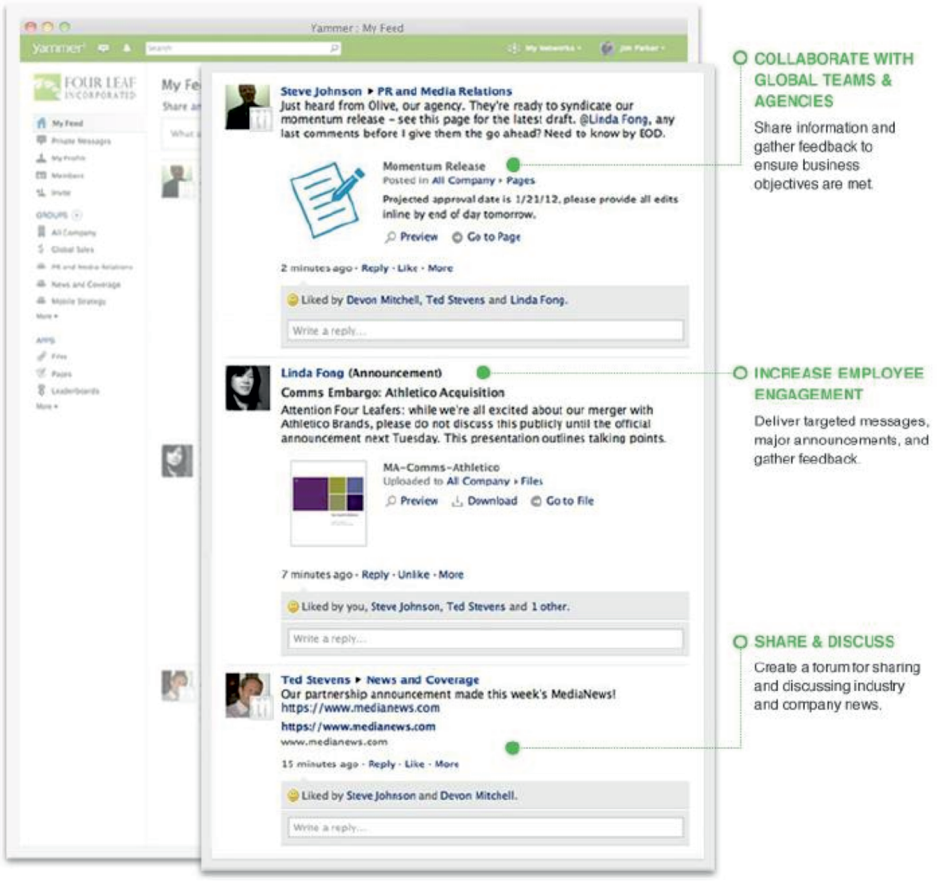
Yammer to program komputerowy oparty na technologii mikroblogowania, pozwalający na stworzenie sieci społecznościowej (*social network*) ograniczonej do członków danej organizacji. Narzędzie to wpisuje się w koncepcję Web 2.0, wspiera bowiem dzielenie się wiedzą i współpracę między członkami sieci, wzmacnia przejrzystość i ułatwia szybkie odnalezienie potrzebnych informacji. Inspiracją do opisu niniejszej praktyki jest jej wykorzystanie w *Horizon Scanning Center*, instytucji odpowiadającej w brytyjskiej administracji za wzmacnianie myślenia strategicznego oraz międzyorganizacyjne dzielenie się dobrymi praktykami.

Funkcjonalności programu obejmują m.in. mikrobloga, kalendarz wydarzeń, eksplorowanie struktury organizacji i listy kontaktów, prowadzenie ankiet, dzielenie się plikami i ich wspólne tworzenie, zakładanie grup tematycznych[5], wyszukiwanie pełnotekstowe w udostępnionych plikach, dostęp za pośrednictwem najpopularniejszych urządzeń mobilnych itd.[6]

Opisywane narzędzie dostępne jest w kilku wersjach, w różnych cenach. Opcja darmowa różni się od płatnych brakiem możliwości scentralizowanego administrowania siecią (np. moderacji, zarządzania aplikacjami, kontrolą dostępu). Licencja „Premium Groups" kosztuje 79 USD za grupę miesięcznie i umożliwia zarządzanie zawartością sieci i podstawowe funkcje administracyjne. „Business Network" to koszt 5 USD za osobę miesięcznie i daje większe możliwości dostosowania programu do potrzeb organizacji. Cena licencji „Enterprise network" ustalana jest zależnie od konkretnego przypadku; opcja ta pozwala na zaawansowane zarządzanie bezpieczeństwem sieci[7].

Formalnie procedura wdrażania tego rozwiązania sprowadza się do zakupu licencji (lub wykorzystania wersji darmowej), założenia grupy powiązanej z odpowiednią domeną dla adresów e-mailowych i instalacji oprogramowania na komputerach użytkowników sieci. Specyfiką sieci społecznościowych jest to, że zazwyczaj powstają oddolnie. Jeśli jednak pomysł pochodzi z zewnątrz lub od przełożonych, konieczne jest zapewnienie wsparcia informatycznego oraz przekonanie potencjalnych członków sieci o użyteczności programu. Proces tworzenia się sieci Yammer wewnątrz dużej firmy konsultingowej przedstawił Kai Riemer (Riemer i in. 2012), wyróżniając cztery główne fazy: inicjacji, lekceważenia, ekscytacji oraz produktywności (zob. ryc. 5).

[5] Grupy tematyczne mogą obejmować także osoby spoza organizacji, np. ekspertów zewnętrznych.
[6] Pełna lista znajduje się pod adresem: www.yammer.com/product/feature-list.
[7] Zob. www.yammer.com/about/pricing [dostęp: 30.06.2012].



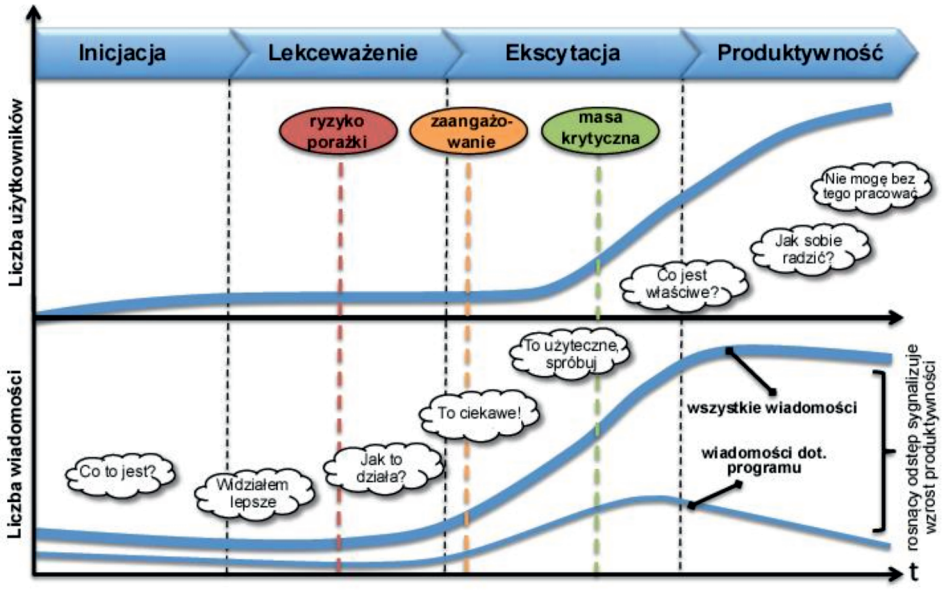
Rycina 4. Interfejs programu Yammer – wybrane funkcjonalności dot. komunikacji między pracownikami

Źródło: Yammer 2012.

Czynnikiem decydującym o powodzeniu tej praktyki jest skłonność do akceptacji nowego oprogramowania przez pracowników. To z kolei wymaga zaangażowania lidera/liderów, którzy aktywnie włączą się w wypełnienie nowej sieci użyteczną treścią. Odnosząc się do przedstawionego schematu (ryc. 5) – w fazie inicjacji potrzebne są osoby pełniące funkcję rzeczników i orędowników nowego rozwiązania. Ich zaangażowanie jest kluczowe dla przetrwania etapu lekceważenia, w którym obniża się atrakcyjność narzędzia będąca bezpośrednią konsekwencją jego nowości. Utrzymanie zaangażowania to warunek osiągnięcia masy krytycznej, sygnalizującej przyjęcie się programu.

Yammer zmniejsza bariery w dzieleniu się wiedzą wewnątrz organizacji i przyśpiesza ten proces, szczególnie w warunkach separacji przestrzennej (szybka odpowiedź na pytanie). Ułatwia także zlokalizowanie źródła wiedzy – wewnątrz lub na zewnątrz organizacji, oraz upraszcza zdalne współtworzenie i edytowanie dokumentów.

Z kolei kompatybilność z mobilnymi urządzeniami usprawnia koordynację pracy, np. w czasie intensywnych szkoleń. Specyfika sieci społecznościowej przyczynia się do spłaszczenia hierarchii i sprzyja zacieśnianiu relacji w zespole.



Rycina 5. Fazy tworzenia się sieci społecznościowej w ramach organizacji – program Yammer

Źródło: Riemer i in. 2012.

Wdrożenie nowego narzędzia IT może się spotkać z oporem pracowników, m.in. ze względu na intensyfikację przenikania się sfery prywatnej i pracy, ale także na konieczność uczenia się obsługi nowego programu. Koszt praktyki może stanowić barierę dla jej długoterminowego utrzymania i rozpowszechnienia. Potencjalnym zagrożeniem związanym z zastosowaniem opisywanego programu jest ograniczenie częstotliwości spotkań i rozmów bezpośrednich, które mają kluczowe znaczenie m.in. dla procesu organizacyjnego uczenia się czy budowania atmosfery zaufania w zespole.

2.6. Ocena skutków regulacji – mechanizmy zapewniania jakości

Istotą praktyki jest wsparcie procesu dokonywania oceny skutków regulacji (OSR) – zapewnienie jego kompleksowości, efektywności i wysokiej jakości osiąganych rezultatów. Rdzeniem praktyki jest schemat opisujący kolejne kroki procesu weryfikowania jakości OSR, a rozszerzeniem – szablon dokumentu końcowego oceny skutków regulacji oraz opracowany przez ekspertów formularz programu MS Excel ułatwiający obliczenie długoterminowych efektów regulacji na polu zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych.

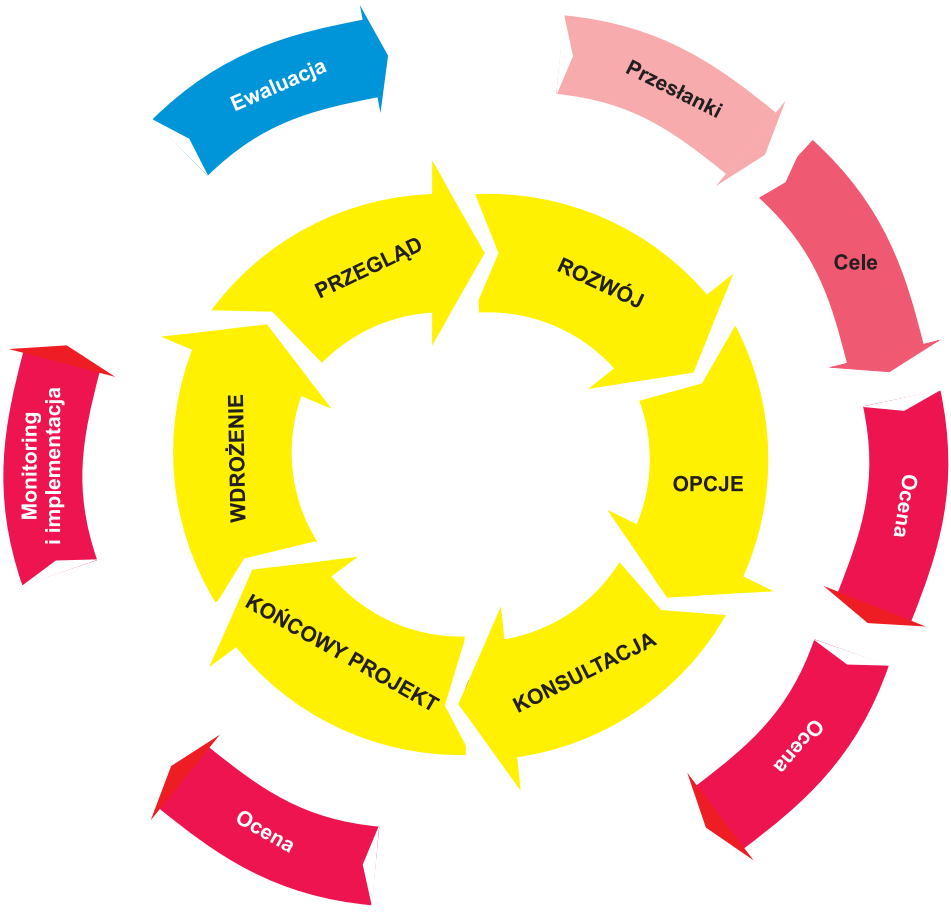
Wielka Brytania należy do pionierów wykorzystania instrumentu OSR. Początki tego procesu sięgają lat osiemdziesiątych, kiedy rządząca Partia Konserwatywna wprowadziła mechanizm oceny zasadności kosztów wynikających z planowanych regulacji (Radaelli 2009). Międzynarodowe porównania wskazują, że Wielka Brytania jest niekwestionowanym europejskim liderem pod względem kompleksowości i efektywności systemu OSR (OECD 2009). Stanowi to uzasadnienie dla dokładniejszej analizy mechanizmów zapewniania jakości OSR wykorzystywanych w brytyjskiej administracji.

Fundamentalnym celem leżącym u podstaw upowszechnienia się OSR w Wielkiej Brytanii i innych państwach anglosaskich jest ograniczenie liczby regulacji w celu zwiększenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Opisywana praktyka związana jest z nurtem polityki opartej na dowodach (*evidence-based policy*), wykorzystuje bowiem skrupulatną analizę kosztów i korzyści. Powyższe cechy spowodowały, że zapewnienie wysokiej jakości tworzonych OSR zyskało szczególne znaczenie wraz z nastaniem globalnego kryzysu gospodarczego – i powrotem Partii Konserwatywnej do władzy. Pod hasłem wprowadzania oszczędności oraz deregulacji rząd premiera Camerona zdecydował ograniczyć liczbę regulacji oraz zmniejszyć ich wpływ na sektor prywatny (dotyczy to szczególnie obciążeń finansowych) (HM Government 2011). W tym celu wdrożono lub wzmocniono m.in. następujące mechanizmy i instytucje (za: HM Government 2011; OECD 2011; RPC 2011):

- *One in, one out*: zasada warunkująca uchwalenie nowego aktu prawnego (wiążącego się z obciążeniami dla biznesu lub organizacji pozarządowych) wycofaniem już obowiązującej regulacji, która nakładała koszty tej samej wielkości lub większe;
- *Sunsetting*: każda nowo wdrożona regulacja (wiążąca się z obciążeniami dla biznesu lub NGO) zostanie automatycznie wycofana po siedmiu latach, chyba że na podstawie (obowiązkowej) ewaluacji efektów jej funkcjonowania w ciągu pierwszych pięciu lat podjęta zostanie decyzja o jej utrzymaniu;
- *Better Regulation Executive*: instytucja rozwijająca i nadzorująca politykę zarządzania regulacjami, stojąca na straży deregulacji i jakości uchwalanych aktów prawnych; zespoły *Better Regulation Unit* (BRU) działają w każdym ministerstwie;
- *Regulatory Policy Committee* (RPC): niezależna instytucja powołana w celu weryfikacji jakości tworzonych OSR;
- *Reducing Regulation Committee*: subkomisja rządowa odpowiadająca za strategiczny nadzór nad realizacją priorytetu deregulacji; akceptuje projekty regulacji, na bazie oceny OSR wydanej przez RPC.

Proces tworzenia i weryfikowania jakości OSR jest spójny z cyklem ROAMEF, tzn. wpisuje się w następujący ciąg logiczny: przesłanki, cele, ocena, monitoring, ewaluacja, informacja zwrotna[8]. Cała procedura legislacyjna – stanowiąca ramy dla opisywanej praktyki – składa się z sześciu formalnych etapów (ryc. 6), przedstawionych bardziej szczegółowo w aneksie (s. 298).

[8] ROAMEF to skrót od angielskiego *Rationale–Objectives–Appraisal–Monitoring–Evaluation–Feedback*.



Rycina 6. Etapy procedury legislacyjnej w odniesieniu do cyklu ROAMEF

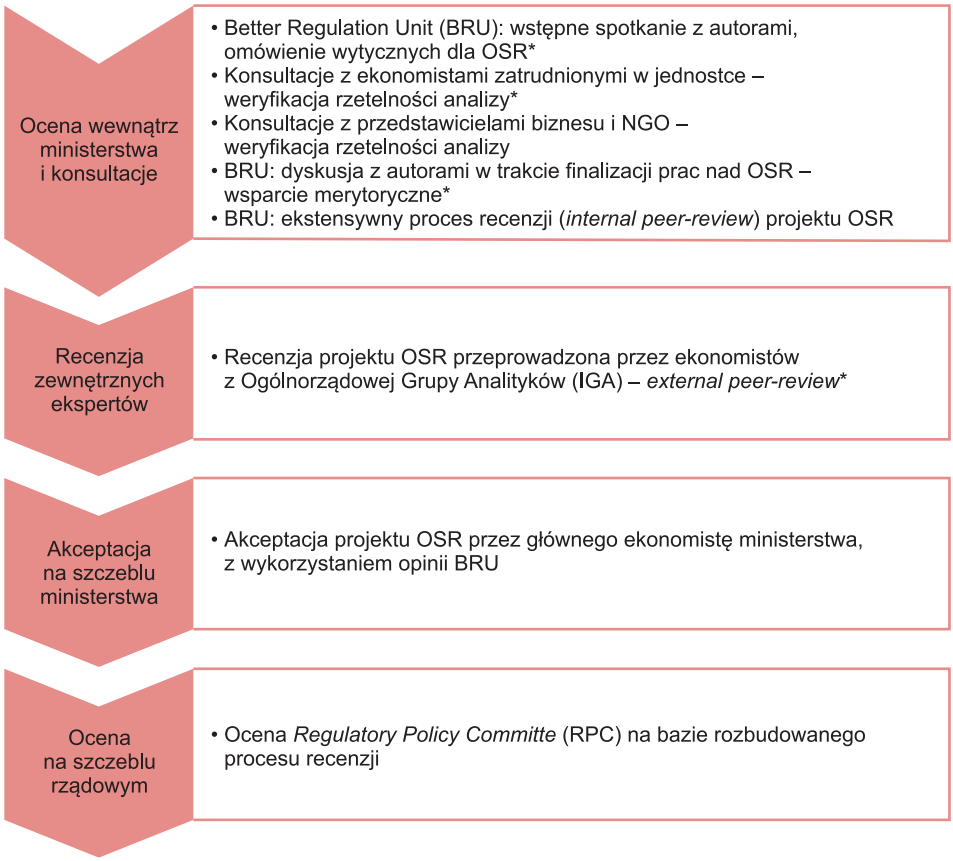
Źródło: opracowanie własne, na podst. HM Government 2011.

OSR powstaje równolegle z projektem każdej nowej regulacji[9]. Autorem oceny jest zespół przygotowujący dany projekt, dbający o konsultacje z interesariuszami i prowadzący analizę z wykorzystaniem narzędzi wspierających procedury badawcze. Poszczególne etapy procesu tworzenia i weryfikacji jakości OSR, na przykładzie brytyjskiego Ministerstwa Energii i Zmian Klimatycznych, zostały przedstawione na rycinie 7.

Końcowym etapem procesu weryfikacji jakości OSR jest opinia wydawana przez *Regulatory Policy Committe* (RPC), oceniająca stopień dopasowania do założonego celu (*fit-for-purpose*). Podstawą oceny jest lista sześciu kryteriów (zob. RPC 2011);

[9] Definicja regulacji: każda zasada, od której odstępstwo będzie skutkować naruszeniem prawa lub utratą dostępu do środków publicznych. Wykaz wszystkich rodzajów regulacji dostępny jest w: HM Government 2011.

niespełnienie choćby jednego z nich oznacza, że OSR nie zostaje zaakceptowane. W tej sytuacji projekt regulacji wraz z OSR wraca do ministerstwa, gdzie wprowadzane są konieczne poprawki – w oparciu o opinię RPC. Pozytywna ocena dopasowania do założonego celu (*fit-for-purpose*) złożonej OSR skutkuje przekazaniem projektu regulacji do *Reducing Regulation Committe*, decydującego o akceptacji projektu na szczeblu rządowym.



Rycina 7. Tworzenie i weryfikacja jakości OSR – przykład Ministerstwa Energii i Zmian Klimatycznych[10]

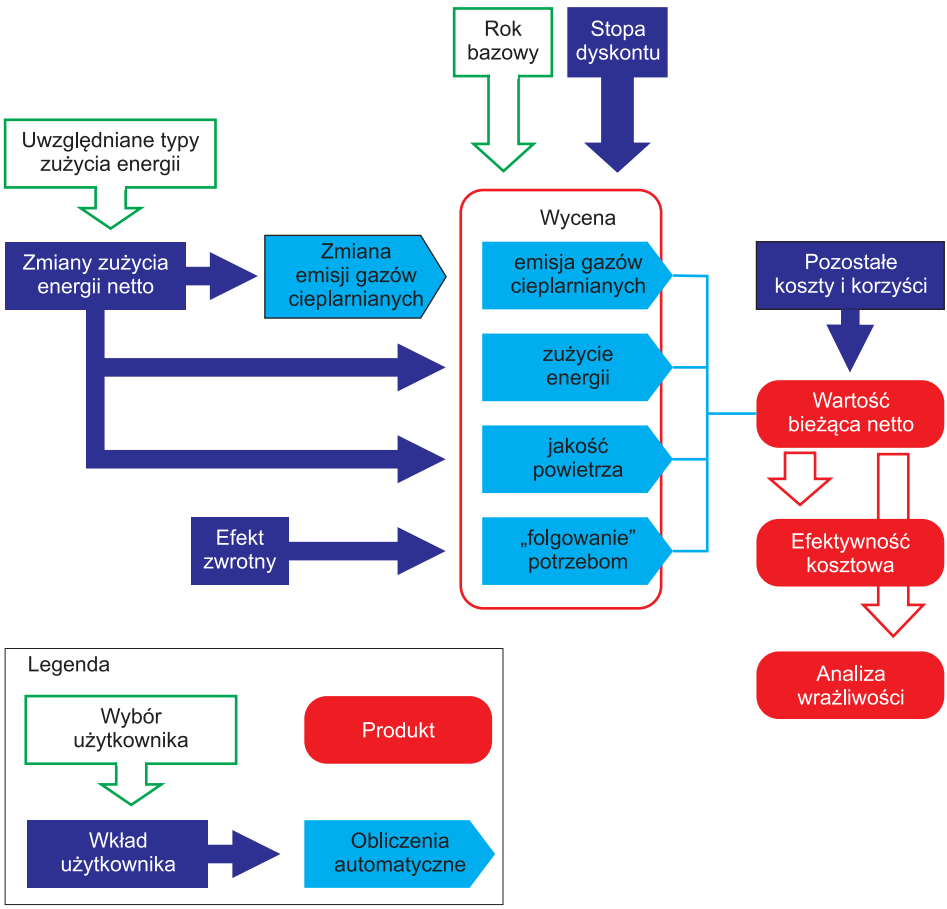
Źródło: opracowanie własne.

Istotnym ułatwieniem dla autorów OSR są oferowane urzędnikom narzędzia wspierające proces opracowania oceny, jak np. szablon dokumentu końcowego lub formularz upraszczający kwantyfikację wpływu. Dokument końcowy OSR[11] podej-

[10] Dobrowolne elementy procesu oceny zaznaczono gwiazdką.

[11] Szablon tego dokumentu, wraz z wytycznymi dotyczącymi jego wypełniania, jest dostępny na stronie: www.gov.uk/government/publications/impact-assessment-template-user-guide.

muje następujące kwestie: celowość wdrożenia regulacji i potencjalne rozwiązania alternatywne, prognozowane koszty i oczekiwanie korzyści, oddziaływanie na problemy horyzontalne (konkurencyjność, zmiany klimatyczne), pogłębiona analiza wpływu na najważniejsze obszary polityki (środowisko, społeczeństwo, gospodarka), empiryczne uzasadnienie dla wdrożenia regulacji, plan ewaluacji *ex post*. Dla każdego z dziesięciu subtematów w ramach pogłębionej analizy wpływu przygotowane zostało narzędzie mające na celu uproszczenie kwantyfikacji oddziaływania proponowanych zmian w regulacji. Schemat opisujący zasadę działania jednego z tych narzędzi – testującego wpływ regulacji na emisję gazów cieplarnianych i zużycie energii – został przedstawiony na rycinie 8.



Rycina 8. Schemat działania narzędzia testującego wpływ regulacji na emisję gazów cieplarnianych i zużycie energii

Źródło: opracowanie własne, na podst. DECC 2011.

Głównym czynnikiem decydującym o sukcesie opisywanej praktyki – zapewnieniu wysokiej jakości tworzonych OSR – jest poświęcenie czasu na współpracę między zespołem przygotowującym projekt legislacyjny a wewnątrzministerialną jednostką odpowiedzialną za jakość procesu regulacji (*Better Regulation Unit*). Istotna jest także responsywność instytucji nadzorujących jakość OSR na szczeblu rządowym (*Better Regulation Executive, Regulatory Policy Committee*), wyrażająca się w czytelnym komunikowaniu oczekiwań oraz gotowości do interakcji z zespołami legislacyjnymi w poszczególnych ministerstwach. Czynnikiem wpływającym negatywnie na opisywaną praktykę jest polityczna presja na jak najszybsze przejście kolejnych etapów procedury, skutkująca m.in. pomijaniem nieobowiązkowych elementów procesu.

Mocną stronę praktyki stanowi wsparcie dla polityki prowadzonej w oparciu o dowody. Szczególne znaczenie ma uporządkowanie procesu oceny skutków regulacji i zapewnienie jego przejrzystości. Otoczenie instytucjonalne procesu weryfikowania jakości OSR zapewnia wielostronny i niezależny proces oceny. Zaletą opisywanej praktyki jest także stworzenie warunków dla oparcia procesu na solidnych podstawach badawczych. Opracowanie narzędzi upraszczających dokonywanie pogłębionych analiz oddziaływania projektowanych regulacji umożliwia wykorzystanie zaawansowanych metod badawczych przez osoby nieposiadające rozbudowanej wiedzy eksperckiej. Równocześnie, niezależne ciało opiniujące weryfikuje rzetelność dokonywanych w ministerstwach analiz.

W przypadku opisywanej praktyki, wyzwaniem jest zapewnienie przejrzystości struktury procesu. Stąd tak ważne jest opracowywanie komunikatywnych wytycznych (szablonów, formularzy itp.) oraz upowszechnianie umiejętności ich wykorzystania. Ograniczenie stanowi także specjalizacja tworzonych narzędzi badawczych, nie jest bowiem możliwe opracowanie uniwersalnego formularza testującego oddziaływanie planowanej regulacji. Istotnym wyzwaniem może być także czasochłonność procesu wynikająca z uwzględnienia szerokiej gamy instytucji recenzujących lub konsultujących projekt OSR.

2.7. Baza zawierająca analizy wyzwań strategicznych – Sigma Scan

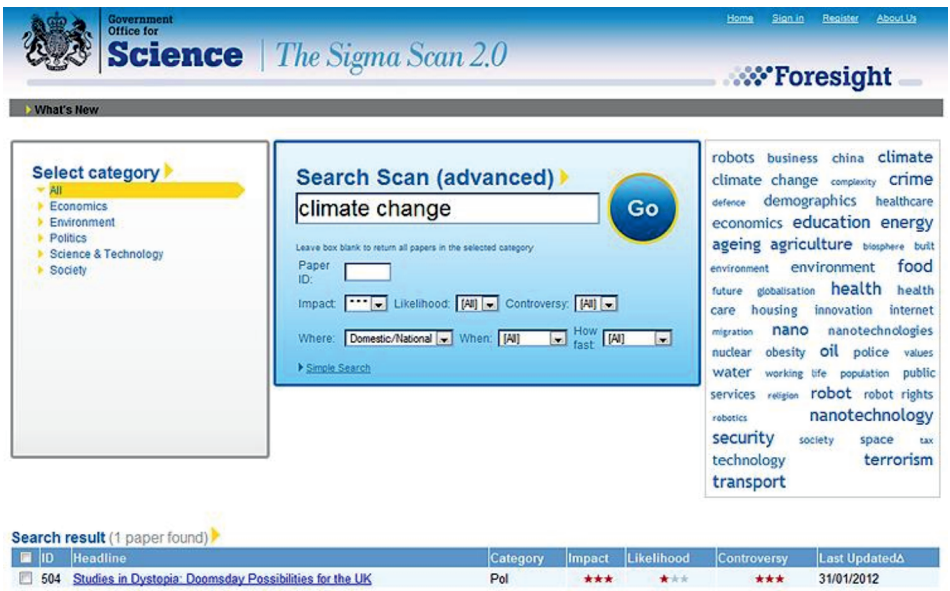
Praktyka polega na stworzeniu i zarządzaniu bazą krótkich raportów (*brief papers*) analizujących potencjalne wyzwania i trendy, które mogą w istotny sposób wpłynąć na politykę publiczną Wielkiej Brytanii w ciągu najbliższych 50 lat. Istotą praktyki jest zapewnienie dostępu do międzysektorowej bazy informacji stanowiącej podstawę dla myślenia i działania strategicznego w ramach prowadzonej polityki publicznej. Jest to zatem narzędzie wzmacniania potencjału administracji publicznej do szybkiego reagowania na pojawiające się wyzwania oraz instrument wspierający rozwój kompetencji urzędników i decydentów.

Opisywana praktyka wpisuje się w nurt polityki opartej na dowodach, kładąc nacisk na poparcie myślenia strategicznego badaniami prognostycznymi oraz na umiejętność mierzenia się z wyzwaniami o przekrojowym charakterze. Celem jest identyfikacja wyłaniających się problemów i opisanie ich następstw w kategoriach szans lub zagrożeń dla społeczeństwa i prowadzonej polityki. Tego typu działalność

w administracji określana bywa jako skanowanie otoczenia (*horizon scanning*) (van der Giessen, van Schoonhoven 2012).

Termin ten został spopularyzowany w pierwszej dekadzie XXI w. Liderem w jego instytucjonalizacji jest Wielka Brytania, która powołała komórkę *Horizon Scanning Centre* (HSC) – odpowiadającą m.in. za wdrożenie opisywanej praktyki – w 2005 r. Zgromadzone w bazie raporty mają stanowić pierwszy krok w procesie strategicznego prognozowania i zapewniać impuls do realizacji kolejnych etapów, m.in. przez wskazywanie tematów wymagających pogłębionej analizy lub sygnalizowanie potrzeby opracowania scenariusza reakcji na dany problem (Habegger 2010).

Koncepcja bazy Sigma Scan została opracowana wewnątrz zespołu odpowiedzialnego za wdrożenie opisywanej praktyki, przy niewielkim udziale osób z innych części administracji. Następnym krokiem było zgromadzenie odpowiedniej wiedzy z rozproszonych źródeł obejmujących: *think-tanki*, biznesowe opracowania strategiczne, publikacje rządowe i akademickie, organizacje pozarządowe, blogi, media głównego nurtu (tamże). Łącznie wykorzystano ponad 6 tys. publikacji oraz 300 wywiadów z wiodącymi myślicielami i naukowcami, które zsyntetyzowano w 250 krótkich raportów-streszczeń (van der Giessen, van Schoonhoven 2012). Spektrum tematów uwzględnionych w bazie jest bardzo szerokie i obejmuje pięć głównych kategorii: ekonomia, środowisko, polityka, nauki ścisłe i technologia oraz społeczeństwo.



Rycina 9. Menu wyszukiwania raportów w bazie Sigma Scan

Źródło: www.sigmascan.org.

Ważnym elementem bazy jest rozbudowana możliwość wyszukiwania dokumentów. Oprócz wspomnianych szerokich kategorii tematycznych (podzielonych jeszcze na sub-kategorie), dokumenty pogrupowane są według: siły wpływu, skali przestrzen-

nej wpływu, perspektywy czasowej, tempa pojawienia się skutków, prawdopodobieństwa wystąpienia problemu oraz jego kontrowersyjności. Dodatkowo, dokumentom nadawane są odpowiednie znaczniki, co pozwala na wyszukiwanie z wykorzystaniem chmury znaczników (*tag cloud*). Widok menu wyszukiwania w bazie Sigma Scan został przedstawiony na rycinie 9.

Zawarte w bazie raporty streszczają charakterystykę danego problemu i prognozują jego rozwój w przyszłości. Są to krótkie dokumenty (zwykle około 8–10 tys. znaków) podzielone na następujące części: podsumowanie problemu, dyskusja, implikacje, wskaźniki sygnalizujące pojawienie się kwestii, czynniki rozwoju i bariery, zjawiska współwystępujące i poprzedzające oraz odnośniki do wykorzystanych źródeł. Treść jest aktualizowana średnio raz na rok; zadanie to zleca się zewnętrznej firmie konsultingowej. Dostęp do dokumentów jest bezpłatny i nie wymaga rejestracji w serwisie.

Możliwość rejestracji służy rozbudowaniu funkcji związanych z technologią Web 2.0, obejmujących m.in. współtworzenie sieci ekspertów, sugerowanie nowych tematów, ocenianie siły wpływu, kontrowersyjności oraz prawdopodobieństwa wystąpienia danego zjawiska, a także komentowanie poszczególnych dokumentów. Obecnie połowę użytkowników stanowią urzędnicy administracji brytyjskiej, pozostali to urzędnicy z innych państw oraz przedstawiciele sektora prywatnego. Wdrożenie rozwiązań Web 2.0 ma pomóc w zbudowaniu społeczności użytkowników, którzy zaangażują się we współtworzenie zawartości strony – komentowanie, ocenianie, ale także aktualizowanie zawartości.

Czynnikiem decydującym o powodzeniu praktyki jest jakość i komunikatywność informacji zawartych w bazie. Wymaga to m.in. wypracowania efektywnego mechanizmu aktualizowania treści. Instytucja zarządzająca bazą Sigma Scan stara się obecnie o przejście od modelu corocznego zlecania aktualizacji zewnętrznej firmie do wypracowywania aktualizacji na bieżąco przez społeczność użytkowników. Zaletą drugiego rozwiązania jest zmniejszenie kosztów wdrażania praktyki, zapewnienie ciągłej aktualizacji treści oraz zaangażowanie użytkowników płynące z partycypacyjnego podejścia. Z drugiej strony, wymaga to wzmocnienia mechanizmu zapewniania jakości. Kolejnym czynnikiem warunkującym powodzenie tej praktyki jest przejrzystość bazy i stworzenie rozbudowanych mechanizmów wyszukiwania odpowiednich raportów. Ważna jest także promocja wykorzystania zasobów bazy, która powinna opierać się na przekonywaniu kadry zarządzającej poszczególnych instytucji o unikatowym potencjale tejże bazy. Zważywszy, że skierowana jest ona głównie do urzędników, raporty powinny być dopasowane do perspektywy praktyków.

Opisywane rozwiązanie wzmacnia mechanizmy myślenia strategicznego w administracji, umożliwia także przekrojowe spojrzenie na wyłaniające się wyzwania. Skrótowy charakter zamieszczonych w bazie raportów ułatwia korzystanie z jej zasobów, co może mieć pozytywny wpływ na kompetencje pracowników administracji. Istotnym walorem jest także zebranie w jednym miejscu prognoz i analiz obejmujących szerokie spektrum tematyczne. Rozwijanie opcji związanych z Web 2.0 stanowi z kolei szansę na zbudowanie międzysektorowej sieci osób wykorzystujących w swojej pracy strategiczne analizy przyszłych trendów i zjawisk.

Najważniejszym wyzwaniem związanym z wdrażaniem opisywanej praktyki jest zaangażowanie odbiorców w jej współtworzenie – na etapie koncepcji, gromadzenia danych, aktualizacji treści czy oceny przydatności poszczególnych dokumentów. Z drugiej strony, poleganie na mechanizmach czerpania wiedzy od szerokiego grona odbiorców (*crowdsourcing*) wymaga wdrożenia efektywnych mechanizmów zapewniania jakości. Barierą dla wdrożenia praktyki może być koszt, a szczególnie wydatki ponoszone w związku z gromadzeniem i syntetyzacją danych oraz regularną aktualizacją (w modelu, gdzie aktualizacja jest zlecana firmie zewnętrznej).

2.8. Baza instrumentów wspierających myślenie strategiczne – HSC Toolkit

Opisywana praktyka stanowi dostępną on-line[12] bazę instrumentów wspierających myślenie strategiczne w organizacjach. Zawarte w tej bazie techniki dostosowane są do specyfiki administracji, choć mogą być przydatne także w innych sektorach. HSC Toolkit stanowi jedno z narzędzi wsparcia procesu podejmowania decyzji ukierunkowane szczególnie na wzmacnianie potencjału myślenia strategicznego.

Podobnie jak opisywana wcześniej Sigma Scan, także poniższa praktyka jest wdrażana przez *Horizon Scanning Centre* (HSC) – instytucję odpowiedzialną za wzmacnianie potencjału administracji brytyjskiej w zakresie myślenia i działania strategicznego. HSC Toolkit różni się jednak od bazy Sigma Scan rodzajem upowszechnianej wiedzy. O ile bowiem ta druga koncentruje się na dostarczaniu wiedzy o otoczeniu, o tyle pierwsza wspiera wiedzę operacyjną. Warto dodać, że oba narzędzia doczekały się pozytywnej oceny w literaturze przedmiotu (zob. Wehnert, Jörß 2009; Habegger 2009 w odniesieniu do HSC Toolkit oraz Habegger 2010; van der Giessen, van Schoonhoven 2012 w odniesieniu do Sigma Scan).

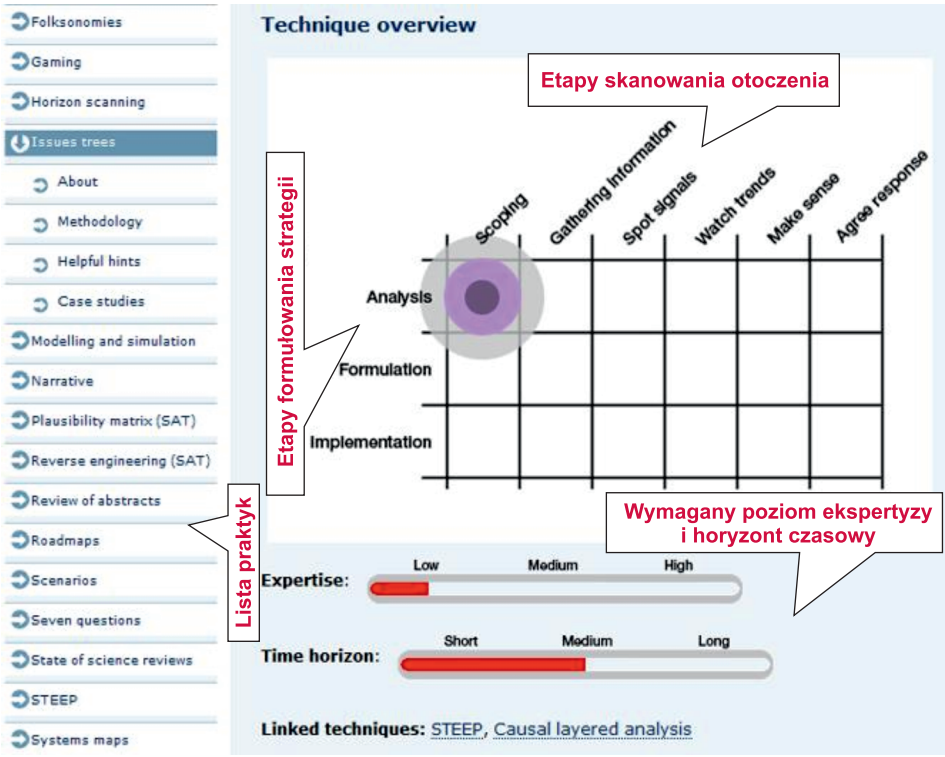
Narzędzia opisane w bazie HSC Toolkit są ukierunkowane na pomoc w organizowaniu procesu myślenia strategicznego. To, co w terminologii HSC określane jest mianem *futures workshop* (można to tłumaczyć jako warsztaty testowania przyszłości) stanowi rodzaj laboratorium, w którym osoby odpowiedzialne za opracowywanie polityk publicznych mogą eksperymentować z nowymi ideami, stawiać pytania w rodzaju „co by było gdyby?" oraz prognozować oddziaływanie analizowanych pomysłów. Zamierzeniem nie jest przewidzenie przyszłych wydarzeń – opisywane instrumenty mają raczej stymulować myślenie, koordynować wyciąganie wniosków z zespołowej burzy mózgów czy pozwolić na ocenę ryzyka związanego z podjęciem planowanych działań[13].

Obecna wersja opisywanej bazy powstała w 2008 r., w wyniku wspólnej pracy HSC i zewnętrznej firmy konsultingowej Tribal. Jej koncepcja oraz zawartość merytoryczna została oparta na sugestiach użytkowników i wnioskach autorów, zgromadzonych w okresie funkcjonowania pierwszej wersji (od 2005 r.). Kolejnym źródłem były doświadczenia członków HSC i osób zrzeszonych w sieci *Futures Analysts' Network*, zajmujących się w swojej codziennej pracy wspieraniem procesów myślenia

[12] Pod adresem: www.hsctoolkit.bis.gov.uk [dostęp: 30.06.2012].
[13] Zob. www.hsctoolkit.bis.gov.uk [dostęp: 30.06.2012].

strategicznego w brytyjskiej administracji. W efekcie, zmianie uległa dominująca perspektywa opisu – z preskryptywnej na deskryptywną, uproszczona została także nawigacja na stronie internetowej bazy.

Baza składa się z trzech głównych części grupujących odpowiednio: generalne wskazówki dotyczące organizowania myślenia strategicznego, 24 instrumenty wspierające takie działania oraz 40 studiów przypadku opisujących ich wykorzystanie w praktyce. Część zawierająca wskazówki odpowiada na pytania, czym jest myślenie strategiczne, jak je wdrażać w organizacji, jak komunikować rezultaty oraz jaka jest rola osoby zajmującej się takim procesem. Zawiera także dział FAQ, odnośniki do lektur pogłębiających temat oraz do innych stron internetowych zawierających wytyczne lub opisy narzędzi przydatnych w organizowaniu myślenia strategicznego.



Rycina 10. Opis techniki *Issues trees* w bazie HSC Toolkit – usytuowanie w ramach kategorii wyszukiwania

Źródło: www.hsctoolkit.bis.gov.uk.

Rdzeń bazy stanowi zbiór 24 narzędzi (zob. ryc. 10 – z lewej strony widoczna jest część listy praktyk) wykorzystywanych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, w Wielkiej Brytanii i na świecie. Techniki uszeregowano według pięciu kategorii: etap formułowania strategii, umiejscowienie w procesie tworzenia polityk, etap procesu skanowania otoczenia, wymagany stopień wiedzy eksperckiej oraz horyzont

czasowy uwzględniany w analizie. Opis wszystkich instrumentów jest ujednolicony i obejmuje: streszczenie, umiejscowienie w ramach ww. kategorii (ta część opisu została przedstawiona na rycinie 11 (Aneks 2), na przykładzie praktyki *Issues trees*), istota techniki, etapy i metodologia wdrażania, pomocne wskazówki oraz powiązane studia przypadku. Studia przypadku są także możliwe do wyszukiwania według trzech kategorii: obszaru źródłowego, perspektywy czasowej przedsięwzięcia oraz dokonanej krytyki.

Można wyróżnić trzy główne czynniki decydujące o sukcesie tego typu praktyki. Znaczenie ma merytoryczna wartość informacji zgromadzonych w bazie oraz ich dostosowanie do potrzeb użytkowników. W przypadku HSC Toolkit jest ona gwarantowana zarówno otwartością na sugestie pochodzące z zewnątrz, jak i doświadczeniem autorów bazy, zdobytym w toku stosowania opisanych w bazie technik. Drugim czynnikiem jest komunikatywność i łatwość dostępu do poszukiwanych informacji. HSC Toolkit umożliwia wyszukiwanie technik i studiów przypadku według różnych kategorii, zapewnia także ujednolicony schemat opisu poszczególnych narzędzi. Komunikatywność opisywanego narzędzia może być jednak osłabiana przez brak atrakcyjnej wizualnie szaty graficznej. Wreszcie, trzecim czynnikiem decydującym o powodzeniu jest umiejętność dotarcia do potencjalnych użytkowników bazy. Wydaje się, że na tym polu zarządzający HSC Toolkit wciąż nie znaleźli odpowiedniego rozwiązania, które zapewniłoby upowszechnienie informacji o istnieniu bazy i o potencjalnych korzyściach z jej użytkowania.

Zaletą HSC Toolkit jest nadanie przejrzystej struktury zgromadzonym materiałom oraz nacisk położony na ich aplikacyjność. Mocna strona to także rodzaj zawartych w bazie informacji – opisywane techniki stwarzają warunki dla rozwoju procesów uczenia się w organizacji i wzmacniają analityczne podstawy procesu podejmowania decyzji.

Duża część technik wymaga udziału wykwalifikowanego moderatora, co może stanowić istotną barierę dla ich powszechnego zastosowania. Wyzwaniem jest także stworzenie efektywnego mechanizmu aktualizacji zawartych w bazie opisów oraz wyszukiwania nowych technik, zdobywających uznanie w sektorze prywatnym lub publicznym. Być może zastosowanie technologii Web 2.0 pomogłoby przynajmniej częściowo rozwiązać ten problem. Analizując opisywany przypadek, widzimy, że szczególnie istotnym wyzwaniem jest dotarcie do potencjalnych odbiorców i przekonanie ich o użyteczności materiałów zgromadzonych w bazie.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Analizując brytyjską administrację centralną, można wyróżnić kilka czynników sprzyjających organizacyjnemu uczeniu się w ramach organizacji. Wydaje się, że trzy z nich – tzn.: efektywna komunikacja wewnątrz instytucji, receptywność oraz wsparcie kierownictwa – mają kluczowe znaczenie, a świadomość ich istotności jest najszerzej rozpowszechniona.

Efektywna komunikacja wewnątrz instytucji opiera się na dwóch filarach, tj. treści oraz sposobie przekazywania komunikatu. Z punktu widzenia organizacyjnego uczenia się istotne są zwłaszcza informacje dotyczące celów organizacji, ponoszonych porażek oraz osiąganych sukcesów. Dostępność tego typu informacji pozostaje relatywnie duża, dzięki zakorzenionemu w brytyjskim systemie podejściu zorientowanemu na wskaźniki wyników. Kwestia, która często – choć niesłusznie – jest zaniedbywana w administracji, to sposób komunikacji. W Wielkiej Brytanii położono silny nacisk na zwięzłość i przejrzystość formułowanych komunikatów. Zwraca się także uwagę na wykorzystanie zdywersyfikowanych kanałów komunikacji, tak by przekazywane informacje były łatwo dostępne i dopasowane do potrzeb osób o różnych przyzwyczajeniach i preferencjach[14].

Receptywność oznacza w tym kontekście otwartość na impulsy niosące informacje i wiedzę przydatną z punktu widzenia organizacji. Główną rolę odgrywają tu mechanizmy pozyskiwania usystematyzowanej informacji zwrotnej. Wykorzystywane źródła takich informacji znajdują się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji, a zakres oceny może dotyczyć jednostki, organizacji, a nawet szczebla systemowego. Otwartość na ocenę wyraża się w gotowości do zaakceptowania napływających informacji i zdolności poddania ich krytycznej refleksji. Wykorzystanie takich impulsów pozwala lepiej zdiagnozować swoje działanie, wyznaczając jednocześnie kierunek poprawy. Drugim elementem wpisującym się w model receptywnej organizacji jest nacisk położony na dzielenie się wiedzą. Mimo że priorytet ten widać głównie na poziomie ministerstwa, to także w ramach jednostek organizacyjnych wdrażane są rozwiązania mające usprawnić ten proces – są to głównie narzędzia IT. Co istotne, zarysowuje się pewna nierównowaga w kwestii źródeł wiedzy i informacji, bowiem przepływy te często ograniczają się jedynie do administracji centralnej.

Wsparcie kierownictwa wyraża się w uznaniu istotności uczenia się oraz praktycznym stosowaniu wynikających z tego wartości. Oznacza to przede wszystkim nacisk na podnoszenie kwalifikacji własnych, jak i podwładnych. Liderzy przychylnie ustosunkowują się do możliwości poszerzania kompetencji, także z wykorzystaniem innowacyjnych praktyk, często zapożyczonych z sektora prywatnego. Mniej wyartykułowanym, ale także widocznym elementem jest przyjęcie stylu kierowania organizacją sprzyjającego otwartej dyskusji i uczeniu się. To podejście – nazywane transformacyjnym lub demokratycznym – zostaje wykształcone m.in. dzięki dobrze rozwiniętemu programowi rozwoju kierownictwa. Wydaje się jednak, że mimo deklarowanego nastawienia, liderom średniego szczebla brakuje szerszego spojrzenia na procesy organizacyjnego uczenia się. Dlatego ich działania w tym zakresie mają raczej charakter spontaniczny i wycinkowy niż sformalizowany i usystematyzowany.

Kolejnym czynnikiem, mającym pozytywny wpływ na uczenie się, jest elastyczne podejście do mierzenia się z horyzontalnymi problemami. Wyraża się ono w gotowości do przekraczania sztywnych granic wyznaczanych przez strukturę organizacji i szukania rozwiązania „ponad podziałami". Jednak świadomość roli tej kwestii we wspieraniu uczenia się, jak i poziom zaawansowania jej realizacji są mniejsze niż

[14] Por. kanały komunikacji w praktyce *DECC School* – podrozdz. 2.4

w przypadku trzech czynników omówionych wcześniej. Wydaje się, że wciąż mocno zakorzenione pozostaje spojrzenie na organizację przez pryzmat zdefiniowanej struktury, a nie złożonej sieci wzajemnych relacji.

Zasadniczą przeszkodą dla rozwoju procesów uczenia się w centralnej administracji brytyjskiej jest brak systematycznego podejścia do tej kwestii. Zostało to już zasygnalizowane w omówieniu podejścia kierownictwa do uczenia się, lecz efekty tej luki obserwowane są także na innych polach. Problem rozpoczyna się już na etapie formułowania strategii – żadna z badanych instytucji (zob. Aneks 1) nie ma odrębnego dokumentu stanowiącego o misji, celach i sposobach realizacji organizacyjnego uczenia się. To sprawia, że brakuje spójnego podejścia do organizacyjnego uczenia się – każdy interpretuje je na własny sposób, często wycinkowy i pomijający perspektywę organizacyjną. W efekcie, istniejące mechanizmy wspierania nie tworzą spójnego systemu, stanowiąc raczej zbiór doraźnych działań. Źródeł problemów widocznych na poziomie poszczególnych organizacji należy prawdopodobnie szukać w ich szerszym otoczeniu.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

W przypadku Wielkiej Brytanii warto omówić te warunki zewnętrzne, które sprzyjają mechanizmom uczenia się, ale także te, które hamują ich rozwój. Wśród czynników mających pozytywny wpływ, na pierwszy plan wysuwa się kwestia rozwoju kadr w administracji, tj. szeregowych urzędników służby cywilnej, ale przede wszystkim kadry kierowniczej. Ma to związek z silnie zakorzenionym etosem urzędnika, który podkreśla m.in. takie wartości, jak bezstronność (*impartiality*) i obiektywizm – istotne z punktu widzenia wykorzystania w codziennej pracy rzetelnej, empirycznej wiedzy. To prowadzi do kolejnego aspektu brytyjskiego systemu, który sprzyja organizacyjnemu uczeniu się, czyli przywiązania do prowadzenia polityki opartej na dowodach. Innym czynnikiem mającym pozytywny wpływ na omawianą kwestię jest zaawansowanie we wdrażaniu koncepcji *e-government*.

Służba cywilna w Wielkiej Brytanii łączy przywiązanie do tradycyjnego etosu z otwartością na nowoczesne metody rozwoju, szczególnie w odniesieniu do kierownictwa. Wykorzystywane są m.in. opisane w niniejszym raporcie praktyki nauki przez działanie (podrozdz. 2.2) i oceny 360 stopni (podrozdz. 2.3), a także *mentoring*, *coaching* i nauka przywództwa „w terenie". Promowane jest nastawienie oparte na receptywności, eksperymentowaniu z nowymi rozwiązaniami i uczeniu się na błędach. Kładzie się nacisk na wzmacnianie transformacyjnego stylu kierowania. Kluczową rolę w tym procesie odgrywała *National School of Government*[15], prowadząc m.in. program dla liderów dotyczący organizacyjnego uczenia się i rozwoju.

Tworzenie polityki w oparciu o dowody jest mocno zakorzenione w brytyjskim systemie politycznym, o czym świadczy m.in. rozbudowany mechanizm oceny skutków regulacji (zob. podrozdz. 2.6). Oparcie polityki na empirii wymaga stworzenia

[15] Instytucja została zamknięta 31.03.2012 r. (za: www.nationalschool.gov.uk [dostęp: 30.06.2012]).

efektywnych mechanizmów czerpania wiedzy z otoczenia lub wzmocnienia potencjału badawczego samej administracji. Istotną rolę odgrywa zatem zaplecze instytucjonalne, składające się w przypadku Wielkiej Brytanii zarówno z *think-tanków*, jak i rządowych agencji odpowiedzialnych za prowadzenie badań naukowych (szczególnie w sektorze ochrony zdrowia). Z drugiej strony, polityka oparta na dowodach buduje model administracji zorientowanej na wiedzę, co nie musi być równoznaczne z nastawieniem na uczenie się.

Trzecim czynnikiem z poziomu systemowego, który ma pozytywny wpływ na uczenie się jest stopień zaawansowania we wdrażaniu *e-government*[16]. Korzystne z punktu widzenia organizacyjnego uczenia się mogą być zwłaszcza dwa aspekty tej koncepcji, tzn. rozwój mechanizmów pozyskiwania wiedzy od szerokiego grona odbiorców (*crowdsourcing*) oraz wsparcie procesów dzielenia się wiedzą w ramach administracji. W pierwszym przypadku istotna jest możliwość pozyskiwania wiedzy z zewnętrznych, zwykle rozproszonych źródeł. Drugi aspekt wiąże się z tworzeniem zintegrowanych baz danych gromadzących informacje z różnych części administracji, a często także z innych sektorów. Przykładami takich rozwiązań są m.in. opisane w niniejszym raporcie praktyki Sigma Scan (podrozdz. 2.7) oraz HSC Toolkit (podrozdz. 2.8).

Źródłem barier dla organizacyjnego uczenia się jest przede wszystkim kwestia politycznych priorytetów. Od czasów Margaret Thatcher nadrzędne znaczenie ma ekonomizacja administracji publicznej wyrażająca się m.in. w prywatyzacji i wprowadzaniu mechanizmów rynkowych do usług publicznych. W praktyce oznacza to nacisk na cięcie wydatków, zarządzanie w oparciu o wyniki i tworzenie rozbudowanych mechanizmów kontroli. Efektem ubocznym było rozwinięcie się w administracji kultury zorientowanej na nadzór (tzw. *culture of checking*), która stanowi barierę dla wdrażania innowacyjnych rozwiązań – innych niż te ukierunkowane na poprawienie wskaźników wyników. Zważywszy na fakt, że organizacyjne uczenie się jest procesem trudnym do zoperacjonalizowania, wymyka się ono większości stosowanych miar. Reasumując, organizacyjne uczenie się nigdy nie znalazło się wśród głównych priorytetów kolejnych rządów Wielkiej Brytanii, a realizowana koncepcja NPM przyczyniała się jeszcze do marginalizacji tego tematu jako niespójnego z ekonomiczną perspektywą patrzenia na administrację oraz w zasadzie niemierzalnego.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym rozwój systemu organizacyjnego uczenia się jest problem nietrwałości systemu instytucjonalnego brytyjskiej administracji centralnej. Model westminsterski oznacza, że zmiana u władzy powoduje zazwyczaj radykalne zerwanie z polityką realizowaną przez poprzedników. Jeśli nawet nie znajduje to tak wyraźnego potwierdzenia w kwestii ogólnego kierunku myślenia o administracji (*vide* trwałość zasady *value for money* czy niesłabnące znaczenie wskaźników wyników), to szczególnie widoczne jest w tworzeniu i rozwiązywaniu rozmaitych instytucji i programów. To, co nazywane bywa syndromem reform służby publicznej (zob. Hood, Lodge 2007), przekłada się także na brak zakorzenionych instytucji promujących organizacyjne uczenie się oraz powtarzającą się utratę zgromadzonego już

[16] Wielka Brytania zajmuje trzecie miejsce na świecie w rankingu *E-Government Development Index* (UNPAN 2012).

potencjału. W tym przypadku – podobnie jak w opisanej powyżej *culture of checking* – duże znaczenie ma kreowanie niepewności wśród urzędników. Niepewność pociąga za sobą osłabienie poczucia psychologicznego bezpieczeństwa, wzmacniając postawę defensywną, niechętną eksperymentowaniu z nowymi rozwiązaniami.

Trzeci element, który nie sprzyja organizacyjnemu uczeniu się, jest związany z charakterem partycypacji obywatelskiej. Po pierwsze, udział obywateli w decyzjach podejmowanych na szczeblu centralnym jest relatywnie niewielki. Przekłada się to na ich oddalenie od codziennych działań administracji, a zatem słabszy wgląd w specyfikę tychże działań. Po drugie, narracja dotycząca reformy administracji ukształtowała oczekiwania opinii publicznej w tym zakresie. Dominacja perspektywy ekonomicznej sprawiła, że priorytetowe znaczenie w oczach obywateli zyskała rozliczalność i przejrzystość działań urzędników, co – jak wskazują Hari Bapuji i Mary Crossan (2004) – może mieć negatywny wpływ na tworzenie warunków sprzyjających organizacyjnemu uczeniu się.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Przedstawiony powyżej przegląd czynników wspierających i ograniczających organizacyjne uczenie się w brytyjskiej administracji publicznej składa się na ambiwalentny obraz. Niemniej, polska administracja może wyciągnąć istotne wnioski – zarówno z sukcesów Wielkiej Brytanii, jak i zjawisk wpływających na procesy uczenia się negatywnie.

Zebrane w niniejszym raporcie praktyki wskazują, że brytyjska administracja centralna osiąga wysoki poziom zaawansowania na czterech polach związanych bezpośrednio z organizacyjnym uczeniem się. Z punktu widzenia polskich ministerstw szczególnie istotne są mechanizmy pozyskiwania usystematyzowanej informacji zwrotnej. Wdrożenie tych rozwiązań pozwoli na uzupełnienie istniejącej obecnie luki i zapewni dopływ wysokiej jakości impulsów, zasilających wspomniany proces.

Aby informacja zwrotna mogła zostać wykorzystana w procesie uczenia się, konieczne jest wykształcenie kultury otwartości na krytykę i receptywności. Zważywszy, że transponowanie wartości stanowiących fundament kształtowanej przez wieki kultury wydaje się karkołomnym zadaniem, warto skupić się na odpowiednim ukierunkowaniu rozwoju kierownictwa. To właśnie liderzy – dzięki swojej pozycji w organizacji – są w stanie zaszczepić nowe wartości i nadać kierunek zmianie. Dlatego tak ważne jest wykorzystanie brytyjskich doświadczeń na polu rozwijania kierownictwa – promujących przywództwo transformacyjne, otwarte na sygnały z zewnątrz, gotowe do eksperymentowania z nowymi rozwiązaniami i zdolne do krytycznej refleksji.

Trzecim obszarem, w którym polska administracja może czerpać z doświadczeń brytyjskich, jest wykorzystanie narzędzi IT. Wspomagają one pozyskiwanie wiedzy o otoczeniu i wiedzy operacyjnej, upraszczają także proces dzielenia się wiedzą w ramach organizacji. Wzmacnia to potencjał administracji w zakresie prowadzenia polityki opartej na dowodach – co stanowi czwarty obszar, w którym polska administracja może zastosować tamtejsze rozwiązania. Z jednej strony, wymaga to posiadania solidnego zaplecza instytucjonalnego, a zatem czynnika w niewielkim stopniu

zależnego od administracji. Lecz równocześnie, podejście to opiera się na wartościach zakorzenionych w etosie służby publicznej – i to ten element może stanowić ważny punkt odniesienia dla Polski.

Brytyjskie doświadczenie pokazuje także, jak istotna jest kwestia politycznego priorytetu przypisywanego kwestii uczenia się. Zważywszy, że administracja w naszym kraju stoi w obliczu reformy, szczególnie ważne jest to, aby w formułowanej wizji zmian umieścić również uczenie się organizacji.

Bibliografia

Accenture (2008). *An International Comparison of the United Kingdom's Public Administration*. London: National Audit Office.

Alimo-Metcalfe B. (1998). „360 Degree Feedback and leadership development", *International Journal of Selection and Assessment*, nr 6(1).

Bapuji H., Crossan M. (2004). „From questions to answers: Reviewing organizational learning research", *Management Learning*, nr 35(4).

Barrette J., Lemyre L., Corneil W., Beauregard N. (2007). „Organizational learning among senior public-service executives: An empirical investigation of culture, decisional latitude and supportive communication", *Canadian Public Administration*, nr 50(3).

BIS (2010). *Impact Assessment Template: Quick Start Guide*. London: Department for Business, Innovation and Skills.

Buss T., Buss J., Hill E. (2011). „Evidence in Public Management: A comparative perspective", w: A. Shillabeer, T. Buss, D.M. Rousseau (red.), *Evidence-Based Public Management: Practices, Issues, and Prospects*. Armonk–London: M.E. Sharpe.

DECC (2011). *Valuation of Energy Use and Greenhouse Gas Emissions for Appraisal and Evaluation*. London: Department for Energy and Climate Change.

Demmke C. (2012). *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service.* Maastricht: EIPA, http://graspe.eu/document/Demmke2012.ppt [dostęp: 30.06.2012].

Ferlie E., Fitzgerald L., McGivern G., Dopson S., Exworthy M. (2010). *Networks in Health Care: A Comparative Study of Their Management, Impact and Performance*. Report nr 08/1518/102. NIHR SDO Programme, Department of Health.

Gay O. (2010). *Civil Service Reform: Commons Library Standard Note*. London: House of Commons Library.

Habegger B. (2009). *Horizon Scanning in Government: Concept, Country Experiences, and Models for Switzerland*. Zürich: Center for Security Studies.

Habegger B. (2010). „Strategic foresight in public policy: Reviewing the experiences of the UK, Singapore, and the Netherlands", *Futures*, nr 42(1).

Hartley J., Hinksman B. (2003). *Leadership Development: A Systematic Review*. London: NHS Leadership Centre.

HM Government (2011). *Impact Assessment Guidance: When to do an Impact Assessment*. London: Department for Business, Innovation and Skills.

Hood C., Lodge M. (2007). „Civil Service reform syndrome – Are we heading for a cure?", *Transformation*, nr 2.

Jones S. (2005). „Five faults and a submission: The case for the local government improvement programme", *Local Government Studies*, nr 31(5).

Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*. New Haven: Yale University Press.

Morgan A., Cannan K., Cullinane I. (2005). „360° feedback: A critical enquiry", *Personnel Review*, nr 34(6).

Nicolini D., Hartley J., Stansfield A., Hurcombe J. (2011). „Through the eyes of others: Using developmental peer review to promote reflection and change in organizations", *Journal of Organizational Change Management*, nr 24(2).

OECD (2009). *Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, Regulatory Policy Committee.

OECD (2011). *Government at a Glance: Country Note: United Kingdom*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.

Pedler M. (2002). „Accessing local knowledge: Action learning and organizational learning in Walsall", *Human Resource Development International*, nr 5(4).

Pokharel M, Hult K.M. (2010). „Varieties of organizational learning: Investigating learning in local level public sector organizations", *Journal of Workplace Learning*, nr 22(4).

Pollitt C. (2011). *30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern?* A background paper for the World Bank consultation exercise, www.siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/Politt.doc [dostęp: 30.06.2012].

Radaelli C.M. (2009). „The political consequences of regulatory impact assessment". *Governing the Regulatory State? Comparing Strategies and Instruments* – Conference, London, British Academy, www.centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/Governing%20the%20Regu-latory%20State%20Radaelli%20paper%202009.doc [dostęp: 30.06.2012].

Raelin J. (2006). „Does action learning promote collaborative leadership?", *Academy of Management Learning & Education*, nr 5(2).

Ramalingam B. (2006). *Tools for Knowledge and Learning: A Guide for Development and Humanitarian Organisations*. London: Overseas Development Institute.

Rashman L., Hartley J. (2008). *Knowledge Transfer: Sharing Learning in Public Service Organisations*. Liverpool: RENEW Northwest.

Rashman L., Hartley J. (2006). *Long-term Evaluation of the Beacon Scheme: Survey of Local Authorities*. London: Office of the Deputy Prime Minister and the Improvement and Development Agency.

Riemer K., Overfeld P., Scifleet P., Richter A. (2012). *Oh, SNEP! The Dynamics of Social Network Emergence – The Case of Capgemini Yammer*. Business Information Systems Working Paper, Sydney, http://ses.library.usyd.edu.au/handle/2123/8049 [dostęp: 30.06.2012].

Rigg C., Richards R. (2006). *Action Learning, Leadership and Organizational Development in Public Services*. New York: Routledge.

RPC (2011). *Rating Regulation: An Independent Report on the Analysis Supporting Regulatory Proposals*. London: Regulatory Policy Committee.

Sarnecki P. (2008). *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Toegel G., Conger J. (2003). *360-Degree Assessment: Time For Reinvention*. Los Angeles: Center for Effective Organizations.

UNPAN (2006). *United Kingdom: Public Administration Country Profile*. New York: United Nations Public Administration Network, Department of Economic and Social Affairs.

UNPAN (2012). *United Nations E-Government Survey 2012*. New York: United Nations Public Administration Network, Department of Economic and Social Affairs.

Giessen A. van der, Schoonhoven B. van (2012). *Policy Options for Surprising and Emerging Issues: Workshop Report of the EFP Policy Workshop*. European Foresight Platform – 7th FP.

Wehnert T., Jörß W. (2009). *Evaluation Paper: Foresight and Decision Making. Energy Foresight Network*. 7th FP – Project contract no. 213496

Yammer (2012). *Solutions: Corporate Communications*, http://www.yammer.com [dostęp: 30.06.2012].

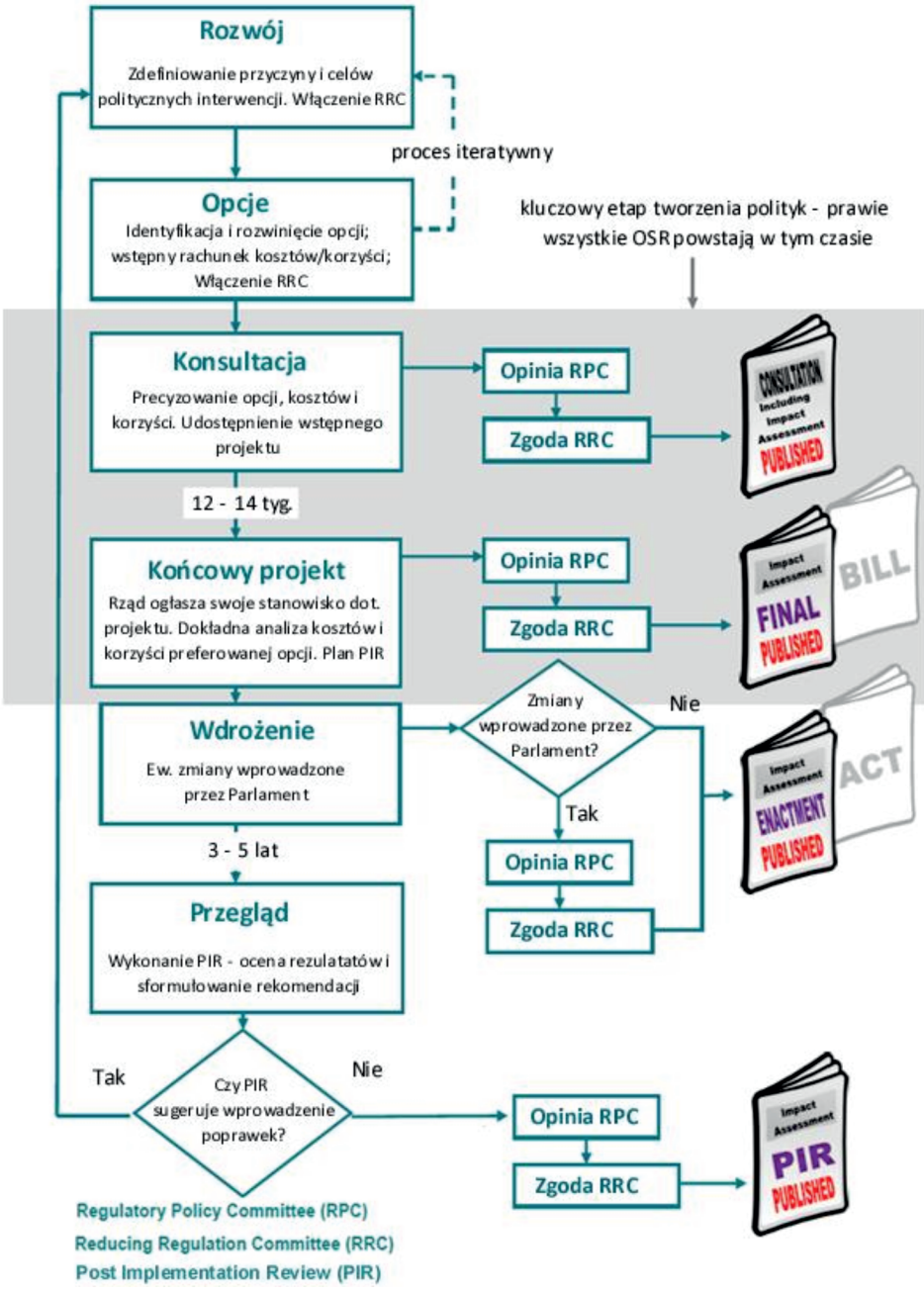
Źródła internetowe

- http://hsctoolkit.bis.gov.uk [dostęp: 30.06.2012]
- http://localinnovation.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=17800228 [dostęp: 14.09.2012].
- http://nationalschool.gov.uk [dostęp: 30.06.2012].
- http://sigmascan.org [dostęp: 30.06.2012].
- http://yammer.com [dostęp: 30.06.2012].

Instytucje, w których przeprowadzono wywiady

- Department for Education: Research Division
- Department of Energy and Climate Change: Better Regulation Unit
- Department for Transport: HR Learning & Development
- Department for Transport: Environment Strategy
- Government Office for Science: Foresight, Horizon Scanning Centre
- King's College London: Department of Management
- Warwick Business School
- Manchester Business School
- Investors in People International

Aneks



Rycina 11. Schemat procesu legislacji i oceny skutków regulacji

Źródło: opracowanie własne, na podst. HM Government 2011.

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 równolegle 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 wnętrzu. 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 sposób realizacji jego zadań;
- dynamiczne zmiany społeczno-gospodarcze wymagające zdolności państwa do antycypacyjnego reagowania, krytycznej refleksji oraz podmiotowej korekty swoich celów i działań;
- erozję omnipotentnej 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 weberowskiej 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 presje 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-governement*.

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 Mainstreaming w procesie budżetowym	Hiszpania					x	
Andaluzyjskie repozytorium oprogramowania	Hiszpania				x		x
Praktyka zarządzania wiedzą w Andaluzyjskim Urzędzie Pracy	Hiszpania					x	
System zarządzania wiedzą w Andalucia Emprende (KM 1.0)	Hiszpania				x	x	
System zarządzania wiedzą w Andalucia Emprende (KM 2.0)	Hiszpania		x		x	x	
Audyt uczenia się organizacji	Holandia					x	x
Brokerzy wiedzy	Holandia						x

Kryteria wyboru ofert na realizację badań	Holandia					x	
Laboratorium innowacji	Holandia					x	
Mapy argumentów (*Argument maps*)	Holandia					x	
Modele logiczne (*Logic models*)	Holandia					x	x
Refleksja po zakończonym projekcie	Holandia					x	
Baza danych incydentów (*Hyari-hatto*)	Japonia				x	x	
Ewaluacja w cyklu działań publicznych	Japonia					x	
Grupy dyskusyjne (*benkyo-kai*)	Japonia		x			x	
Komentarz publiczny	Japonia				x	x	x
Mapowanie strategicznych obszarów działań	Japonia					x	x
Międzysektorowa wymiana zasobów ludzkich	Japonia	x					x
Planowy rozwój zasobów ludzkich	Japonia	x	x				
Rotacja stanowiskowa urzędników służby cywilnej	Japonia	x					x
System *obeya*	Japonia		x		x		
System *ringi* i *nemawashi*	Japonia					x	
Wizytacja *gemba*	Japonia					x	x
Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*)	Kanada			x		x	
GCpedia	Kanada		x		x		x
Ocena pracowników	Kanada		x			x	
Podsumowanie działań	Kanada					x	
Retencja wiedzy odchodzących pracowników	Kanada	x	x			x	
Strategia zarządzania wiedzą	Kanada					x	
Wspólnoty praktyków (*Communities of practice*)	Kanada		x			x	x
Elastyczne warunki pracy	Norwegia	x					
Kultura konsensualnego zarządzania	Norwegia		x				

Tabela 1 – cd.

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 excercise*)	Stany Zjednoczone		x				
Konkurs pomysłów	Stany Zjednoczone					x	
Misja, cele, wskaźniki wyników (*Mission, goals, performance indicators*)	Stany Zjednoczone					x	
Program sugestii pracowniczych (*Employees' suggestion program*)	Stany Zjednoczone					x	
Przeglądy wyników oparte na danych (*Data-driven performance reviews*)	Stany Zjednoczone					x	
Ranking agencji	Stany Zjednoczone				x	x	

Refleksja po zakończonym działaniu (*After Action Reviews* – AAR)	Stany Zjednoczone		x			x	
Rekomendacje z ewaluacji	Stany Zjednoczone					x	
Rekrutacja kohortami	Stany Zjednoczone	x					
Sesje dobrych praktyk	Stany Zjednoczone		x			x	
Spotkania pracownicze (*Town hall meetings*)	Stany Zjednoczone		x	x		x	
Tablice rozdzielcze (*Dashboards*)	Stany Zjednoczone				x	x	
Wspólnoty praktyków (*Communities of practice*)	Stany Zjednoczone		x			x	x
Mechanizm *smart-voting*	Szwajcaria				x		x
Modelowanie procedur administracyjnych – SimpA	Szwajcaria				x		x
System zarządzania projektami – HERMES	Szwajcaria					x	
Szwajcarska strategia rozwoju *e-government*	Szwajcaria					x	
Indywidualizacja warunków zatrudnienia	Szwecja	x					
Kolektywne decydowanie w ramach rządu	Szwecja					x	
Komitety badawcze	Szwecja					x	
Merytoryczna ocena raportów	Szwecja					x	
Otwarty dostęp do służby cywilnej	Szwecja	x					
Szkolenia zorientowane na rozwijanie miękkich umiejętności i kwalifikacji	Szwecja	x					
Baza instrumentów wspierających myślenie strategiczne – HSC Toolkit	Wielka Brytania				x	x	
Baza zawierająca analizy wyzwań strategicznych – Sigma Scan	Wielka Brytania				x		
Biurowa sieć społecznościowa – Yammer	Wielka Brytania		x		x		x
Nauka przez działanie (*Action Learning Sets*)	Wielka Brytania			x		x	
Ocena 360 stopni (360 *feedback*)	Wielka Brytania			x			
Ocena skutków regulacji – mechanizmy zapewniania jakości	Wielka Brytania				x	x	
Program seminariów wewnątrzministerialnych (*DECC School*)	Wielka Brytania	x				x	x
Wzajemna ocena rozwojowa (*Developmental peer-review*)	Wielka Brytania					x	x

Źródło: opracowanie własne.

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 przypadek 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 osiągania 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 (chociaż 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.

Aneks

Ten scenariusz był używany do wywiadów z praktykami. Przebieg wywiadu z pracownikami akademickimi zależał od pola ich specjalizacji i zainteresowań naukowych.

RULES for the interviewer

Let your interviewee speak, let her/him become a story teller

Listen carefully and attentively

Ask follow-up questions: how it happens, who is involved, the successful examples…

If possible, ask for copies of real-life materials, checklists, guides used in their organization.

INTRODUCTION – Information about study, anonymity issues, use of results

This interview is one part of an applied research project that aims at improving organizational learning in the Polish Ministries. We are interviewing practitioners of public administrations in 12 different countries: Australia, Canada, France, Japan, The Netherlands, Norway, New Zealand, Spain, Sweden, Switzerland, United States of America, United Kingdom.

This project is executed for the Office of the Prime Minister of Poland and co-financed by the European Union, European Social Fund. It is implemented by a team of academics from the University of Warsaw and the Cracow University of Economics, in cooperation with researchers from 12 countries.

We guarantee anonymity of the presented opinions. The analysis based on the results of all interviews conducted in your country, will be published in Polish, as a volume "Lessons learnt from The Netherlands". The English summary of overall project results will be available in English, by the end of 2012. We will send you a PDF copy of the report.

.....Can I record our interview?

AIM of this INTERVIEW

The purpose of this interview is to learn from you how your organization has been learning, that is using knowledge and experience to improve performance over time.

Introduction

Q1: How did you start your work in the public sector?

Q2: What is the main activity of your organization?

Q3: What is your role in the organization?

Note: by "organization" we mean the bureau or unit in which you work

Concepts

Q4: Does your organization use in its official policy and/or every day activities terms such as: organizational learning, knowledge management, or learning organization?

Practice

Q5: How do you know that your organization does a good job? How do you learn about the performance of your organization?

*Follow up Qs: **Where does the feedback come from?** How regular it is? Is it mainly positive or negative? What does the process look like?*

Q6: Could you give me a recent example of the situation when your organization experienced success? How did your organization dealt with this?

Follow up Qs: Was it typical way of how your organization deals with success?

Q7: Could you give me a recent example of the situation when your organization experienced a failure? How did your organization dealt with this?

Follow up Qs: Was it typical way of how your organization deals with failures?

Q8: How do you change or try new things in your organization?

Follow up Qs: Where do the impulse or ideas come from? How does the process look? Who is involved? In what way? Trying new things is risky – how you cope with risk? Could you give an example of a successful case?

Q9: How do you store and share knowledge and experience in your organization?

Follow up Qs: What kind of infrastructure do you use? How does the process look? Who is involved? In what way? Could you give an example of a successful case?

Summing up

Q10: In your opinion, on the basis of the experience of your organization, what are the key factors that are indispensable for effectiveness of the processes you have been describing?

Q11: In your opinion, what is the role of a leader in the process that you have been describing?

Thank you very much for your time.

Afiliacje autorów

Robert Chrabąszcz – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Jowanka Jakubek-Lalik – Zakład Nauk Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Stanisław Mazur – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Michał Możdżeń – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Karol Olejniczak – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Tomasz Olejniczak – Katedra Zarządzania, Akademia Leona Koźmińskiego

Adam Płoszaj – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Jakub Rok – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG, Uniwersytet Warszawski

Dawid Sześciło – Zakład Nauk Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

Praca pod redakcją Stanisława Mazura i Adama Płoszaja jest jednocześnie innowatorska i użyteczna dla praktyków zarządzania. Jest to praca innowatorska, ponieważ autorzy starają się odpowiadać na bieżąco na rodzące się pytania. Jest to praca użyteczna dla praktyki zarządzania, ponieważ pokazuje przykłady z dwunastu krajów o różnej strukturze zarządzania, z różnymi tradycjami administracji państwowej i odmiennymi systemami politycznymi, dając tym samym szerokie pole wyboru najlepszych strategii dla Polski.

prof. Piotr Dutkiewicz
Dyrektor Center for Governance and Public Management,
Carleton University, Ottawa, Kanada

Publikacja wnosi dużo nie tylko do praktyki, lecz także do nauki w obszarze zarządzania wiedzą. Polecam ją wszystkim zainteresowanym tą tematyką, jak również kadrze menedżerskiej w administracji publicznej, dla której może być inspiracją do wdrażania usprawnień. Co więcej, część opisanych dobrych praktyk ma na tyle uniwersalny charakter, że może służyć jako inspiracja dla organizacji biznesowych.

Wojciech Zieliński
Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Cywilnej,
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

mus
MINISTERSTWA UCZĄCE SIĘ

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

ISBN 978-83-7383-666-2

www.scholar.com.pl