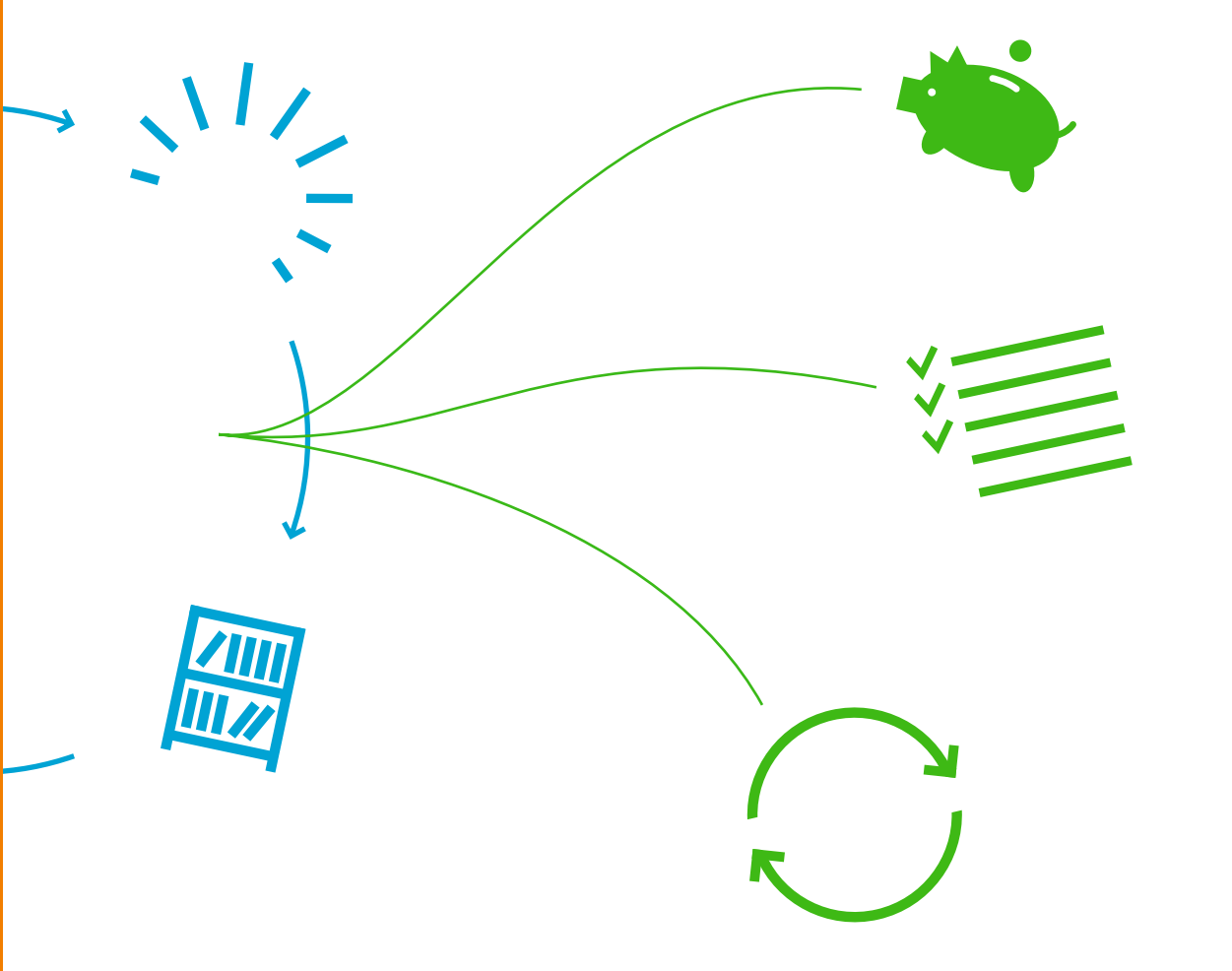




Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się

Zespół autorski:

Michał Możdżeń

Karol Olejniczak

Paweł Śliwowski

Łukasz Widła



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Jak uczą się
polskie ministerstwa?
Wyniki diagnozy
mechanizmu uczenia się**



Jak uczą się polskie ministerstwa? Wyniki diagnozy mechanizmu uczenia się

Zespół autorski:
Michał Możdżeń
Karol Olejniczak
Paweł Śliwowski
Łukasz Widła

Seria: Ministerstwa Uczące Się: www.mus.edu.pl

Redaktor naukowy serii: dr Karol Olejniczak

Redakcja: Łukasz Żebrowski

Projekt okładki: Tomasz Zuchniewicz

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”.

Copyright © 2014 by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i
Lokalnych, Uniwersytet Warszawski



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ISBN 978-83-7383-718-8

doi: 10.7366/9788373837188

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: *Jerzy Łazarski*

Druk i oprawa: Wrocławska Drukarnia Naukowa PAN

Spis treści

Spis tabel, rycin i wykresów	7
Wprowadzenie	11
Podziękowania	13
1. Jak działa mechanizm uczenia się (MUS) – metodyka badania	15
2. Jaki jest stan mechanizmu uczenia się w naszych ministerstwach	25
2.1. Procesy uczenia się	27
2.1.1. Impulsy	27
2.1.2. Refleksja	31
2.1.3. Wiedza	35
2.1.4. Adaptacja	39
2.2. Determinanty uczenia się	42
2.2.1. Kadry	42
2.2.2. Zespoły	44
2.2.3. Liderzy	47
2.2.4. Zasoby	50
2.2.5. Procedury i zwyczaje	52
2.2.6. Relacje z otoczeniem	53
3. Jakie są różnice w mechanizmach uczenia się badanych ministerstw i jakie zmiany w nich zaszły	57
3.1. Wyniki syntetyczne	57
3.2. Czynniki uczenia się	62
3.2.1. Impulsy	63
Konferencje i szkolenia	63
Informacje zwrotne	64

3.2.2. Refleksja	66
Refleksja odgórna	66
Refleksja oddolna	67
3.2.3. Wiedza	69
Wiedza o otoczeniu	69
Wiedza strategiczna	70
Wiedza operacyjna	71
3.2.4. Adaptacja	72
Adaptacja operacyjna	72
Adaptacja strategiczna	73
Adaptacja polityczna	74
3.3. Determinanty	75
3.3.1. Kadry	75
Myślenie o efektach	75
Kadry – myślenie systemowe	76
Kadry – myślenie krytyczne	77
3.3.2. Zespoły	77
Spójność grupowa	77
3.3.3. Psychologiczne bezpieczeństwo	78
3.3.4. Liderzy	79
Naczelnicy	79
Kierownictwo	79
3.3.5. Zasoby	80
Dostępność opracowań i informacji	80
Środki finansowe i techniczne	82
3.3.6. Procedury i zwyczaje	83
System referencyjny	83
Kodyfikacja praktyk	84
3.3.7. Relacje z otoczeniem	86
Relacje z bliższym otoczeniem	86
Relacje z dalszym otoczeniem	87
Jakość ekspertyz	89
4. Podsumowanie	91
5. Bibliografia	95

Spis tabel, rycin i wykresów

Tabela 1.	Procesy uczenia się	16
Tabela 2.	Czynniki wpływające na procesy uczenia się	18
Rycina 1.	Mechanizm uczenia się	22
Rycina 2.	Mechanizm uczenia się – wyniki polskich ministerstw w 2014 r.	26
Wykres 1.	Impulsy – konferencje i szkolenia	28
Wykres 2.	Impulsy – informacje zwrotne	29
Wykres 3.	Refleksja oddolna (część 1)	31
Wykres 4.	Refleksja oddolna (część 2)	32
Wykres 5.	Refleksja odgórna (część 1)	33
Wykres 6.	Refleksja odgórna (część 2)	34
Wykres 7.	Wiedza o otoczeniu	35
Wykres 8.	Wiedza strategiczna	36
Wykres 9.	Wiedza operacyjna	38
Wykres 10.	Adaptacja operacyjna	39
Wykres 11.	Adaptacja strategiczna	40
Wykres 12.	Adaptacja polityczna	41
Wykres 13.	Myślenie o efektach	42
Wykres 14.	Myślenie systemowe	43
Wykres 15.	Myślenie krytyczne	43
Wykres 16.	Wzajemne wsparcie	44
Wykres 17.	Spójność grupowa	45
Wykres 18.	Psychologiczne bezpieczeństwo	46
Wykres 19.	Kierownictwo demokratyczne	48
Wykres 20.	Naczelnik demokratyczny	49
Wykres 21.	Dostępność opracowań i informacji	50

Wykres 22.	Środki finansowe i techniczne	51
Wykres 23.	System referencyjny	52
Wykres 24.	Kodyfikacja praktyk	53
Wykres 25.	Relacje z dalszym otoczeniem	54
Wykres 26.	Relacje z bliższym otoczeniem	55
Wykres 27.	Jakość ekspertyz	56
Wykres 28.	Mapa procesów	57
Wykres 29.	Mapa czynników	59
Wykres 30.	Poziom i zmiana intensywności procesów uczenia się	60
Wykres 31.	Poziom i zmiana intensywności determinant uczenia się	62
Wykres 32.	W moim wydziale pracownicy regularnie uczestniczą w szkoleniach związanych z obszarem ich pracy	63
Wykres 33.	W moim departamencie często zleca się ekspertyzy, analizy, badania	64
Wykres 34.	W moim departamencie często korzysta się z badań, analiz mających na celu ocenę działań departamentu . . .	64
Wykres 35.	W moim departamencie często korzysta się z badań, analiz mających na celu ocenę obszaru, w którym działa nasz departament	65
Wykres 36.	Gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz, badań, audytów, kontroli, mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament, wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć stwierdzonych problemów	66
Wykres 37.	Gdy w moim departamencie wprowadzana jest jakaś zmiana, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmowana jest dyskusja nad jego przydatnością i funkcjonowaniem	66
Wykres 38.	W moim wydziale zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać ten problem.	67
Wykres 39.	W moim wydziale porównujemy naszą pracę do pracy pracowników innych wydziałów, departamentów, innych ministerstw lub instytucji publicznych innych krajów . . .	68
Wykres 40.	W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę o trendach i kierunkach zmian w obszarze, którym zajmuje się nasz wydział.	69

Wykres 41.	W moim wydziale pracownicy wiedzą, jakie są efekty ich pracy	70
Wykres 42.	W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę o płynnej współpracy w zespole.	71
Wykres 43.	W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę techniczną (np. o obsłudze komputera, specjalistycznym oprogramowaniu)	71
Wykres 44.	W moim wydziale w wyniku analiz, badań, audytów, kontroli zwykle zmieniane są cele stawiane poszczególnym pracownikom	72
Wykres 45.	W moim wydziale po każdej kontroli powstaje aktualny zestaw wytycznych uwzględniający wnioski z kontroli . . .	73
Wykres 46.	W moim wydziale zdarza się, że otrzymywane przez nas wyniki badań zmieniają kierunki działań naszego departamentu	73
Wykres 47.	W moim wydziale kierunki naszych działań zwykle ulegają zmianie pod wpływem zmian politycznych lub personalnych na poziomie ministerstwa	74
Wykres 48.	Wiem, jakie efekty przynoszą działania mojego departamentu	75
Wykres 49.	Najważniejsze zadania, nad którymi pracujemy, rozpisujemy w formie ciągu: nakłady – działania – oczekiwane efekty	75
Wykres 50.	Wiem, jak otoczenie departamentu wpływa na skuteczność naszej pracy	76
Wykres 51.	Decyzje podejmuję w oparciu o dowody, po porównaniu różnych argumentów i przesłanek	77
Wykres 52.	W wydziale, w którym pracuję, panuje duch współpracy	77
Wykres 53.	W moim wydziale trudno jest prosić innych współpracowników o pomoc.	78
Wykres 54.	Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan/i naczelnika swojego wydziału jako przełożonego	79
Wykres 55.	Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan/i kierownictwo departamentu	79
Wykres 56.	Bazy danych i materiały, z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy, znajdują się w intranecie dostępnym dla wszystkich pracowników	80

Wykres 57.	Bazy danych i materiały, z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy, musiałem zgromadzić sam i trzymam je na swoim dysku (lub wydrukowane na biurku)	81
Wykres 58.	Wysoko oceniam dostępność potrzebnych w pracy opracowań i informacji	81
Wykres 59.	W ramach pracy często korzystam ze szkoleń	82
Wykres 60.	System budżetu zadaniowego daje nam jasne informacje na temat celów naszego departamentu i postępów w ich realizacji	83
Wykres 61.	W moim departamencie mamy własne wskaźniki, dzięki którym wiemy, jakie są efekty naszej pracy.	83
Wykres 62.	W moim wydziale sposób działania, który się sprawdził, opisujemy wewnętrzną procedurą, instrukcją lub notatką	84
Wykres 63.	W moim departamencie mamy wewnętrzne procedury, które ułatwiają wykonywanie zadań w sposób poprawny, sprawny i skuteczny	85
Wykres 64.	Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan kontakty między Pana wydziałem a innymi wydziałami działającymi w ramach tego samego departamentu	86
Wykres 65.	Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan kontakty między Pana departamentem a innymi departamentami ministerstwa	86
Wykres 66.	Proszę powiedzieć, jak z perspektywy wykonywanej pracy ocenia Pan istotność kontaktów z instytucjami spoza ministerstwa	87
Wykres 67.	Współpraca z interesariuszami zewnętrznymi.	88
Wykres 68.	Zwykle nie mamy problemu z uzyskaniem potrzebnej nam wiedzy od ekspertów zewnętrznych	89
Wykres 69.	Proszę powiedzieć, jak z perspektywy wykonywanej pracy ocenia Pan/i poziom wykorzystywanych ekspertyz i analiz zewnętrznych	90

Wprowadzenie

„Jeżeli mamy przetrwać jako jednostki, firmy czy państwo, musimy stworzyć kulturę uczących się firm. Każda firma musi być uczącą się firmą”. To słynne zdanie Sir Geoffreya Hollanda, ówczesnego dyrektora brytyjskiej Manpower Services Commission, jest często przywoływane przez autorów podejmujących temat organizacji uczących się. W słowach Sir Hollanda uczenie się nie jest tylko jednym z warunków sukcesu indywidualnego i zbiorowego – jest wręcz warunkiem przetrwania. Ucz się albo giń – tak wprost można przedstawić dramatyzm tego twierdzenia.

Uczenie się zawsze było warunkiem rozwoju – tak pojedynczych osób, jak i całych cywilizacji. W dynamicznym współczesnym świecie, w którym jednego dnia otrzymujemy więcej informacji niż nasi pradziadowie w ciągu wielu lat życia, uczenie się jest jedną z kluczowych kompetencji pozwalających osiągać sukces. Dotyczy to zarówno organizacji prywatnych, jak i publicznych. Nie dziwi więc, że koncepcja organizacyjnego uczenia się w ostatnich dekadach stała się jednym z najpopularniejszych zagadnień nauk o zarządzaniu. W coraz większym stopniu staje się także przedmiotem zainteresowania naukowców badających procesy zachodzące w administracji publicznej (Gilson i in. 2009).

Zagrożeniem związanym z tak popularnymi pojęciami jest zawsze ich poli-semantyczność. Wśród naukowców brakuje jednomyślności co do tego, czym tak naprawdę jest organizacja ucząca się – jakie są jej cechy dystynktywne. W tym zakresie mamy do czynienia z dużą heterogenicznością pojęciową (Ortenblad 2002). Wyzwaniem jest też przejście od teorii do praktyki – wiele modeli teoretycznych nigdy nie zostało zweryfikowanych w badaniach empirycznych, zwłaszcza tych prowadzonych w administracji publicznej.

Dlatego przed trzema laty zespół naukowców z Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wspieranych przez doświadczonych ekspertów w dziedzinie zarządzania publicznego (zarówno krajowych, jak i zagranicznych), rozpoczął realizację innowacyjnego projektu „Ministerstwa Uczące Się”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Społecznego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – Priorytet V „Dobre Rządzenie”.

Celem projektu była odpowiedź na cztery pytania:

1. Jaki jest mechanizm uczenia się organizacji publicznych?
2. Jaki jest stan mechanizmu uczenia się w polskich ministerstwach?
3. Jakie są światowe praktyki wspierania procesów organizacyjnego uczenia się?
4. Jakie rozwiązania należy wprowadzić w polskich ministerstwach, by poprawić skuteczność organizacyjnego uczenia się?

Odpowiedź na pytanie pierwsze znajduje się w publikacji *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej* pod redakcją Karola Olejniczaka¹. Na pytanie trzecie odpowiedzieliśmy w książce *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe* pod redakcją Stanisława Mazura i Adama Płoszaja. Na pytanie czwarte pozwalają odpowiedzieć dwa poradniki – produkty końcowe projektu. Pierwszy z nich, *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*, pokazuje, jak krok po kroku przeprowadzić badanie stanu organizacyjnego uczenia się na różnych poziomach organizacyjnych (od pojedynczego departamentu do całego urzędu). Drugi natomiast, *Jak wzmacniać organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*, pokazuje, jak wdrażać najskuteczniejsze, przetestowane w polskich warunkach, praktyki wzmacniające mechanizm uczenia się.

Raport, który oddajemy Szanownym Czytelnikom, odpowiada na pytanie drugie: jaki jest stan mechanizmu uczenia się w polskich ministerstwach? Zawiera wyniki badania, którego dwie tury zostały przeprowadzone w wybranych ministerstwach w latach 2011 oraz 2014. W pierwszym rozdziale w sposób syntetyczny prezentujemy mechanizm organizacyjnego uczenia się (MUS) oraz przedstawiamy metodologię badania. W rozdziale drugim pokazujemy, jaki jest stan mechanizmu uczenia się w trzech badanych ministerstwach. W trzecim rozdziale opisujemy, jak poszczególne urzędy różnią się między sobą oraz jak zmieniła się sytuacja od diagnozy z roku 2011. Raport zamyka podsumowanie najważniejszych wniosków.

Niniejsza publikacja jest integralnym elementem całej serii, którą warto czytać i interpretować łącznie. Raport ten stanowi też niejako zaproszenie do szerszej dyskusji o tym, jak wygląda mechanizm uczenia się w polskiej administracji. Mamy nadzieję, że zaprezentowane wyniki staną się punktem wyjścia do kolejnych badań i porównań w urzędach, które dotychczas nie uczestniczyły w badaniu. O tym, jak przeprowadzić taką diagnozę we własnym zakresie lub przy niewielkim udziale zewnętrznych ekspertów, piszemy we wspomnianym już poradniku.

¹ Wszystkie publikacje powstałe w wyniku projektu dostępne są w bezpłatnych elektronicznych wersjach (format pdf) na stronie internetowej www.mus.edu.pl.

Podziękowania

Tak kompleksowe badanie nie byłoby możliwe bez otwartości i życzliwości kierownictwa i pracowników badanych urzędów. Dziękujemy przede wszystkim Dyrektorom Generalnym ministerstw, z którymi rozpoczynaliśmy współpracę w 2010 r., a następnie kontynuowaliśmy, mimo zmian instytucjonalnych. Serdeczne podziękowania kierujemy do wszystkich Dyrektorów i Pracowników departamentów, którzy uczestniczyli w badaniu. W 2011 r. mieliśmy przyjemność badać Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Środowiska. W 2014 r. w badaniu uczestniczyli pracownicy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwa Środowiska. Dziękujemy za poświęcony nam czas i podzielenie się z nami cennymi doświadczeniami i obserwacjami codziennej pracy w urzędach.

1. Jak działa mechanizm uczenia się (MUS) – metodyka badania

Dzięki konfrontacji międzynarodowych dyskusji teoretycznych na temat uczenia się organizacji z naszymi badaniami w polskich ministerstwach wiemy, że organizacyjne uczenie się to dynamiczny mechanizm, na który składają się: cykl procesów uczenia się oraz czynniki wspierające te procesy. Całość tych elementów i procesów oraz zachodzące między nimi relacje nazwaliśmy mechanizmem uczenia się (MUS). Przedstawia go rycina 1. O tym, jakie kroki badawcze doprowadziły do powstania tego modelu, napisaliśmy w pierwszej książce naszego projektu (Olejniczak 2012: 130–165).

Procesy uczenia się to cykl działań, który pozwala tworzyć nową wiedzę i na jej podstawie dostosowywać organizację do wyzwań rzeczywistości. Na ten cykl składają się: impulsy, refleksja, wiedza i adaptacja. Każda organizacja, działając i realizując swoją misję, korzysta z zasobów ludzkich (kadry, zespoły, liderzy) oraz fizycznych (infrastruktura), posługuje się procedurami i wchodzi w relacje z otoczeniem. W naszym modelu uwzględniamy wszystkie te pola. Koncentrujemy się jednak tylko na tych cechach zasobów, procedur i relacji z otoczeniem, które mają znaczenie dla procesów uczenia się. Różne czynniki działają oczywiście na odmienne procesy uczenia się. Badania przeprowadzone w polskich ministerstwach pozwalają nam z dużym prawdopodobieństwem wskazać, które czynniki wpływają na konkretne procesy. Wiedząc, jak czynniki są z nimi powiązane, możemy zaplanować, na jaki zestaw owych czynników działać, by wzmacniać konkretne etapy procesu.

W tabelach 1 i 2 przedstawiono definicje wszystkich elementów mechanizmu uczenia się: procesów (tabela 1) i ich determinant (tabela 2). Wskazano także, w czym dany proces pomaga, a w wypadku determinant, na jakie procesy pozytywnie oddziałuje.

Tabela 1. Procesy uczenia się

Nazwa elementu	Co to jest?	W czym pomaga?
Impulsy: konferencje i szkolenia	Uczestnictwo pracowników z wydziałów danego departamentu w konferencjach i szkoleniach związanych z obszarem ich pracy.	Udział w konferencjach i szkoleniach przynosi organizacji nową wiedzę, inspiracje, pomysły na nowe podejście do wyzwań i dotychczasowych działań.
Impulsy: informacje zwrotne	Wszystkie informacje płynące z otoczenia departamentu dotyczące oceny wydajności, skuteczności i użyteczności działań realizowanych przez departament.	Informacje zwrotne są jak oceny w szkole – pozwalają zrozumieć, czy sprawy toczą się we właściwym kierunku, czy zadania, które realizuje departament, przynoszą oczekiwane efekty, pomagają ich odbiorcom.
Refleksja oddolna	Mogą mieć formę: analiz i ekspertyz, danych z monitoringu, opinii przełożonych (np. polityków), opinii interesariuszy danej polityki, porównań z innymi departamentami etc.	Refleksja oddolna pozwala pracownikom w wydziałach i zespołach przemyśleć napływające do nich informacje, odnieść je do własnej pracy i przełożyć doświadczenia na wiedzę użyteczną w konkretnym kontekście – ich wydziale.
Refleksja odgórna	Dyskusje i analizy otrzymanych impulsów oraz bieżącej sytuacji, prowadzone w wydziale, wśród jego pracowników.	Refleksja odgórna pozwala pracownikom w całym departamencie przemyśleć napływające do nich informacje, odnieść je do własnej pracy i przełożyć to na wiedzę użyteczną w konkretnym kontekście – ich departamencie.
Wiedza o otoczeniu	Dyskusje i analizy kwestii ważnych dla poziomu całego departamentu, prowadzone z udziałem jego kierownictwa.	Pozwala wyjaśnić, co dzieje się wokół departamentu, w danej polityce, sektorze, temacie, którymi zajmuje się departament. Pozwala także odnieść te zmiany do sytuacji departamentu.
Wiedza strategiczna	To wiedza pracowników danego departamentu o otoczeniu, w którym on funkcjonuje, tematyce będącej przedmiotem jego zadań, umiejętność wyjaśnienia trendów, kierunków zmian i możliwych przyczyn tych zjawisk w danym sektorze czy polu polityki.	Wiedza strategiczna wyjaśnia pracownikom, w jaki sposób ich praca przyczynia się do realizacji najważniejszych zadań całej organizacji. Pozwala więc ukierunkować działania pracowników na wspólny, nadrzędny cel.

Tabela 1 – cd.

Nazwa elementu	Co to jest?	W czym pomaga?
Wiedza operacyjna	Wiedza pracowników o celach stawianych przed departamentem, oczekiwanych efektach działań departamentu, jego roli w ministerstwie, w politykach publicznych i w służbie społeczeństwu.	Pozwala pracownikom doskonalić bieżące procesy, procedury, sposoby wykonywania zadań. Dzięki temu podnosi płynność pracy.
Adaptacja operacyjna	Wiedza techniczna, operacyjna pracowników (<i>know-how</i>), związana z wykorzystaniem narzędzi, sposobami działania, zastosowaniem skutecznych procesów i procedur.	Dzięki adaptacji operacyjnej organizacja zmienia sposób codziennego działania (robimy te same rzeczy sprawniej). Poprawia płynność i wydajność pracy.
Adaptacja strategiczna	Zmiana w polu kwestii operacyjnych – bieżących metod pracy, procedur, sposobów wykonywania codziennych działań, przeprowadzona w wyniku refleksji nad impulsami, które dotarły do jednostki.	Dzięki adaptacji strategicznej departament odpowiada na wyzwania i potrzeby zmieniającego się otoczenia. Poprawia się skuteczność i użyteczność działań departamentu.
Adaptacja polityczna	Zmiana przyszłych kierunków działania departamentu, zakresu zadań lub sposobu postrzegania obszaru działań. Następuje pod wpływem refleksji nad impulsami, które dotarły do organizacji.	Dzięki adaptacji politycznej organizacja dostosowuje się do wizji liderów kierujących organizacją – polityków.

Tabela 2. Czynniki wpływające na procesy uczenia się

Nazwa elementu	Co to jest?	W czym pomaga?
Myślenie o efektach	Umiejętność rozumowania przyczynowo-skutkowego. Zdolność do postrzegania i definiowania pracy departamentu w formie ciągów logicznych: wyzwań i potrzeb – nakładów – procesów – mechanizmów – efektów (pozytywnej zmiany).	Dzięki tej umiejętności pracownicy potrafią zidentyfikować i pozyskać z otoczenia informacje zwrotne, które mówią o najważniejszych efektach działania organizacji. Potrafią też na tej podstawie podejmować refleksję, wyciągać wnioski i wzmacniać wiedzę strategiczną.
Myślenie systemowe	Dostrzeganie relacji i współzależności, szerszego kontekstu, w którym prowadzone są działania publiczne i konkretne projekty. Świadomość dynamiki zjawisk w czasie.	Dzięki tej umiejętności pracownicy potrafią zidentyfikować i pozyskać z otoczenia różnicowane informacje mówiące zarówno o kontekście działań, jak i o efektach obserwowalnych w czasie. Na tej podstawie mogą podejmować refleksję i wzmacniać wiedzę o otoczeniu i wiedzę strategiczną.
Myślenie krytyczne	Umiejętność stawiania pytań, jasnego formułowania problemów, wnioskowania, budowania argumentów, oceny przesłanek i wiarygodności dowodów.	Ta umiejętność umożliwia pracownikom identyfikowanie wiarygodnych źródeł, jasną argumentację podczas zespołowej dyskusji i opieranie decyzji na mocnych przesłankach i dowodach. W zależności od tematu może podnosić poziom wszystkich rodzajów wiedzy (operacyjną, strategiczną, o otoczeniu).
Wzajemne wsparcie	Wsparcie ze strony współpracowników w obliczu pojawiających się problemów.	Jest niezbędne do współpracy i prowadzenia owocnej refleksji w zespole. Wzmacnia też wiedzę operacyjną.
Spójność grupowa	Dobre relacje w zespole, wzajemna życzliwość i duch współpracy.	Pomagają we współpracy zespołowej, wspólnej refleksji nad doskonaleniem własnej pracy i jej efektów.
Psychologiczne bezpieczeństwo	Swoboda w wyrażaniu opinii, w tym opinii krytycznych, akceptacja dla odmiennych poglądów w zespole, brak obaw przed podejmowaniem ryzyka, brak umyślnego przeszkadzania współpracownikom.	Niezbędne do płynnej pracy zespołu. Umożliwia podejmowanie szczerej, krytycznej refleksji w zespole, wyciąganie wniosków z sukcesów, jak i niepowodzeń departamentu i jego zespołów.

Tabela 2 – cd.

Nazwa elementu	Co to jest?	W czym pomaga?
Liderzy – kierownictwo departamentu	Styl zarządzania zespołem pracowników. Kierownictwo demokratyczne skłaniania pracowników do dyskusji, wysuwania pomysłów, inspirowanie, respektuje ich samodzielność. Potrafi także rozładowywać nieporozumienia. Dba, by pracownicy byli poinformowani o swoich rolach oraz celach i zadaniach departamentu.	Demokratyczne kierownictwo umożliwia rozwijanie refleksji nad skutecznością i wydajnością pracy departamentu. Wzmacnia wiedzę o otoczeniu i wiedzę strategiczną.
Liderzy – naczelnicy	Styl zarządzania zespołem pracowników. Naczelnicy demokratyczni w swoich wydziałach skłaniają pracowników do dyskusji, wysuwania pomysłów, inspirowanie, respektują ich samodzielność. Potrafią także rozładowywać nieporozumienia, dbają, by pracownicy byli poinformowani o swoich rolach oraz celach i zadaniach zespołu.	Naczelnicy demokratyczni umożliwiają w wydziale rozwijanie refleksji nad skutecznością i wydajnością pracy jednostki. Wzmacniają wiedzę o otoczeniu, wiedzę strategiczną, a także operacyjną.
Dostępność opracowań i informacji	Dostępność i przystępność baz danych, opracowań, informacji wykorzystywanych w codziennej pracy.	Są źródłem dla inspiracji i impulsów. Zasilają faktami refleksję i pomagają, w zależności od zakresu informacji, budować wiedzę o otoczeniu, strategiczną, operacyjną.
Środki finansowe i techniczne	Pieniądze dostępne dla departamentu na szkolenia, zakup ekspertyz, informacji, ale także sprzęt wykorzystywany w codziennej pracy.	Zasoby finansowe pozwalają uczestniczyć w szkoleniach, zbierać informacje zwrotne, prowadzić płynną refleksję, natomiast zasoby techniczne ułatwiają np. gromadzenie i przetwarzanie wiedzy czy też komunikację w zespołach.
System referencyjny	Funkcja departamentu przełożona na zestaw praktycznych informacji i wskaźników, za pomocą których departament monitoruje efekty swoich działań i odnosi je do szerszych celów instytucji. System referencyjny wyznacza więc punkt odniesienia dla oceny wyników departamentu. Powinien obejmować opinie odbiorców usług departamentu i jego interesariuszy.	Umożliwia uporządkowanie impulsów płynących z otoczenia w jeden spójny przekaz na temat wyników departamentu. W uproszczeniu pozwala na odpowiedź na pytanie, czy odnieśliśmy sukces jako organizacja. Tworzy więc ramy dla sensownej refleksji ogólniej i buduje wszystkie rodzaje wiedzy.

Tabela 2 – cd.

Nazwa elementu	Co to jest?	W czym pomaga?
Kodyfikacja praktyk	Ugruntowane praktyki dotyczące zamawiania ekspertyz i badań, wewnętrznej, zespołowej refleksji, dzielenia się wiedzą i zapisywania informacji. Ich kodyfikacja może przybierać formę wewnętrznej procedury, listy sprawdzającej, szablonu, scenariusza działania, instrukcji lub zwięzłego.	Kodyfikacja praktyk umożliwia organizacji zapamiętanie jej sprawdzonych sposobów działania. Wspiera więc wszystkie trzy rodzaje wiedzy.
Relacje z dalszym otoczeniem	Rozległość i intensywność kontaktów departamentu z aktorami spoza ministerstwa – interesariuszami danej polityki, światem nauki, firmami doradczymi, ekspertami, innymi ministerstwami, think tankami etc.	Pozwalają zbierać różnicowane i użyteczne informacje zwrotne. Im więcej departament ma źródeł, tym szersza będzie jego perspektywa, tym bardziej obiektywne spojrzenie i tym głębsza wiedza o potrzebach interesariuszy i właściwych kierunkach działań.
Relacje z bliższym otoczeniem	Rozległość i intensywność kontaktów departamentu z innymi departamentami w ramach tego samego ministerstwa, a także relacje z przelozonymi politycznymi.	Pozwalają zbierać użyteczne informacje zwrotne z najbliższego otoczenia, czyli w ramach ministerstwa.
Jakość ekspertyz	Łatwość w pozyskaniu wiedzy od niezależnych ekspertów oraz ogólna ocena jakości ekspertyz i analiz zewnętrznych.	Wysokiej jakości ekspertyzy są ważnym impulsem zwrotnym. Są niezbędne dla prowadzenia refleksji w departamencie i budowania wiedzy o otoczeniu i wiedzy strategicznej.

Model MUS, jak i całe badanie mają strukturę szkatułkową. Naukowo określa się takie podejście podejściem systemowym (np. *system approach* albo *nested approach*). W praktyce oznacza to następującą logikę badawczą. Pracownicy odpowiadają na zamknięte pytania ankietowe², w których zastosowano pięciopunktową skalę Likerta. Pojedyncze pytania mierzą częstotliwość występowania określonych zachowań w organizacji. Pytania układają się w elementy mechanizmu uczenia się. Czyli kilka pytań składa się na konkretny element. Na przykład na refleksję oddolną składa się sześć pytań ankietowych mierzących zachowania świadczące o występowaniu refleksji oddolnej.

Elementy mechanizmu uczenia się są graficznie ułożone w szersze grupy, a te z kolei dzielą się na dwie duże kategorie: procesy uczenia się oraz determinanty uczenia się (czynniki, które wpływają na procesy).

Zatem po stronie PROCESÓW uczenia się mamy w sumie dziesięć elementów rozbitych na cztery grupy (impulsy, refleksja, wiedza, adaptacja). Są one mierzone w sumie 43 pytaniami ankietowymi.

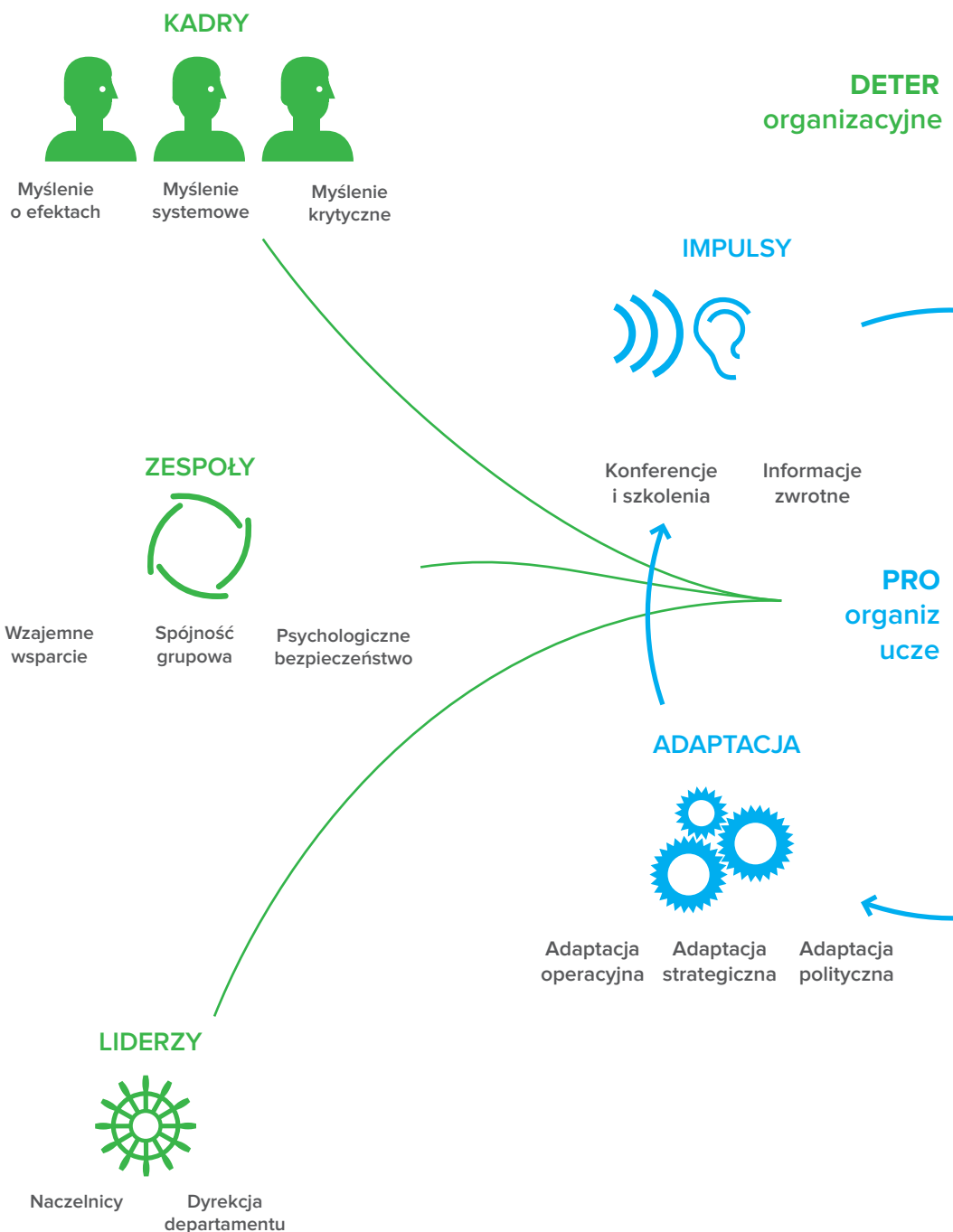
Po stronie determinant uczenia się mamy sześć grup (kadry, zespoły, liderzy, zasoby, procedury i zwyczaje, relacje z otoczeniem), w których jest 15 elementów, mierzonych 57 pytaniami ankietowymi.

Układ czynników został wyłoniony w oparciu o dane empiryczne, co zostało szczegółowo opisane w książce *Organizacje uczące się – model dla administracji publicznej*. Tam też znaleźć można dokładną procedurę analityczną, w tym wzory modelowania SEM (*Structural Equation Modelling*) użyte w badaniu.

Dzięki takiej szkatułkowej strukturze badanie ankietowe pozwala nam widzieć organizację na różnych poziomach szczegółowości. Możemy przechodzić płynnie od technicznego spojrzenia na pojedyncze cechy organizacji (np. spójność grupową zespołów) do bardziej szerokiego, horyzontalnego oglądu całej organizacji i jej procesów. A konkretnie:

- możemy zobaczyć natężenie szczegółowych zjawisk i zachowań organizacyjnych (np. sprawdzamy poziom myślenia systemowego lub myślenia krytycznego wśród kadr instytucji);
- możemy pokazać intensywność występowania szerszych procesów i czynników ważnych dla uczenia się (np. określić, jak w departamentach lub całym ministerstwie funkcjonuje wzajemne wsparcie pracowników lub spójność grupowa);
- widzimy relacje zachodzące między procesami uczenia się a determinantami, które na nie wpływają (np. poznajemy wpływ ekspertyz na wzbogacanie wiedzy o otoczeniu, wiedzy operacyjnej, wiedzy strategicznej).

² Wszystkie pytania ankietowe, ułożone zgodnie z logiką wypełniania ankiety CAWI oraz pogrupowane w odniesieniu do procesów i determinant uczenia się, znaleźć można w aneksach poradnika *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*, dostępnego na stronie www.mus.edu.pl.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



Rycina 1. Mechanizm uczenia się

MINANTY
go uczenia się

ZASOBY



Dostępność
opracowań
i informacji

Środki
finansowe
i techniczne

REFLEKSJA



Refleksja
odgórna

Refleksja
oddolna

CESY
acyjnego
nia się

**PROCEDURY
I ZWYCZAJE**



System
referencyjny

Kodyfikacja
praktyk

WIEDZA



Wiedza
o otoczeniu

Wiedza
strategiczna

Wiedza
operacyjna

**RELACJE
Z OTOCZENIEM**



Relacje
z dalszym
otoczeniem

Relacje
z bliższym
otoczeniem

Jakość
ekspertyz



W kolejnych rozdziałach raportu przedstawiamy analizę poszczególnych wymiarów mechanizmu uczenia się (MUS), zaczynając od spojrzenia na ogólny stan procesów i determinant, a następnie przechodzimy do szczegółowej analizy poszczególnych pytań.

2. Jaki jest stan mechanizmu uczenia się w naszych ministerstwach

Opisując wyniki badania ankietowego MUS, a w szczególności dokonując porównań między edycją 2011 i 2014, należy pamiętać, że wszystkie ministerstwa w tym czasie przechodziły istotne zmiany organizacyjne i strukturalne.

Po pierwsze Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji zostało podzielone na dwa resorty. Druga diagnoza prowadzona więc była już w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, w skład którego weszła tylko część badanych pierwotnie departamentów.

Po drugie przed ponowną diagnozą Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zostało połączone z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego. Druga diagnoza przeprowadzana była już w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

Ponadto wiele departamentów wewnątrz ministerstw uległo restrukturyzacji (połączeniu lub podzieleniu), zmieniało się ich kierownictwo bądź zakresy zadań. Biorąc te fakty pod uwagę (oraz nieco niższy zwrot ankiet w roku 2014), porównania dokonywane w dalszej części należy potraktować z pewnym dystansem. Chociaż formalnie w badaniu uczestniczyły te same instytucje, to realnie były to już inne organizacje.

W 2011 r. badana populacja liczyła 3394 osoby, a stopa zwrotu ankiety wyniosła 51,3% (1741 osób). Niestety, poprzez opisane wcześniej zmiany instytucjonalne, nie udało nam się powtórzyć tak doskonałego wyniku w drugiej turze badania. W roku 2014 badana populacja liczyła 2457, natomiast stopa zwrotu ankiety wyniosła 26,7% (656 osób).

Na rycinie 2 przedstawiliśmy syntetyczne wyniki mechanizmu uczenia się badanych ministerstw w 2014 r.

Rycina 2. Mechanizm uczenia się – wyniki polskich ministerstw w 2014 r.



Opracowanie: Karol Olejniczak, Łukasz Widła; projekt graficzny: Tomasz Zuchniewicz



Przedstawione wyniki obrazują stan w trzech resortach: administracji i cyfryzacji, infrastruktury i rozwoju oraz środowiska. Aby uprościć odbiór i zrozumienie diagnozy, zdecydowaliśmy się przedstawić wyniki dla wszystkich ministerstw, wykorzystując do tego swoistą „tablicę rozdzielczą”, na której poszczególne liczniki („prędkościomierze”) wskazują intensywność procesów oraz stan poszczególnych zasobów. Skala liczników została ustalona od 1 do 10, poprzez przekształcenie odpowiednich czynników wyłonionych w statystycznej procedurze analizy czynnikowej MUS (Zob. Olejniczak 2012: 249).

Przyjęliśmy, że za wysoki wynik uznajemy taki poziom, który przekracza 5,5 pkt. Niewielkimi trójkątami zaznaczyliśmy wyniki dla tych elementów procesów uczenia się oraz ich determinant, które nie przekroczyły owej wartości krytycznej. Widzimy, że wśród procesów organizacyjnego uczenia się najwyższe wartości odnotowane zostały w polu wiedzy, najniższe zaś w polu impulsów. Natomiast wśród determinant mechanizmu uczenia się najwyższe wartości zaobserwowano dla kadr i zespołów, najniższe zaś dla relacji z otoczeniem.

W kolejnych fragmentach niniejszego opracowania wszystkie te elementy poddamy szczegółowej analizie.

2.1. Procesy uczenia się

Rzut oka na procesy organizacyjnego uczenia się ujawnia niejednoznaczny obraz. Łatwo zauważyć, że urzędnicy szczególnie wysoko oceniają zarówno poziom wiedzy operacyjnej, strategicznej, jak i wiedzy o otoczeniu. Nieco niżej oceniane są procesy związane z refleksją, szczególnie refleksją odgórną, czyli inicjowaną przez kierownictwo departamentów. Stosunkowo nisko oceniana jest intensywność procesów adaptacji w urzędach. Co ciekawe, szczególnie nisko oceniane są procesy związane z adaptacją operacyjną, czyli zmianami w kwestiach operacyjnych – codziennych metodach pracy, które wpływają na efektywność działań badanych komórek. Najniższą ocenę respondenci przyznali procesom związanym z pozyskiwaniem impulsów, czyli zarówno uczestnictwem w konferencjach, szkoleniach, seminariach, jak i informacji zwrotnej pozyskiwanej dzięki ekspertyzom, opiniom interesariuszy, porównaniom z podobnymi jednostkami.

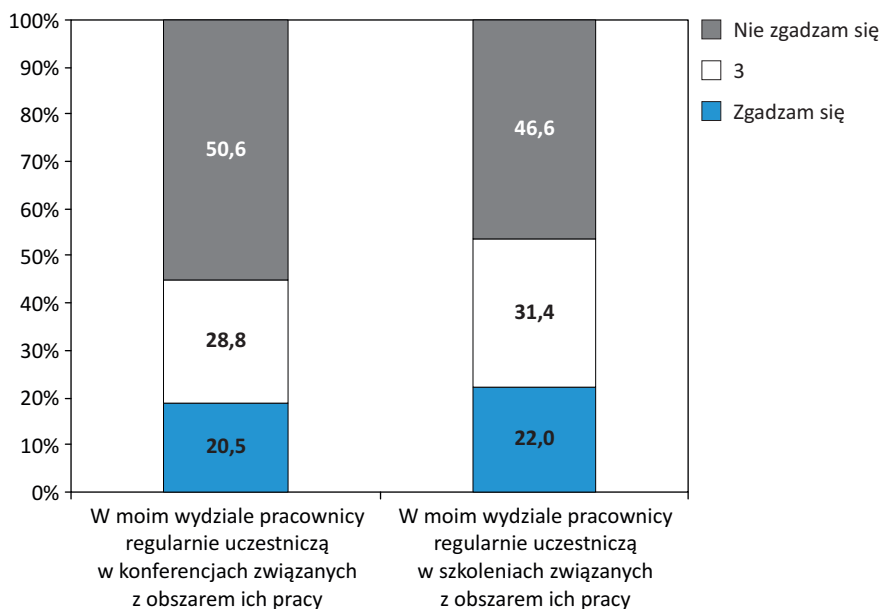
Rozkłady odpowiedzi na pytania wchodzące w skład poszczególnych czynników tworzących procesy pozwalają określić przyczyny takiego stanu rzeczy.

2.1.1. Impulsy

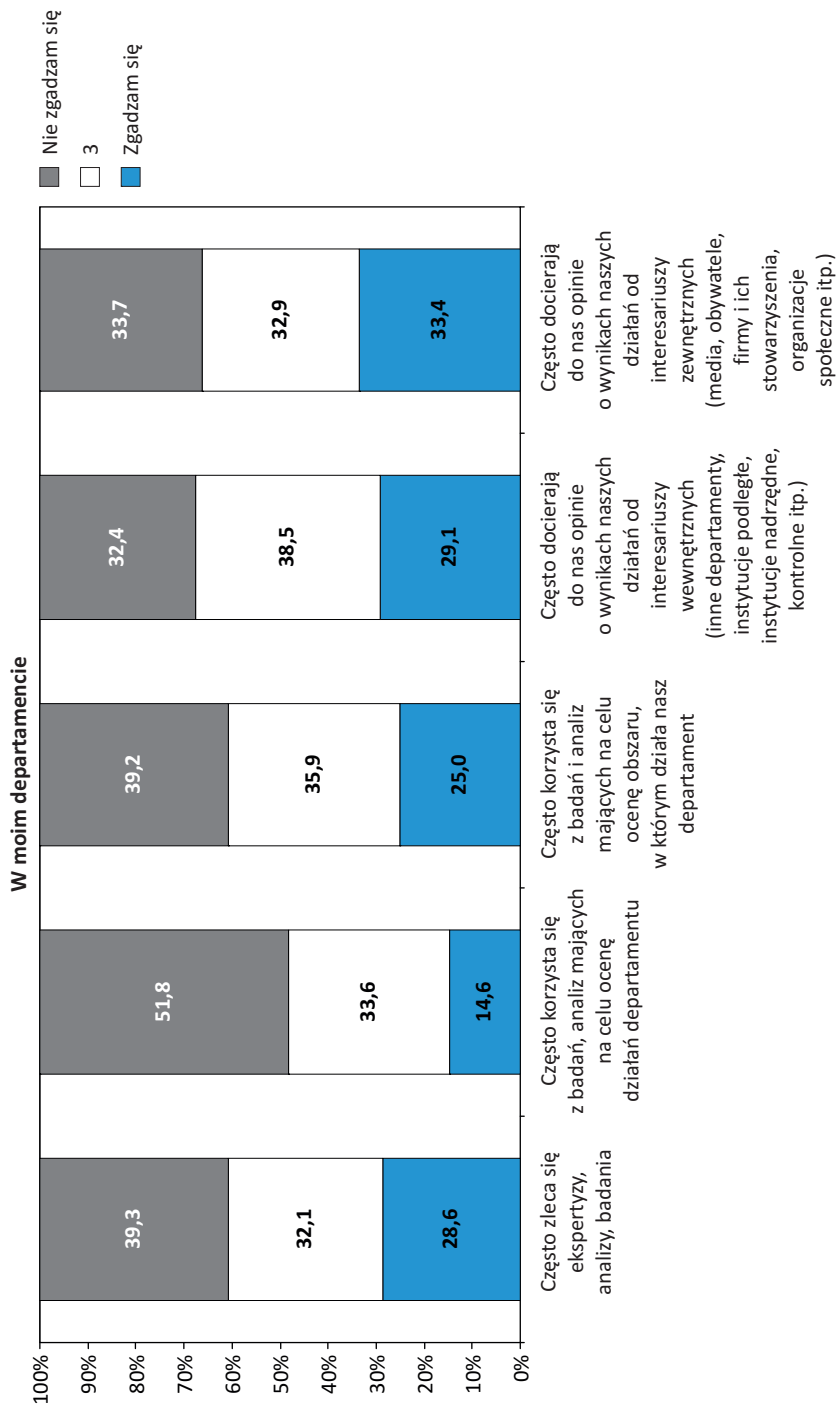
Zacznijmy prezentację tych wyników od impulsów, które stanowią najmniej ocenioną kategorię pośród procesów MUS. Niskie wyniki w tym wymiarze oceniamy jako przejaw relatywnego odseparowania ministerstw od informacji

zewnątrznych lub niezadowolona z jakości informacji pozyskiwanych przez pracowników ministerstw (zarówno w formie oficjalnej – ekspertyz, analiz, jak i w postaci mniej formalnych informacji od interesariuszy działań).

Dwa poniższe wykresy obrazują rozkład odpowiedzi na pytania w ramach czynnika impulsy – konferencje i szkolenia oraz impulsy – informacje zwrotne. Niebieski słupek pokazuje odsetek odpowiedzi pozytywnych (zgadzam się, zdecydowanie zgadzam się), biały – neutralnych a ciemnoszary – negatywnych (nie zgadzam się, zdecydowanie nie zgadzam się).



Wykres 1. Impulsy – konferencje i szkolenia



Wykres 2. Impulsy – informacje zwrotne

Poziom uczestnictwa w szkoleniach i konferencjach w 2014 r. był bardzo niski. Jedynie co piąty respondent wskazywał, że pracownicy jego wydziału regularnie uczestniczą w konferencjach lub szkoleniach związanych z ich pracą. Jeżeli około połowa badanych pracowników udziela odpowiedzi negatywnej na tak postawione pytanie, to mamy do czynienia z dużym niedostatkiem w tym zakresie. Szkolenia i konferencje stanowią zawsze szansę zdobycia nie tylko nowej wiedzy i umiejętności, lecz także spojrzenia na własną pracę z innej perspektywy – zdobycia nowych inspiracji. Z naszego badania wynika, iż niemal połowa pracowników badanych instytucji nie ma tej szansy wzbogacenia swojej pracy. Nie jest to zjawisko zaskakujące, jeżeli spojrzeć na dane dotyczące środków przeznaczonych na szkolenia dla służby cywilnej, zapisanych w ustawach budżetowych na lata 2011–2014. W tym okresie budżet na szkolenia zmniejszono co roku (o ok. 21% między rokiem 2011 a 2012, o ok. 14% między 2012 a 2013, o ok. 2% między 2013 a 2014). W konsekwencji pracownicy służby cywilnej w 2014 r. dysponują budżetem na szkolenia niższym o ponad 30% niż w 2011 r.

Kolejnym polem pozyskiwania impulsów jest dostęp do zewnętrznych ekspertów i wyników badań związanych z obszarem działań badanych komórek. W moim departamencie:

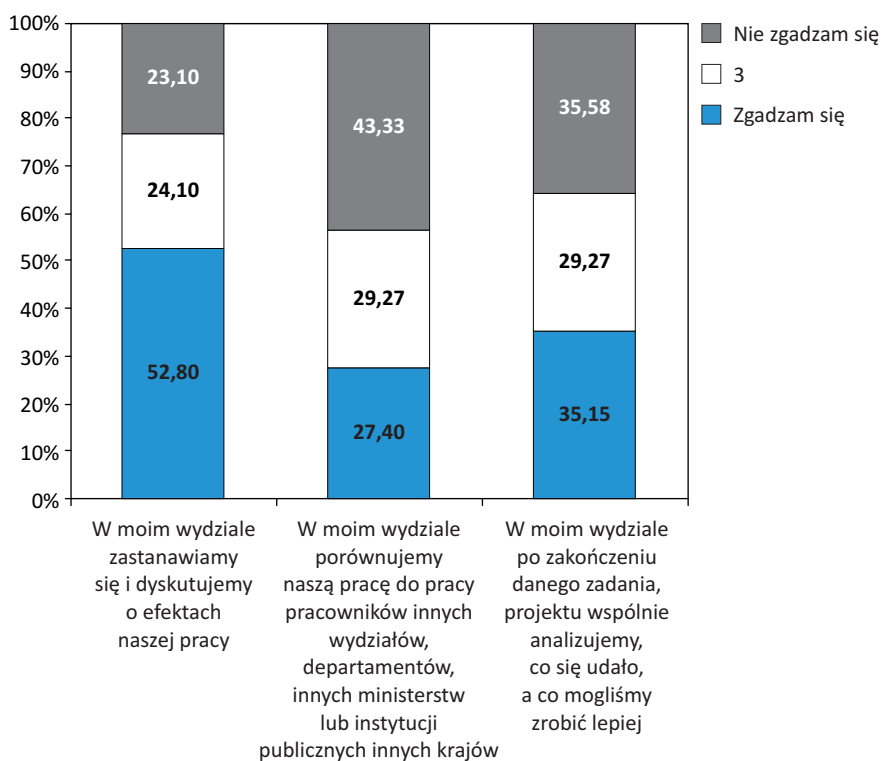
Ocena w zakresie intensywności korzystania przez departamenty respondentów z szeroko pojętych informacji zewnętrznych jest nieco wyższa, choć wciąż, jak się wydaje, niezadowolająca. Z przedstawionych powyżej rozkładów odpowiedzi widać, że w badanych ministerstwach zdecydowanie częściej zleca się ekspertyzy odnoszące się do obszaru działania departamentu niż odnoszące się do jakości jego działania. Zamawiane są więc opracowania, które służą przede wszystkim pogłębieniu stanu wiedzy o polu działania departamentu. Nie są to zatem badania organizacyjne (audyty) lub ewaluacyjne, których celem jest ocena podejmowanych działań. Może to wynikać z kilku przyczyn. Przede wszystkim duże obciążenie obowiązkami utrudnia podejmowanie ustrukturyzowanej refleksji nad własnymi działaniami z wykorzystaniem zewnętrznych zasobów. Innym powodem takiego stanu rzeczy może być niski poziom środków przeznaczanych na tego typu badania (zwłaszcza w komórkach niemających dostępu do środków europejskich). Kolejną przyczyną jest wciąż niski poziom rozpowszechnienia się w Polsce kultury ewaluacyjnej, czy też szerzej – kultury zarządzania w oparciu o dowody (*evidence-based management*). Rzadsze zamawianie ocen własnych działań bywa też praktyką bezpieczniejszą dla organizacji, która nie zawsze jest zainteresowana ujawnianiem oceny swoich działań. Wskazuje jednak na stosunkową słabość komponentu *Check-Act* w cyklu *Plan-Do-Check-Act* (Deming 1950).

Zastanawiający jest również rozkład odpowiedzi na pytania związane z pozyskiwaniem opinii na temat efektów działań departamentu z otoczenia. Co ciekawe, respondenci z trzech ministerstw częścię wskazują, że docierają

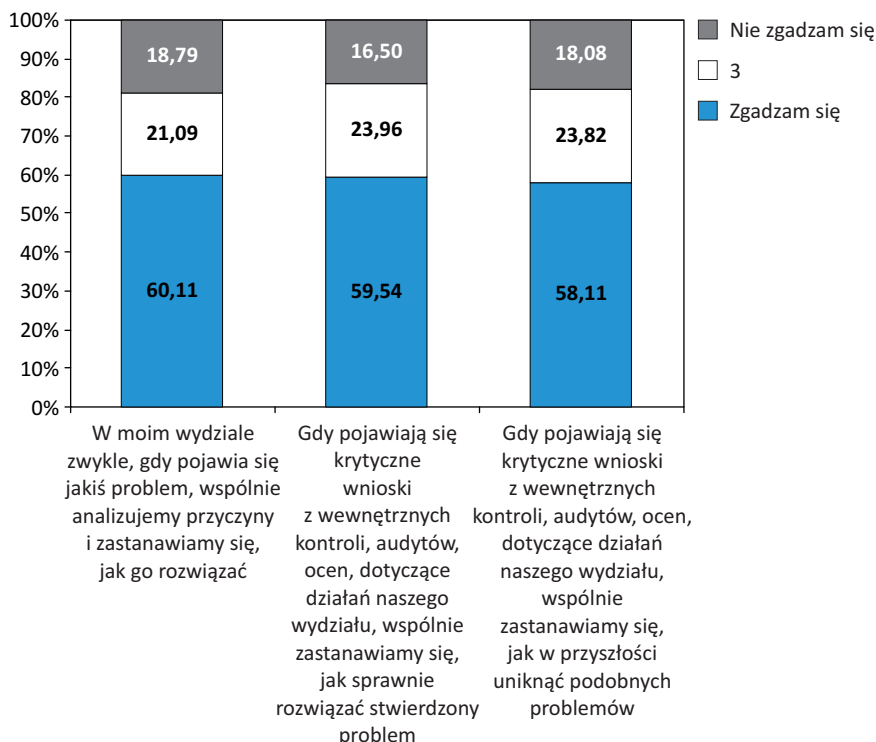
do nich opinie zewnętrznych interesariuszy (33,4%) niż np. innych departamentów funkcjonujących w tym samym urzędzie (29,1%). Mniej niż 1/3 pracowników otrzymuje zatem informacje na temat swojej pracy od pracowników innych komórek z tej samej instytucji. Wynik ten wpisuje się w trwającą dyskusję o postępującej „silosowości” polskiej administracji. Poszczególne departamenty, które najczęściej zajmują się wąskimi, wyspecjalizowanymi dziedzinami, stanowią w pewnym stopniu samotne wyspy, w słabo powiązane z pozostałymi komórkami, co przekłada się także na ograniczony przepływ informacji zwrotnej na temat oceny działań poszczególnych komórek.

2.1.2 Refleksja

Refleksja jest jedną z najwyżej ocenianych kategorii wśród procesów uczenia się. Zasadniczo wydaje się, że dyskusje, zarówno te oddolne, jak i inicjowane przez kierownictwo podejmowane są często, a ich intensywność można uznać za zadowalającą.



Wykres 3. Refleksja oddolna (część 1)

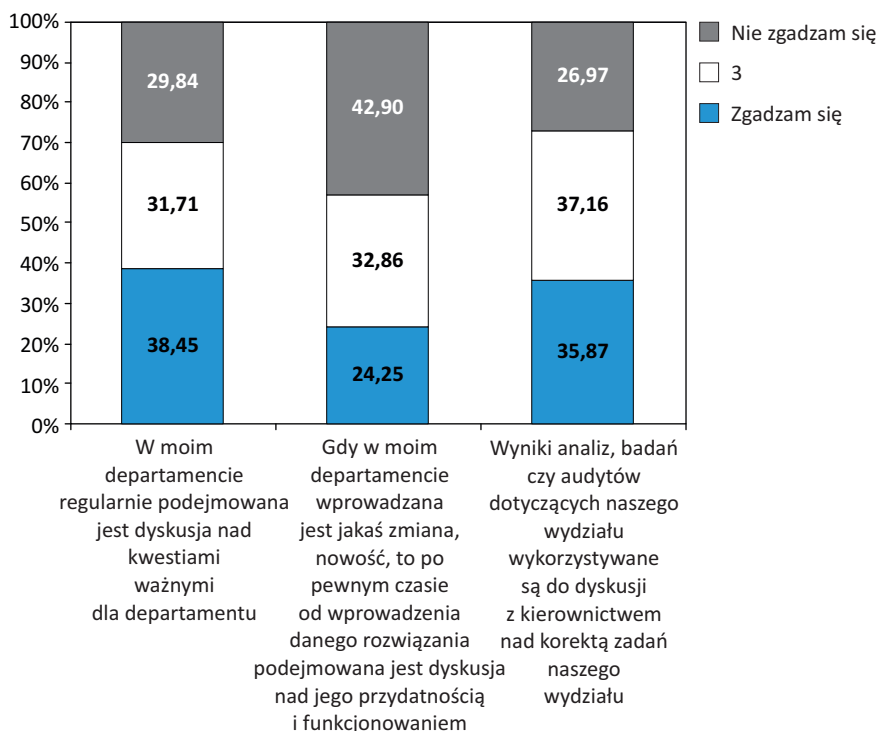


Wykres 4. Refleksja oddolna (część 2)

W wypadku refleksji oddolnej zarówno twierdzenia mające charakter autodeklaratywny (np. W moim wydziale zastanawiamy się i dyskutujemy o efektach naszej pracy), jak i prospektywne opinie o faktach (np. „Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z wewnętrznych kontroli, audytów, ocen, dotyczące działań naszego wydziału, wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć podobnych problemów”) osiągają bardzo wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnych.

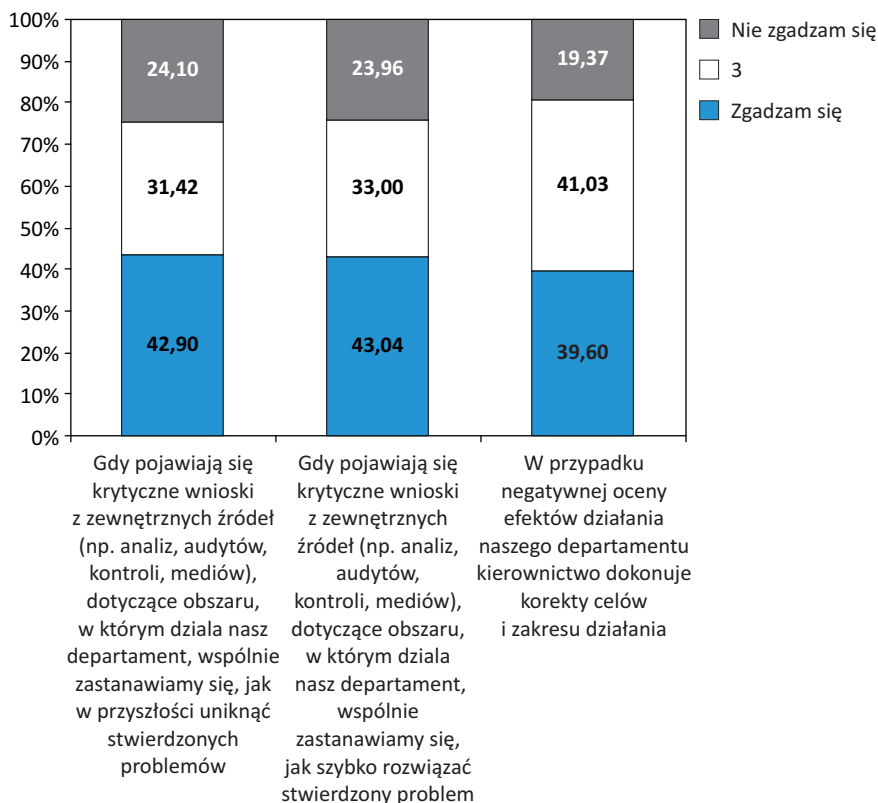
Odstępstwo od tej reguły można zauważyć w wypadku dwóch twierdzeń: „W moim wydziale porównujemy naszą pracę z pracą pracowników innych wydziałów, departamentów, innych ministerstw lub instytucji publicznych innych krajów” oraz „W moim wydziale po zakończeniu danego zadania, projektu wspólnie analizujemy, co się udało, a co mogliśmy zrobić lepiej”. Wskazuje to na niską intensywność procesów benchmarkingu – w badanych departamentach nie rozpowszechnił się zwyczaj szukania porównań z innymi komórkami w celu poprawiania własnych działań, szukania inspiracji do nowych działań bądź potwierdzenia słuszności przyjmowanych rozwiązań.

Jedynie niewiele ponad 1/3 respondentów wskazała, iż w ich komórkach organizacyjnych prowadzone są podsumowania podjętych działań. Jest to zjawisko właściwe nie tylko dla poziomu poszczególnych komórek organizacyjnych czy też całych urzędów, ale wręcz dla całego systemu polskiej administracji publicznej. Brakuje tradycji podejmowania refleksji nad tym, co zostało zrobione, co się udało, a co okazało się nieskuteczne. Ten brak usystematyzowanej refleksji ma trzy konsekwencje. Po pierwsze traci się szansę na zrozumienie, jakie są źródła i uwarunkowania sukcesów, a tym samym w mniejszym stopniu utrwała się i upowszechnia dobre praktyki. Po drugie brakuje namysłu nad przyczynami porażek, niepowodzeń, a zatem ryzykuje się popełnianie tych samych błędów w przyszłości. Po trzecie brak takiej usystematyzowanej refleksji³ sprawia, że doświadczenia zdobyte podczas realizacji podejmowanych działań pozostają jedynie w pamięci osób (pracowników), a nie instytucji. W wypadku rotacji (odejść pracowników, zmian stanowisk) wiedza odchodzi wraz z doświadczonymi pracownikami, organizacja traci więc podwójnie.



Wykres 5. Refleksja odgórna (część 1)

³ W celu zapoznania się z przykładem praktyki podsumowywania działań zob. Ledzion, Olejniczak, Rok 2014: 70–87, Płoszaj 2013: 136.



Wykres 6. Refleksja odgórna (część 2)

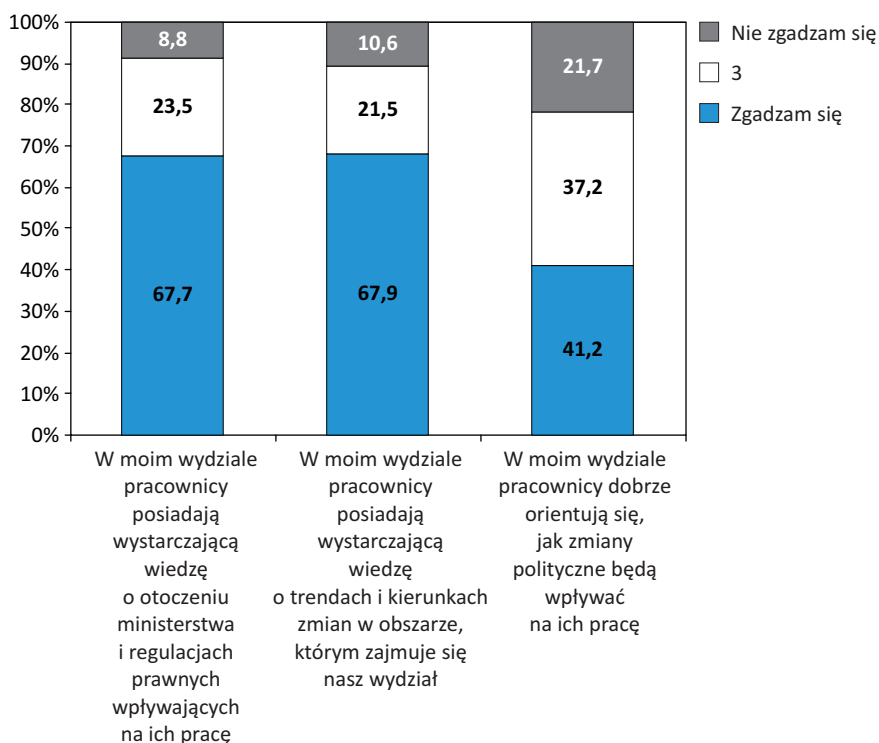
Niżej oceniana jest refleksja odgórna. Wynika to ze słabszych tendencji do demokratyzacji procesu decyzyjnego w większych jednostkach. Podobnie jak w wypadku refleksji oddolnej, reakcja na krytyczne zewnętrzne wnioski zarówno o charakterze reaktywnym („Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz, badań, audytów, kontroli, mediów), dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament, wspólnie zastanawiamy się, jak szybko rozwiązać stwierdzony problem”), jak i prospektywne („Gdy pojawiają się krytyczne wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz, badań, audytów, kontroli, mediów), dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament, wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć stwierdzonych problemów”) wydaje się być najsprawniejsza.

W wypadku refleksji odgórnej także najrzadziej dostrzegane jest regularne występowanie praktyki podsumowania działań czy też zinstytucjonalizowanej refleksji na temat skuteczności i efektywności podejmowanych działań, na

co wskazuje rozkład odpowiedzi na pytanie o stosunek do wypowiedzi: „Gdy w moim departamencie wprowadzana jest jakaś zmiana, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmowana jest dyskusja nad jego przydatnością i funkcjonowaniem”.

2.1.3. Wiedza

Wiedza stanowi najwyżej ocenianą kategorię zagadnień w ramach procesów MUS. Interpretacja tego faktu powinna być pozytywna, jednak należy pamiętać, że odpowiedzi w tej kategorii miały charakter autodeklaracji, a nie stwierdzeń na temat faktów. Wydaje się, iż dla realnej oceny poziomu wiedzy w relacji do pozostałych kategorii mechanizmu uczenia się ważniejsza jest obserwacja dynamiki zmian, a ta jest niewielka i nie pozwala na wyciągnięcie jednoznacznych wniosków (zob. rozdział 3).

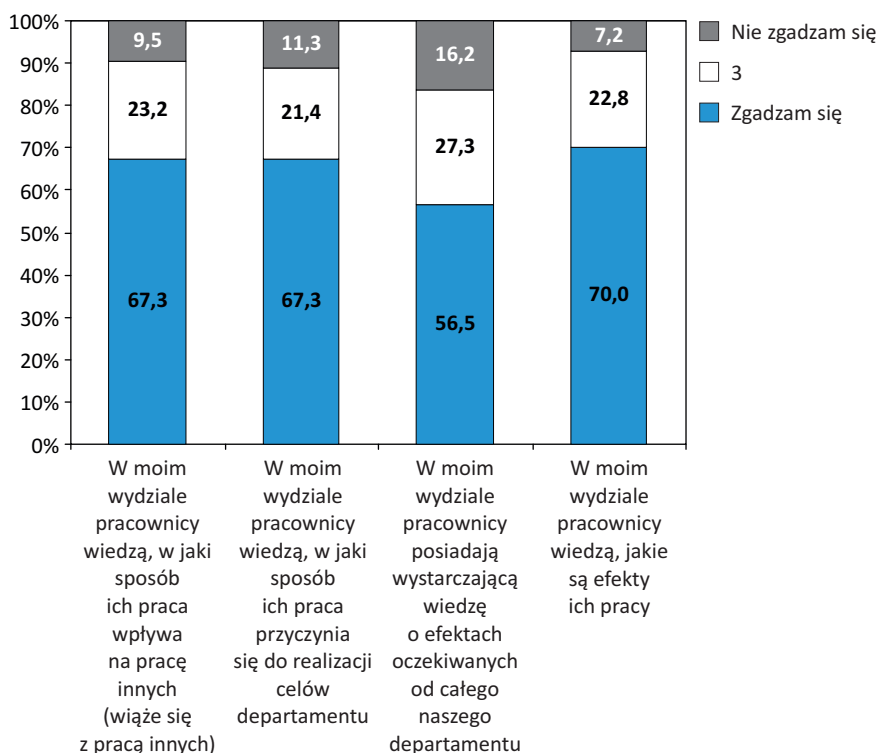


Wykres 7. Wiedza o otoczeniu

Rozkład reakcji na trzy przedstawione wyżej twierdzenia wskazuje na wysoką ocenę wiedzy na temat otoczenia organizacji. Na tym tle nieco niższa

orientacja w konsekwencjach zmian politycznych dla pracy departamentów może być interpretowana dwojako: jako wyraz frustracji wobec częstych zmian personalnych i politycznych w badanych ministerstwach lub jako silniejsze przekonanie, że rozszady polityczne mają malejące znaczenie dla codziennych działań, gdyż ich strategiczny kierunek pozostaje niezmieniony. Jest to również przejaw profesjonalizacji działań administracji na przestrzeni ostatnich lat – departamenty merytoryczne, skoncentrowane na realizacji swoich wyspecjalizowanych funkcji prawdopodobnie odznaczają się większym poziomem odporności na zmiany w otoczeniu politycznym.

Interpretując ten fakt, można też przywołać wysoki stopień międzykadencyjnej niestabilności składów polskich parlamentów (wybory parlamentarne w 2011 r. były pierwszymi w historii III RP, które nie doprowadziły do zmiany koalicji formującej rząd). Niski poziom świadomości co do konsekwencji zmian politycznych można też interpretować negatywnie ze względu na to, jak bardzo istotne jest posiadanie przez pracowników wiedzy na temat wizji politycznej zwierzchników, oraz z powodu zależności urzędników od celów wyznaczanych przez politycznych decydentów (McNabb 2006: 5).



Wykres 8. Wiedza strategiczna

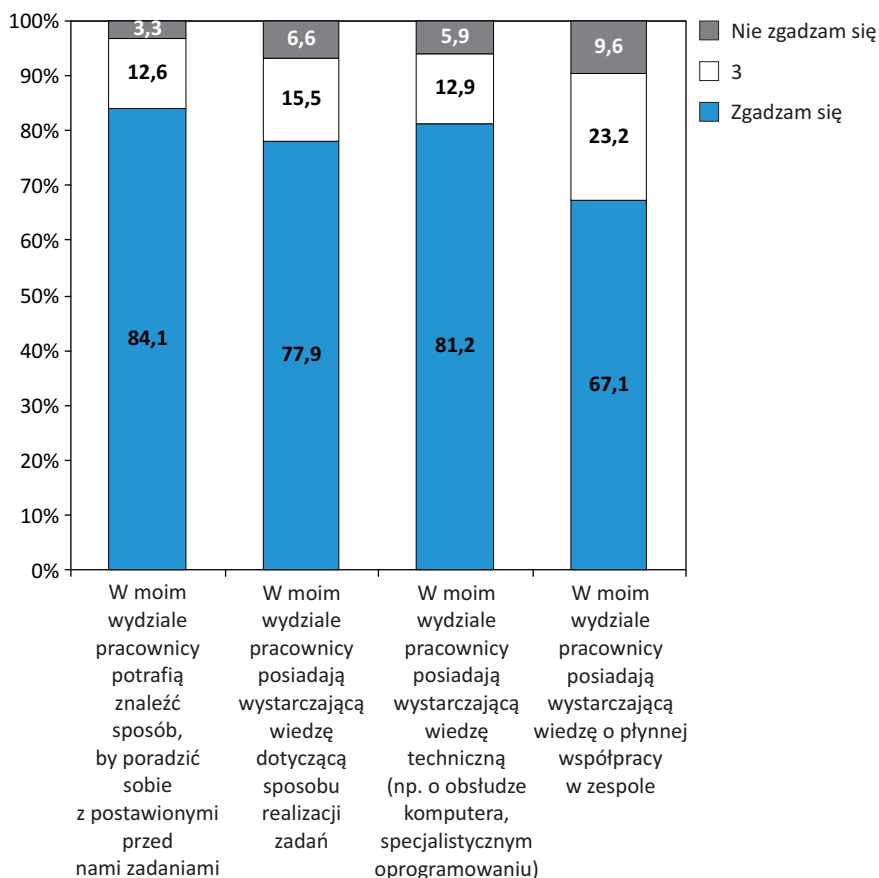
Wysoka ocena wiedzy o otoczeniu, szczególnie wiedzy na temat trendów i kierunków zmian jest jednocześnie zastanawiająca w kontekście niskiej oceny intensywności impulsów docierających do departamentów z otoczenia. Rodzi się pytanie o źródła tej wysokiej wiedzy, skoro ocena procesu systematycznego zbierania impulsów jest relatywnie niska. Próba odpowiedzi na to pytanie powinna uwzględniać nieco wyższy poziom ogólności zagadnień w ramach kategorii wiedza, o czym wspomniano wyżej. Można jednak przypuszczać, że przynajmniej w części wynik ten jest powiązany z oceną indywidualnej wiedzy i doświadczenia pracowników ministerstw. Współpracownicy wysoko oceniają wiedzę swoich kolegów. Poziom tej wiedzy nie jest jednak tylko wynikiem gromadzenia wiadomości z zewnętrznych ekspertyz czy szkoleń. Wpływ może mieć także doświadczenie gromadzone w trakcie realizacji zadań (*learning by doing*) czy też samokształcenie.

Poziom wiedzy strategicznej jest oceniany przez pracowników ministerstw nieco wyżej niż wiedzy o otoczeniu i niżej niż wiedzy operacyjnej. Przeciętnie najmniej pozytywnych reakcji uzyskało twierdzenie: „W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę o efektach oczekiwanych od całego naszego departamentu”. Rozkład reakcji na to stwierdzenie wygląda interesująco w kontekście opinii: „W moim wydziale pracownicy wiedzą, jakie są efekty ich pracy”, która uzyskała stosunkowo wysoki procent reakcji pozytywnych. Można to zinterpretować w ten sposób, że pracownicy mają jasność co do oczekiwanych od nich efektów, ale nie wiedzą, w jaki sposób wyniki ich pracy przyczyniają się do realizacji strategicznych celów departamentu. Może to wynikać bądź z braku jednoznacznej i czytelnej wizji strategicznej komórki czy szerzej – urzędu, bądź niezdolności pracowników do postrzegania swojej roli w całym systemie organizacyjnym, na co wpływa zapewne sygnalizowana już wcześniej „silosowość” działań, a także związane z nią autonomizacja pracowników i komórek oraz fragmentaryzacja w obrębie wyspecjalizowanych funkcji.

Odnotowane wyniki mogą też być symptomem biurokratycznego mechanizmu określanego mianem przemieszczenia celów (Nonaka, Takeuchi 2000: 196). W organizacjach, w których zachodzi takie zjawisko, przestrzeganie przepisów staje się ważniejsze od realizacji celów, do jakich zostały one powołane. W efekcie instytucja koncentruje się na własnym funkcjonowaniu zamiast na świadczeniu usług (Szacka 2003: 212-214).

Z drugiej jednak strony stosunkowo wysoki odsetek odpowiedzi pozytywnych na twierdzenie: „W moim wydziale pracownicy wiedzą, w jaki sposób ich praca przyczynia się do realizacji celów departamentu”, pozwala pokusić się o nieco inną interpretację: pracownicy posiadają sporą uwspólnioną wiedzę na temat tego, jakie cele przyświecają pracy departamentu, jednak problemy niestabilności politycznej oraz brak wystarczającej wiedzy na temat celów

politycznych ministerstwa powodują, że nie są oni przekonani, czy to, jak wyobrażają sobie cel departamentu, jest zbieżne z oczekiwaniami zwierzchników politycznych.



Wykres 9. Wiedza operacyjna

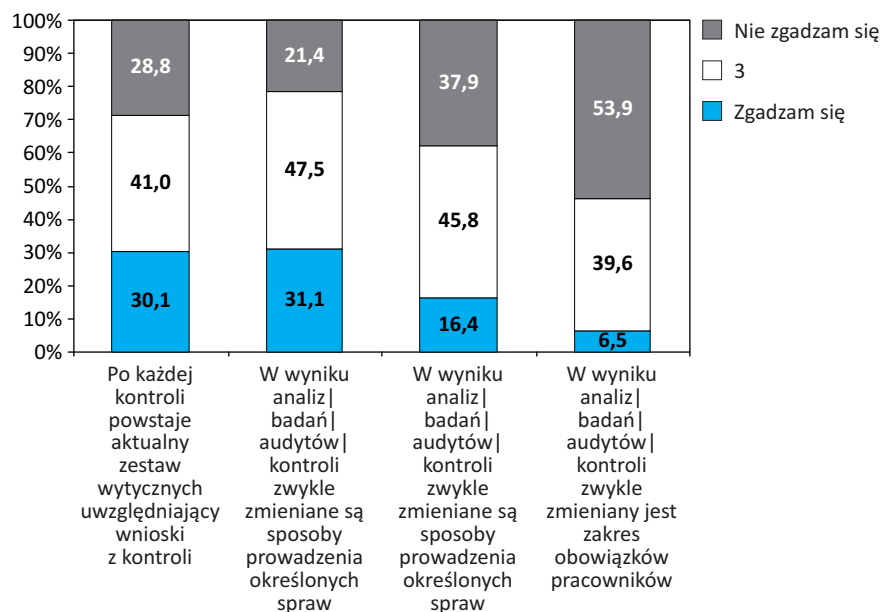
Badani urzędnicy wydają się być jednoznacznie przekonani o swojej dobrej znajomości metod i sposobów radzenia sobie z codziennymi obowiązkami. Można także wysnuć wniosek, że pracownicy badanych ministerstw nie dostrzegają zagrożeń dla codziennej płynnej pracy swoich jednostek organizacyjnych. Wskazują na to odpowiedzi na pytanie o umiejętność radzenia sobie z postawionymi zadaniami, wśród których można zauważyć bardzo niski odsetek odpowiedzi negatywnych (przeciętnie około 3%) i zdecydowaną większość odpowiedzi pozytywnych (średnio 84%). Bardzo podobne wyniki można też

zaobserwować w rozkładzie odpowiedzi na pytanie dotyczące uświadomionych zasobów wiedzy potrzebnej do sprawnej realizacji zadań.

Ponadto pracownicy wszystkich ministerstw mają bardzo dobre zdanie o swoich kompetencjach technicznych. Ponad trzy czwarte badanych (81%) ma poczucie dysponowania specjalistyczną wiedzą konieczną do wypełniania nałożonych na nich obowiązków. Bardzo wysoki odsetek odpowiedzi afirmatywnych w wypadku trzech spośród czterech pytań wchodzących w skład czynnika „wiedza operacyjna” w dużym stopniu wpływa na najwyższe wyniki dla całego wskaźnika. Nieco gorzej niż kompetencje techniczne, choć wciąż wysoko, pracownicy wszystkich ministerstw oceniają swoją umiejętność pracy w zespole – biorąc pod uwagę generalnie wysokie odsetki pozytywnych odpowiedzi w tej kategorii oraz coraz wyraźniejszą konieczność intensywniej współpracy przy realizacji zadań, należy ocenić ten fakt raczej pesymistycznie.

2.1.4. Adaptacja

Intensywność procesów adaptacji generalnie oceniana jest przez respondentów nisko. Najniżej oceniana jest adaptacja operacyjna, co jest wynikiem nieintuicyjnym i rozbieżnym z wynikami dla poszczególnych czynników w ramach kategorii wiedzy. Wydaje się jednak, że ten pozorny paradoks można próbować wyjaśnić nieco większym poziomem abstrakcyjności pytań o adaptację polityczną i strategiczną.

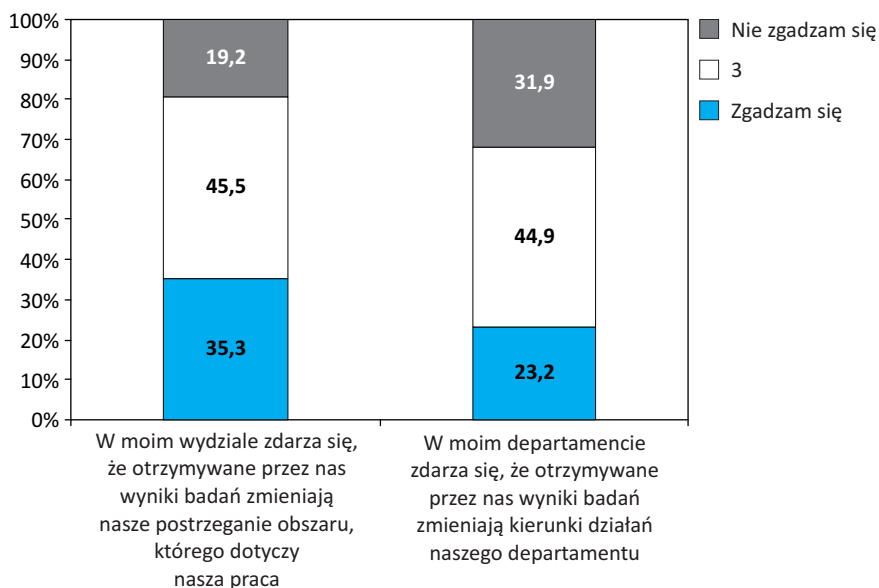


Wykres 10. Adaptacja operacyjna

Pośród pytań mierzących intensywność adaptacji operacyjnej, zdecydowanie najniższy procent opinii pozytywnych uzyskało stwierdzenie: „W moim wydziale w wyniku analiz, badań, audytów, kontroli zwykle zmieniany jest zakres obowiązków pracowników”. Jak pokazuje rozkład odpowiedzi, w badanych urządках bardzo rzadkim zjawiskiem jest adaptacja poprzez dokonywanie formalnych zmian, takich jak np. zmiany zakresu obowiązku pracowników. Mniej niż 1/5 respondentów twierdzi, że dzięki informacjom pozyskiwanym z analiz, badań, kontroli lub audytów zmieniane są cele stawiane przed poszczególnymi pracownikami. Jak widać, instrumenty weryfikujące jakość pracy urzędów w bardzo niewielkim stopniu wpływają zatem na zadania i cele pojedynczych pracowników. Być może wprowadzanie takich zmian ograniczają relatywnie wysokie koszty organizacyjne, które występują w systemie biurokratycznym (np. czasochłonna procedura modyfikacji regulaminów organizacyjnych, zmian zakresów obowiązków etc.).

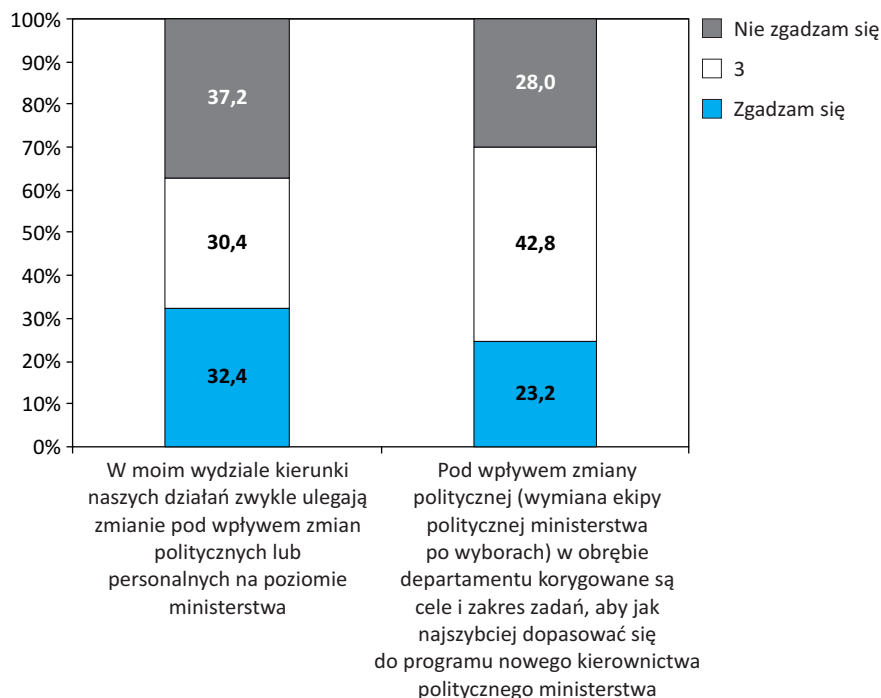
Nieco wyższy poziom adaptacji obserwowany jest na bardziej ogólnym poziomie (w wyniku analiz, badań, audytów czy kontroli zwykle zmieniane są sposoby prowadzenia określonych spraw).

Intensywność adaptacji operacyjnej wydaje się w badanych ministerstwach zbyt niska. Bardzo wysoki odsetek odpowiedzi neutralnych (które pod pewnymi warunkami można traktować jako odpowiedzi „nie wiem”) wskazuje jednak, że wielu respondentów wstrzymało się ze sformułowaniem jednoznacznej opinii w zakresie pytań wchodzących w skład czynnika adaptacji operacyjnej.



Wykres 11. Adaptacja strategiczna

W wypadku adaptacji strategicznej także mamy do czynienia ze stosunkowo dużym odsetkiem odpowiedzi negatywnych. Jednak odpowiedzi pozytywnych można odnotować wyraźnie więcej niż przy poprzednim czynniku. Okazuje się, że zmiana na poziomie mentalnym (postrzeganie danego obszaru) nieco rzadziej doprowadza do zmiany kierunków działań departamentu.



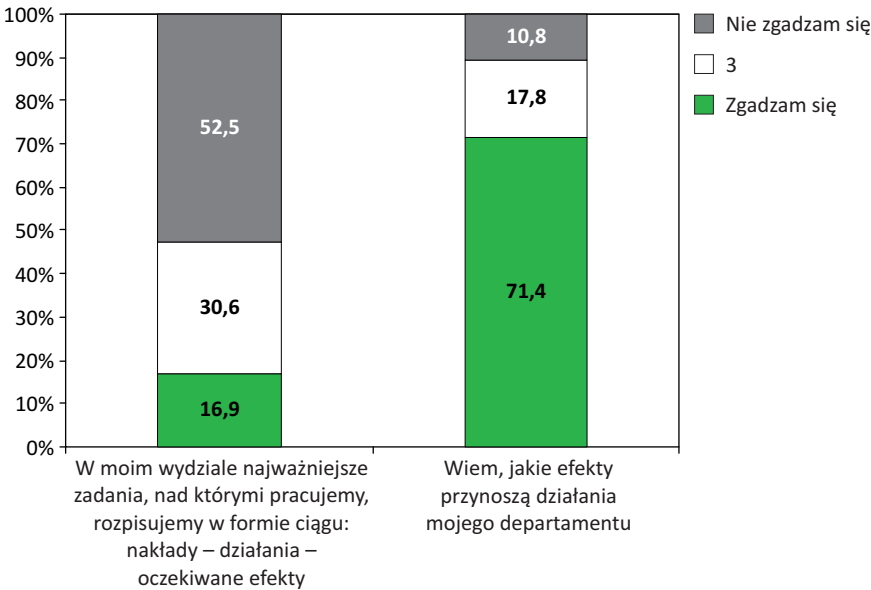
Wykres 12. Adaptacja polityczna

Jeśli chodzi o adaptację uwarunkowaną politycznie, to analiza opinii nie pozwala wysnuć jednoznacznych wniosków. Wydaje się, że w wypadku stwierdzenia nieco bardziej ogólnego i sugerującego zewnętrzne źródło zmian i raczej wymuszaną reakcję departamentów („W moim wydziale kierunki naszych działań zwykle ulegają zmianie pod wpływem zmian politycznych lub personalnych na poziomie ministerstwa”) rozkład odpowiedzi wykazuje większą polaryzację opinii (mniej odpowiedzi neutralnych), a w wypadku stwierdzenia sugerującego proaktywną postawę kierownictwa departamentu [„Pod wpływem zmiany politycznej (wymiana ekipy politycznej ministerstwa po wyborach) w obrębie departamentu korygowane są cele i zakres zadań, aby jak najszybciej dopasować się do programu nowego kierownictwa politycznego ministerstwa] relatywny brak wiedzy na ten temat (stosunkowo duży odsetek

odpowiedzi neutralnych). Na tym poziomie można wysnuć nieco żartobliwy wniosek, że urzędnicy uważają, iż poziom politycznie uwarunkowanej adaptacji jest równocześnie wysoki i niski. Dodatkowo nie wiedzą oni, czy konsekwencje tej zmiany są antycypowane przez kierownictwo, czy też mają charakter zaskakujący. Jak pokażą dalsze analizy, różnice między ministerstwami nie są wystarczająco duże, by wyjaśnić ten interesujący paradoks.

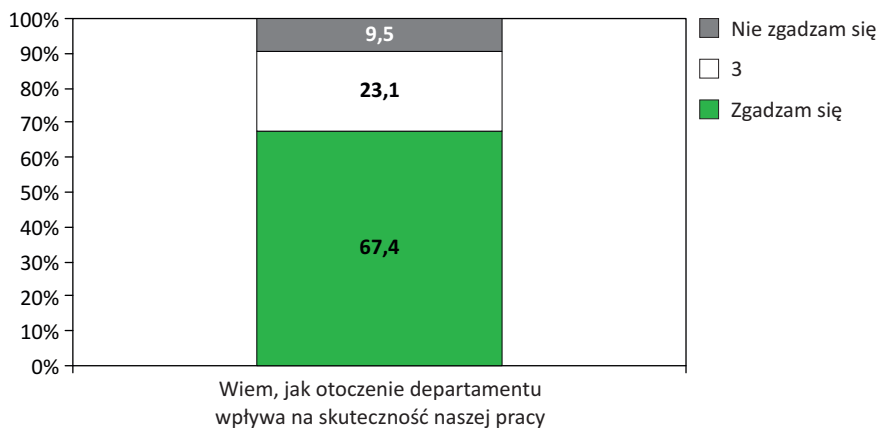
2.2. Determinanty uczenia się

2.2.1. Kadry



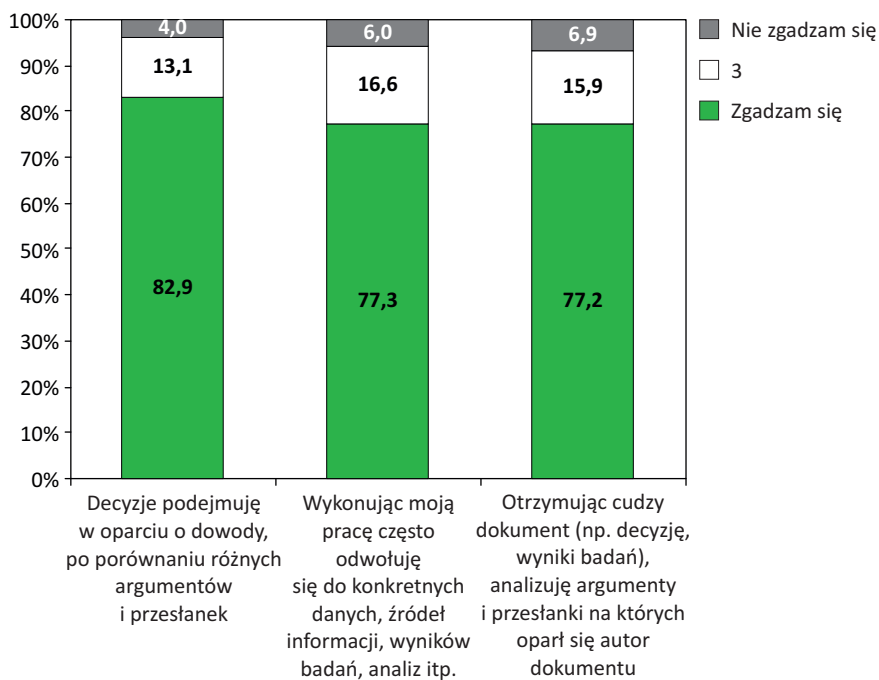
Wykres 13. Myślenie o efektach

Wyniki dla czynnika „myślenie o efektach” okazują się niejednoznaczne. Ankietowani pytani o ogólną wiedzę na temat efektów działania departamentu wydają się przekonani o jej wysokim poziomie. Gdy natomiast pytanie dotyczy konkretnej praktyki programowania działań, tendencja praktycznie się odwraca – zdecydowana większość pracowników ministerstw nie dostrzega takiej formy planowania działań. Biorąc pod uwagę niski poziom impulsów, pozostawia nas to bez odpowiedzi na pytanie, skąd urzędnicy wiedzą, jakie są efekty działań ich organizacji i jak to mierzą.



Wykres 14. Myślenie systemowe

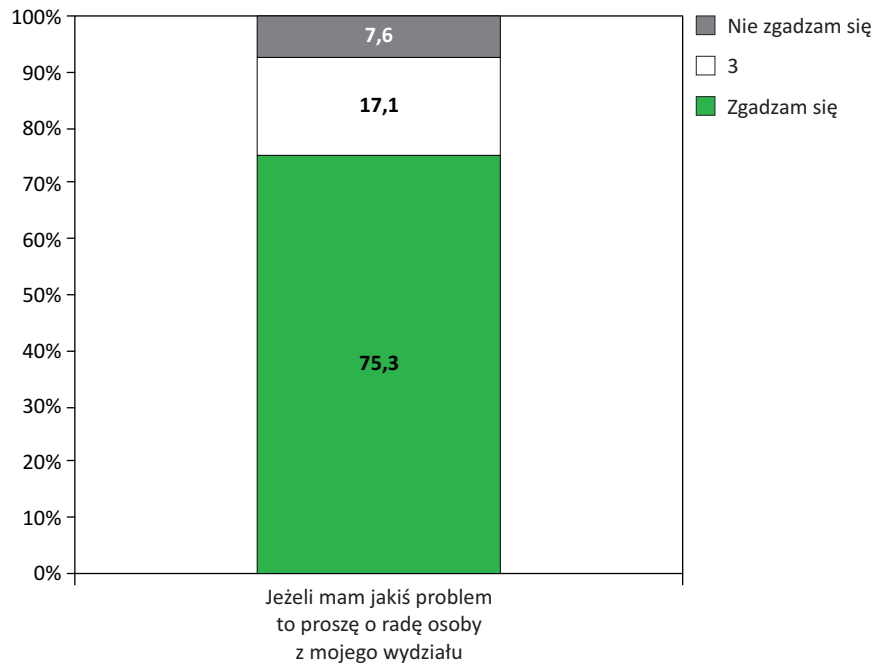
Urzędnicy wydają się też dobrze orientować w tym, jaki wpływ na skuteczność pracy ma otoczenie organizacji. Wyniki są analogiczne do wyników dla czynnika „wiedza o otoczeniu” (poza pytaniem o zmiany polityczne).



Wykres 15. Myślenie krytyczne

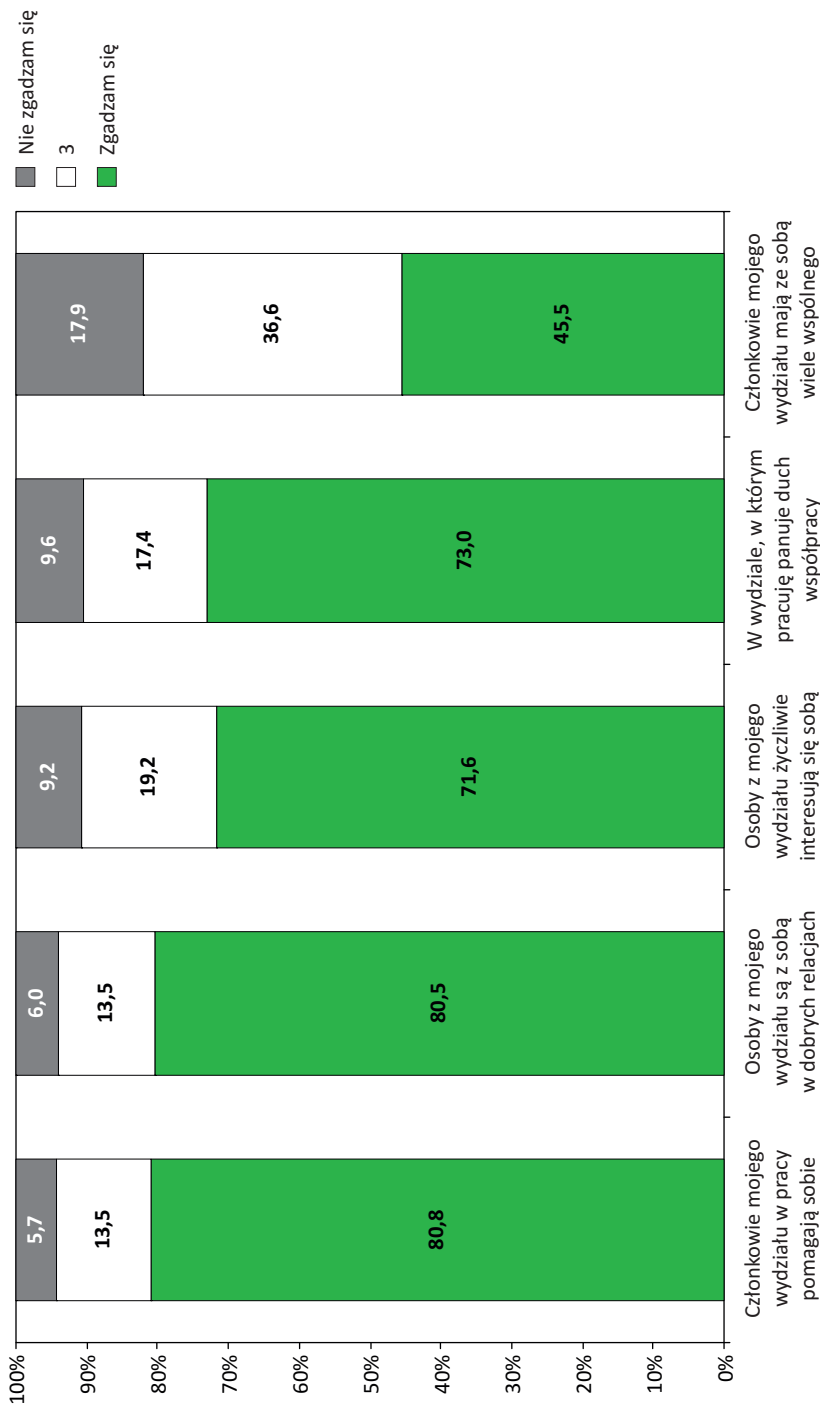
Czynnik „myślenie krytyczne” uzyskał bardzo wysoki odsetek pozytywnych odpowiedzi. Ponieważ jednak odpowiedzi mają znów charakter raczej ogólnych autodeklaracji, w kontekście czynników z kategorii „impulsy” nie pozwala rozwiązać zagadki, skąd biorą się wyniki badań i informacje stanowiące przesłanki podejmowanych decyzji.

2.2.2. Zespoły

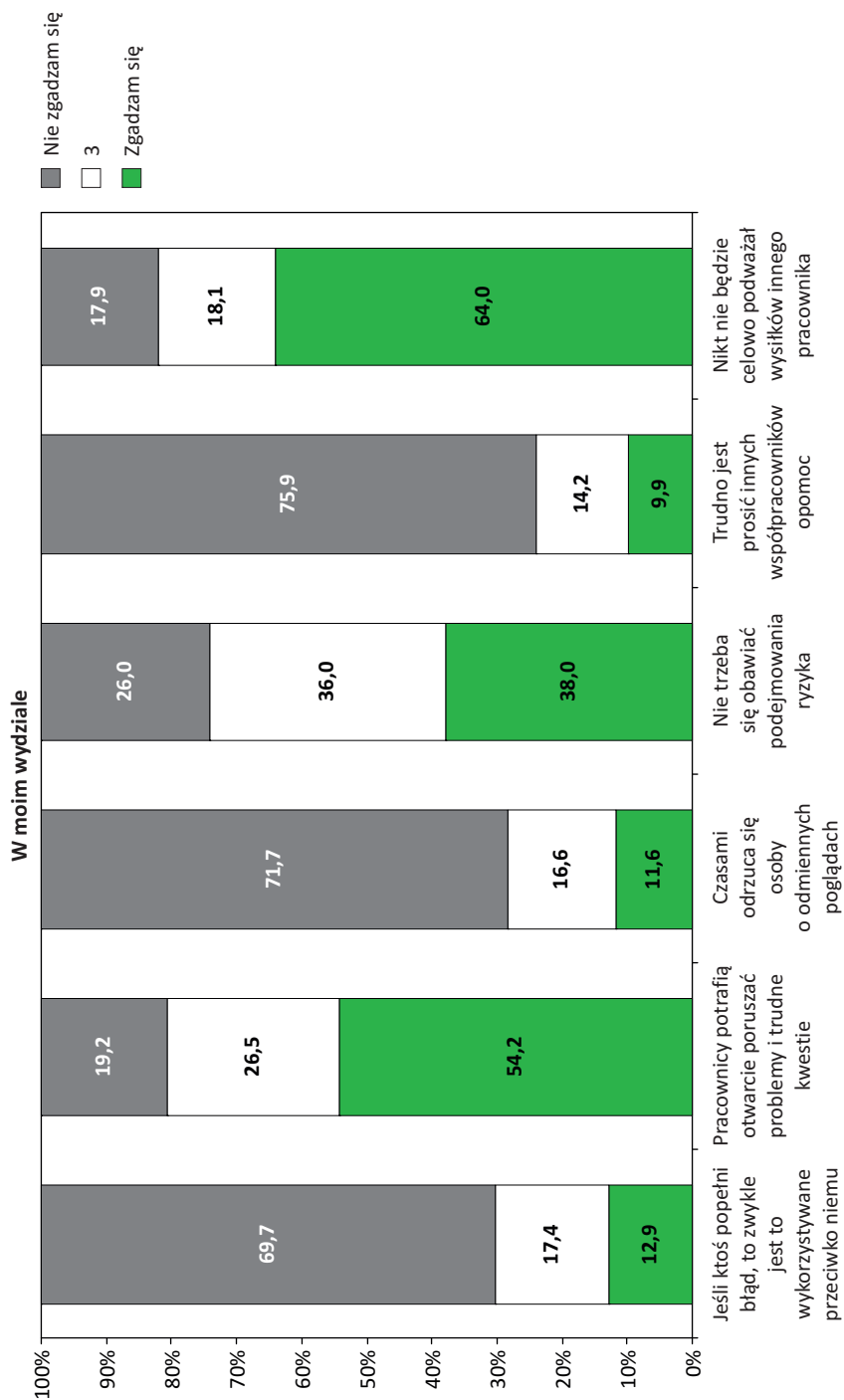


Wykres 16. Wzajemne wsparcie

Poziom wsparcia oceniany jest przez urzędników bardzo wysoko. Wydaje się, że nie mają problemu z uzyskiwaniem pomocy od współpracowników. Jest to dobra wiadomość, biorąc pod uwagę bardzo wyraźny i wysoki wpływ tego czynnika na jakość i intensywność działania mechanizmu uczenia się.



Wykres 17. Spójność grupowa



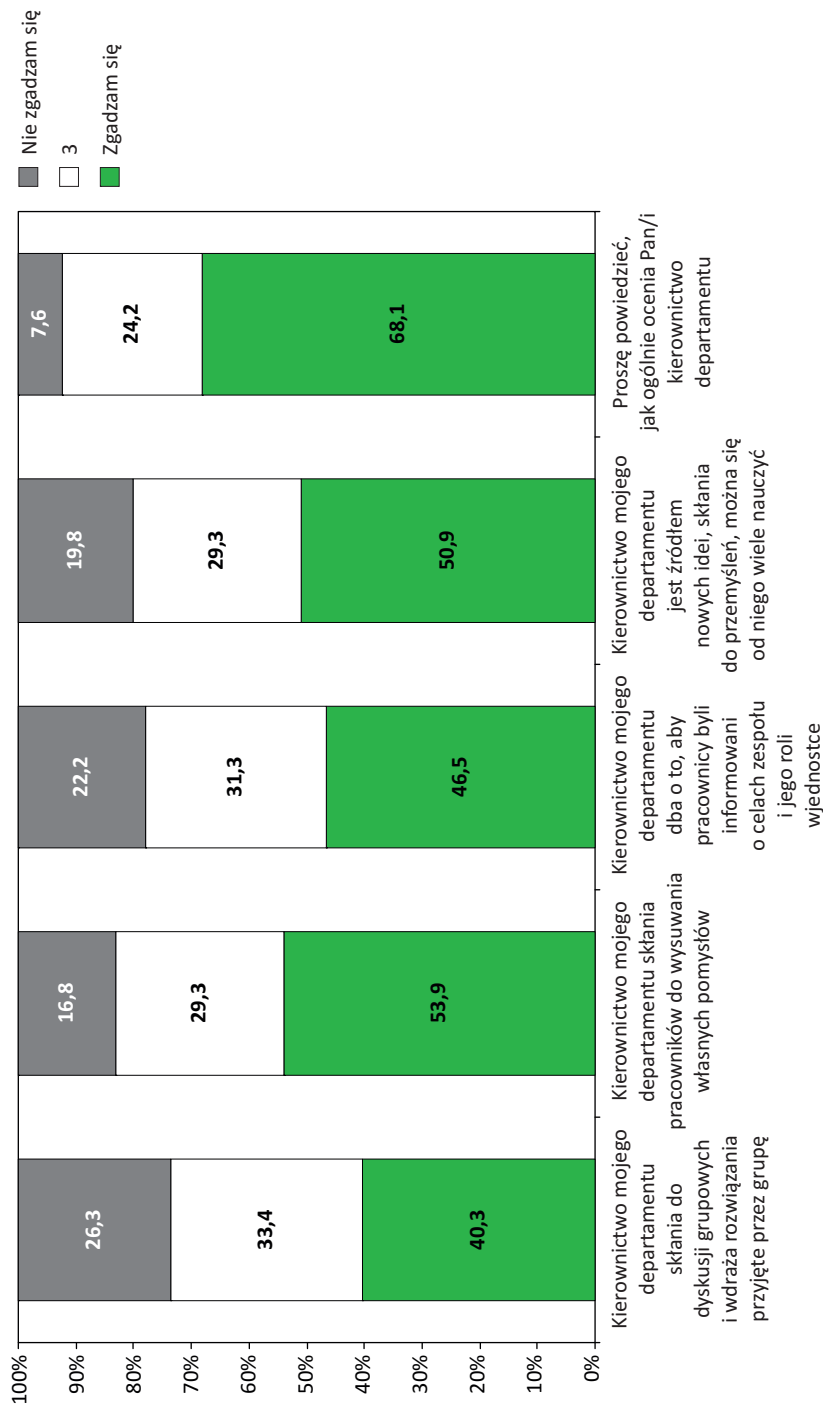
Wykres 18. Psychologiczne bezpieczeństwo

Spójność grupowa także jest bardzo wysoka. Nieco mniej osób zgadza się ze stwierdzeniem: „Członkowie mojego wydziału mają ze sobą wiele wspólnego”. Wskazuje to prawdopodobnie na relatywnie niższy poziom integracji pracowników poza pracą lub wysokie zróżnicowanie zainteresowań. W tym drugim wypadku można odczytywać to raczej pozytywnie, jako wskaźnik szerokiego wachlarza doświadczeń i kompetencji, jakimi dysponują pracownicy wydziałów.

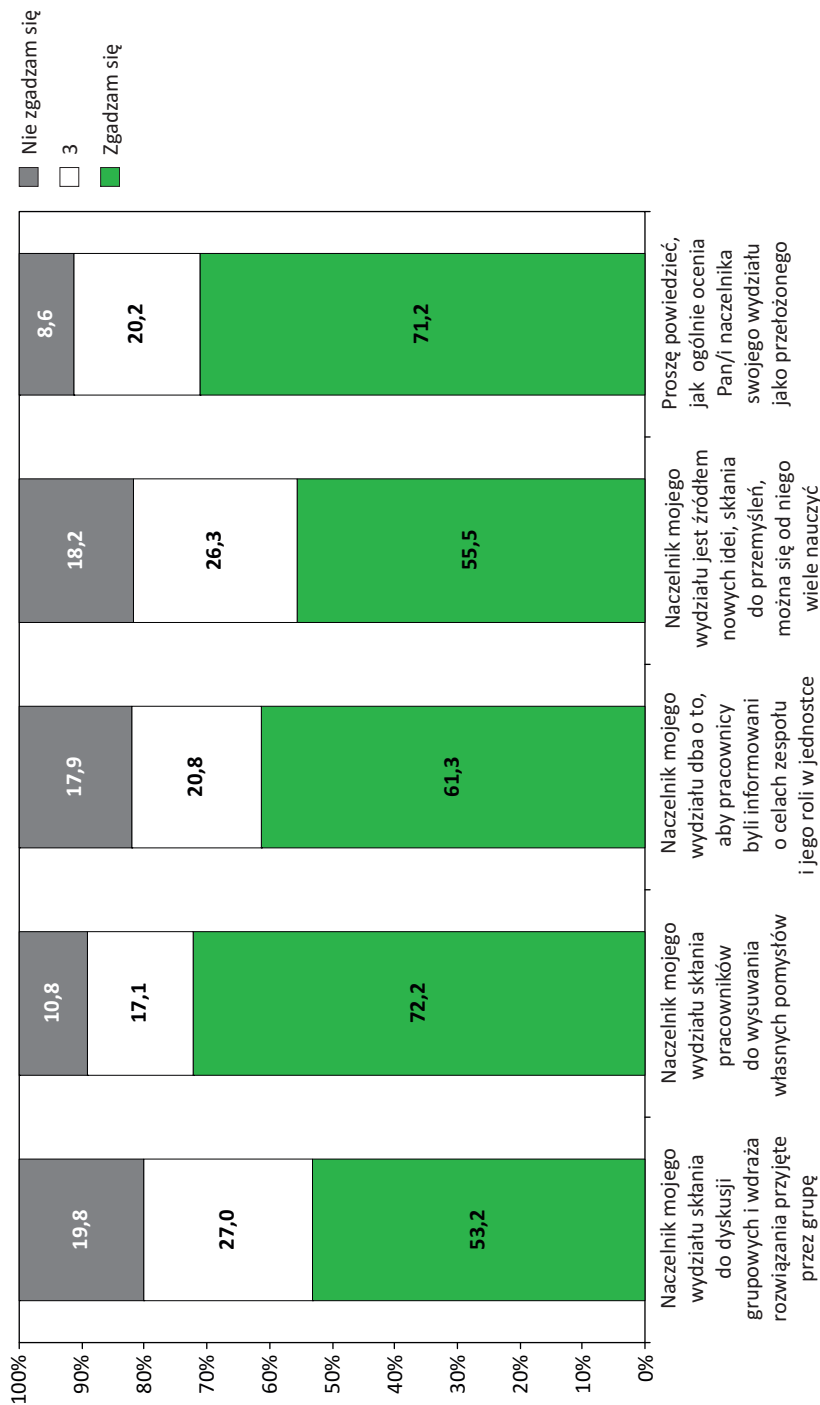
Psychologiczne bezpieczeństwo oceniane jest nieco gorzej niż dwa wcześniejsze czynniki w kategorii „zespoły”. Trzeba oczywiście zwrócić uwagę, że trzy opinie („Jeśli w moim wydziale ktoś popełni błąd, to zwykle jest to wykorzystywane przeciwko niemu”; „W moim wydziale czasami odrzuca się osoby o odmiennych poglądach”; „W moim wydziale trudno jest prosić innych współpracowników o pomoc”) zostały sformułowane w sposób negatywny i uzyskały bardzo niskie odsetki pozytywnych reakcji, co należy odczytywać jako wyraz wysokiego bezpieczeństwa psychologicznego. Najbardziej ambiwalentne odpowiedzi padały w reakcji na pytanie o brak obaw dotyczących podejmowania ryzyka. Okazuje się, że stosunkowo niewielu pracowników (38%) uważa, iż podejmowanie ryzyka nie niesie za sobą potencjalnie negatywnych konsekwencji. Wskazuje to na dość niską zdolność do wykorzystywania badanych jednostek w charakterze tzw. laboratoriów innowacji. Psychologiczne bezpieczeństwo stanowi obok demokratycznego kierownictwa najsilniejszą zidentyfikowaną determinantę jakości procesów uczenia się (Widła-Domaradzki, Olejniczak 2012: 146) – dlatego uważamy, że generalnie wysokie wyniki w tej kategorii należy odczytywać bardzo optymistycznie, a w przyszłości warto zwracać uwagę na ten właśnie czynnik przy ocenie potencjału uczenia się zarówno mniejszych, jak i większych zespołów).

2.2.3. Liderzy

Około połowa badanych urzędników uznaje, że kierownictwo ich departamentów wykazuje cechy demokratyczne. Jest to dobra informacja, zważywszy, że demokratyczność należy do najważniejszych determinant sprawnego funkcjonowania w organizacji mechanizmu uczenia się. Nieco gorzej wypada pytanie o skłanianie do dyskusji grupowych, co potwierdza wnioski z analizy pytań o refleksję odgórną, która tylko częściowo dokonywana jest z włączeniem pracowników niższego szczebla. Jak już zwróciliśmy uwagę, demokratyczne kierownictwo wydaje się stanowić jeden z najważniejszych, jeśli nie najważniejszy czynnik wzmacniania mechanizmu uczenia się (Widła-Domaradzki, Olejniczak 2012: 146; Możdżeń, Chrabąszcz 2011: 90) – dlatego też uważamy, że warto uwzględniać ten czynnik przy promowaniu urzędników na stanowiska kierownicze.



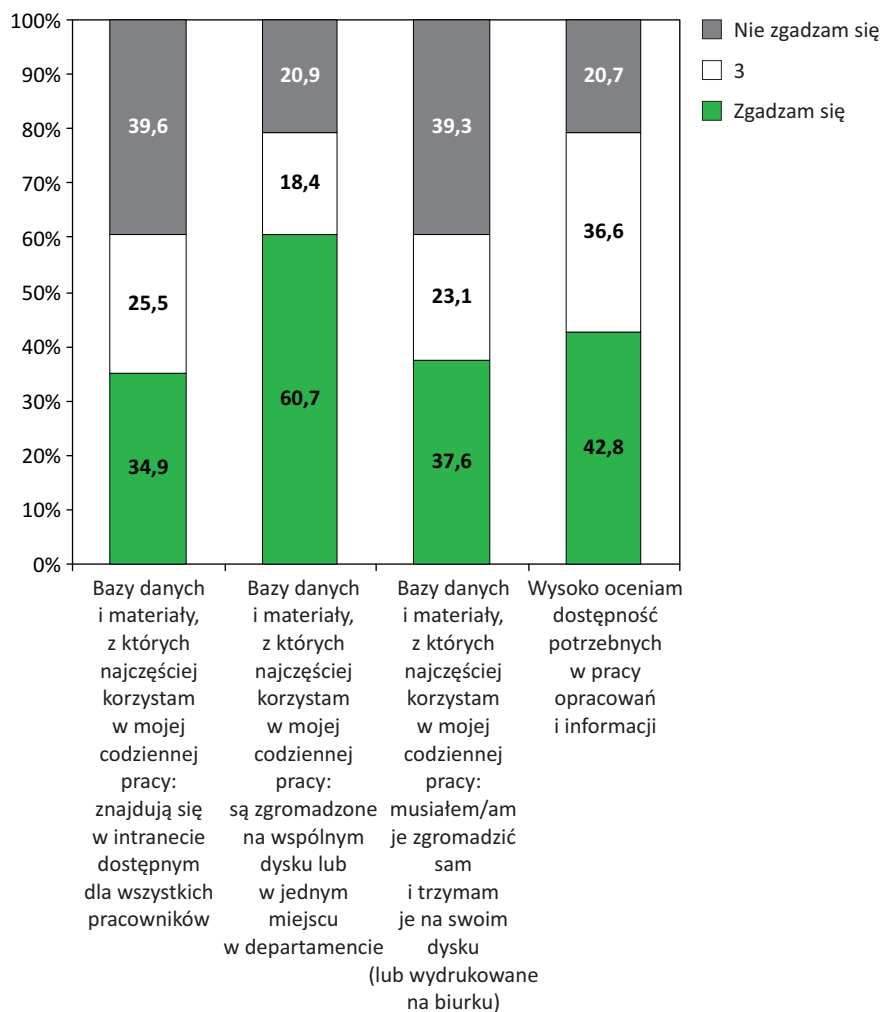
Wykres 19. Kierownictwo demokratyczne



Wykres 20. Naczelnik demokratyczny

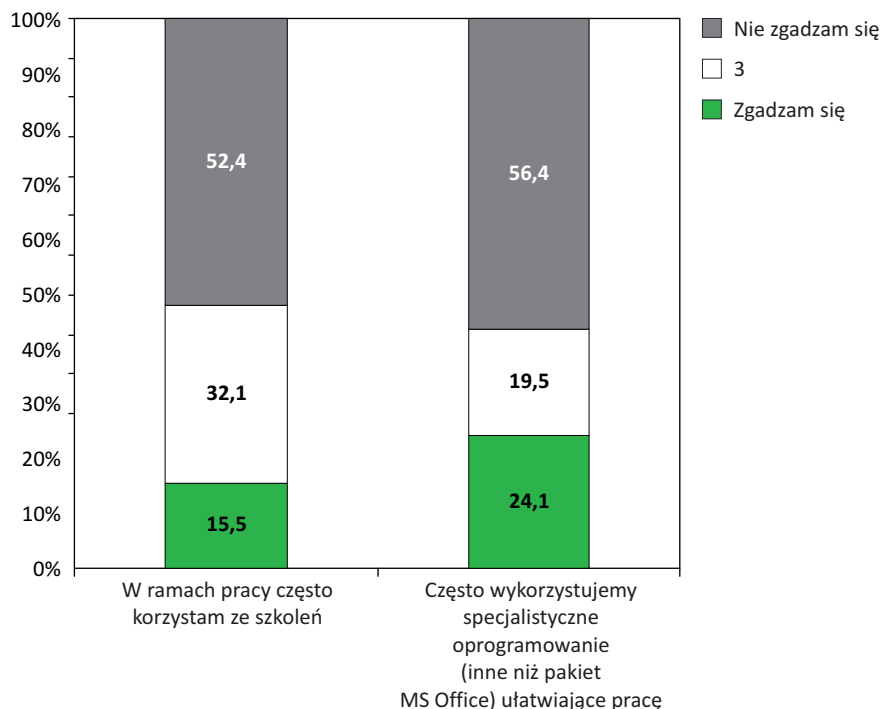
Naturalnie za wyrażnie bardziej demokratycznych uznawani są naczelnicy wydziałów. Jest to wynik spodziewany, biorąc pod uwagę relatywnie mniejszy dystans dzielący ich od szeregowych pracowników. Znow pytanie o dyskusje notuje najniższy odsetek pozytywnych odpowiedzi, co może także wynikać z faktu rzadkich przypadków wcielania ustaleń grupy w życie. Być może tego typu spotkania, podczas których dokonywane miałyby być ustalenia, mają niekiedy charakter rytualny, nie przekładający się na działania organizacji.

2.2.4. Zasoby



Wykres 21. Dostępność opracowań i informacji

Odpowiedzi na pytania o dostępność opracowań i informacji wskazują, że większość pracowników posiada dostęp do wspólnego dysku lub miejsca w departamencie, które stanowi punkt ich gromadzenia. Dość duża część pracowników nie wykorzystuje Intranetu do dzielenia się informacjami. Niepokojący jest fakt niskiej oceny dostępności opracowań i informacji przez ponad 20% pracowników, szczególnie, że prawie 40% ankietowanych nie dostrzega możliwości dzielenia się informacjami w sposób zinstytucjonalizowany – wbudowany w reguły organizacyjne.

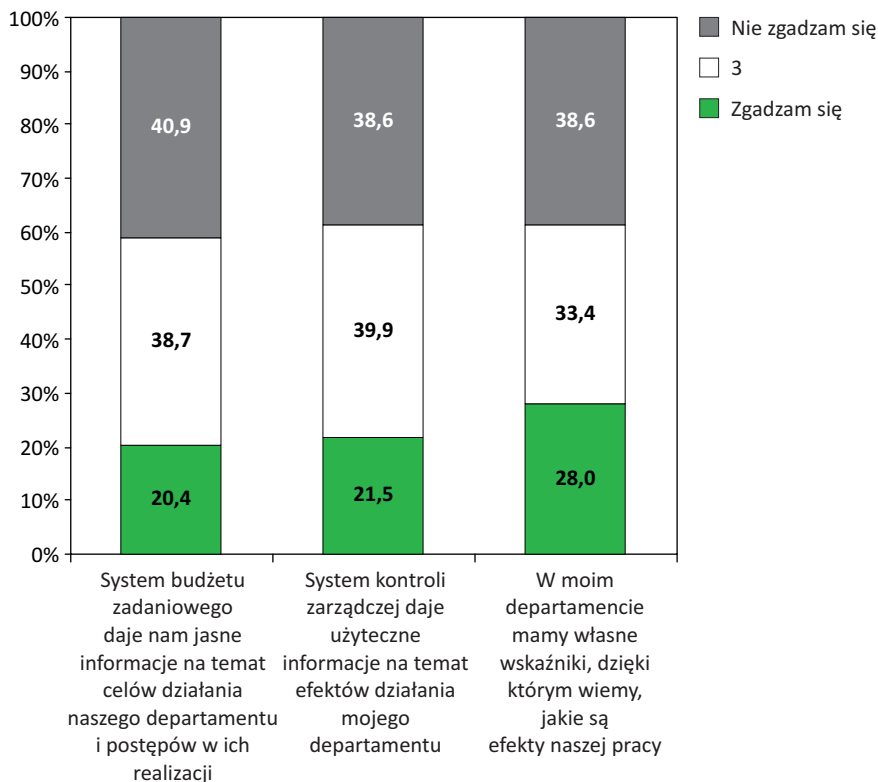


Wykres 22. Środki finansowe i techniczne

Ponad połowa ankietowanych rzadko korzysta ze szkoleń. Rozkład odpowiedzi na to pytanie potwierdza wnioski z analizy czynnika „impulsy – konferencje i szkolenia”. Co interesujące, odsetek odpowiedzi pozytywnych jest jeszcze o kilka punktów procentowych niższy niż w wypadku pytania dotyczącego ogólnej oceny dostępności szkoleń dla pracowników organizacji (czynnik „impulsy”). Oznacza to, że albo zdaniem pracowników większość szkoleń oferowanych jest dla kierownictwa (na co nie wskazują wyniki wywiadów z kierownictwem), albo systematycznie przeceniają oni liczbę szkoleń oferowanych innym pracownikom.

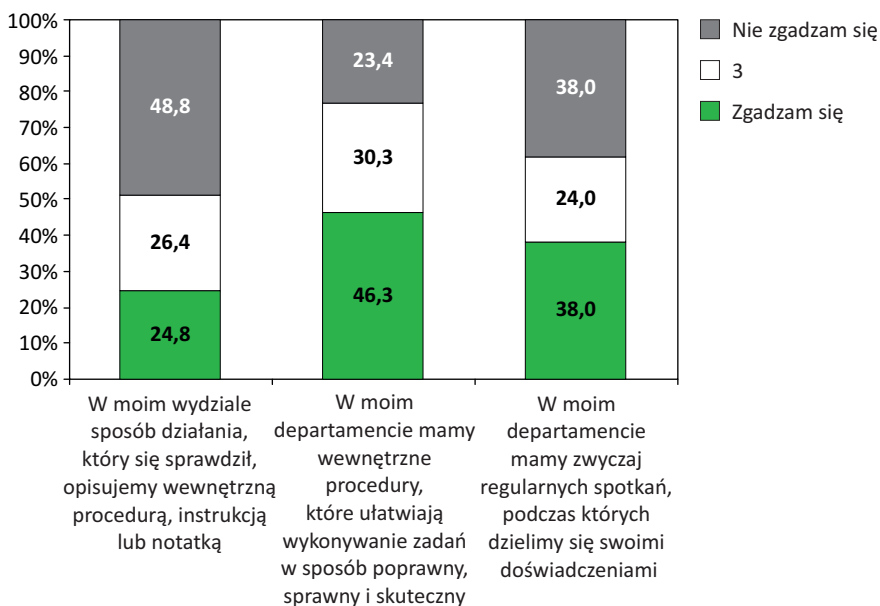
Niewielka część pracowników wykorzystuje specjalistyczne oprogramowanie w swojej pracy. Wsparcie pracy narzędziami IT jest wciąż zdecydowanie niezadowolające.

2.2.5. Procedury i zwyczaje



Wykres 23. System referencyjny

Rozkład odpowiedzi na pytania dotyczące systemu referencyjnego wskazują po pierwsze, że sformalizowane wskaźniki zewnętrzne, jak budżet zadaniowy czy wyniki kontroli zarządczej nie sprawdzają się najlepiej zdaniem urzędników, ponieważ nie są wykorzystywane jako źródło informacji na temat jakości pracy organizacji. W nieco wyższym, ale też niezadowolającym stopniu wykorzystywane są wewnątrzdepartamentalne systemy wskaźników. Potwierdzają to rozmowy z kierownictwem, które generalnie nie dostrzega przydatności np. wskaźników budżetu zadaniowego w swojej codziennej pracy i raczej stara się przygotowywać wewnętrzne systemy oceny działań.

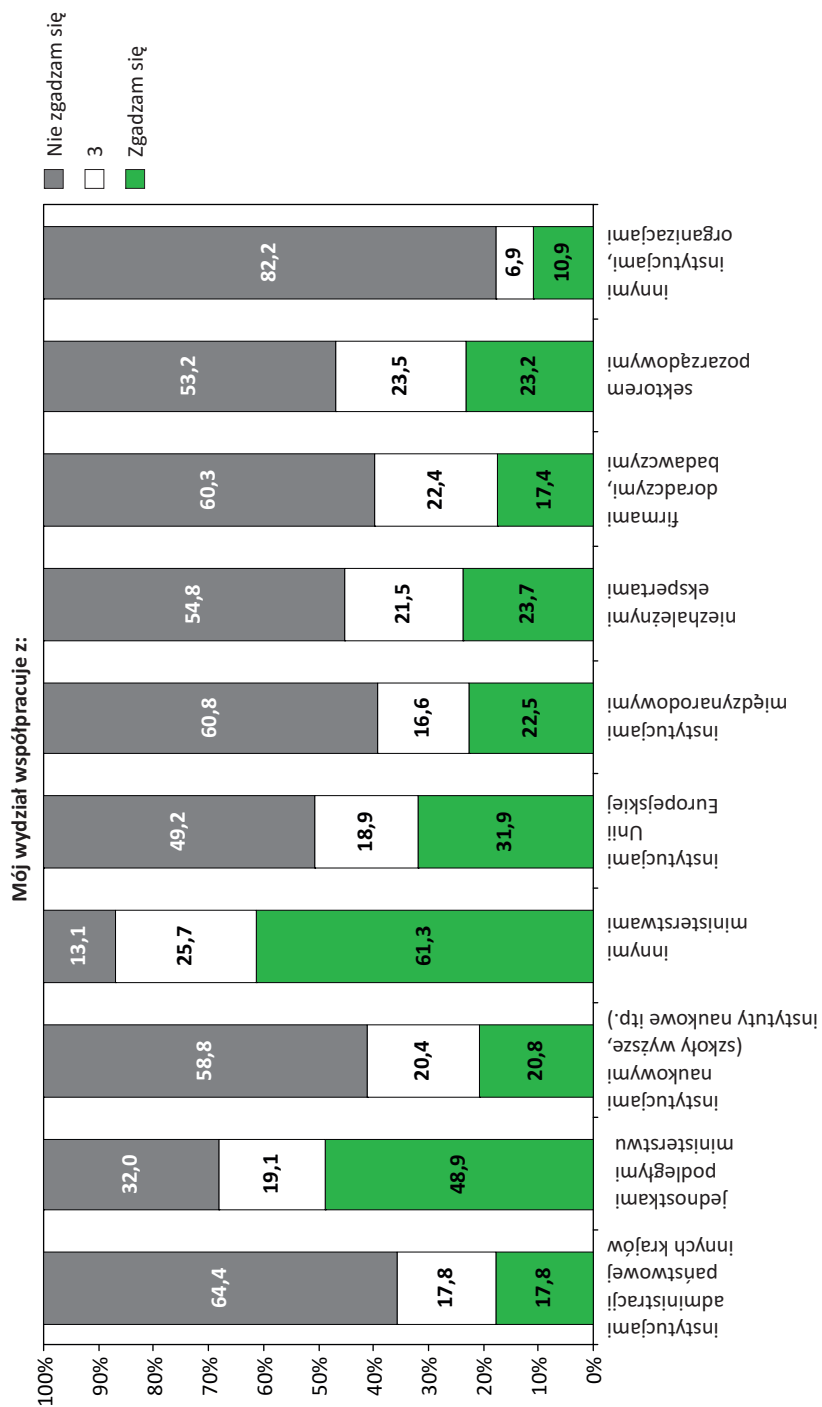


Wykres 24. Kodyfikacja praktyk

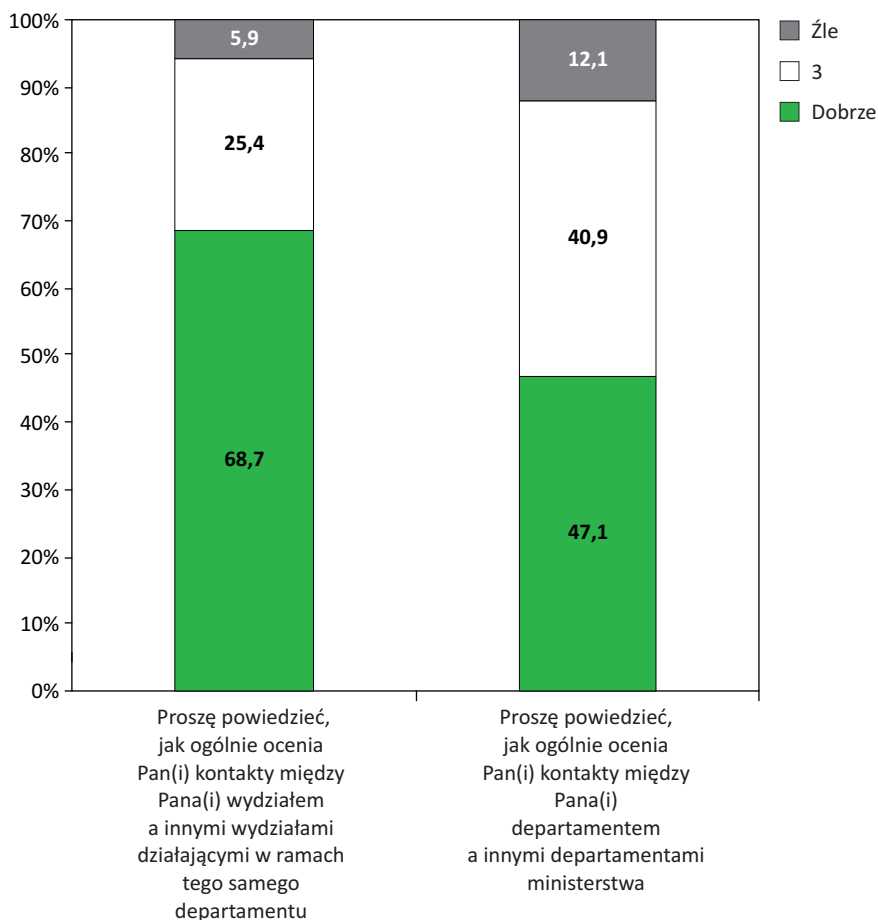
Jakość wewnętrznych procedur oceniana jest generalnie wysoko, dostrzega się ich istnienie i docenia użyteczność. Wydaje się jednak, że departamenty wykazują zbyt niską adaptacyjność w tym zakresie – niewielu urzędników wskazuje, że dobre praktyki są na bieżąco kodyfikowane.

2.2.6. Relacje z otoczeniem

Intensywność kontaktów z dalszym otoczeniem jest raczej niska lub średnia. Łatwo zaobserwować dość naturalną tendencję. Najintensywniej przebiega współpraca z innymi jednostkami polskiej administracji (jednostkami podległymi ministerstwu oraz innymi ministerstwami). Szczególnie zastanawiające jest niskie zainteresowanie współpracą z instytucjami naukowymi oraz firmami doradczymi. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w przekonaniu o niekompatybilności i nieprzydatności oferowanej przez te instytucje wiedzy lub w ograniczeniach wynikających z procedur prawa zamówień publicznych. Zaskakująco mała liczba respondentów wskazała doświadczenia ze współpracą z jednostkami administracji publicznej innych krajów, choć może to wynikać z faktu, że tego typu kontakty zwykle przypisywane są do obowiązków określonego i wąskiego katalogu osób w każdym departamencie, w związku z czym współpraca odbywa się bez wiedzy większości pracowników.



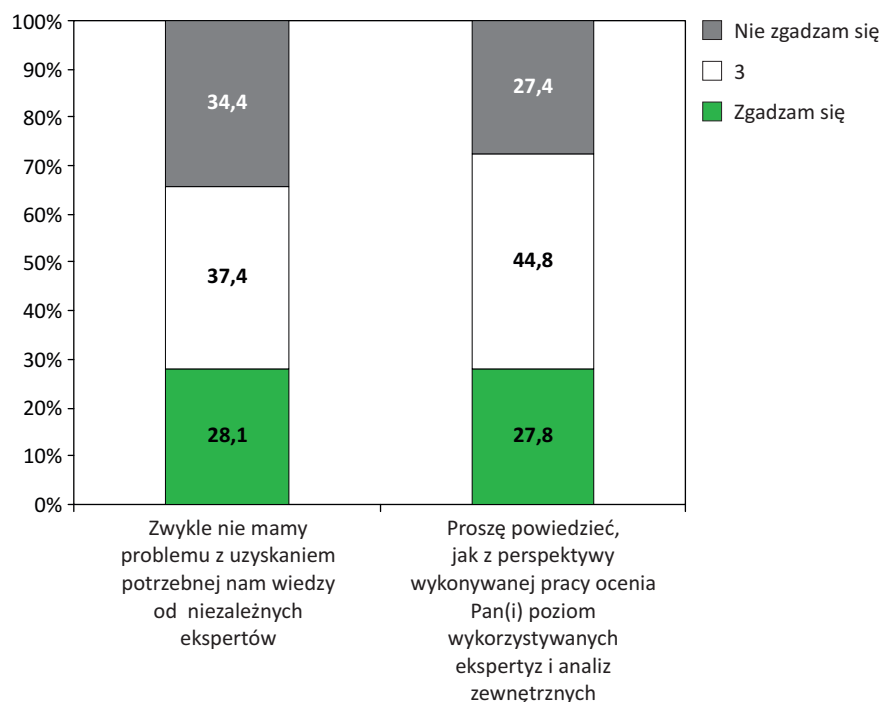
Wykres 25. Relacje z dalszym otoczeniem



Wykres 26. Relacje z bliższym otoczeniem

Analizując rozkład odpowiedzi na pytania związane z bliższym i dalszym otoczeniem, można zauważyć pewną dwoistość. Generalnie wyżej oceniane są kontakty z otoczeniem najbliższym (inne wydziały departamentu) niż z otoczeniem nieco dalszym (inne departamenty ministerstwa). Tłumacząc ten fakt, można wskazywać na powszechnie podnoszone zjawisko silosowości polskiej administracji, a w szczególności na fakt hierarchicznej struktury organizacyjnej niedostosowanej do działań projektowych, horyzontalnych. Kiedy pracownik musi zwrócić się do urzędnika pracującego w innym departamencie, zwykle może spodziewać się opóźnień i niechętniej współpracy ze względu na podjęcie działań niezgodnie z ustaloną strukturą podległości. Jednocześnie należy zauważyć, że jakość kontaktów oceniana jest generalnie wysoko (bardzo niski

odsetek odpowiedzi negatywnych). Niepokojący jest jednak fakt, że mniej niż połowa respondentów pozytywnie ocenia relacje z pracownikami innych departamentów tego samego ministerstwa.



Wykres 27. Jakość ekspertyz

Niski poziom kontaktów z instytucjami naukowymi i badawczymi potwierdzany jest przez odpowiedzi na pytania dotyczące jakości uzyskiwanych informacji. Okazuje się, że urzędnicy mają dość duże trudności z uzyskiwaniem potrzebnej wiedzy, co znów można tłumaczyć trudnościami z porozumieniem się i znalezieniem wspólnego języka lub problemami w zakresie przygotowywania odpowiednich specyfikacji warunków zamówień. Wiąże się to z raczej niską oceną wiedzy, która trafia z zewnątrz do departamentów.

3. Jakie są różnice w mechanizmach uczenia się badanych ministerstw i jakie zmiany w nich zaszły

W tym rozdziale można zapoznać się z informacjami na temat zmian w wynikach ankiety MUS między edycjami badania w 2011 i 2014 roku. W pierwszej kolejności pokazane zostaną wyniki syntetyczne dla wszystkich czynników. Wskazujemy na dynamikę zmian oraz przedstawiamy wyniki za 2014 r. w rozbiciu na ministerstwa. W dalszej części rozdziału opisywane są odpowiedzi na niektóre z pytań wchodzących w skład poszczególnych czynników i determinant uczenia się. Pokazujemy też dynamikę zmian w departamentach wybranych do testów w projekcie MUS w relacji do zmian w całej próbie.

3.1. Wyniki syntetyczne

Elementy MUS Skala 1:10	Zmiana % między 2011 a 2014	2014 MiR	2014 MAiC	2014 MŚ
MAXIMUM skali 10	0,00	10,00	10,00	10,00
Wiedza operacyjna	1,54 	7,95	7,83	7,97
Wiedza strategiczna	-0,98 	7,04	6,83	7,36
Wiedza o otoczeniu	0,57 	7,05	6,88	7,10
Refleksja oddolna	2,59 	6,32	6,17	6,57
Refleksja odgórna	7,06 	5,66	5,71	6,12
Adaptacja polityczna	4,68 	5,29	5,18	5,78
Adaptacja strategiczna	6,77 	5,25	5,11	5,93
Impulsy – informacje zwrotne	bd	4,83	4,63	5,31
Adaptacja operacyjna	5,17 	4,86	4,65	5,16
Impulsy – konferencje i szkolenia	-7,77 	4,37	3,93	5,04

Wykres 28. Mapa procesów

Rzut oka na syntetyczne wyniki potwierdza kilka wcześniejszych wniosków, które można tutaj nieco uzupełnić.

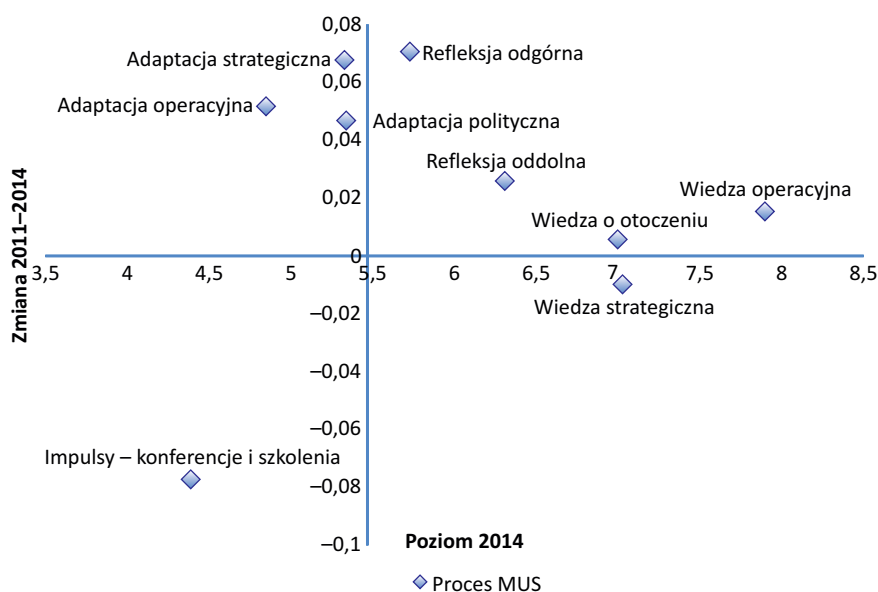
1. Jak już zostało powiedziane, najwyżej oceniana jest w obu edycjach badania wiedza, szczególnie operacyjna.
2. Raczej wysoką, choć nieco niższą ocenę uzyskuje refleksja.
3. Najłabsze wyniki notują impulsy i adaptacja.
4. Można z tego wyciągnąć wniosek, że pracownicy departamentów sporo dyskutują w swoich jednostkach i zastanawiają się nad decyzjami i krokami, jakie należałoby podjąć. Przekłada się to na wiedzę na temat procesów działania oraz celów działania ich jednostek. Również sami pracownicy mają też poczucie, że ich wiedza o otoczeniu jest duża.
5. Jednocześnie realnie z otoczenia dociera do nich stosunkowo niewiele informacji.
6. Wysoki poziom refleksji oraz deklarowany wysoki poziom wiedzy nie przekłada się na adaptacyjność organizacji.
7. Pozytywnie należy ocenić dużą zmianę na plus w zakresie refleksji ogólnej, którą rozumiemy jako refleksję na poziomie departamentu, a nie wydziału. Wiemy, że jest to bardzo ważny czynnik stymulujący ewolucję organizacji.
8. Poziom adaptacji, pomimo że nadal jest niski, także wyraźnie wzrósł między edycjami badań – to jest dobra informacja.
9. Jednocześnie w nowym badaniu wyraźnie spadł odsetek odpowiedzi wskazujących na częste uczestnictwo w konferencjach i szkoleniach – odczytujemy to negatywnie, jako czynnik dodatkowo zamykający departamenty na impulsy zewnętrzne. Jak widać, wartość czynnika wyraźnie obniżana jest przez odpowiedzi respondentów z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.
10. Poza tym jednym czynnikiem nie zauważamy wyraźnych i istotnych różnic między ministerstwami. Pozwala nam to założyć, że stan mechanizmu uczenia się wygląda analogicznie w badanych organizacjach.

Elementy MUS Skala 1:10	Zmiana % między 2011 a 2014	2014 MiR	2014 MAiC	2014 MŚ
MAXIMUM skali 10	0,00	10,00	10,00	10,00
Kadry – myślenie krytyczne	bd	8,27	7,96	8,58
Zespoły – spójność grupowa	4,61	8,00	7,80	7,91
Zespoły – wzajemne wsparcie	-1,39	7,85	7,80	7,81
Zespoły – psychologiczne bezpieczeństwo	12,57	7,28	7,24	7,45
Kadry – myślenie systemowe	bd	7,16	7,23	7,52
Relacje z bliższym otoczeniem	bd	7,08	6,84	6,97
Liderzy – Naczelnik demokratyczny	4,98	7,07	6,73	6,86
Liderzy – Kierownictwo demokratyczne	-8,13	6,15	6,35	6,86
Zasoby – dostępność opracowań i info,	5,02	6,35	5,63	5,71
Kadry – myślenie o efektach	bd	5,95	5,91	6,44
Procedury i zwyczaje – kodyfikacja praktyk	bd	5,27	5,23	5,94
Relacje: jakość ekspertyz	7,61	5,14	5,06	5,66
Procedury i zwyczaje – system referencyjny	bd	4,73	4,29	4,99
Relacje z dalszym otoczeniem	13,18	4,14	4,22	5,24
Zasoby – środki finansowe i techniczne	38,54	4,10	3,97	4,57

Wykres 29. Mapa czynników

W wypadku determinant uczenia się w większości czynników także trudno dopatrzeć się wyraźnych różnic między ministerstwami. Zasadniczo najlepsze wyniki notuje Ministerstwo Środowiska. Szczególnie widoczne to jest w wypadku czynników: „myślenie o efektach”, „kodyfikacja praktyk” oraz „relacje z dalszym otoczeniem”. Z kolei pracownicy Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju najwyżej oceniają dostępność opracowań i informacji. Ponadto, patrząc na ogólne wyniki, można zaobserwować następujące zjawiska:

1. Najwyżej oceniane jest myślenie krytyczne oraz jakość zespołów (niezwykle ważna determinanta sprawności mechanizmu uczenia się).
2. Wysoko oceniany jest również poziom demokratyczności liderów (zauważmy, że wskaźnik refleksji odgórnej wzrósł pomimo niewielkiego spadku wskaźnika demokratyczności kierownictwa departamentu) oraz relacje z bliższym otoczeniem.
3. W zakresie intensywności relacji z dalszym otoczeniem między edycjami badania nastąpiła wyraźna poprawa – niestety punktem wyjścia był bardzo niski poziom.
4. Bardzo duża poprawa zauważalna jest także w zakresie deklaracji na temat środków finansowych i technicznych.

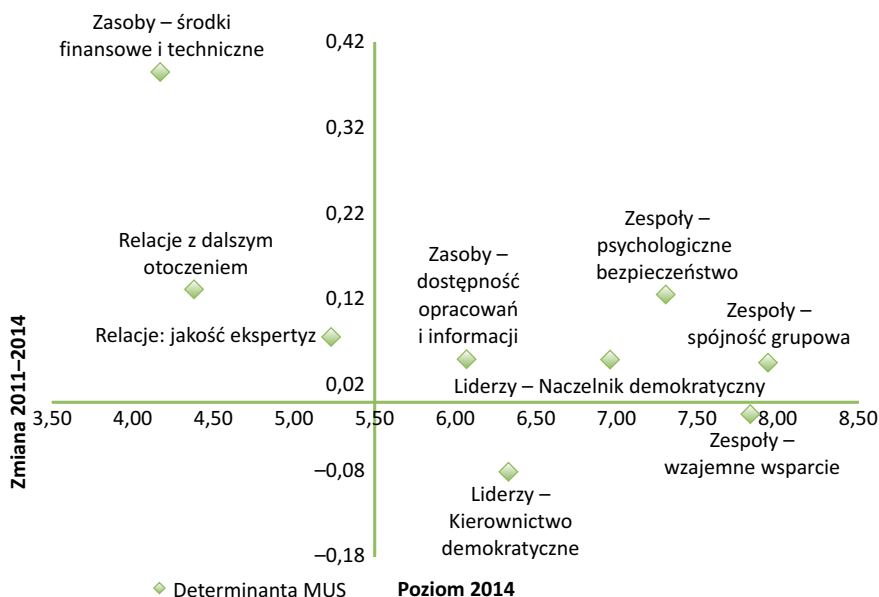


Wykres 30. Poziom i zmiana intensywności procesów uczenia się

Powyższy wykres stanowi próbę syntetycznego przedstawienia jednocześnie stanu statycznego (poziomów czynników uczenia się w 2014 r.)

i dynamiki zmian. Wykres inspirowany tzw. macierzą BCG (Nogalski, Rybicki, Gacek-Bielec 1996: 42) pozwala zobaczyć, jak zmieniały się poziomy czynników między edycjami badania i do jakiej sytuacji to doprowadziło. Pokusimy się o wyciągnięcie kilku ogólnych wniosków:

1. Po pierwsze, między edycjami badań bez wątpienia poprawiła się ocena zdecydowanej większości czynników. Ten fakt pozwala na nieco ostrożnego optymizmu. Wydaje się, że sprawność funkcjonowania mechanizmu uczenia się poprawia się w czasie. Należy jednak zaznaczyć, że w drugiej edycji badania wyraźnie zmniejszył się poziom zwrotu (z ponad 50% do niespełna 30%). Mogło to wpłynąć na sztuczne zawyżenie wyników – zwykle bardziej skłonne do odpowiadania w ankietach są osoby generalnie bardziej zadowolone ze swojej organizacji.
2. Jednocześnie jasno widać, że intensywność zmiany jest odwrotnie proporcjonalna do poziomu czynnika. Im niższe wartości notuje czynnik, tym większą zmianę można w jego ramach zaobserwować. Nie jest to zaskakujące wobec faktu, że zmiana liczona jest w relacji do poziomu. Zmiana o 1 pkt na skali od 1 do 10 jest w ujęciu procentowym dwukrotnie wyższa np. dla czynnika o wartości 3 niż dla czynnika o wartości 6. Po drugie oczywistym jest, że zwykle poprawa wartości jest nieco łatwiejsza na niższym poziomie.
3. Łatwo także dostrzec wyraźną poprawę w zakresie adaptacyjności ministerstw. Ten fakt napawa optymizmem, choć do pewnego stopnia może on wynikać z wyłączenia w drugiej edycji badania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które, jak można założyć (i co poniekąd pokazuje analiza wyników pierwszej edycji badania), ze względu na swój siłowy charakter powinno charakteryzować się niższym poziomem adaptacyjności.
4. Niepokojący jest spadek deklarowanego poziomu wiedzy strategicznej, który może wynikać z nieco mniejszej orientacji w celach ministerstw w związku z częstymi procesami reorganizacji.
5. Bardzo niepokojący jest wyraźny spadek wartości czynnika „impulsy – konferencje i szkolenia”. Jest to dowód na zwiększającą się autoreferencyjność ministerstw.



Wykres 31. Poziom i zmiana intensywności determinant uczenia się

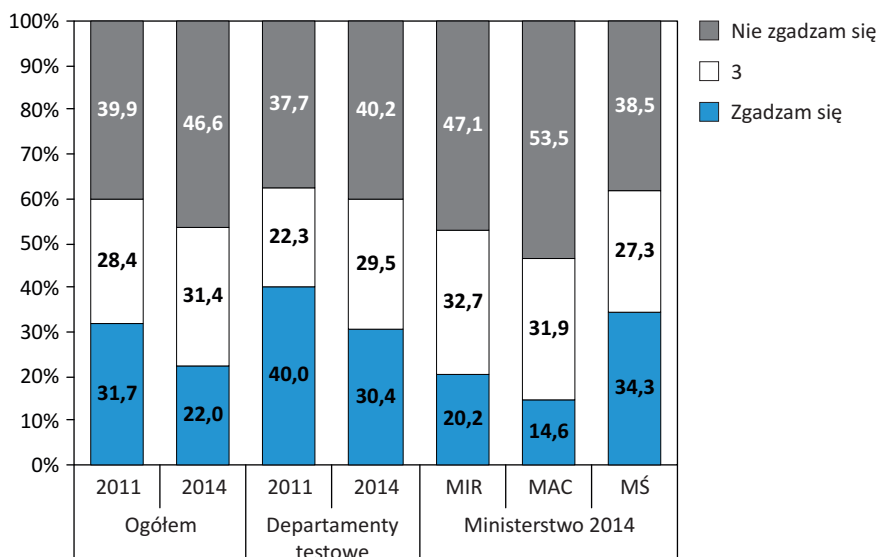
Jeśli chodzi o determinanty uczenia się, zasadniczo można zaobserwować podobną tendencję. Większość czynników poprawiło swoje wyniki, zmiana jest tu też wyraźnie odwrotnie proporcjonalna do poziomowi. Wyraźnie widać, szczególnie w zakresie środków finansowych i technicznych, relacji z dalszym otoczeniem oraz psychologicznego bezpieczeństwa, że wartości większości czynników dość wyraźnie się zwiększyły. Nieco zastanawiający jest spadek poziomu demokratyczności kierownictwa, ale nie wydaje się, aby był to powód do nadmiernych obaw. Podobnie jak w wypadku procesów uczenia się, i tutaj łatwo zauważalna jest odwrotnie proporcjonalna zależność między wartością poszczególnych czynników w 2014 r. a wielkością zmiany między rokiem 2011 a 2014.

3.2. Czynniki uczenia się

W tej części wchodzimy nieco głębiej w wyjaśnienie poziomu i przyczyn zmiany poszczególnych czynników poprzez pokazanie wyników dla poszczególnych zagadnień. Nie opisujemy tutaj wszystkich wyników, a jedynie te, które uznano za istotne z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego wartości poszczególnych czynników kształtują się tak, a nie inaczej.

3.2.1. Impulsy

Konferencje i szkolenia

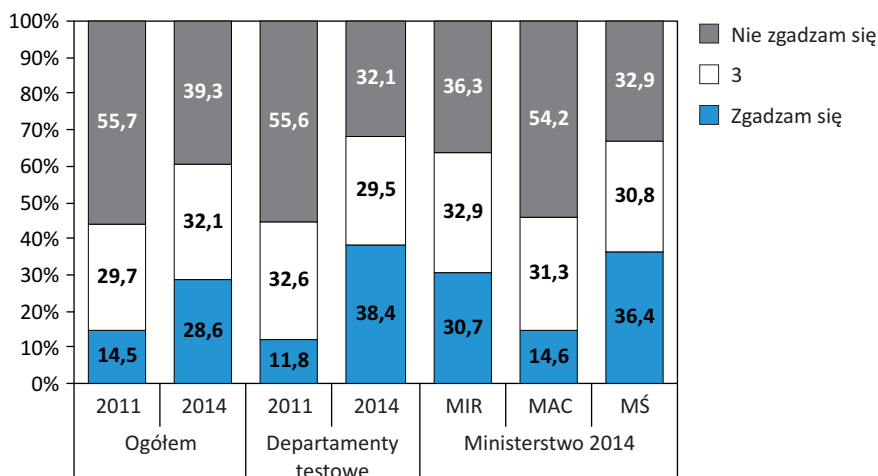


Wykres 32. W moim wydziale pracownicy regularnie uczestniczą w szkoleniach związanych z obszarem ich pracy

Jak wskazuje powyższy wykres, poziom uczestnictwa w szkoleniach wyraźnie zmniejszył się między rokiem 2011 a 2014. Może to wynikać ze zwiększających się potrzeb szkoleniowych, w związku z którymi ankietowani urzędnicy odczuwają obecnie niedobór w tym zakresie. Ogólnie można powiedzieć, że obniżenie oceny regularności szkoleń bardziej zauważalne jest w całej populacji niż w departamentach testowych (tych, które zostały wybrane do pilotażowych wdrożeń usprawnień organizacyjnych w ramach projektu MUS), ale różnica nie jest wyraźna. Nie przedstawiono wykresu dla konferencji, który jednak obrazuje analogiczną tendencję.

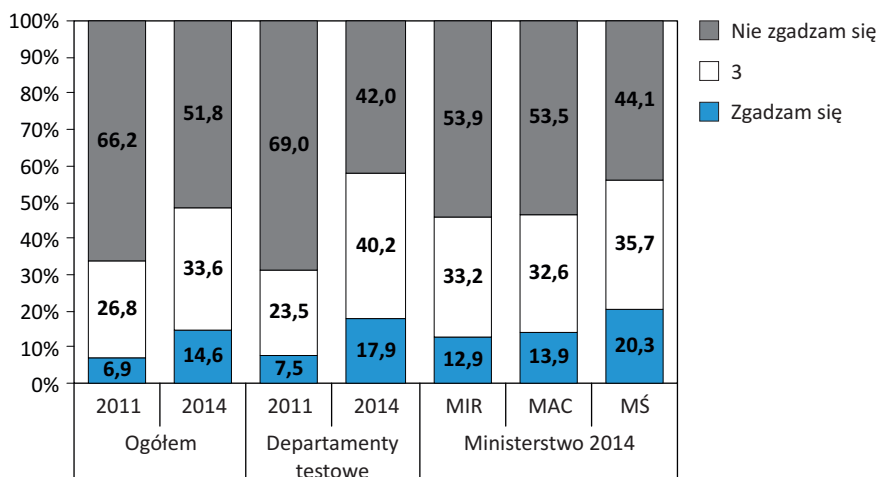
Wykres powyższy wskazuje ponadto na duże zróżnicowanie w zakresie dostępności do szkoleń między ministerstwami. Zdecydowanie najlepiej sytuacja ta wygląda w Ministerstwie Środowiska. Wyraźnie mniejszy dostęp do szkoleń wydają się mieć pracownicy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

Informacje zwrotne

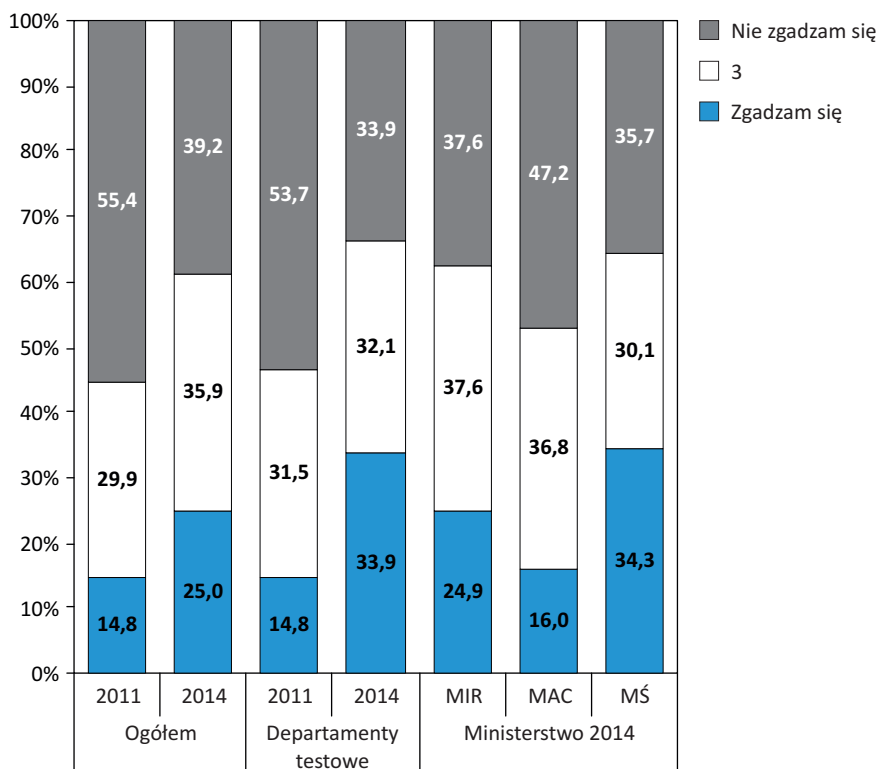


Wykres 33. W moim departamencie często zleca się ekspertyzy, analizy, badania

Wyraźną poprawę można zaobserwować w obszarze impulsów w postaci zlecanych ekspertyz, analiz i badań. Wyraźnie widać, że administracja centralna coraz wyższą wagę przykładła do tego istotnego elementu zbierania wiedzy o środowisku. Poprawa w tym zakresie w dużo większym stopniu nastąpiła w departamentach, w których wdrażane były praktyki MUS.



Wykres 34. W moim departamencie często korzysta się z badań, analiz mających na celu ocenę działań departamentu

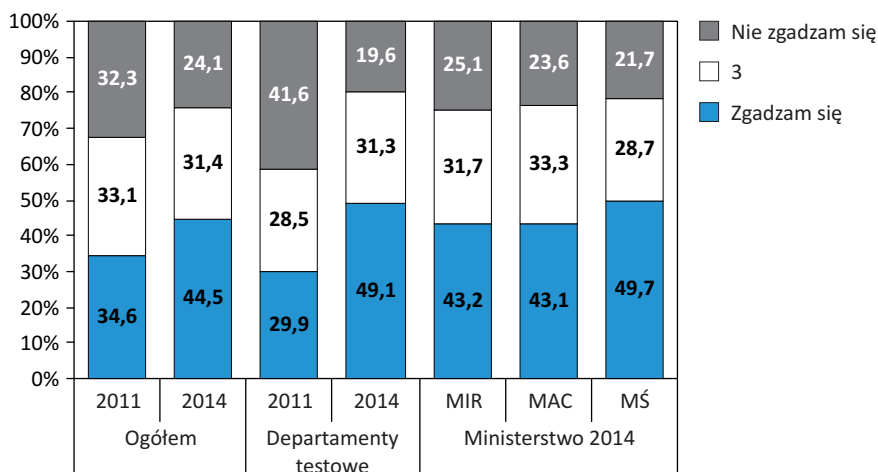


Wykres 35. W moim departamencie często korzysta się z badań, analiz mających na celu ocenę obszaru, w którym działa nasz departament

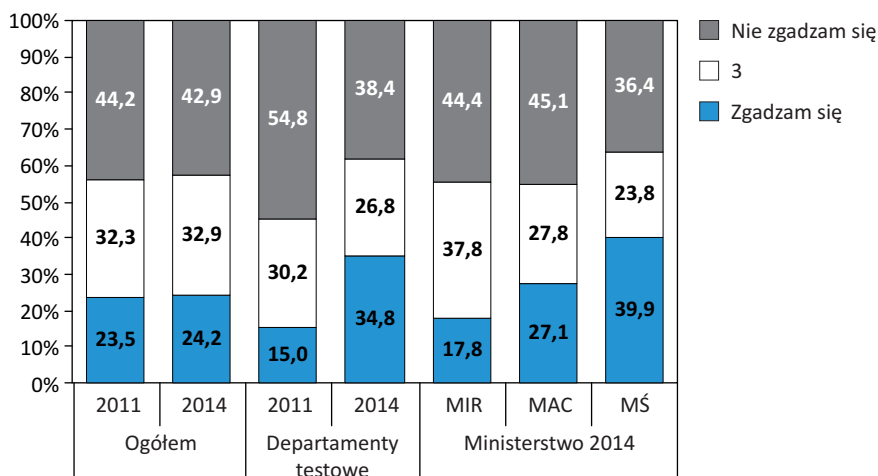
Jednocześnie dwa powyższe wykresy wskazują, że zlecone badania zdecydowanie częściej odnoszą się do obszaru działania departamentu niż do jakości jego działania. Nie są to więc co do zasady badania organizacji o charakterze ewaluacyjnym. Służą one przede wszystkim zebraniu informacji stanowiących podstawę do podejmowanych działań, a w mniejszym stopniu ocenie tych działań. Biorąc pod uwagę dużą liczbę spraw, którymi muszą zajmować się departamenty, taki stan rzeczy jest zrozumiały. Zmiana między edycjami także była wyraźna, szczególnie łatwa do zaobserwowana w departamentach testowych.

3.2.2. Refleksja

Refleksja odgórna



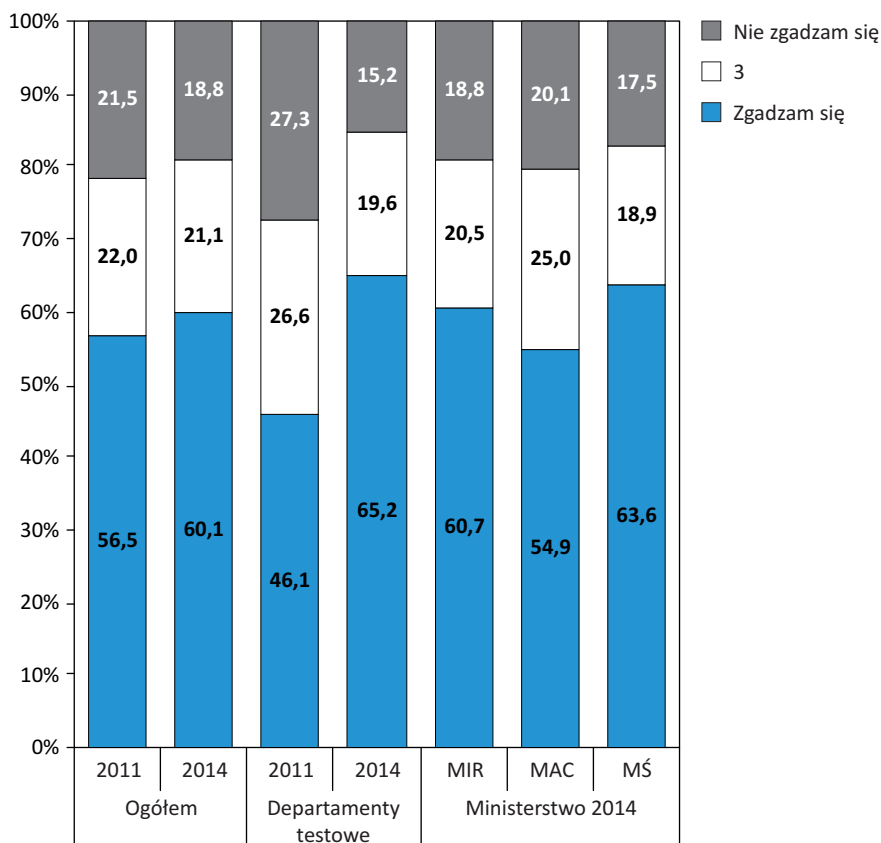
Wykres 36. Gdy pojawiają się wnioski z zewnętrznych źródeł (np. analiz, badań, audytów, kontroli, mediów) dotyczące obszaru, w którym działa nasz departament, wspólnie zastanawiamy się, jak w przyszłości uniknąć stwierdzonych problemów



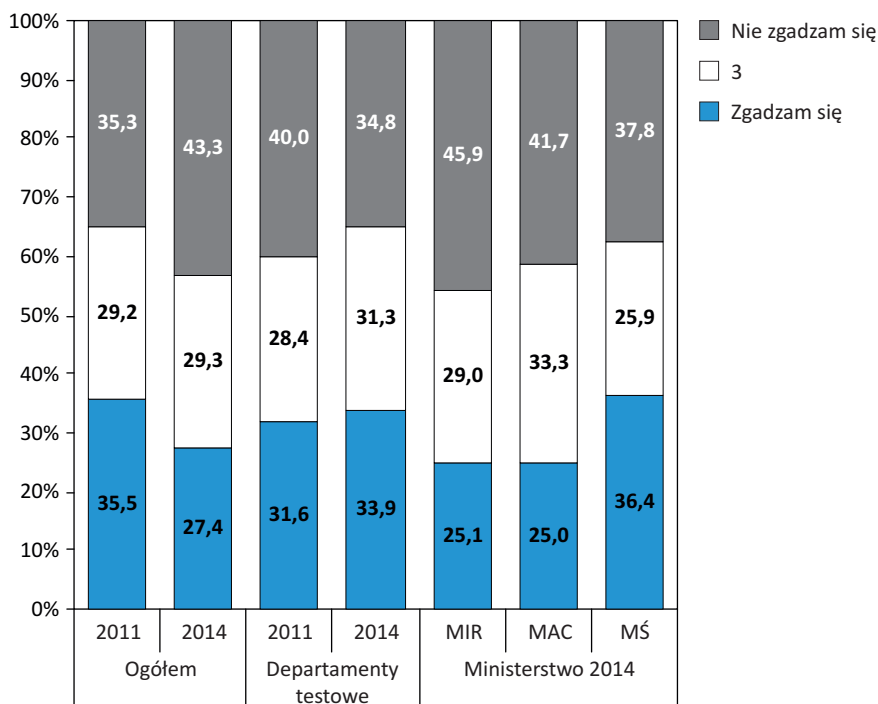
Wykres 37. Gdy w moim departamencie wprowadzana jest jakaś zmiana, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmowana jest dyskusja nad jego przydatnością i funkcjonowaniem

W obszarze refleksji odgórnej można zauważyć wyraźną poprawę wyników między rokiem 2011 a 2014. Wydaje się, że intensywność dyskusji na poziomie departamentów zwiększyła się we wszystkich istotnych aspektach. Dotyczy to zarówno dyskusji nad wnioskami nadchodzącymi z zewnętrznych źródeł informacji, jak i refleksji podsumowujących podejmowane działania. Szczególnie w tym drugim wypadku częstotliwość dyskusji można jednak wciąż uznać za niezadowalającą, choć przede wszystkim w departamentach testowych można zauważyć wyraźną poprawę. Pozwala to wysnuć ostrożną hipotezę o możliwości wsparcia dyskusji stosunkowo prostymi praktykami, jakie oferował projekt (Ledzion, Olejniczak, Rok 2014).

Refleksja oddolna



Wykres 38. W moim wydziale zwykle, gdy pojawia się jakiś problem, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać ten problem

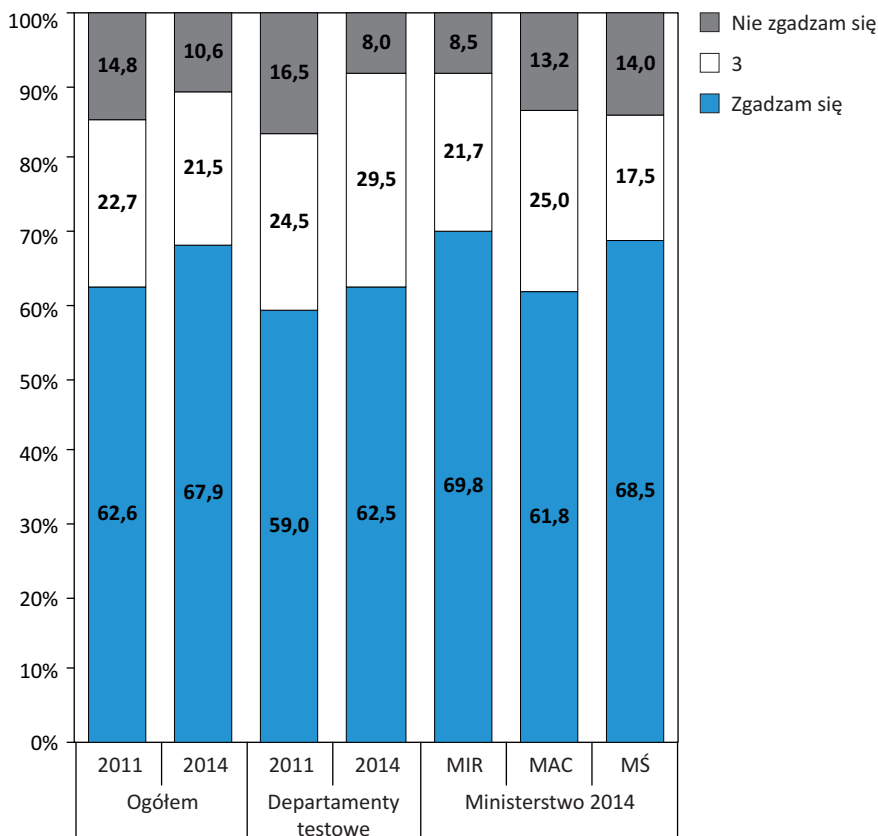


Wykres 39. W moim wydziale porównujemy naszą pracę do pracy pracowników innych wydziałów, departamentów, innych ministerstw lub instytucji publicznych innych krajów

Refleksja na poziomie wydziałów ma wyraźnie wyższą intensywność niż na poziomie departamentów. Jest to zrozumiałe i potwierdzają to nasze wywiady z dyrektorami, którzy raczej rzadko przyznawali się do szerokiego konsultowania decyzji dotyczących całej organizacji. Poziom namysłu nad sposobami wspólnego rozwiązywania problemów (już wcześniej wysoki) dodatkowo wzrósł między edycjami badań, co jest szczególnie widoczne w wypadku departamentów testowych. Z punktu widzenia efektywnej praktyki benchlearningu wciąż niewystarczająca wydaje się częstotliwość porównań z innymi organizacjami. Wraz z niskim odsetkiem odpowiedzi wskazujących na częste zlecenie badań analizujących działania departamentów wskazuje to na zespoły jako jednostki zamknięte i samoreferencyjne – nie dopuszczające zewnętrznej krytyki. Dodatkowo wynik dla tego pytania w całej próbie obniżył się w porównaniu do roku 2011. W relatywnie dobrym świetle rozkład odpowiedzi na to pytanie stawia Ministerstwo Środowiska, w którym praktyka porównywania się jest znacznie częściej spotykana niż w dwóch pozostałych ministerstwach.

3.2.3. Wiedza

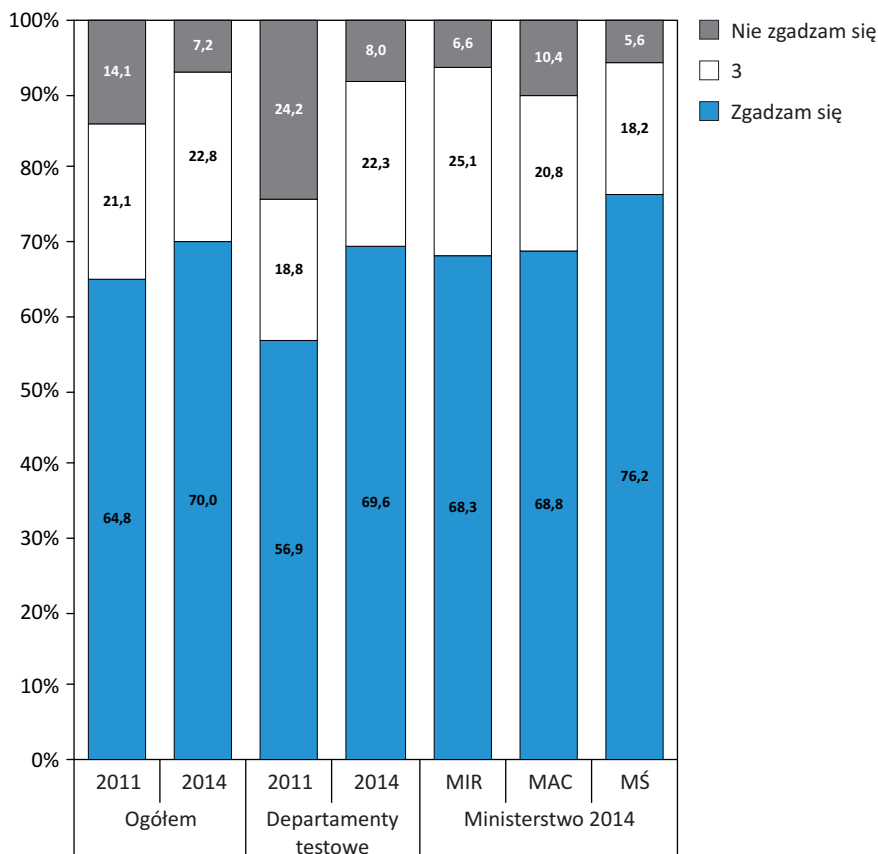
Wiedza o otoczeniu



Wykres 40. W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę o trendach i kierunkach zmian w obszarze, którym zajmuje się nasz wydział

Wyraźne przekonanie o tym, że pracownicy dobrze orientują się w trendach i kierunkach zmian w obszarze działań organizacji jeszcze nieco się zwiększyło pomiędzy edycjami. Pozytywna zmiana była mniej wyraźna w departamentach testowych, jednak biorąc pod uwagę zwiększoną liczbę głosów niezdecydowanych w tych departamentach, różnice wydają się nieistotne.

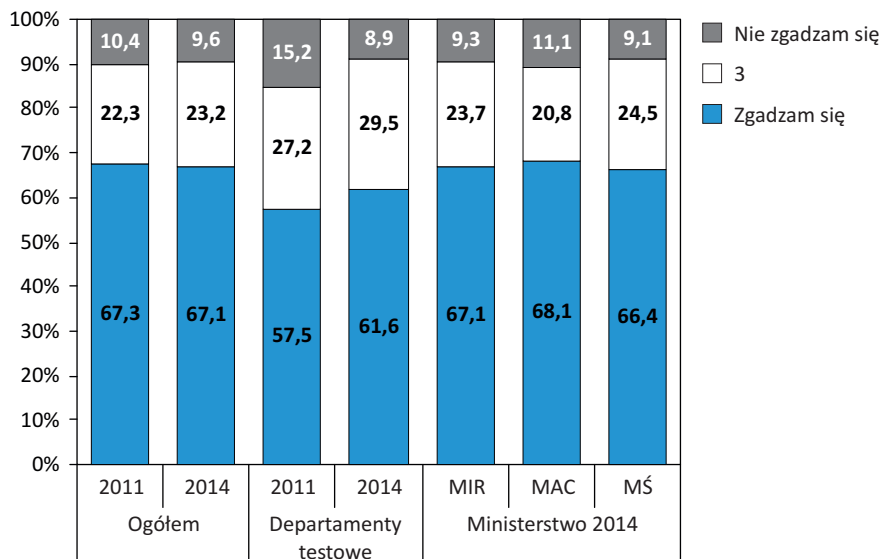
Wiedza strategiczna



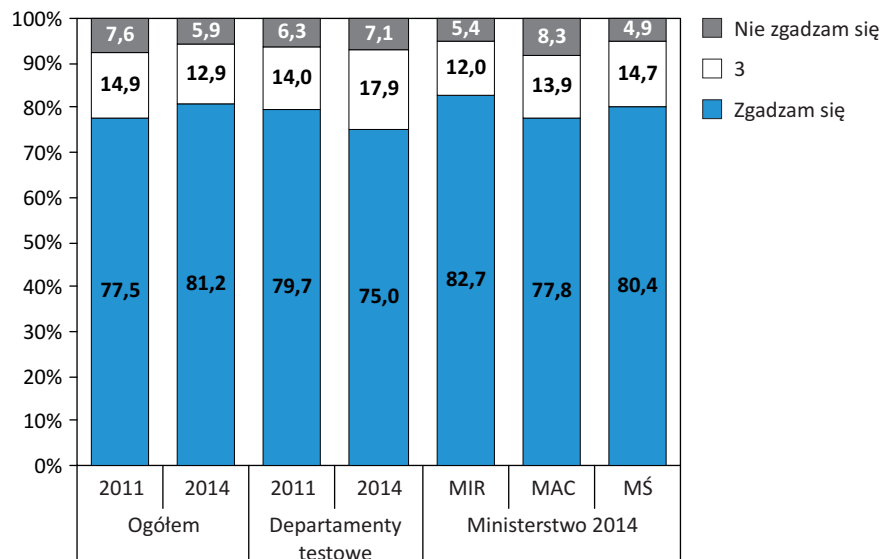
Wykres 41. W moim wydziale pracownicy wiedzą, jakie są efekty ich pracy

Poziom wiedzy strategicznej oceniany jest przez ankietowanych wysoko, wyraźnie wyżej niż w poprzedniej edycji badania. Wydaje się, że zważywszy na fakt, że pytania w tym bloku odnosiły się do tego, jak dobrze urzędnicy postrzegają swoją rolę w realizacji szerokich celów organizacji, należy to oceniać jednoznacznie pozytywnie, jako świadectwo lepszej świadomości umiejscowienia własnego „trybu” w maszynerii organizacyjnej. Znowu można dostrzec wyraźnie większą poprawę w poziomie deklarowanej wiedzy w departamentach testowych niż w całej próbie.

Wiedza operacyjna



Wykres 42. W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę o płynnej współpracy w zespole

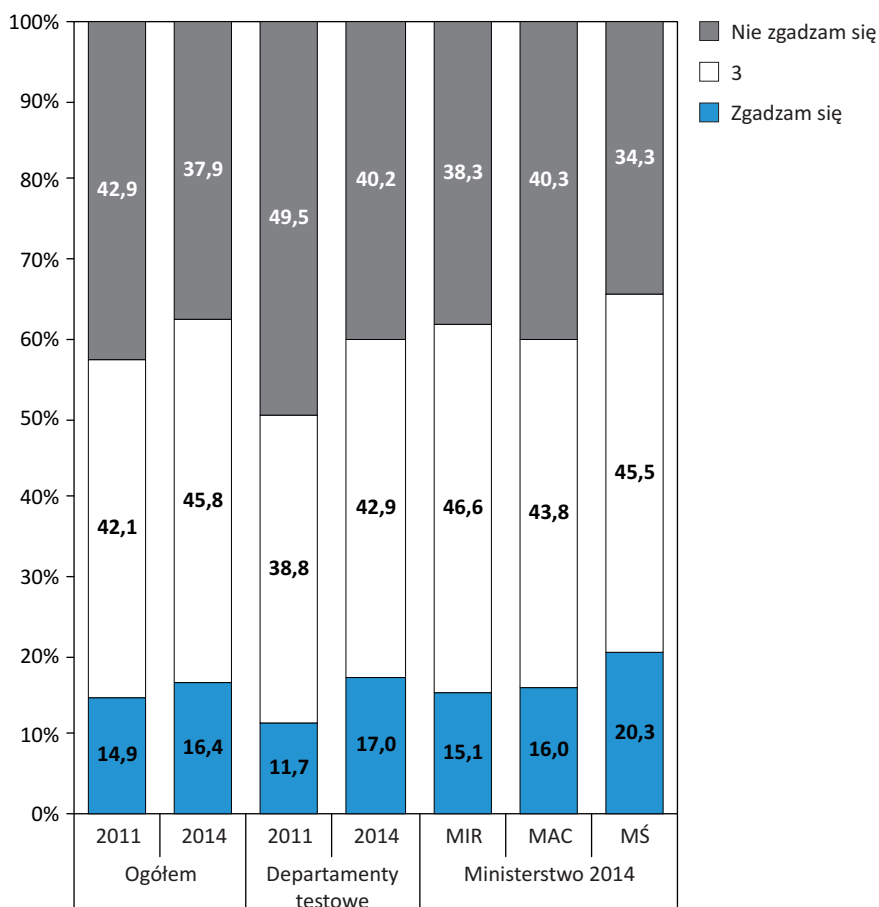


Wykres 43. W moim wydziale pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę techniczną (np. o obsłudze komputera, specjalistycznym oprogramowaniu)

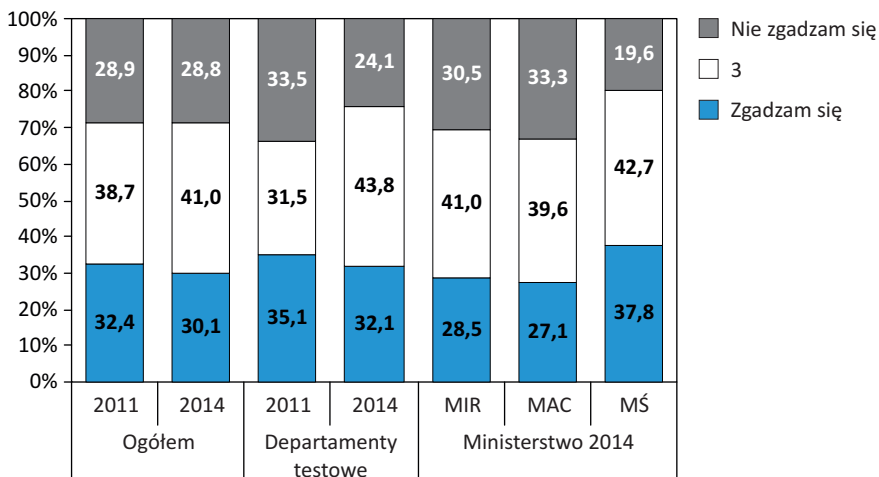
Poziom wiedzy operacyjnej tradycyjnie oceniany jest przez urzędników wysoko. W szczególności umiejętności techniczne utrzymują się na wysokim poziomie (choć w departamentach testowych można zaobserwować w tym aspekcie niewielki spadek). Wiedza o współpracy w zespole ciągle utrzymuje się na zbyt niskim poziomie. W nowoczesnej organizacji bardzo niewiele osób może pozwolić sobie na pracę w odosobnieniu.

3.2.4. Adaptacja

Adaptacja operacyjna



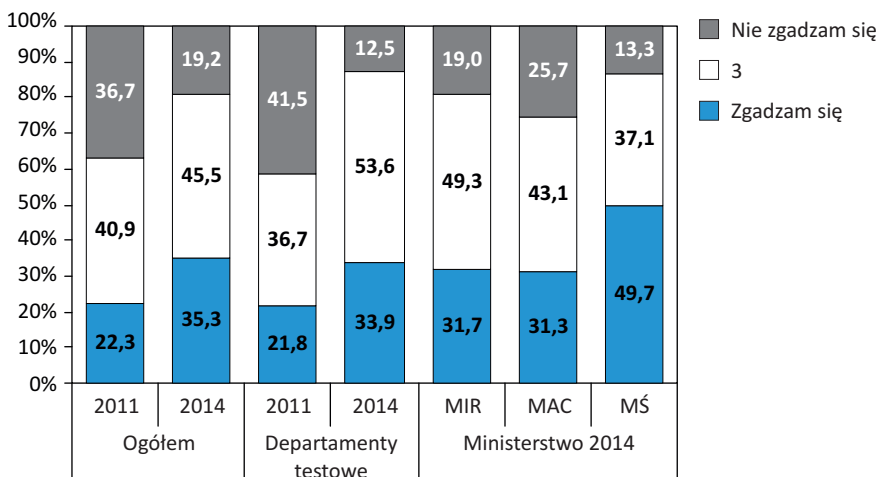
Wykres 44. W moim wydziale w wyniku analiz, badań, audytów, kontroli zwykle zmieniają się cele stawiane poszczególnym pracownikom



Wykres 45. W moim wydziale po każdej kontroli powstaje aktualny zestaw wytycznych uwzględniający wnioski z kontroli

Dwa powyższe wykresy wyraźnie wskazują, że poziom adaptacji operacyjnej jest zbyt niski. Do pewnego stopnia potwierdza to stereotypowe wyobrażenie na temat organizacji publicznych jako mało responsywnych i niespecjalnie elastycznych.

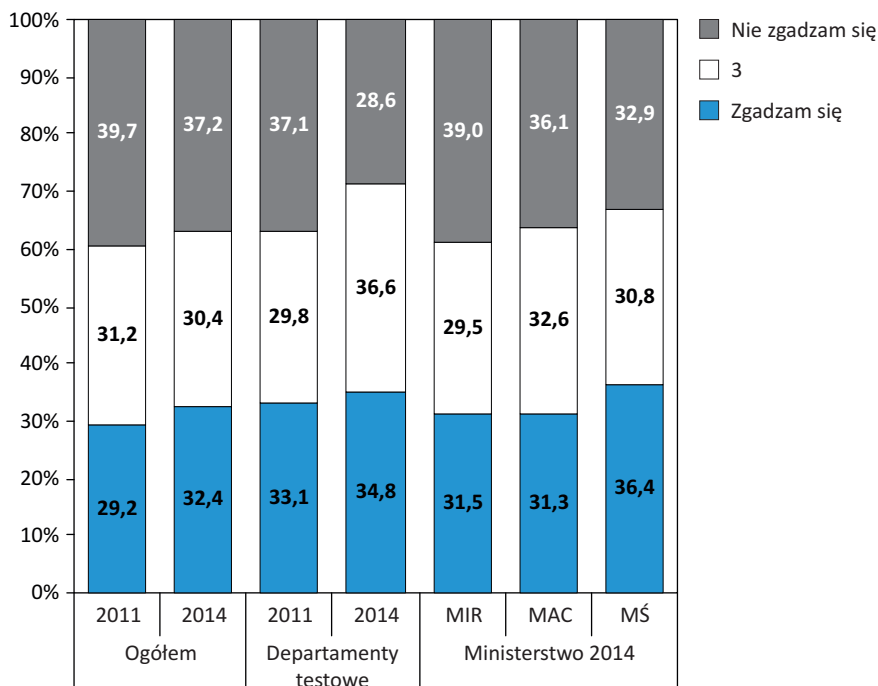
Adaptacja strategiczna



Wykres 46. W moim wydziale zdarza się, że otrzymywane przez nas wyniki badań zmieniają kierunki działań naszego departamentu

Poziom adaptacji strategicznej, choć również niski, wykazuje tendencję wzrostową. Departamenty więcej czasu swoich pracowników poświęcają na namysł o kierunkach działań, co interpretujemy pozytywnie. W końcu, jak powiedział m.in. Jeff Bezos, szef Amazona: „Brak ewolucji – to uważam za niebezpieczne”.

Adaptacja polityczna



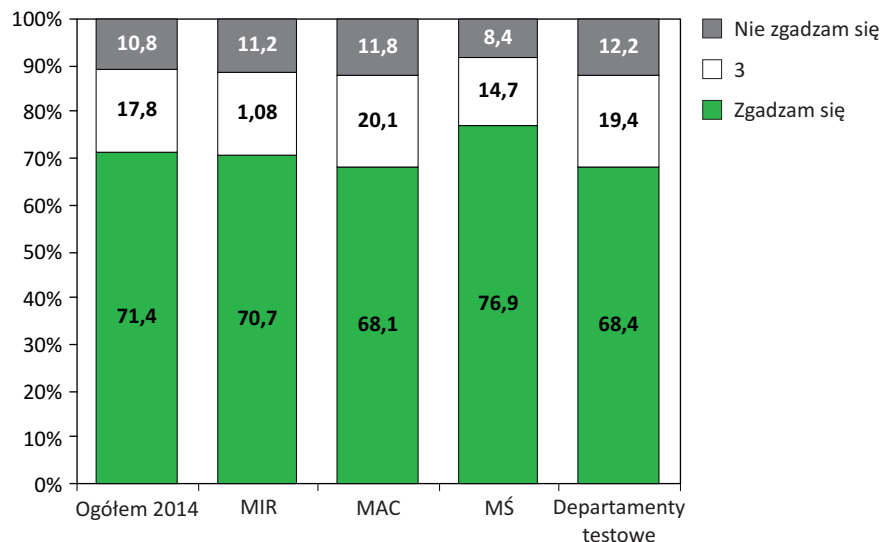
Wykres 47. W moim wydziale kierunki naszych działań zwykle ulegają zmianie pod wpływem zmian politycznych lub personalnych na poziomie ministerstwa

Adaptacja polityczna utrzymuje się na stałym, stosunkowo niskim poziomie (choć należy pamiętać o wysokim stopniu spolaryzowania odpowiedzi). Wydaje się, że ostatecznie można ten fakt interpretować pozytywnie, odnosząc się do wspomnianego wcześniej przekonania o wysokiej stałości otoczenia politycznego, a przede wszystkim wytyczonych kierunków działań strategicznych ministerstw. Szczególnie w kontekście rewolucyjnych zmian, jakie dotknęły część ministerstw współpracujących z projektem, taka stoicka ocena napawa optymizmem.

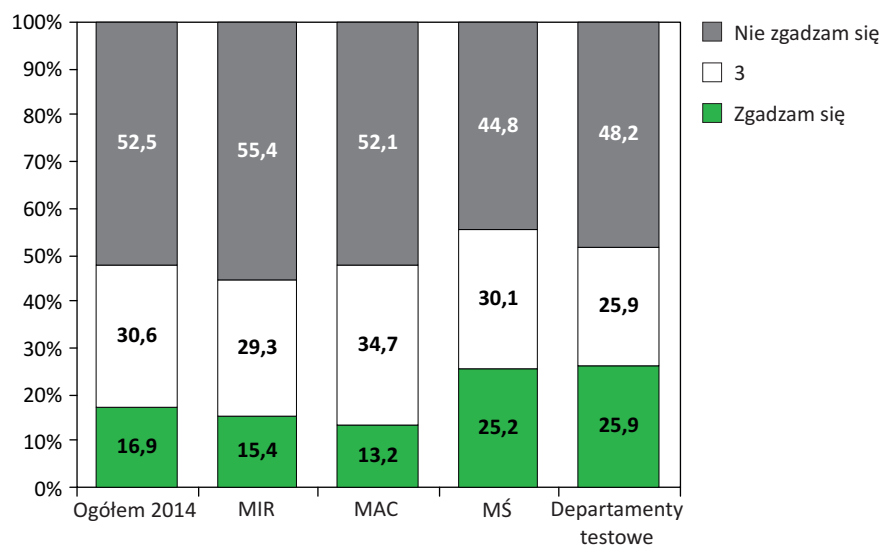
3.3. Determinanty

3.3.1. Kadry

Myślenie o efektach



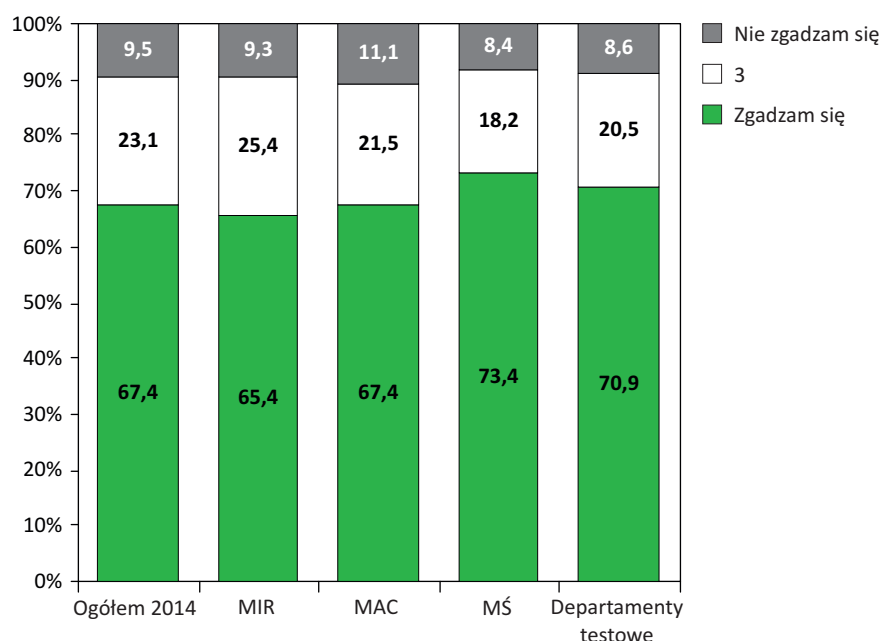
Wykres 48. Wiem, jakie efekty przynoszą działania mojego departamentu



Wykres 49. Najważniejsze zadania, nad którymi pracujemy, rozpisujemy w formie ciągu: nakłady – działania – oczekiwane efekty

Urzędnicy oceniają wysoko stan swojej wiedzy na temat efektów działań departamentu. Było to łatwe do przewidzenia, zważywszy wysoki deklarowany poziom wiedzy strategicznej (w szczególności wskazuje na to rozkład odpowiedzi na pytanie o wiedzę na temat efektów własnej pracy). Jednak systematyczne traktowanie tego tematu w formie próby ustrukturyzowania ciągu logicznego nakłady – działania – efekty jest stosunkowo rzadko spotykane. Wyższy, choć wciąż niezadowalający, poziom pozytywnych odpowiedzi na odnoszące się do tego pytanie wykazują departamenty testowe oraz Ministerstwo Środowiska.

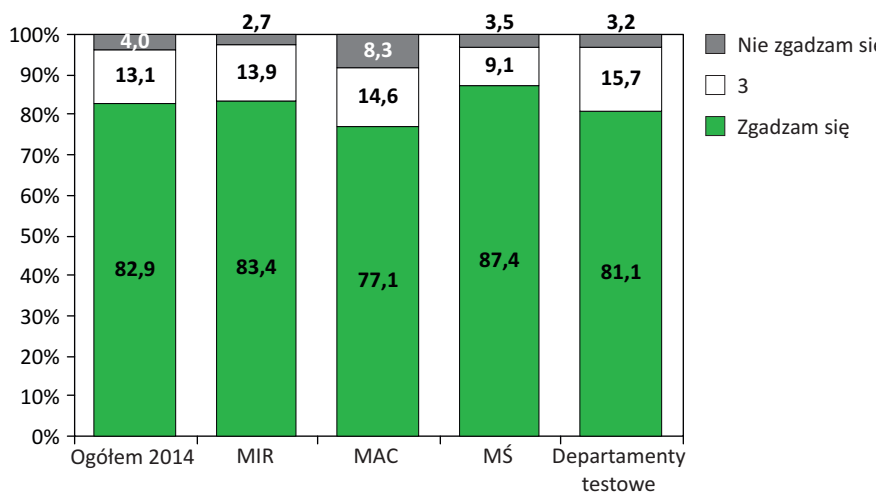
Kadry – myślenie systemowe



Wykres 50. Wiem, jak otoczenie departamentu wpływa na skuteczność naszej pracy

Urzędnicy wydają się mieć wystarczającą wiedzę na temat wpływu otoczenia na działania zespołów, w których pracują. Ta konstatacja dobrze koresponduje z rozkładem odpowiedzi na pytanie z kategorii „wiedzy o otoczeniu” na temat tego, czy pracownicy dobrze orientują się w trendach i kierunkach zmian otoczenia organizacji.

Kadry – myślenie krytyczne

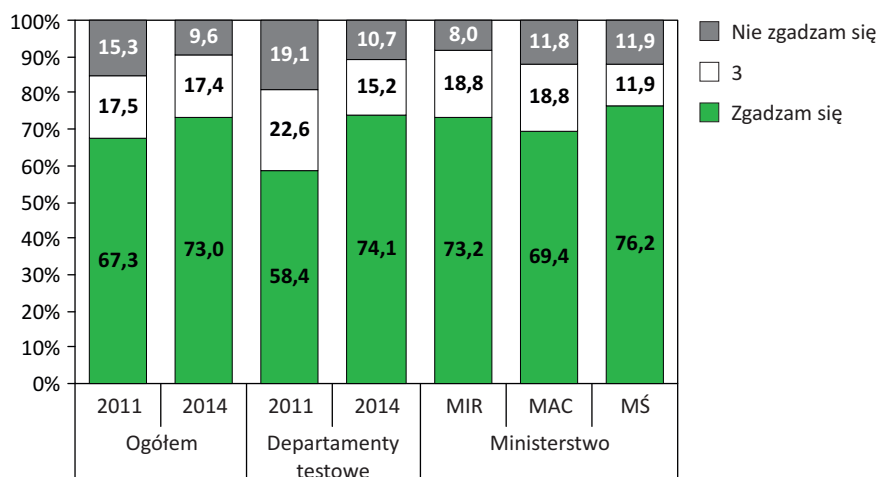


Wykres 51. Decyzje podejmuję w oparciu o dowody, po porównaniu różnych argumentów i przesłanek

Urzędnicy deklarują, że dowody i różnego rodzaju argumenty pełnią dużą rolę przy podejmowaniu przez nich decyzji.

3.3.2. Zespoły

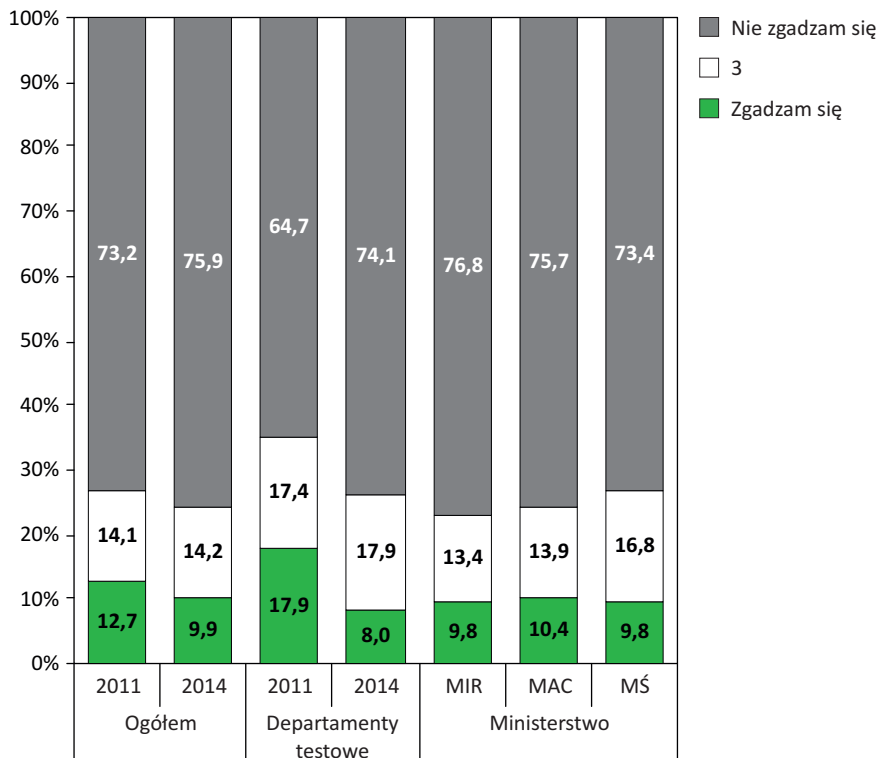
Spójność grupowa



Wykres 52. W wydziale, w którym pracuję, panuje duch współpracy

Spójność zespołów utrzymuje się na wysokim poziomie, a nawet zanotowała poprawę w drugiej edycji diagnozy. Biorąc pod uwagę fakt, że jest to jedna z najważniejszych determinant jakości mechanizmu uczenia się (impulsy, refleksja, wiedza, adaptacja) należy ten fakt ocenić bardzo pozytywnie.

3.3.3. Psychologiczne bezpieczeństwo

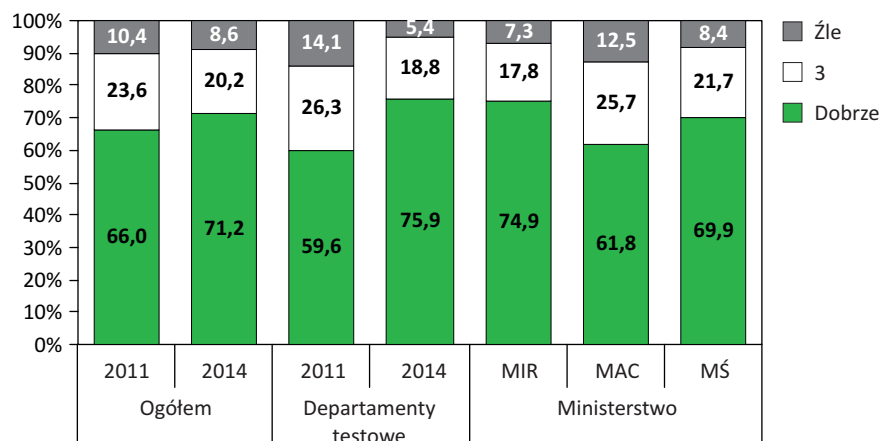


Wykres 53. W moim wydziale trudno jest prosić innych współpracowników o pomoc

Analogicznie ocena psychologicznego bezpieczeństwa, już w 2011 r. wysoka, jeszcze wzrosła w edycji 2014 (pamiętamy, że część pytań w tej kategorii, np. pytanie przedstawione wyżej, było sformułowanych w formie negatywnej).

3.3.4. Liderzy

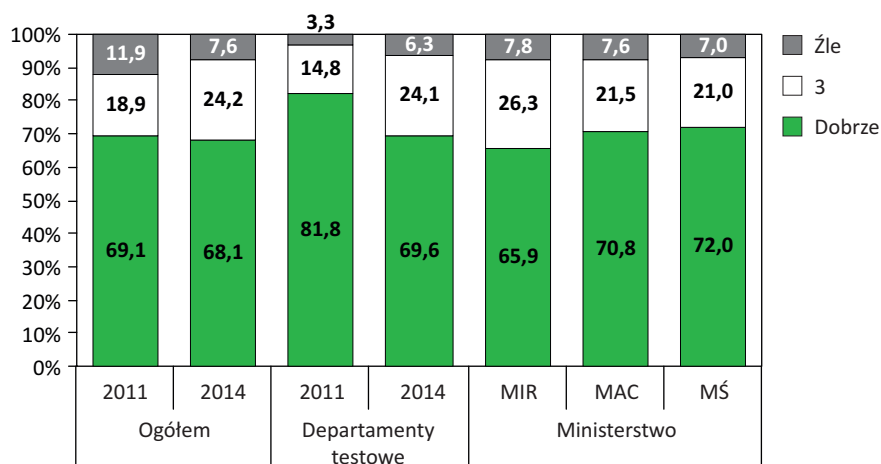
Naczelnicy



Wykres 54. Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan/i naczelnika swojego wydziału jako przełożonego

Bezpośredni przełożeni w 2014 r. oceniani są wyżej niż w 2011 r., co może świadczyć także o ogólnie zwiększonej spójności i kooperatywności zespołów. Warto pamiętać, że jest to też jeden z najważniejszych czynników jakości mechanizmu uczenia się.

Kierownictwo

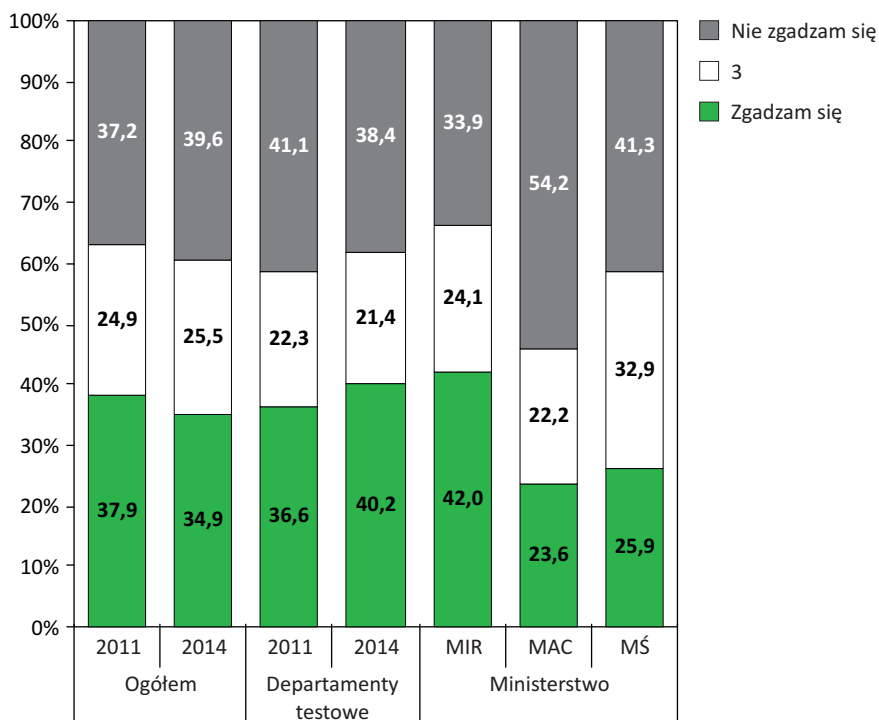


Wykres 55. Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan/i kierownictwo departamentu

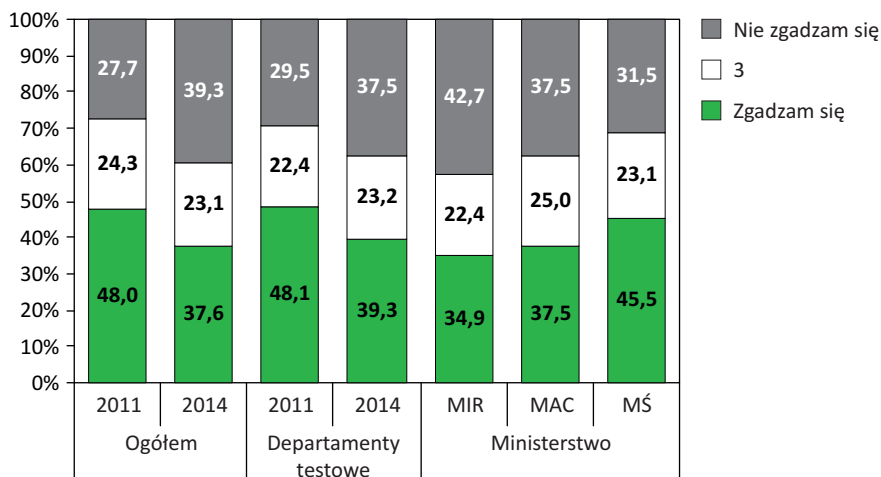
Ocena kierownictwa departamentu nieco obniżyła się w porównaniu z rokiem 2011 (szczególnie w departamentach testowych), ale wciąż utrzymuje się na wysokim poziomie. Obniżona ocena kierownictwa jest do pewnego stopnia zaskakująca, zważywszy podwyższony poziom refleksji odgórnej w organizacji, a wiemy, że wysoka ocena kierownictwa wykazuje silny związek z demokratycznym stylem kierowania, który z kolei pozytywnie wpływa na poziom refleksji odgórnej.

3.3.5. Zasoby

Dostępność opracowań i informacji

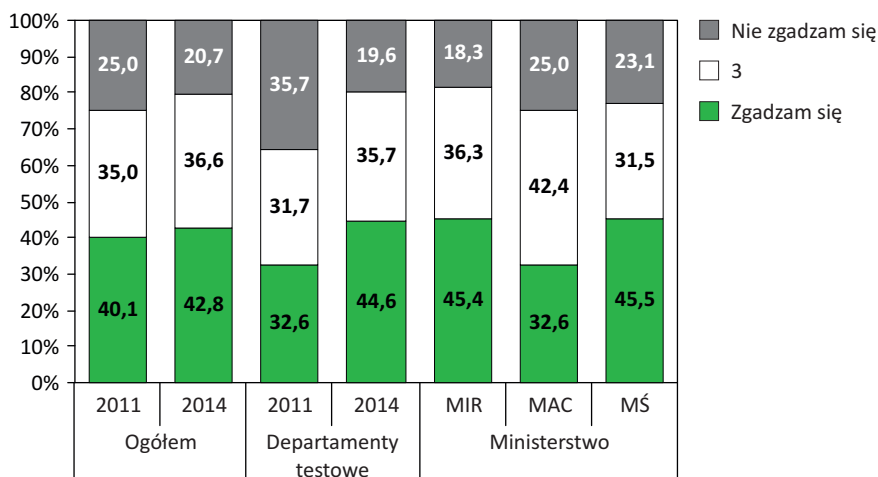


Wykres 56. Bazy danych i materiały, z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy, znajdują się w intranecie dostępnym dla wszystkich pracowników



Wykres 57. Bazy danych i materiały, z których najczęściej korzystam w mojej codziennej pracy, musiałem zgromadzić sam i trzymam je na swoim dysku (lub wydrukowane na biurku)

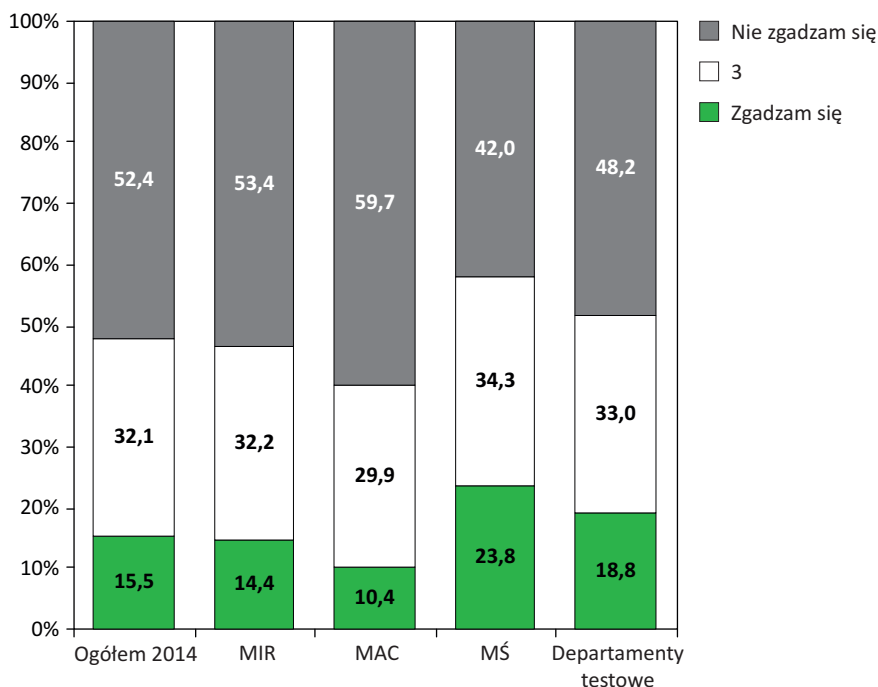
Wspólny dostęp do baz danych i materiałów upowszechnił się wśród pracowników. Są one dostępne albo w intranecie, albo na wspólnym urzędowym dysku. Niepokojące jest jednak, że prawie 40% ankietowanych wciąż twierdzi, że potrzebne materiały musieli zgromadzić sami i nie dzielą się nimi, wykorzystując narzędzia udostępniane przez organizację.



Wykres 58. Wysoko oceniam dostępność potrzebnych w pracy opracowań i informacji

Wysoka ocena dostępności informacji nie jest powszechna, choć występuje częściej. Nie ma jednak wątpliwości, że urzędnicy wciąż odczuwają braki w tym zakresie, co może utrudniać im podejmowanie decyzji w oparciu o dowody i budzi pytanie o to, jakimi przesłankami się kierują.

Środki finansowe i techniczne

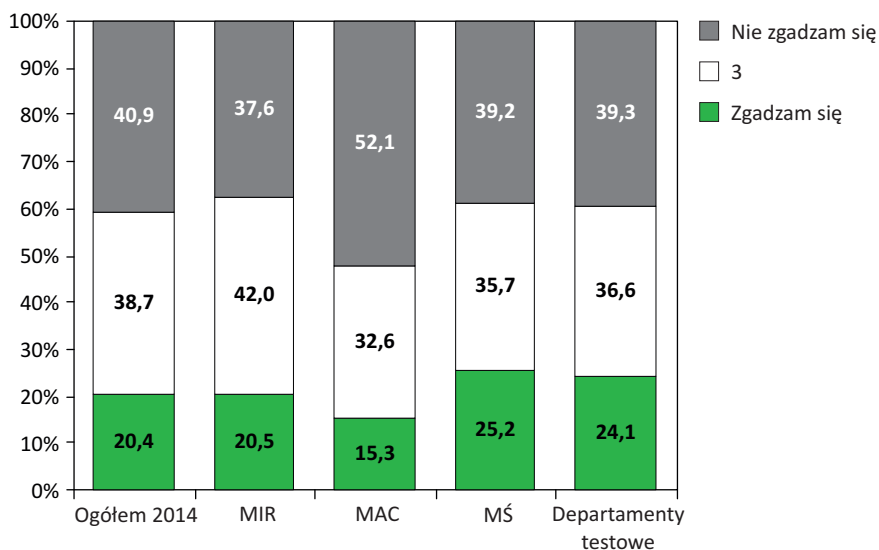


Wykres 59. W ramach pracy często korzystam ze szkoleń

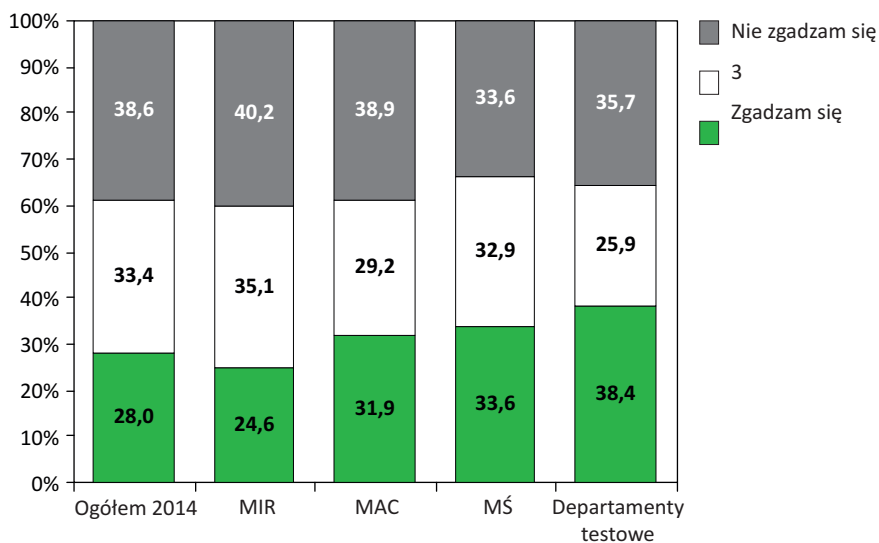
Bardziej szczegółowa analiza pytania o korzystanie ze szkoleń potwierdza różnice między ministerstwami, które można zaobserwować przy pytaniach z kategorii impulsy. Okazuje się, że w tym wypadku najlepiej (choć i tak nisko) swoje możliwości w tym zakresie oceniają urzędnicy Ministerstwa Środowiska, a najgorzej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

3.3.6. Procedury i zwyczaje

System referencyjny



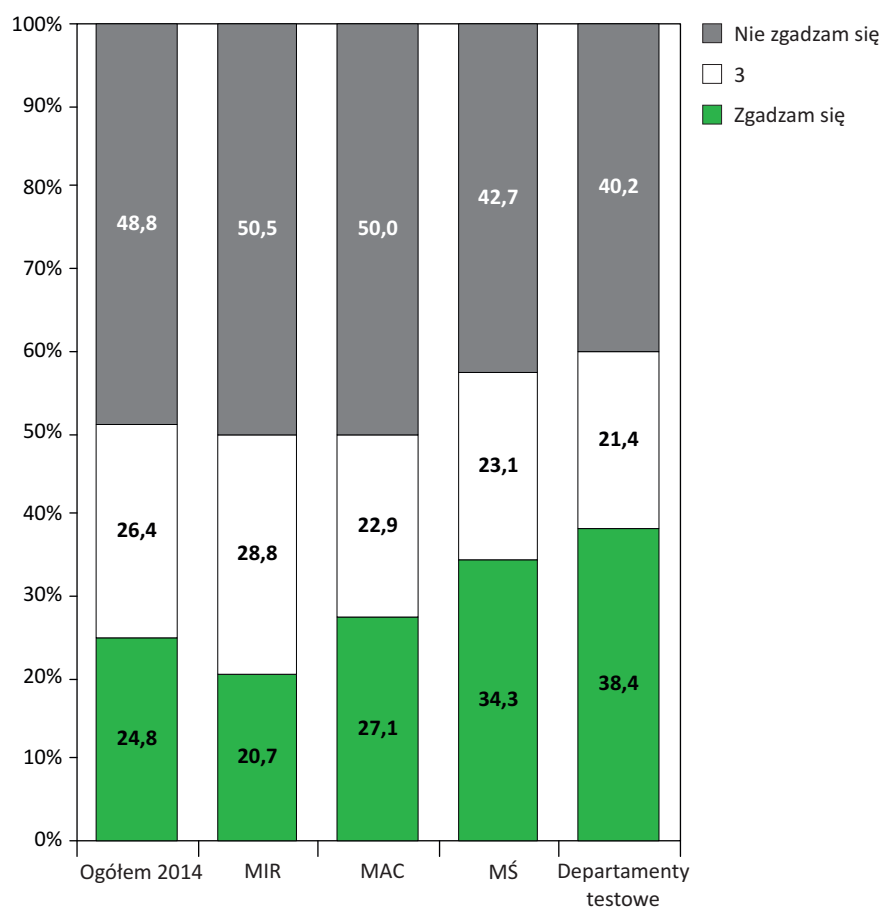
Wykres 60. System budżetu zadaniowego daje nam jasne informacje na temat celów naszego departamentu i postępów w ich realizacji



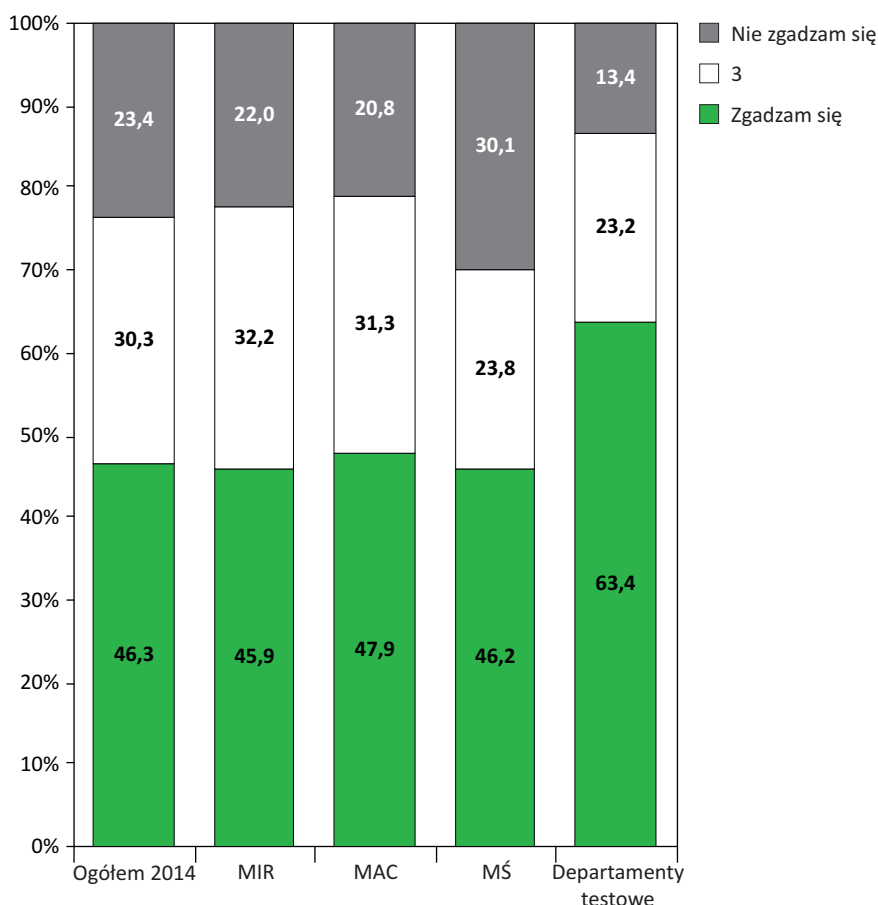
Wykres 61. W moim departamencie mamy własne wskaźniki, dzięki którym wiemy, jakie są efekty naszej pracy

System budżetu zadaniowego jako sposób na ocenę działań departamentu najniżej oceniają urzędnicy Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Należy zauważyć, że przede wszystkim w tym ministerstwie także dyrektorzy w wywiadach pogłębionych wskazywali na niską użyteczność tego narzędzia. Nieco lepiej oceniane jest to narzędzie w departamentach testowych oraz w Ministerstwie Środowiska. We wszystkich ministerstwach nieco więcej respondentów wskazywało na istnienie wewnętrznych systemów referencyjnych, które pozwalają pracownikom i kierownictwu na bieżąco oceniać jakość podejmowanych działań.

Kodyfikacja praktyk



Wykres 62. W moim wydziale sposób działania, który się sprawdził, opisujemy wewnętrzną procedurą, instrukcją lub notatką

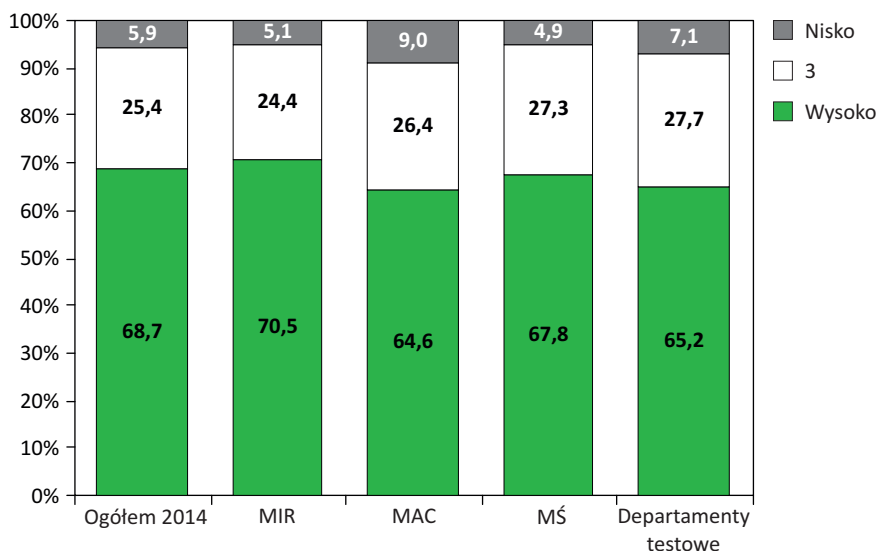


Wykres 63. W moim departamencie mamy wewnętrzne procedury, które ułatwiają wykonywanie zadań w sposób poprawny, sprawny i skuteczny

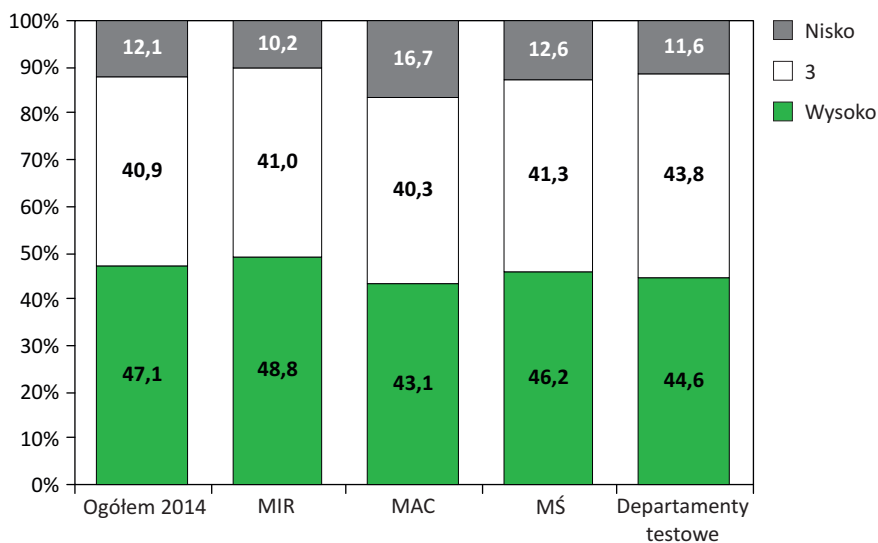
W wypadku pytań o czynnik „kodyfikacja praktyk” można zauważyć wyraźnie lepszą sytuację w w departamentach testowych. W 2011 r. nie pytano o to zagadnienie, więc nie możemy ocenić relatywnej dynamiki, ale ośmielamy się twierdzić, że relatywnie lepsza sytuacja departamentów, w których wdrażane były praktyki MUS, wynika po części z wpływu projektu (wiele praktyk dotyczyło instytucjonalizacji procesów uczenia się, a w szczególności uwzględniało komponent formalnego podsumowywania działań).

3.3.7. Relacje z otoczeniem

Relacje z bliższym otoczeniem



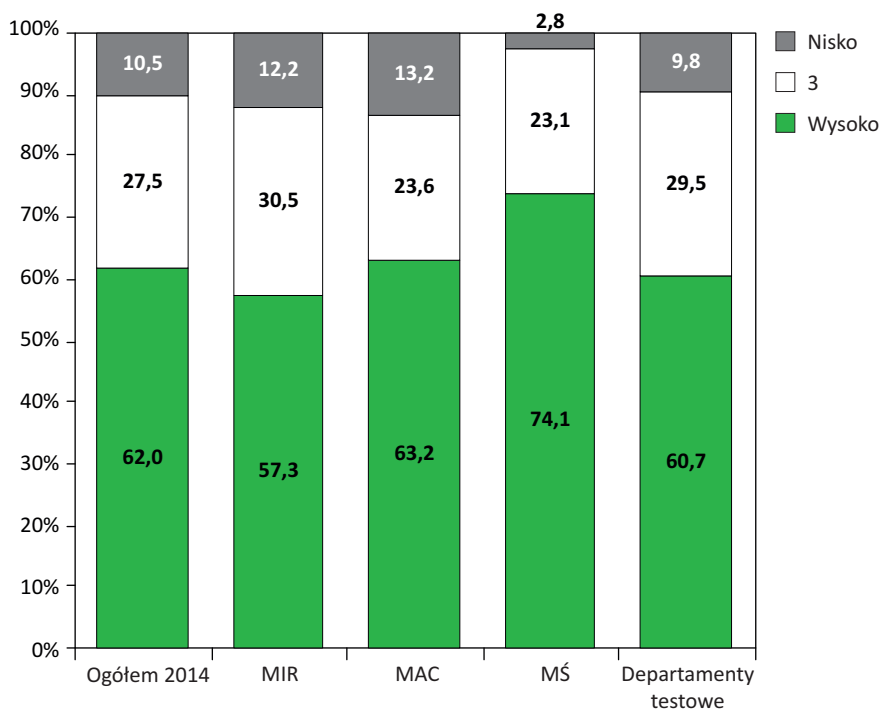
Wykres 64. Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan kontakty między Pana wydziałem a innymi wydziałami działającymi w ramach tego samego departamentu



Wykres 65. Proszę powiedzieć, jak ogólnie ocenia Pan kontakty między Pana departamentem a innymi departamentami ministerstwa

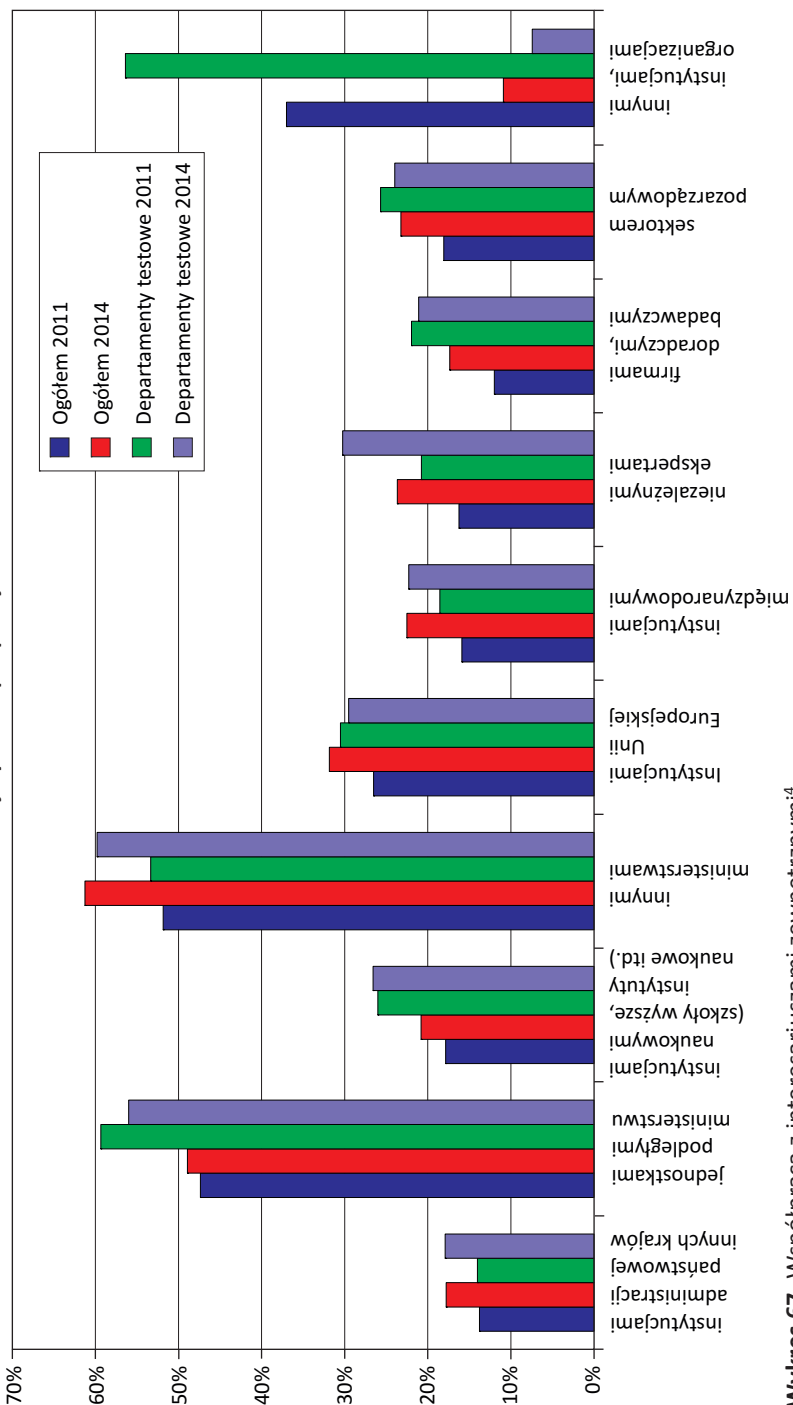
Szczegółowa analiza odpowiedzi na pytania o czynnik „relacji z bliższym otoczeniem” nie wskazuje na występowanie zróżnicowania między ministerstwami. Opisana wcześniej tendencja do wyższej oceny jednostek znajdujących się „bliżej” w ramach rządowej struktury organizacyjnej jednoznacznie utrzymuje się także na tym poziomie agregacji.

Relacje z dalszym otoczeniem



Wykres 66. Proszę powiedzieć, jak z perspektywy wykonywanej pracy ocenia Pan istotność kontaktów z instytucjami spoza ministerstwa

Mój wydział współpracuje z:



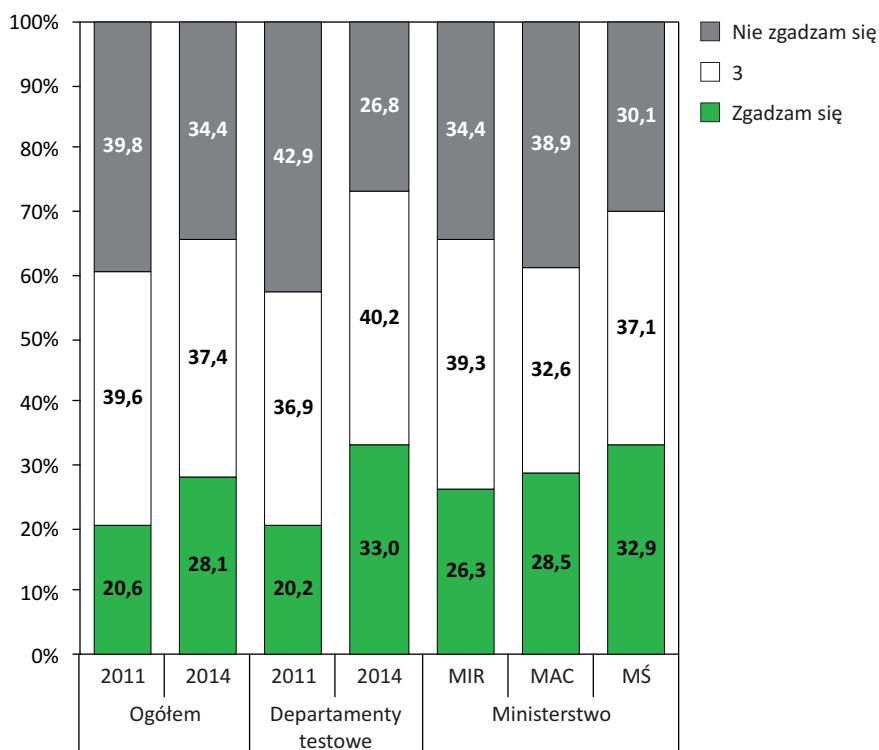
Wykres 67. Współpraca z interesariuszami zewnętrznymi⁴

⁴ Na wykresie pokazane zostały jedynie odsetki odpowiedzi „zgadzam się” i „zgadzam się” i „zgadzam się”.

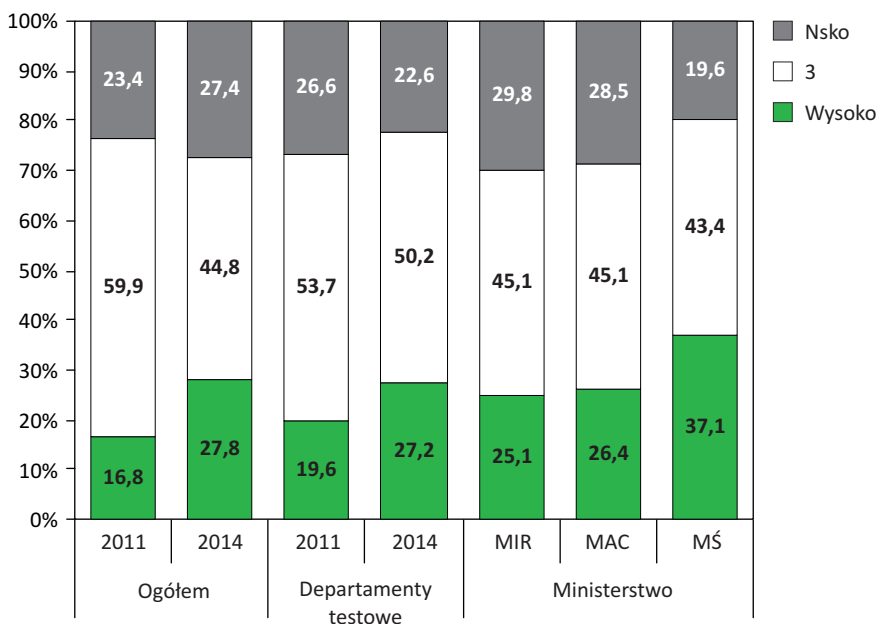
Urzędnicy ogólnie wysoko oceniają istotność kontaktów z interesariuszami zewnętrznymi. Jeśli chodzi o konkretne instytucje, to najwyższą częstotliwość (odpowiedzi afirmatywne) wykazują obecnie kontakty z innymi ministerstwami (wzrost między 2011 a 2014) oraz jednostkami podległymi ministerstwu, a także, w mniejszym stopniu, z instytucjami Unii Europejskiej. W wyraźnym stopniu spadł odsetek pozytywnych odpowiedzi na pytanie o kontakty z innymi instytucjami i organizacjami. Konsekwentnie niski poziom kontaktów z instytucjami administracji innych krajów jest niepokojący, gdyż utrudnia transfer dobrych rozwiązań organizacyjnych oraz dotyczących zarządzania wiedzą.

Ogólnie można zauważyć, że kontakty w ramach administracji są silne i wysoko oceniane – co w kontekście wcześniejszych interpretacji pozwala stworzyć obraz administracji centralnej jako sprawnie działającego mechanizmu, jednak w wysokim stopniu wyizolowanego z otoczenia.

Jakość ekspertyz



Wykres 68. Zwykle nie mamy problemu z uzyskaniem potrzebnej nam wiedzy od ekspertów zewnętrznych



Wykres 69. Proszę powiedzieć, jak z perspektywy wykonywanej pracy ocenia Pan/i poziom wykorzystywanych ekspertyz i analiz zewnętrznych

Niski odsetek pozytywnych odpowiedzi na pytanie o łatwość uzyskania wiedzy jest kolejną przesłanką wskazującą na niewystarczające oparcie decyzji na twardych dowodach. Może to być jednoznacznie związane z niską oceną poziomu ekspertyz i analiz, które docierają do ministerstwa. Optymistyczny jest fakt wzrostu oceny poziomu oraz dostępności wiedzy zewnętrznej między rokiem 2011 a 2014. Jednocześnie urzędnicy Ministerstwa Środowiska przeciętnie oceniają poziom otrzymywanych ekspertyz i analiz wyraźnie wyżej niż pracownicy pozostałych ministerstw.

4. Podsumowanie

Ponad dwie dekady temu jeden z klasyków myślenia o uczących się organizacjach ubolewał, że stan wiedzy o tym ważnym obszarze zarządzania organizacjami bliższy jest wysublimowanej filozofii i wzniosłym modelom, niż codziennej praktyce funkcjonowania organizacji (Garvin 1993: 79).

Model MUS – model mechanizmu uczenia się organizacji rządowych – stanowi krok w kierunku przezwyciężenia tej inercji w odniesieniu do zarządzania publicznego. Najważniejsze teorie i modele przełożyliśmy na język prostych pytań, które pozwalają zbadać stan kluczowych procesów i determinant uczenia się, a w przypadku powtórzenia diagnozy, pozwalają też opisać dynamikę zmian zachodzących w tym obszarze. Jakiej wiedzy dostarczyło nam dwukrotne badanie przeprowadzone w wybranych ministerstwach z wykorzystaniem tego modelu?

Po pierwsze pozwoliło nam zweryfikować jakość samego narzędzia analitycznego. Przeprowadzona analiza wskazuje, że model MUS jest adekwatnym i wiarygodnym narzędziem badającym te wymiary funkcjonowania ministerstw, które związane są z uczeniem się. Powtórzone badanie potwierdza występowanie czynników wyłonionych w pierwszej edycji oraz ich wzajemne relacje. Daje także bezprecedensową w warunkach polskiej administracji możliwość porównywania na kilku płaszczyznach. Po pierwsze można porównywać zestawiając diachronicznie wyniki dla tych samych urzędów lub departamentów, obserwując przy tym zmiany zachodzące w czasie. Po drugie można porównywać synchronicznie: obserwować, jak poszczególne departamenty lub całe urzędy różnią się między sobą w danym momencie. Co ważne, można porównywać całość modelu lub skupiać się tylko na jego poszczególnych elementach. O korzyściach z takiego porównywania dla zarządzania organizacjami napisaliśmy w podręczniku dotyczącym przeprowadzania diagnozy (Olejniczak i in. 2014).

Warto podkreślić, że powtórzenie badania umożliwiło zespołowi badawczemu dokonanie modyfikacji i uproszczenia wykorzystywanego narzędzia ankietowego. Potwierdzono tym samym pośrednio przydatność procesu uczenia się o uczeniu się (zwanego także metauczeniem się lub, z angielskiego, *deutero learning*). W konsekwencji dwóch edycji badań ministerstwa otrzy-

mują narzędzie dopasowane do ich potrzeb oraz wyzwań, z jakimi mierzą się w realizacji codziennych zadań.

Po drugie, obie edycje badania pozwalają wysnuć istotne wnioski na temat samego mechanizmu uczenia się w badanych instytucjach. Które z wniosków zasługują na szczególną uwagę? Przede wszystkim warto podkreślić silne strony, do których należą jakość zespołów oraz demokratyczność liderów. Jest to ważne i pozytywne, bo zgodnie z literaturą tematu czynniki te są najważniejszymi determinantami wyjaśniającymi sprawność działania mechanizmu uczenia się. Wysokie wartości wskaźnika odnotowaliśmy również wśród determinantów mechanizmu uczenia się związanych z kompetencjami kadr (przede wszystkim zdolność myślenia systemowego oraz myślenia krytycznego). W tym kontekście niepokojące są niskie wartości wskaźnika obrazującego stan impulsów, przede wszystkim niski poziom uczestnictwa w szkoleniach i konferencjach. Jest to niewątpliwie związane z redukcją wydatków, co niekorzystnie odbija się na tym wymiarze podnoszenia jakości działań polskiej administracji. W przyszłości zaś może to negatywnie odbić się na wartościach tych wskaźników, które w tegorocznej diagnozie są najwyższe. Wyzwaniem najbliższych lat będzie więc powstrzymanie tego negatywnego trendu – w dynamicznym otoczeniu bieżący dostęp do najnowszych idei, doskonalenie kompetencji, kształtowanie otwartości na innowacje (nie tylko technologiczne, lecz także organizacyjne i społeczne) będą warunkami sukcesu naszych ministerstw. W trudnych dla budżetu latach warto więc rozważniej gospodarować budżetem na szkolenia, sięgając po lepiej dobrane instrumenty, a dodatkowo starać się „czynić więcej, mając mniej”⁴.

Do innych słabych stron wyłaniających się z badania należą procesy związane z adaptacją operacyjną (wprowadzanie zmian w wyniku pozyskiwania informacji z badań, analiz, kontroli, audytów), myślenie o efektach oraz przekładanie doświadczeń na odpowiednie procedury i zwyczaje przyczyniające się do lepszego wykonywania zadań. Można więc powiedzieć, że w badanych organizacjach nie ma problemu z zasobami wiedzy, stosunkowo dobrze wygląda refleksja oddolna (nieco słabiej odgórna), ale te pozytywne elementy bezpośrednio nie przenoszą się na zmiany działania.

Jednym z niepokojących wniosków z badania jest poziom współpracy z otoczeniem. Wyniki diagnozy MUS stanowią kolejny dowód na to, że w polskiej administracji wciąż dominuje model funkcjonalnych silosów, które realizują swoje zadania w warunkach stosunkowo dużego odizolowania od pozostałych uczestników systemu. Szczególnie niepokojący jest fakt, iż ta silosowość obserwowana jest nie tylko na poziomie międzyinstytucjonalnym,

⁴ O tym, jak to uczynić, nie tylko w odniesieniu do szkoleń, piszemy w kilku rozdziałach podręcznika na temat działań usprawniających mechanizm uczenia się w administracji rządowej (Ledzion i in. 2014).

lecz także wewnątrzinstytucjonalnym: na poziomie współpracy departamentów wewnątrz badanych urzędów. Jest to negatywne zjawisko z punktu widzenia dzielenia się wiedzą i upowszechniania dobrych praktyk, ale również z punktu widzenia strategicznych działań instytucji, które to działania w coraz większym stopniu powinny się opierać właśnie na pogłębianiu współpracy i wykorzystywaniu efektów synergii, a nie na wyalienowanym realizowaniu celów poszczególnych instytucji i komórek.

Nie ulega wątpliwości, że najsprawniej działającymi elementami organizacji są wydziały – na pewno należy starać się w większym stopniu wykorzystywać ich potencjał. Jednak są to małe jednostki, o celach działania mocno uwarunkowanych szerszym kontekstem organizacji. Bez wzmocnienia potencjału uczenia się na wyższym poziomie – przede wszystkim na poziomie departamentu, sprawność mechanizmu uczenia się bez wątpienia będzie ograniczona.

Jakie jeszcze wnioski płyną z naszego badania dla prowadzenia polityk publicznych opartych na dowodach? Trzeba w zdecydowanie większym stopniu otworzyć organizacje publiczne na świat zewnętrzny, czyli na kontakty z interesariuszami danych działań publicznych (np. przedsiębiorcami, obywatelami, środowiskami naukowymi etc.). Po 25 latach modernizacji polskiej administracji widać już duże zmiany w tym obszarze, czego przejawem stają się coraz szersze procesy konsultacyjne i deliberacyjne, a także wprowadzanie partycypacyjnego modelu realizacji niektórych polityk publicznych. Warto, by te działania nie ograniczały się jedynie do mechanicznej realizacji procedur (czasami związanych ze zobowiązaniami wobec międzynarodowych partnerów), ale do rzeczywistego otwarcia się na idee z zewnątrz administracji. Obecnie w konfrontacji z problemami kompleksowej i dynamicznej rzeczywistości społecznej czas zmodyfikować nieco podejście do rządu jako hobbesowskiego Lewiatana, twardą ręką rządzącego swoimi poddanymi. Trzeba przyznać, że wiedza ma charakter rozproszony (Hayek 1945) i na uznanie zasługuje każdy, kto podejmuje niełatwe, czasami kosztowne, działania służące do jej agregacji i budowania na tej podstawie swoich działań. Jest to proces skomplikowany, ale nie ma innej drogi do osiągnięcia sukcesu – lepszego wypełniania misji urzędów wobec społeczeństwa.

Dlatego też zachęcamy do wykorzystywania modelu i instrumentu badawczego przygotowanego na potrzeby administracji publicznej. Jest to stosunkowo proste narzędzie, które pozwala dokonywać regularnej samooceny uczenia się organizacji i w konsekwencji formułować i kontrolować wykonywanie celów organizacyjnych – może więc stanowić uzupełniający element systemu referencyjnego w obliczu postrzeganych słabości systemów opartych o budżet zadaniowy czy kontrolę zarządczą.

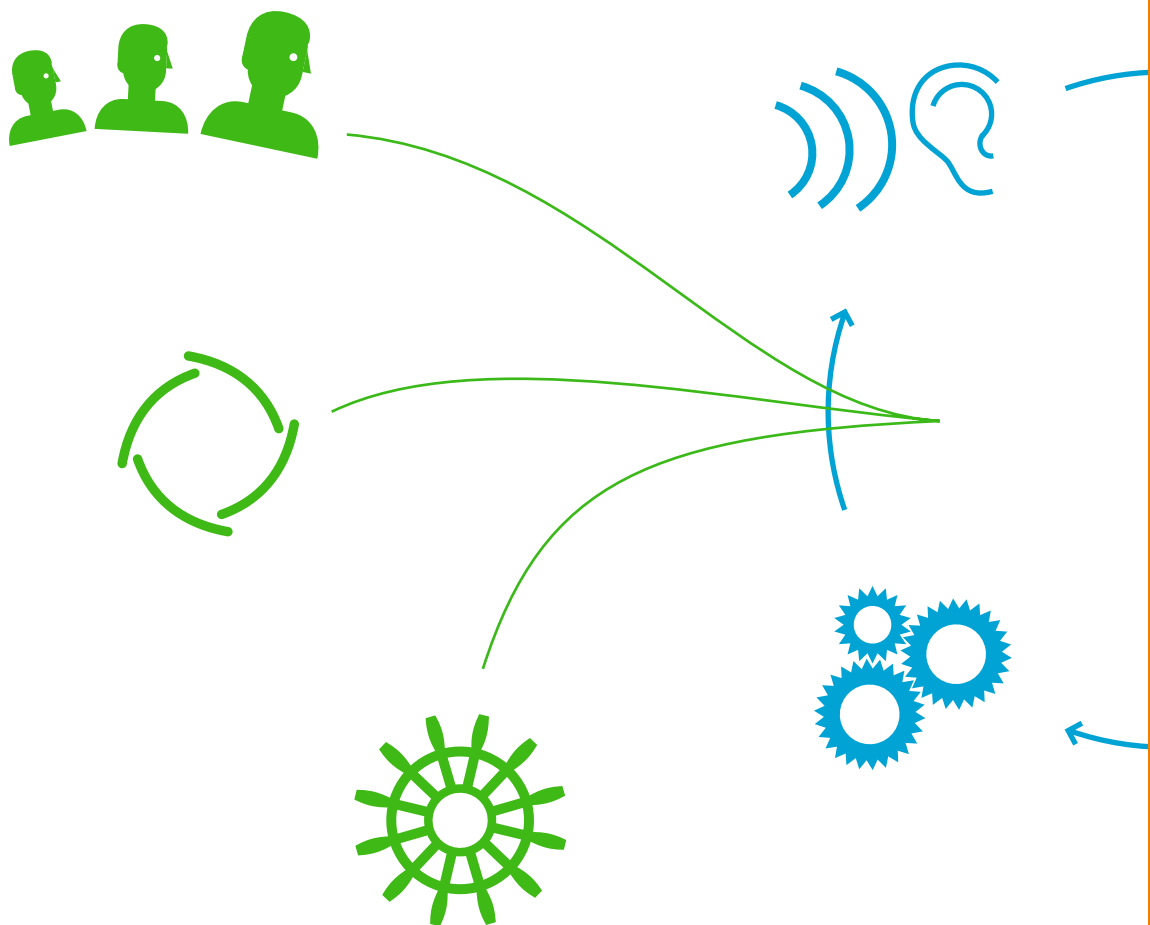
Ostatnim ważnym wnioskiem, który nasuwa się po analizie wyników obu edycji badań, jest spostrzeżenie, że eksperymentowanie z metodami wsparcia

zarządzania wiedzą może być skuteczną metodą testowania zróżnicowanych rozwiązań przed wdrożeniem ich w całej organizacji. Wyniki dla departamentów testowych wskazują, iż w większości poprawiły one swoje wyniki w wyższym stopniu niż badana populacja. Daje to dodatkowy asumpt do przyjęcia hipotezy o dobrym odbiorze praktyk przez organizacje i ich pozytywnym wpływie na ich funkcjonowanie.

Zachęcamy więc wszystkich zarządzających urzędami do eksperymentowania, do szukania nowych rozwiązań, do testowania nowych pomysłów. Sukcesy niech szybko stają się powszechnymi „dobrymi praktykami”, porażki zaś źródłem cennych lekcji i wskazówek na przyszłość. Aby ten proces ułatwić, warto sięgać po sprawdzone narzędzia diagnozy i wzmacniania mechanizmu uczenia się w organizacjach rządowych.

5. Bibliografia

- Deming W.E. (1950). *Elementary Principles of the Statistical Control of Quality*. Tokyo: Japanese Union of Scientists and Engineers.
- Garvin D. (1993). *Building a learning organization*. „Harvard Business Review”, July–August, s. 78–91.
- Gilson Ch., Dunleavy P., Tinkler J. (2009). *Organizational Learning in Government Sector Organizations: Literature Review. A report to the National Audit Office from LSE Public Policy Group*. London: LSE Public Policy Group.
- Hayek F.A (1945). *The use of knowledge in society*. „American Economic Review” 35 (4), s. 519–530.
- Ledzion B., Olejniczak K., Rok J.(red.) (2014). *Jak wzmocnić organizacyjne uczenie się w administracji rządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- McNabb D.E. (2006). *Knowledge Management in the Public Sector. A Blueprint for Innovation in Government*. Armonk, NY: Sharpe.
- Możdżeń M., Chrabąszcz R. (2011). *Co wpływa na zasoby i procesy wiedzy – wybrane aspekty organizacyjnego uczenia się organizacji publicznych*. „Zarządzanie Publiczne” 4(18), s. 75–96.
- Nogański B., Rybicki J.M., Gacek-Bielec J. (1996). *Modele analizy portfelowej: teoria i praktyka*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Ośrodka Postępu Organizacyjnego.
- Nonaka I., Takeuchi H. (2000). *Kreowanie wiedzy w organizacji*. Warszawa: Poltext.
- Olejniczak K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Olejniczak K., Śliwowski P. (2014). *Jak diagnozować mechanizm uczenia się w organizacjach rządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ortenblad A. (2002). *A typology of the idea of learning organization*. „Management Learning”, 33(2), s. 213–230
- Płoszaj A. (2013). *Doświadczenia administracji w Kanadzie*, w: S. Mazur, A. Płoszaj (red.), *Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Szacka B. (2003). *Wprowadzenie do socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Widła-Domaradzki Ł., Olejniczak K. (2012). *Organizacyjne uczenie się w polskich ministerstwach – weryfikacja teorii w krajowej praktyce*, w: K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.



Opracowanie, które oddajemy w ręce Czytelników, odpowiada na pytanie, jaki jest stan mechanizmu uczenia się w polskich ministerstwach. Przedstawia wyniki pierwszego w Polsce tak kompleksowego badania, którego dwie tury zostały przeprowadzone w wybranych polskich ministerstwach w latach 2011 i 2014. Kolejne rozdziały pokazują, jaki jest stan procesów i determinant mechanizmu uczenia się w badanych urzędach. Jest to jednocześnie zaproszenie do szerszej dyskusji o tym, jak uczy się polska administracja i jak można poprawiać jakość działań urzędów.

Seria publikacji MUS to unikalne i kompleksowe ujęcie procesów uczenia się w administracji w skali nie tylko polskiej, ale również ogólnoświatowej. W sposób jednoznaczny opowiada się za modernizacją funkcjonowania administracji publicznej zdolnej do efektywnej adaptacji do zmian, ciągłego dążenia do poprawy jakości oraz sprawności działań opartych na mocnych przesłankach.

dr Marcin Sakowicz

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

