

Karol Olejniczak, Łukasz Widła-Domaradzki

Mechanizmy uczenia się polskich ministerstw – wyniki badania empirycznego MUS (Ministerstw Uczących Się)

Artykuł prezentuje wyniki empirycznego, eksploracyjnego badania mechanizmów uczenia się w czterech polskich ministerstwach. Stosując podejście systemowe, analizowano zarówno stan zasobów, procesów, jak i efektów uczenia się instytucji. Wyniki pokazują, że polskie instytucje dysponują w miarę dobrymi, lecz silnie sfragmentaryzowanymi zasobami wiedzy oraz bardzo słabymi procesami uczenia się, ograniczonymi głównie do operacyjnego wykorzystania wiedzy. Nie udało się zidentyfikować funkcji porządkującej system ani też trwałych połączeń i struktur między jego elementami. Tym samym należy uznać, że w badanych instytucjach nie istnieje system uczenia się sensu stricto. Można raczej mówić o luźnych elementach, interakcjach i relacjach, które – przy założeniu osiągnięcia pewnej masy krytycznej i zaistnienia czynnika krystalizującego strukturę – doprowadzić mogłyby do powstania systemu uczenia się z prawdziwego zdarzenia.

Słowa kluczowe: system organizacyjnego uczenia się, wykorzystanie wiedzy.

1. Wprowadzenie

Sukces i rozwój we współczesnym świecie opierają się na kluczowym zasobie – wiedzy (Kukliński, Orłowski 2000). Jest to jedyny zasób, który w miarę wykorzystywania nie tylko się nie zużywa, ale wręcz przeciwnie – przyrasta (Jemieliński 2008, s. 25). Wiedza nie pojawia się jednak znikąd. Tym, co prowadzi do jej akumulacji, jest uczenie się, a więc cykl eksperymentowania, refleksyjnej obserwacji i wyciągania wniosków. Cykl ten zachodzi zarówno u pojedynczych ludzi, jak też na poziomie organizacji i instytucji.

Uczenie się organizacji stało się dynamicznym kierunkiem zarówno badań, jak i działań preskryptywnych rozwijanych w odniesieniu do przedsiębiorstw prywatnych od ponad 30 lat (szerzej zob. Roth 2008)¹. Postulaty uczenia się

organizacji pojawiają się również w administracji publicznej – jako jeden z kluczowych elementów (obok sieci i współpracy) kształtującego się nowego paradygmatu zarządzania publicznego, tzw. zarządzania partycypacyjnego (ang. *new public governance*; Hausner 2008, s. 25–33; Osborne 2010). Terminy takie, jak reaktywność (Yang 2007) czy sprawność rządu (Bartlett 2008), eksponują właśnie konieczność rozwijania w administracji publicznej krytycznej refleksji oraz adaptacji, a często i wyprzedzania dynamicznie zmieniających się warunków. Wagę uczenia się i zarządzania wiedzą w organizacjach jako podstawy skutecznego zarządzania współczesnym sektorem publicznym potwierdzają także praktyczne doświadczenia międzynarodowe (OECD 2001, 2003b, 2005).

W Polsce temat uczenia się organizacji publicznych i zarządzania wiedzą był podejmowany rzadko, prace miały zaś charakter głównie koncepcyjny i przeglądowy (Mazur 2008; Pawluczuk 2008)². Nieliczne wyniki badań wskazują niskie

Karol Olejniczak – Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Uniwersytet Warszawski

Łukasz Widła-Domaradzki – Tandem Analityczny s.c.

¹ Nurt badań eksploracyjnych zorientowanych na poznanie mechanizmów i czynników determinujących uczenie się organizacji jest określany mianem *Organizational learning*. Dla odróżnienia, nurt doradczy zorientowany na

budowanie tych mechanizmów i organizacyjną zmianę nazywany jest *Learning organization* (Easterby-Smith, Araujo, Burgoyne 1999; Senge 2006).

² Badania empiryczne uczenia się organizacji dotychczas przeprowadził ośrodek wrocławski, ale tylko w odniesie-

zdolności do wykorzystania wiedzy administracji centralnej – szczególnie na tle innych administracji państw OECD (OECD 2003a). Dotychczasowy materiał empiryczny był jednak wciąż zbyt wąski do stawiania jednoznacznych diagnoz na temat procesów uczenia się polskiej administracji rządowej.

Niniejszy artykuł przedstawia wyniki badania empirycznego, które było próbą wypełnienia powyższej luki poznawczej – podjęcia refleksji nad stanem procesów uczenia się polskiej administracji rządowej. Badanie nosiło tytuł *Ministerstwa Uczące Się*³.

Artykuł składa się z czterech części. W pierwszej zaprezentowano główne pytania badawcze i metodologię badania. W drugiej przedstawiono przyjęte definicje kluczowych terminów oraz model badawczy. W trzeciej omówiono wyniki badania, zaś w zakończeniu, oprócz podsumowania, zarysowano także wstępne hipotezy wyjaśniające.

2. Cel, przedmiot i metodologia badania

2.1. Cele i przedmiot badania

Głównym celem poznawczym badania była odpowiedź na pytanie: „Jak uczą się polskie ministerstwa?”. Jest to pytanie eksploracyjne – opisujące zdolności refleksyjne i adaptacyjne polskich instytucji centralnych. Celem operacyjnym był natomiast test narzędzia analizy procesów uczenia się w polskich instytucjach publicznych (model MUS).

niu do sektora prywatnego (Zgrzywa-Ziemak, Kamiński 2009).

³ Projekt został zrealizowany dzięki współfinansowaniu ze środków Unii Europejskiej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013, w ramach II edycji Konkursu Dotacji Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Fundusze Europejskie na poziomie Narodowej Strategii Spójności”. W skład zespołu badawczego weszli: dr Karol Olejniczak (kierownik zespołu), dr Anna Domaradzka, Andrzej Krzewski, Bartosz Ledzion, Łukasz Widła-Domaradzki oraz współpracownicy zagraniczni: profesor Hallie Preskill z Claremont School of Behavioral Science i profesor David Reingold z Indiana University.

Pełny raport z badania jest dostępny w wersji elektronicznej na stronie EUROREG – Uniwersytet Warszawski: <http://www.euroreg.uw.edu.pl/index.php/pl/publikacje/opracowania-robocze.html>.

Główne pytanie zostało doprecyzowane przez dwa pomocnicze pytania badawcze:

1. Jaki jest w polskich ministerstwach stan czynników ważnych dla uczenia się?
2. Czym można wyjaśnić zaobserwowany stan rzeczy?

Przedmiotem badania były systemy uczenia się w czterech ministerstwach (Ministerstwie Gospodarki, Ministerstwie Infrastruktury, Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwie Środowiska) i ich 95 departamentach. Artykuł prezentuje całościowe wyniki dla tych instytucji.

W badaniu zastosowano przekrojowy plan badawczy. Umożliwia on analizę stanu oraz zróżnicowań badanych czynników pomiędzy badanymi jednostkami (w tym wypadku organizacjami), a także identyfikowanie współwystępowania i relacji między czynnikami (Bryman 2004, s. 41).

W tym miejscu należy poczynić wyraźne zastrzeżenie – prezentowane badanie ma charakter eksploracyjny. Przyjęta metodologia oraz fakt, że badanie wykonano po raz pierwszy, umożliwiając jedynie opis rzeczywistości (odpowiedź na pierwsze pytanie pomocnicze). Natomiast odpowiedź na pytanie o przyczyny zaobserwowanego stanu rzeczy (drugie pytanie) ma charakter wyłącznie spekulatywny i otwiera pole do przyszłych analiz.

Proces badawczy oparto na podejściu hipotetyczno-dedukcyjnym (Jupp 2006, s. 138). Oznacza to, że założenia (w tym wypadku w formie modelu badawczego MUS) budowane są na wynikach wcześniejszych badań (tu badań międzynarodowych), po czym tak stworzona teoria (tu model MUS) jest testowana i weryfikowana (w polskiej rzeczywistości) w badaniu empirycznym.

2.2. Metodologia

Powyższemu ciągowi logicznemu odpowiadały trzy etapy badania: zbudowanie koncepcji, zebranie danych oraz ich analiza i interpretacja.

Na etapie pierwszym zbudowano definicje i model badawczy, posługując się kwerendą biblioteczną i analizą międzynarodowej literatury z zakresu procesów uczenia się organizacji

publicznych i prywatnych⁴. Wstępne rozwiązania koncepcyjne konsultowano merytorycznie z zagranicznymi członkami zespołu. Powstały w ten sposób model badawczy został omówiony w kolejnej części artykułu. Elementom modelu badawczego (kategoriom analitycznym) przypisano konkretne pytania ankietowe, pytania scenariuszy wywiadów oraz dane wtórne.

Na drugim etapie procedury badawczej zebrano dane na temat czterech polskich ministerstw, stosując trzy metody:

- badanie ankietowe,
- ustrukturalizowane wywiady,
- pozyskanie istniejących danych wtórnych.

Głównym źródłem danych była anonimowa ankieta przeprowadzona w dniach 3–24 listopada 2009 r. na populacji pracowników czterech ministerstw (3217 osób). W badaniu wykorzystano stworzoną specjalnie na te potrzeby ankietę internetową⁵. Obejmowała ona 120 pytań, w większości zamkniętych, opartych na klasycznej pięciostopniowej skali Likerta (Bernstein

⁴ Przegląd literatury oprócz książek, encyklopedii tematycznych i publikacji OECD (ponad 200 pozycji) objął również periodyki naukowe. Analizie poddano następujące trzy kategorie periodyków naukowych: 1) SPECJALISTYCZNE – *The Learning Organization, Management Learning, International Journal of Organizational Analysis, Journal of Management Information Systems, Organization Science, Journal of Applied Behavioral Science*; 2) BIZNESOWE: *Journal of Management Studies, Journal of Management Studies, Harvard Business Review, Journal of Business Research*; 3) z zakresu ZARZĄDZANIA I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ: *Public Policy & Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Public Productivity and Management Review, Public Administration & Management, Human Resource Development Quarterly, Public Administration, Public Administration Quarterly, Management Learning*.

⁵ Spójność ankiety była zagwarantowana na cztery sposoby. Po pierwsze, ankietę skonstruowano na podstawie wcześniejszych tego typu narzędzi stosowanych w USA. Po drugie, stworzona struktura i treść pytań były komentowane przez uczestników grupy sterującej badaniem (12 pracowników służby cywilnej z KPRM, czterech badanych ministerstw, a także Ministerstwa Finansów i PARY). Po trzecie, został przeprowadzony pilotaż na 38 osobach (pracownikach polskich urzędów centralnych, ale spoza badanej czwórki instytucji). Wreszcie po czwarte, na bazie pilotażu przeprowadzono szereg testów statystycznych (np. test alfa-Cronbacha), które potwierdziły wysoką spójność narzędzia.

2005). Uzyskano stopę zwrotu na poziomie 42% (w sumie 1343 odpowiedzi). Stopa zwrotu znacząco różni się zarówno pomiędzy ministerstwami, jak i departamentami, co z całą pewnością nie wpływało pozytywnie na reprezentatywność wyników, toteż autorzy nigdzie się do takowej nie odwoływali. Podstawową jednostką analizy były jednak departamenty. Dokonując analiz na ich poziomie, dbano o to, by dany departament został oceniony przez odpowiednio liczną grupę pracowników. Uzyskana próba nie pretenduje również do miana próby losowej – niemniej jednak przy populacji 3217 osób próba rzędu 1343 ukończonych wywiadów charakteryzuje się około dwuprocentowym błędem oszacowania, co uprawnia do przedstawienia wyników zbiorczych.

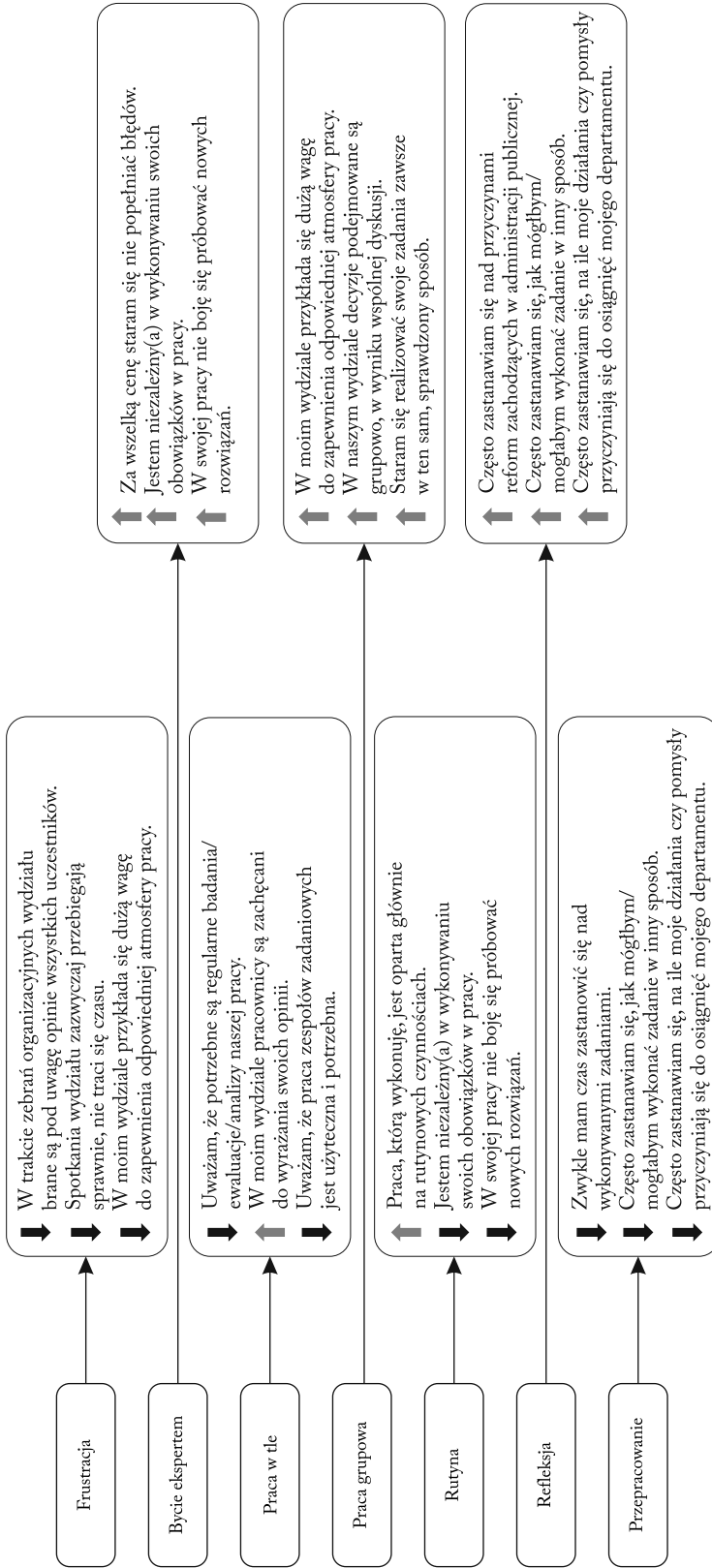
Drugą metodą zbierania danych było 25 wywiadów indywidualnych z kierownictwem wybranych departamentów (tych, w których poziom zwrotu ankiet był najwyższy) oraz cztery spotkania w poszczególnych ministerstwach i wstępne wywiady z ich dyrektorami generalnymi.

Trzecia metoda polegała na pozyskaniu danych wtórnych – wskaźników budżetów zadaniowych i rotacji kadr. Okazało się, że ten element ma mieć bardzo ograniczone zastosowanie w modelu MUS.

Na ostatnim etapie badania analizowano i interpretowano dane w pięciu kolejnych krokach.

Pierwszym krokiem była analiza danych ilościowych obejmująca analizę według metody *Net Promoters Score* (NPS) oraz segmentację postaw pracowników.

Metoda *Net Promoters Score* po raz pierwszy została opisana przez Freda Raichhelda w 2003 r. i dotyczyła prawdopodobieństwa ponownego wyboru danej marki przez klienta. Konstrukcja wskaźnika NPS opierała się na założeniu, że osoby skłonne polecić markę mają dużo mniejszy wpływ na jej przyszłe losy niż te, które będą do niej zniechęcać. W konstrukcji wskaźnika NPS brano więc pod uwagę z jednej strony osoby, które zdecydowanie optowały za daną marką (odpowieź 5 na skali pięciopunktowej), oraz z drugiej – osoby, które ją krytykowały lub przynajmniej były obojętne (odpowieź 1, 2 lub 3). Osoby zdecydowanie popierające daną markę zostały nazwane *Promoters*, te z drugiej opisanej grupy – *Detractors*. Różnicę między



Ryc. 1. Segmentacja postaw pracowników – pytania składowe

Źródło: opracowanie własne.

Promoters i *Detractors* stanowi omawiany wskaźnik NPS.

Przy konceptualizacji analiz do opisywanego w tym artykule badania postanowiono wykorzystać ten schemat, rozszerzając go poza polecenie bądź niepolecanie marki. Zespół badawczy doszedł do wniosku, że konstrukcja wskaźnika NPS dobrze oddaje badany fenomen, pokazując różnicę pomiędzy tymi respondentami, którzy dany wymiar (pytanie ankietowe składające się na daną kategorię analityczną modelu) oceniają bardzo wysoko, a tymi, którzy oceniają go średnio bądź nisko. Dany wymiar był przedstawiany jako pozytywny, jeśli liczba respondentów nastawionych zdecydowanie na „tak” (odpowiedź 5) była wyższa niż liczba respondentów nastawionych na „nie” lub obojętnych (odpowiedzi 1, 2 lub 3). Zastosowanie opisanego modelu pozwoliło na wyłonienie tych kategorii analitycznych, w których dana jednostka (ministerstwo lub departament) rzeczywiście dobrze/źle sobie radzi, zdaniem jej pracowników.

Metodę uzupełniono o analizę segmentacyjną, mającą na celu wyłonienie typów idealnych postaw pracowników badanych jednostek względem swojej pracy. Analiza ta polegała na wyłonieniu kilkunastu zmiennych⁶, które obrazowały subiektywne podejście respondenta do różnych aspektów jego pracy, oraz pogrupowaniu ich w kilka typów. Analiza segmentacyjna została poprzedzona analizą czynnikową, celem redukcji liczby zmiennych wchodzących do modelu segmentacyjnego. Otrzymana segmentacja dotyczyła więc *de facto* postaw pracowników względem ich własnej pracy. Ostatecznie wyłoniono siedem segmentów. Ich charakterystykę przedstawia rycina 1 (strzałki w dół oznaczają wartości niższe niż w badanej populacji; strzałki w górę – wyższe).

Krokiem drugim procedury analitycznej było naniesienie uzyskanych wyników analizy ilościowej (NPS) na schemat prezentujący mapę

⁶ Dokładnie rzecz biorąc, wybrano 24 zmienne, które poddano analizie czynnikowej (*principal components*, rotacja varimax). Wyłoniła ona siedem czynników, które następnie poddano działaniu hierarchicznej analizy segmentacyjnej. Na jej podstawie wybrano rozwiązanie zawierające również siedem segmentów (choć rozważane były też warianty cztero-, pięcio-, sześć- i ośmioelementowe).

systemu uczenia się ministerstw – ich kapitałów i procesów. Mapa ta została zaprezentowana w części artykułu dotyczącej wyników (rycina 4).

Krok trzeci polegał na analizie schematu i wykresów wykonanej przez zespół badawczy i wspartej materiałem z badania jakościowego.

Krokiem czwartym w analizie i interpretacji wyników było wdrożenie podejścia uczestniczącego (Jupp 2006, s. 216–217; Torres, Preskill 2001), oznaczającego włączenie interesariuszy badania w interpretację wyników. Zespół badawczy przeprowadził szereg spotkań i warsztatów z pracownikami badanych ministerstw, podczas których wspólnie dyskutowano wyniki badania i stawiano hipotezy wyjaśniające.

Ostatni, piąty krok obejmował podsumowanie przez zespół badawczy obserwacji z badania i dyskusję w formie całościowych wniosków i wstępnych hipotez wyjaśniających.

3. Przyjęte definicje i model badawczy

Na wstępie warto poczynić kluczową uwagę natury semantyczno-filozoficznej. „Organizacja ucząca się” to zgodnie z interpretacją Weicka i Westleya (1996) oksymoron. Termin „organizowanie” oznacza tworzenie struktur i procedur narzucających porządek, stabilność i trwałość. Organizowanie to udoskonalanie przez zmniejszanie różnicowania między założonym a osiąganym (co stawia w centrum pytanie: „Czy robimy rzeczy dobrze, właściwie?”). Tymczasem „uczenie się” oznacza poddawanie krytyce istniejących rozwiązań, eksperymentowanie, zmiany i wprowadzanie nowego porządku. Uczenie się to poszukiwanie alternatyw i weryfikowanie sensu wykonywanych działań (pytanie: „Czy robimy właściwe rzeczy?”). Tym samym uczenie się organizacji to ciągłe napięcie pomiędzy dążeniem do stabilizacji i prostej wydajności procesów a twórczą destrukcją, zmianą i weryfikowaniem skuteczności instytucji. Nadmierne wychylenie na którymkolwiek z tych biegunów jest dla niej szkodliwe. Zbyt silne dążenie do organizowania grozi skostnieniem, proceduralizmem i trwaniem bez celu. Zbyt silne wychylenie w stronę uczenia się grozi natomiast chaosem i destabilizacją. Uczenie się organizacji jest więc dynamicznym procesem ciągłego poszukiwania

złotego środka między koniecznymi zmianami a stabilnością.

3.1. Definicje

Centralnym i wyjściowym punktem dla prezentowanego badania było sprzeczowanie pojęcia systemu uczenia się organizacji.

Uczenie się organizacji zdefiniowano, za Argyrisem i Schonem (1995), a także Lipsitzem, Friedmanem i Popperem (2007, s. 15), jako „identyfikowanie, korygowanie nieścisłości oraz poszukiwanie i odkrywanie szans”. „Nieścisłość” to każda różnica między intencjami a rzeczywistymi konsekwencjami działania danej organizacji (czy to nadmiernie negatywnymi, czy pozytywnymi).

Za **system**, zgodnie z klasyczną literaturą tematu, uznano zbiór elementów i procesów spójnie zorganizowanych i połączonych we wzór lub strukturę, która ma za zadanie realizację konkretnych celów (nazywanych też funkcjami; Meadows 2008).

Przyjęto, że **system uczenia się organizacji** składa się z dwóch zbiorów elementów: kapitałów (zasobów) oraz procesów. Dzięki sprawnemu systemowi uczenia się organizacja podnosi swoją efektywność, adaptuje się do środowiska i trwa (funkcje systemu).

Kapitały zdefiniowano jako cechy osób, a także cechy, procedury, struktury i infrastrukturę zespołów oraz departamentów, które ułatwiają bądź blokują proces uczenia się.

Procesy uczenia się zostały zdefiniowane jako działania i interakcje, które zachodzą wewnątrz organizacji oraz w jej relacjach z otoczeniem. Obejmują one pozyskiwanie i tworzenie wiedzy, jej magazynowanie i dystrybucję w ramach organizacji, a także wykorzystanie wiedzy – wprowadzanie zmian na poziomie operacyjnym bądź strategicznym.

Organizację zdefiniowano jako departament w danym ministerstwie. Poszczególne departamenty były więc podstawowymi jednostkami analizy. Ich agregacja pozwalała na analizę zarówno poszczególnych ministerstw, jak i czterech ministerstw łącznie – jako emanacji stanu krajowej administracji rządowej.

W analizie systemowej kluczowym pojęciem są **sprzężenia zwrotne**. W prezentowanym badaniu

analizowano cztery typy sprzężeń zwrotnych: wewnętrzne i zewnętrzne oraz pojedyncze i podwójne. Pierwsza para pojęć dotyczy podmiotu, który podejmuje refleksję, druga zaś – przedmiotu refleksji i działań będących jej wynikiem.

Wewnętrzne sprzężenie zwrotne oznacza, że refleksję nad daną sytuacją, impulsem zewnętrznym podejmuje sama organizacja – w tym wypadku dany departament. Wiedza powstaje więc w procesie autorefleksji. Przykładem wewnętrznego sprzężenia zwrotnego są działania monitoringowe albo zwykłe dyskusje podejmowane w departamencie na temat zaistniałej sytuacji, problemów czy własnych wyników.

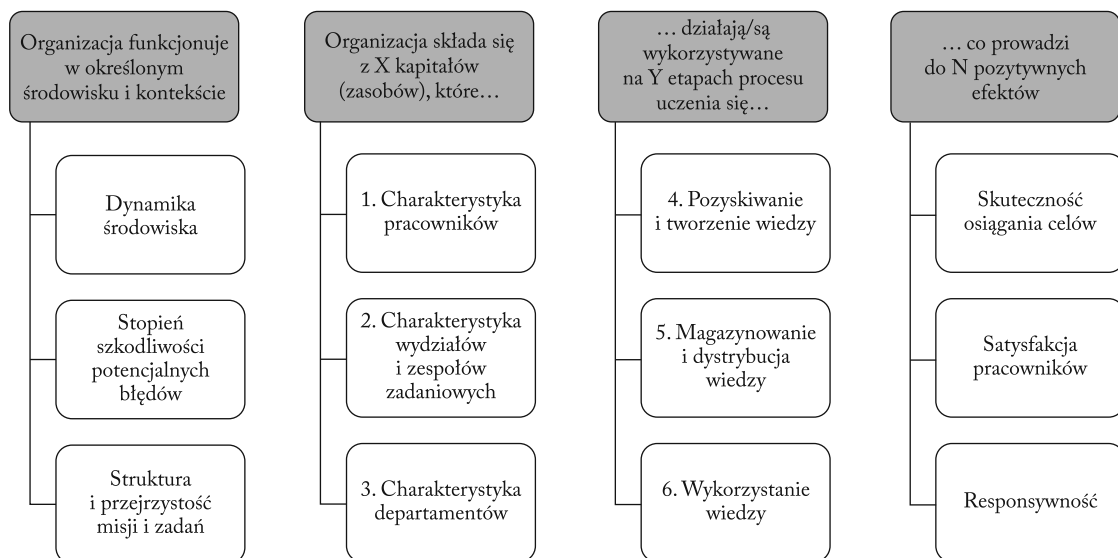
Zewnętrzne sprzężenie zwrotne oznacza, że refleksja nad danym stanem czy zaistniałym problemem jest prowadzona przez podmioty zewnętrzne dla organizacji. Ta refleksja może być podejmowana z własnej inicjatywy aktorów zewnętrznych lub też na zlecenie samej organizacji. Faktem jest, że wiedza w tym wypadku pochodzi z zewnątrz. Przykładami zewnętrznego sprzężenia zwrotnego są audyty zewnętrzne, badania ewaluacyjne i analizy polityk wykonywane przez firmy badawcze lub instytucje naukowe.

Pojedyncze sprzężenie zwrotne to refleksja dotycząca widocznych skutków sytuacji i sposobów ich skorygowania. Pociąga ona za sobą działania korygujące w polu procedur i procesów, mające naprawić popełniony błąd lub zminimalizować jego widoczne skutki (Klincewicz 2008, s. 98).

Podwójne sprzężenie zwrotne oznacza refleksję nad przyczynami powstałych błędów i problemów, w tym sensem obranej strategii, kierunków, założeń przyjętych przez instytucję (Argyris 1977; 2008, s. 67–71). Podwójne sprzężenie zwrotne pociąga za sobą działania doskonalące i zmiany o charakterze strukturalnym (np. zmianę strategii, korektę kluczowych przesłanek czy wartości, którymi się kierowano).

3.2. Model badawczy

Powyższe definicje posłużyły do budowy modelu badawczego i zostały zapisane w ciągu logicznym w jego formie. Nazwano go modelem Ministerstw Uczących Się – MUS. Uproszczony schemat przedstawia rycina 2.



Ryc. 2. Model badania systemu uczenia się ministerstw – MUS

Źródło: opracowanie własne.

Model Ministerstw Uczących Się (MUS) stworzono na podstawie szerokiego przeglądu literatury, kierując się wcześniejszymi badaniami tego typu⁷.

Model składa się z czterech głównych bloków analitycznych z szeregiem segmentów:

1. Blok pierwszy jest blokiem kontekstowym, informacje do niego zbierano podczas przeglądu dokumentów i wywiadów z kierownictwem, a posłużyły one do wyjaśnienia stanu kolejnych bloków modelu.
2. Eksploracja bloku drugiego (zasoby – kapitały) i trzeciego (procesy) była rdzeniem prezentowanego badania. Te dwa bloki badano ankietą internetową (omawianą w poprzedniej części artykułu) prowadzoną z pracownikami ministerstw.

⁷ Model opiera się na pięciu głównych przesłankach. Impulsem dla całego badania oraz źródłem wielu kategorii analitycznych i pytań ankietowych był model ROLE (Preskill, Torres 1999). Koncepcja modelu uczenia się organizacji jako ciągu logicznego została zaczerpnięta z artykułu Perez et al. 2004. Pomysł zastosowania terminologii analiz dynamiki systemowej, a więc rozgraniczenia między kapitałami a procesami przyjęto za: Bontis et al. 2002. Tworząc etapy procesu uczenia się, posilkowano się pracą Hubera (1991), zaś trzy kategorie pomiaru efektywności organizacji zaczerpnięto od Rotha (2008).

3. Blok czwarty miał w założeniu stworzyć punkt odniesienia do oceny użyteczności systemów uczenia się, zaś jego analiza opierała się na danych wtórnych.

Ciąg logiczny przedstawiony na rycinie 2 był więc kregosłupem całego badania. Model został pomyślany jako systemowa „mapa drogowa” procesów uczenia się. Systemowość ta ma dwa wymiary.

Po pierwsze, oznacza całościowe opisanie szeregu determinant uczenia się identyfikowanych w światowych badaniach tematu. Model ma wyraźną budowę szkatułkową. Każdy z jego czterech głównych bloków zawiera w sobie segmenty, które szczegółowo definiują jego zawartość. Są to tzw. kategorie analityczne. Każdej z nich przypisano konkretne pytania ankietowe lub dane wtórne⁸. Przykład takiego przypisania pytań

⁸ Kluczowym źródłem inspiracji do pytań ankietowych była ankietę The Readiness for Organizational Learning and Evaluation Instrument (ROLE) przygotowana przez prof. Preskill. Podczas konstrukcji kategorii badawczych i pytań ankietowych sięgnięto także po inne schematy badań kwestionariuszowych z zakresu zarządzania wiedzą. Były to: Dimensions of Learning Organization Questionnaire (DLOQ; Marsick, Watkins 1999), Leading Workplace Collaboration Self-Questionnaire for Leaders (Leigh 2004), The Learning

Tab. 1. Przykład przypisania pytań ankietowych do kategorii analitycznych modelu

Segment modelu 4: Proces uczenia się – Pozyskiwanie i tworzenie wiedzy

Kategoria analityczna 4.2: Wewnętrzne sprzężenie zwrotne – autorefleksja

Pyt. 79. Jestem regularnie informowany o wynikach mojej pracy.

Pyt. 80. Regularnie omawiamy stopień osiągnięcia celów i postęp prac naszego wydziału.

Pyt. 81. Regularnie podejmujemy dyskusje nad kwestiami strategicznymi dla departamentu.

Pyt. 82. Zwykle, gdy pojawia się jakiś problem lub coś się nie udało, wspólnie analizujemy przyczyny i zastanawiamy się, jak rozwiązać tę sytuację.

Pyt. 83. Gdy w naszym departamencie wprowadzamy jakąś zmianę, nowość, to po pewnym czasie od wprowadzenia danego rozwiązania podejmujemy dyskusję nad jego funkcjonowaniem.

Pyt. 84. Pracownicy szczerze i otwarcie oceniają nawzajem swoje działania.

Pyt. 93. W moim departamencie mierzy się skuteczność pracy poszczególnych wydziałów.

Źródło: opracowanie własne.

dla jednej z kategorii analitycznych modelu przedstawiono w tabeli 1⁹.

Po drugie, systemowość modelu oznacza całościowe prezentowanie wyników na jednej mapie dla danej organizacji. Poziomy poszczególnych czynników uczenia się instytucji zostały zasygnalizowane różnymi odcieniami szarości. Tym samym widoczne są zarówno silne, jak i słabe elementy systemu uczenia się organizacji. Co więcej, przyjęta wielopoziomowa struktura umożliwia schodzenie do szczegółowych podkategorii w ramach każdego z czterech bloków (a nawet wyników odpowiedzi na pojedyncze pytania ankietowe, które opisują daną kategorię) lub też powrót na wyższy poziom analizy.

4. Wyniki badania

Wyniki badania zostały omówione według trzech bloków modelu MUS: kapitałów ważnych dla uczenia się, procesów ważnych dla

uczenia się oraz efektów uczenia się. Całościową mapę stanu kapitałów i procesów przedstawiono na rycinie 4.

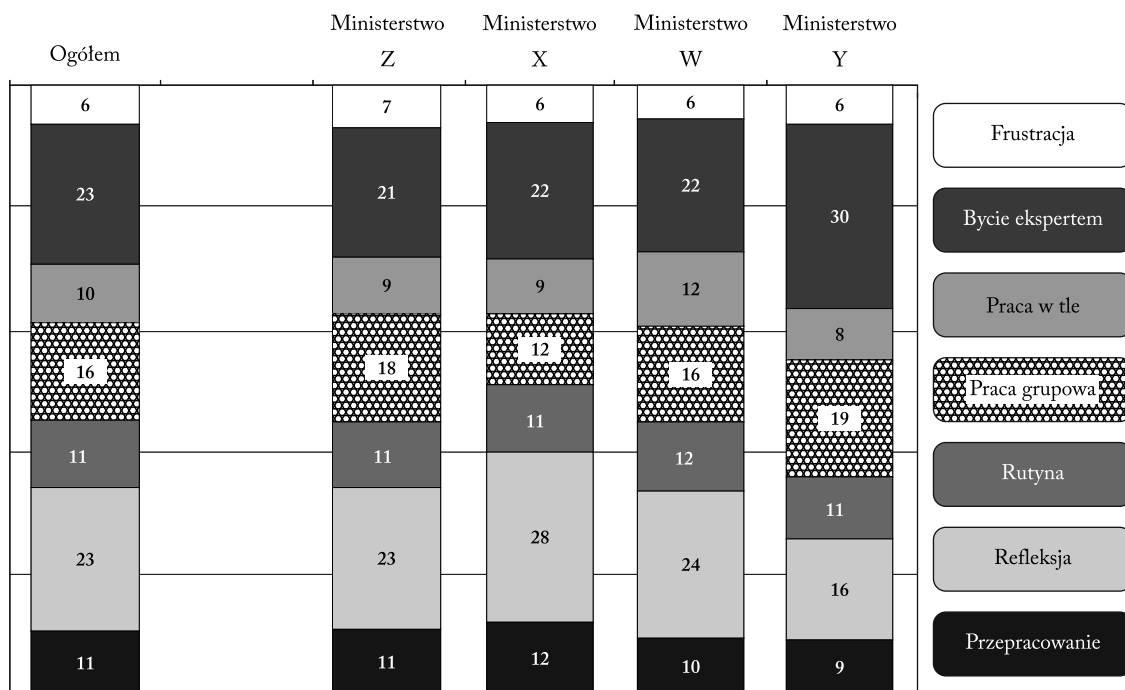
4.1. Kapitały

Pierwszym kapitałem, któremu poświęcono uwagę, była charakterystyka pracowników, a konkretnie analiza ich postaw – wyłoniło się z niej siedem segmentów postaw polskich urzędników wobec ich pracy. Poniższy wykres przedstawia rozkład segmentów w całej badanej populacji oraz w poszczególnych (tu zakodowanych) czterech ministerstwach.

W potocznych opiniach o polskiej administracji pojawia się sugestia, że głównym czynnikiem hamującym procesy uczenia się pracowników ministerstw są „ujemnie” nacechowane motywacje, takie jak frustracja czy przepracowanie. Ponadto można było zakładać, że wyłonione motywacje pomogą zróżnicować badane ministerstwa pod względem profilu pracowników. Obie te tezy zostały zweryfikowane. Po pierwsze, okazało się, że z urzędnikami (przynajmniej jeśli chodzi o badane ministerstwa) nie jest tak źle, jak można by sądzić po lekturze choćby codziennej prasy. Frustracja z wykonywanej pracy jest motywacją wiodącą tylko dla 6% badanych, przepracowanych jest 1/10 respondentów. Co więcej, nie występują znaczące różnice (co oczywiście nie znaczy, że nie ma ich wcale) w profilu pracowników w wypadku poszczególnych

Organization Diagnostic Diamond (Moilanen 2001), The Organizational Climate Questionnaire (OCQ; Furnham, Goodstein 2004), Strategic Learning Assessment Map Questionnaire (SLAM; Bontis, Crossand, Hulland 2002), Learning Environment Survey Questionnaire (Tannenbaum 1997), Measure for the Organizational Learning Construct (Templeton, Lewis, Snyder 2002), Knowledge Management Questionnaire (OECD 2003), LO Process Approach (Huber 1991).

⁹ Szczegółowa informacja o dystrybucji wszystkich pytań ankietowych pomiędzy kategoriami analitycznymi modelu MUS znajduje się w pełnej wersji raportu z badania.



Ryc. 3. Dominujące postawy pracowników czterech ministerstw (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

ministerstw – istotne zmiany obserwujemy dopiero na poziomie departamentów.

Charakterystyka postaw pracowników jest jednak tylko jednym z elementów systemu uczenia się. Aby zrozumieć system, trzeba spojrzeć nań całościowo. Takie ujęcie przedstawia rycina 4.

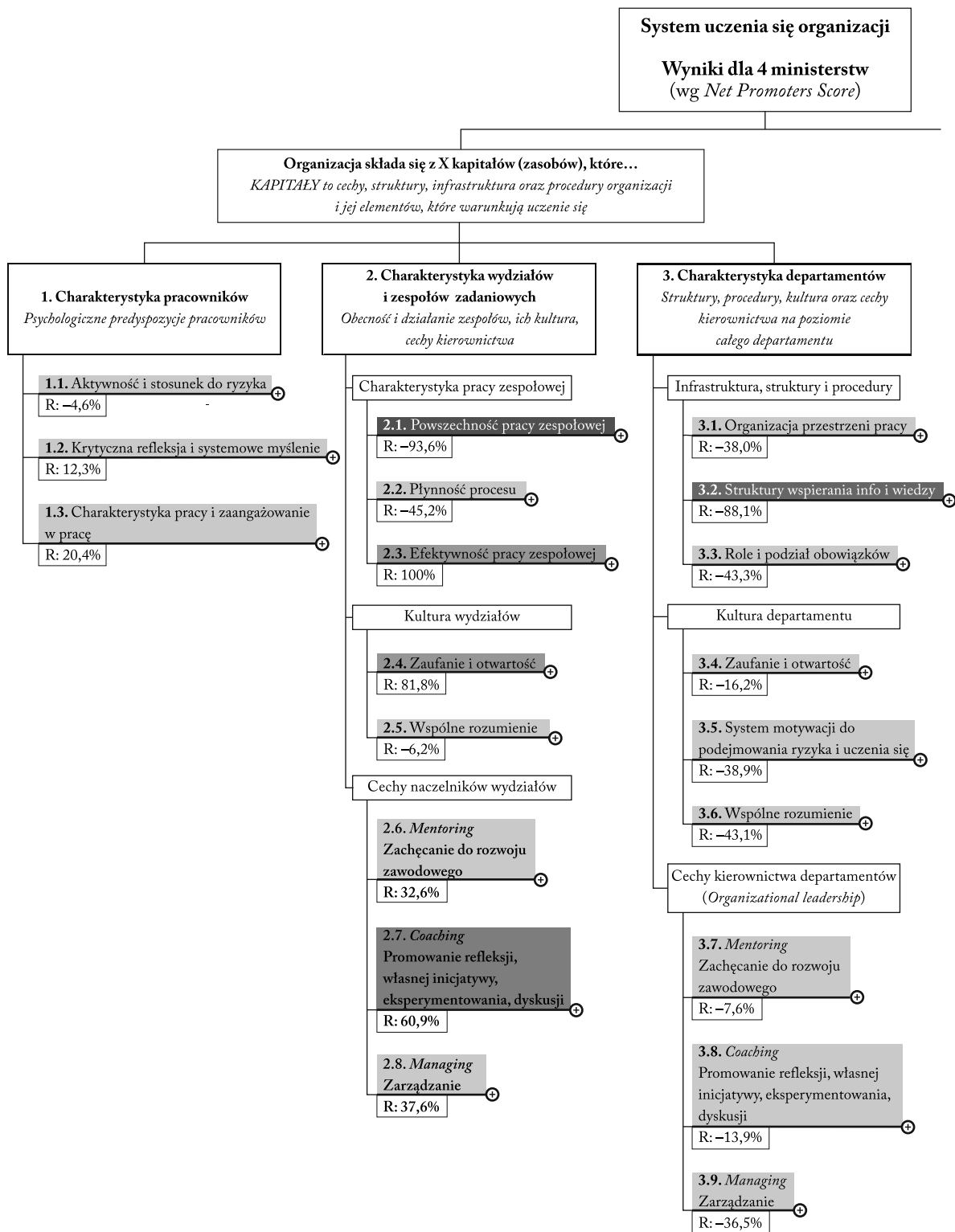
Po stronie kapitałów–zasobów analiza wskaźników NPS dla czterech polskich ministerstw prowadzi do następujących pięciu głównych obserwacji.

Po pierwsze, pracownicy starają się przyjmować rolę ostrożnych specjalistów. Czują się niezależni w swej pracy, ale jednocześnie świadomi rutyny działań, które podejmują. Zważywszy na charakter badanych instytucji, należy uznać, że takie postawy są pozytywne, ponieważ zapewniają stabilność i ciągłość. Niepokojąca jest jednak deklarowana obawa przed popełnieniem błędów (rycina 5). Wydaje się, że obecna kultura administracji narzuca prymat sztywnej poprawności proceduralnej nad skutecznością wykonania zadań i mocno demotywuje do podejmowania inicjatywy. Takie sprofilowanie systemu

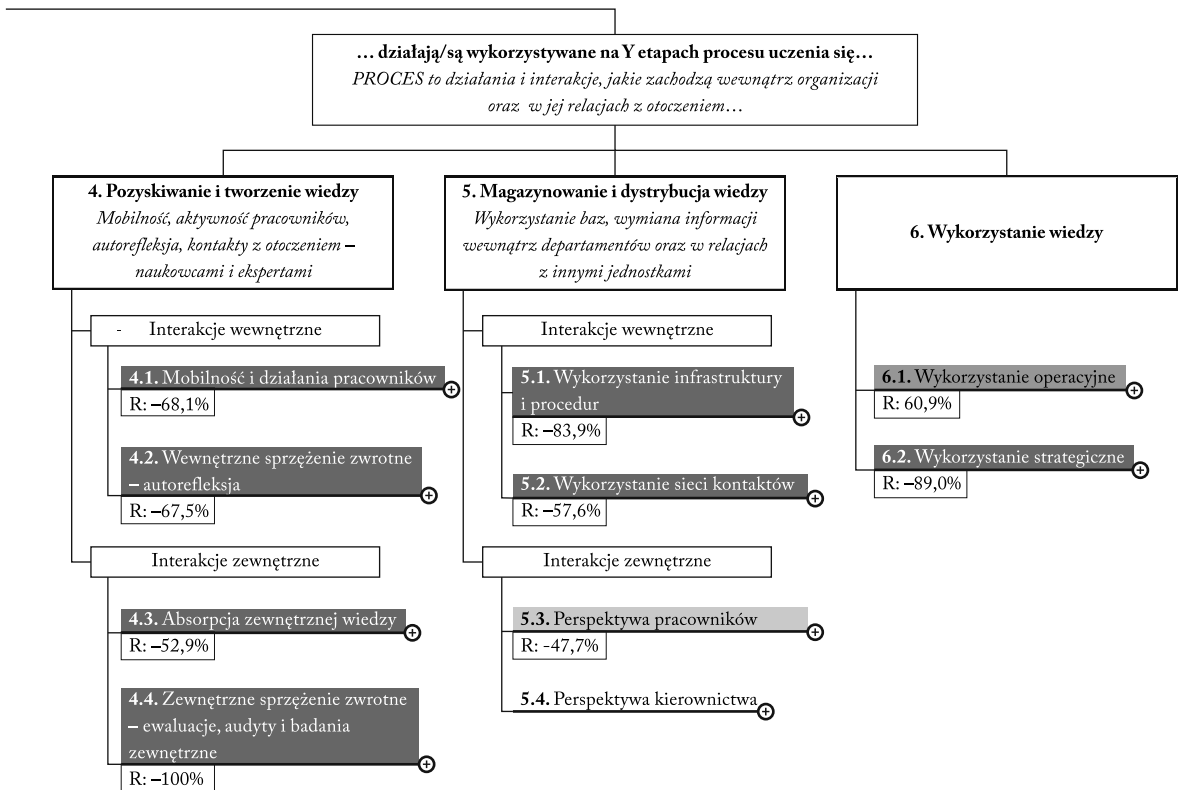
niekorzystnie zmienia równowagę między organizowaniem a uczeniem się. Zamiast na poszukiwanie najlepszych sposobów uzyskania dobrych efektów końcowych kładzie się nacisk na rutynowość procesu i znajdowanie bezpiecznych uzasadnień do działań.

Po drugie, praca zespołowa w polskich ministerstwach zdarza się rzadko, choć jej efektywność – jeśli już następuje – jest oceniana bardzo wysoko (zob. rycina 4 – kategorie 2.1. i 2.3. modelu). Tymczasem działania w zespołach, zwłaszcza zadaniowych, są kluczowe dla uczenia się zarówno osób (konfrontowanie opinii), jak i całej organizacji (obieg informacji, łączenie potencjałów poszczególnych ludzi do rozwiązania wspólnych problemów). Najwyraźniej istnieje tu wciąż silna bariera kulturowa, wzmacniana tradycyjnym wyobrażeniem o sposobach pracy w administracji.

Po trzecie, rysuje się wyraźna różnica między poziomem wydziałów a departamentów (zob. rycina 4 – segmenty 2 i 3), na niekorzyść tych ostatnich. Zaufanie, ocena przełożonych,



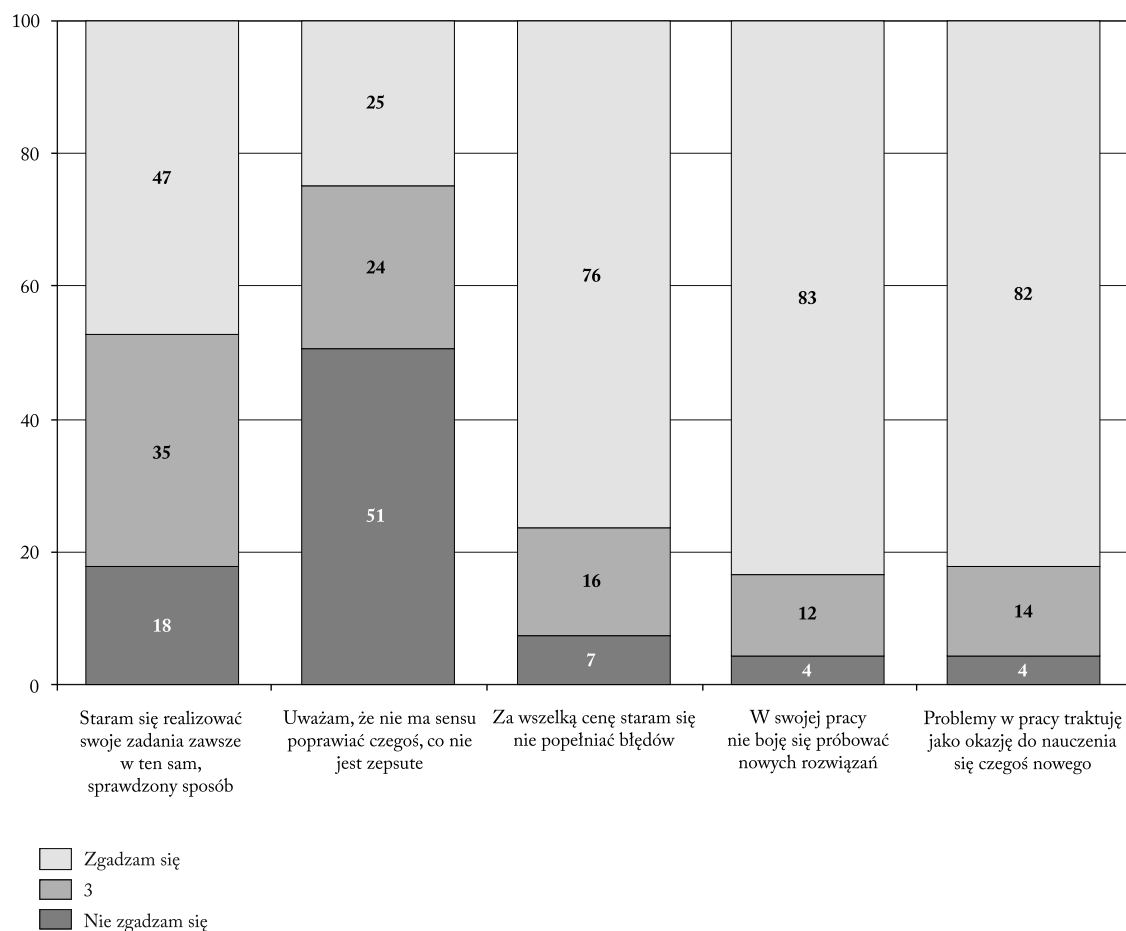
Ryc. 4. Stan kapitałów i procesów ważnych dla uczenia się



Legenda

Oznakowanie wyników dla głównych kategorii analitycznych modelu

- Wyniki dla danej kategorii są dobre
- Wyniki dla danej kategorii są średnie
- Wyniki dla danej kategorii są słabe



Ryc. 5. Aktywność i stosunek do ryzyka (w procentach)¹⁰

Źródło: opracowanie własne.

świadomość własnego miejsca są wyższe na poziomie poszczególnych wydziałów niż ich departamentów. Takie „pęknięcie” może rodzić

¹⁰ Większość pytań w ankiecie została skonstruowana na podstawie Likertowskiej skali przymijającej wartości od 1 do 5. W celu lepszej kwantyfikowalności wyników zdecydowaliśmy się użyć skal w ankiecie, opisując tylko krańce, tak że wartość 1 opisano jako „zdecydowanie się nie zgadzam”, zaś 5 jako „zdecydowanie się zgadzam”. Pomiędzy wartościami 1 i 5 były trzy nieopisane słownie wartości 2, 3 i 4. Na etapie konstruowania wykresów połączono wartości 1 i 2, nadając im nazwę „Nie zgadzam się”, oraz wartości 4 i 5, nadając im nazwę „Zgadzam się” (metoda Net Promoters Score, którą omawiamy szerzej na s. 49–51). Do pokazania na wykresach pełnej skali brakowało tylko wartości 3, stanowiącej w naszej ankiecie środek skali. Ponieważ wartość ta nie została opisana w ankiecie, nie opisywaliśmy jej również na etapie raportowania.

atomizację struktur i prowadzić do wyalienowania ludzi oraz zespołów. Uzyskane wyniki badań jakościowych dodatkowo sugerują, iż dystans pojawiający się na poziomie departamentów często przeradza się we współzawodnictwo i konflikty między wydziałami.

Po czwarte, struktury wspierania informacji i wiedzy są ułomne – departamenty nie posiadają prostych rozwiązań gwarantujących pamięć instytucjonalną – baz adresowych, baz prezentacji, dokumentów zrealizowanych projektów (rycina 6).

Wreszcie, po piąte, uwagę zwraca rola przełożonych. Z jednej strony są oni wzorem postępowania i oceniani są bardzo pozytywnie oraz obdarzani zaufaniem (szczególnie na poziomie wydziałów), z drugiej – wyniki sygnalizują pew-

ne luki kompetencyjne w przekazywaniu wizji, sugerowaniu kierunku rozwoju zawodowego czy nawet wprowadzaniu pracowników w zadania służbowe.

4.2. Procesy

Po stronie procesów analiza wskaźników NPS dla czterech polskich ministerstw skłania do dużo bardziej niepokojących konstatacji.

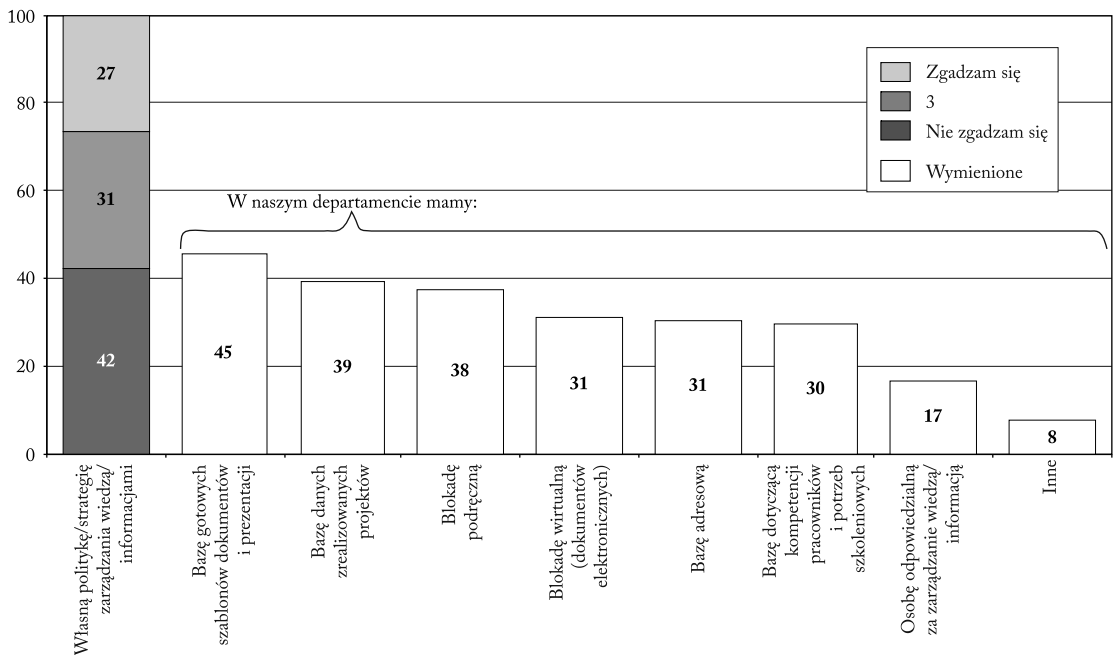
Przede wszystkim zwracają uwagę bardzo ograniczone kontakty zewnętrzne, które wychodziłyby poza formułę bezpośredniego kontaktu urzędników-specjalistów z pojedynczymi ekspertami zewnętrznymi. Nie ma ustrukturalizowanych powszechnych interakcji z otoczeniem, czyli z instytucjami naukowymi i badawczymi. Dominuje uczenie się na własnych błędach i samokształcenie (ryciny 7 i 8).

Drugim elementem jest brak sprzężeń zwrotnych – wewnętrznych i zewnętrznych. Chodzi zarówno o własną refleksję nad podejmowanymi działaniami w formie autooceny, grupowej dyskusji nad biegiem spraw i efektami własnych działań czy podjętych zmian (rycina 9), jak

i o wykorzystywanie refleksji podmiotów zewnętrznych – wyników audytów zewnętrznych i ewaluacji (rycina 10). Nieobecność tych procesów w polskiej administracji jest dlatego niepokojąca, że w literaturze światowej są one uważane za fundament efektywnych procesów uczenia się.

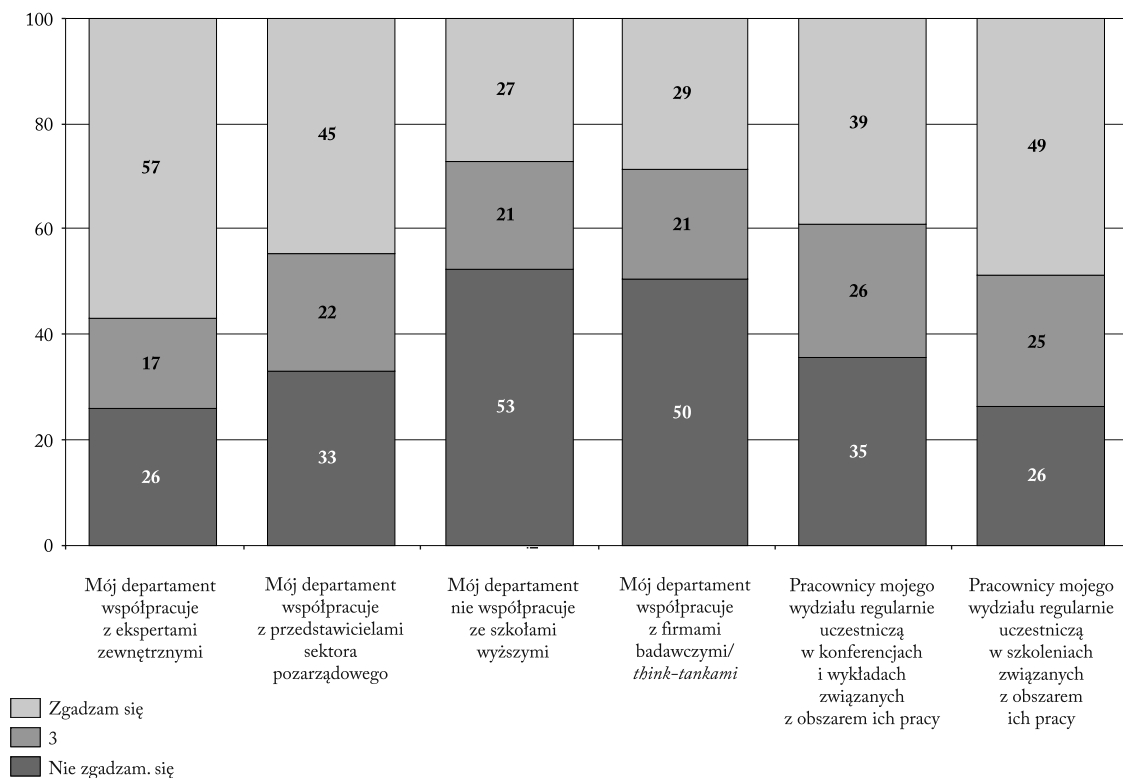
Czwarta obserwacja dotyczy pamięci instytucjonalnej i wynika z omawianej wcześniej słabości struktur wspierania informacji i wiedzy. Na poziomie procesów znajdują one odzwierciedlenie w słabym wykorzystaniu infrastruktury i procedur oraz sieci kontaktów. Udoskonalenia tworzone przez pojedynczych specjalistów nie zawsze docierają do ich koleżanek i kolegów. Umiejętności i wiedza nie trafiają do trwałych dostępnych dla ogółu zbiorów, lecz są przekazywane nieformalnymi kanałami narażonymi na szybkie przerwanie (wraz z odejściem osoby czy zmianą struktury departamentu). Przez to cała organizacja jest narażona na ryzyko zarówno ciągłego powtarzania błędów, jak i kosztownego dublowania działań z przeszłości.

Ostatnia obserwacja dotyczy wykorzystania wiedzy (zob. rycina 4 – kategorie 6.1. i 6.2.). Zidentyfikowana w poprzednich akapitach słabość



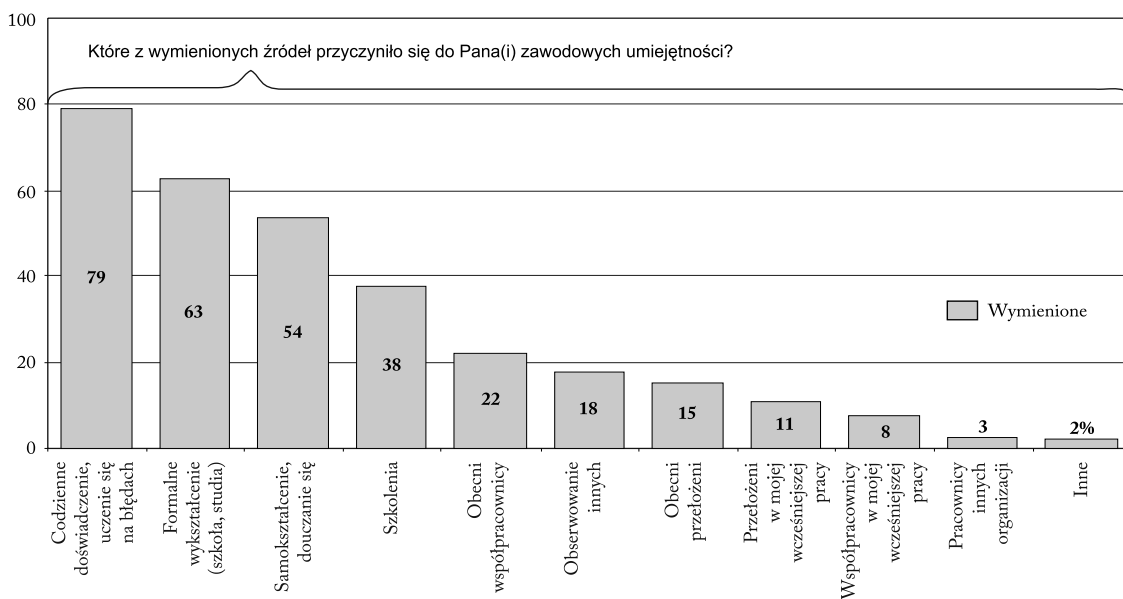
Ryc. 6. Struktury wspierania informacji i wiedzy (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



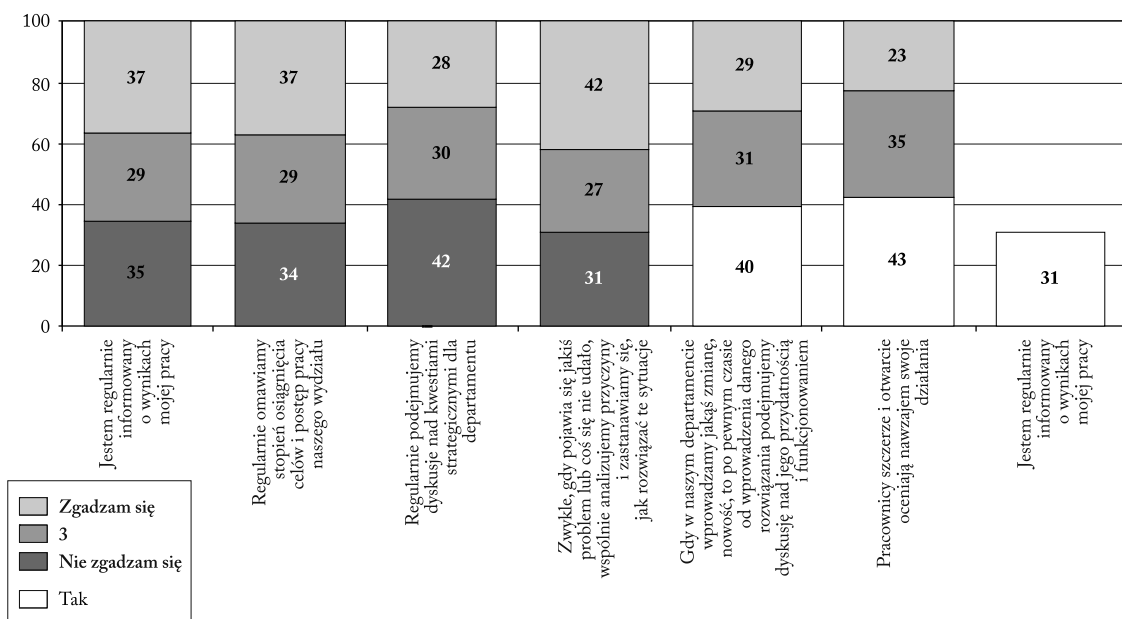
Ryc. 7. Interakcje zewnętrzne – absorpcja zewnętrznej wiedzy (1) (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



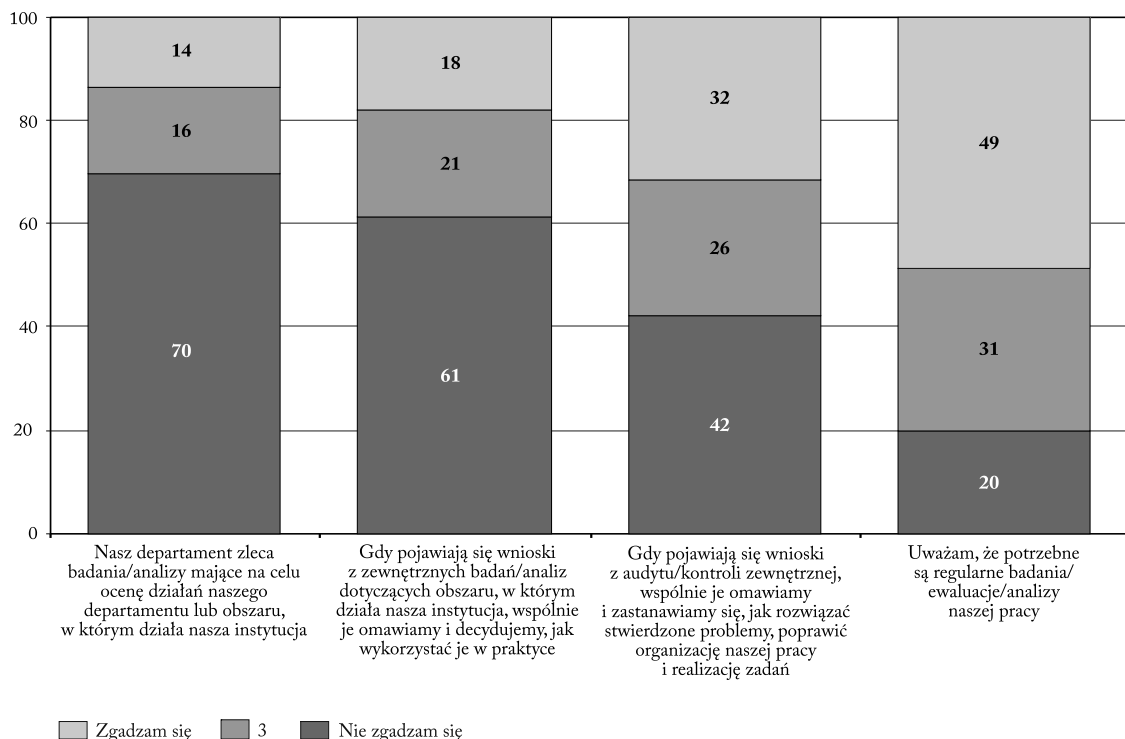
Ryc. 8. Interakcje zewnętrzne – absorpcja zewnętrznej wiedzy (2) (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 9. Wewnętrzne sprzężenia zwrotne (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 10. Zewnętrzne sprzężenia zwrotne (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

zbiorowej refleksji (wewnętrznych i zewnętrznych sprzężeń zwrotnych) prowadzi do koncentrowania się na działaniach korekcyjnych i reakcyjnych (pojedynczego sprzężenia zwrotnego), a więc do uczenia się *stricte* operacyjnego – kolokwialnie określanego mianem „gaszenie pożarów”. Podwójne sprzężenia zwrotne, czyli działania doskonalące oraz wzmacniające skuteczność i racjonalność działań (co oznacza strategiczne wykorzystanie wiedzy), w opiniach pracowników potwierdzonych dyskusją na warsztatach, praktycznie nie mają miejsca.

Ten ostatni element jest dodatkowo niepokojący w zestawieniu z odpowiedziami pracowników na pytanie o dynamikę zmian ich departamentów (rycina 11 – środkowa kolumna). Okazuje się, że w departamentach w ostatnich trzech latach częściej zmieniano cele, zadania i sposoby pracy niż jej narzędzia i metody. Przeważały więc zmiany strukturalne nad ostrożnymi udoskonaleniami.

Z odpowiedzi na wcześniejsze pytania (rycina 9 – kolumna 5) oraz opinii przedstawianych w wywiadach wynika, że te strukturalne eksperymenty rzadko są podejmowane świadomie i rzadko towarzyszy im refleksja w trakcie i po ich przeprowadzeniu. Wyłania się z tego obraz

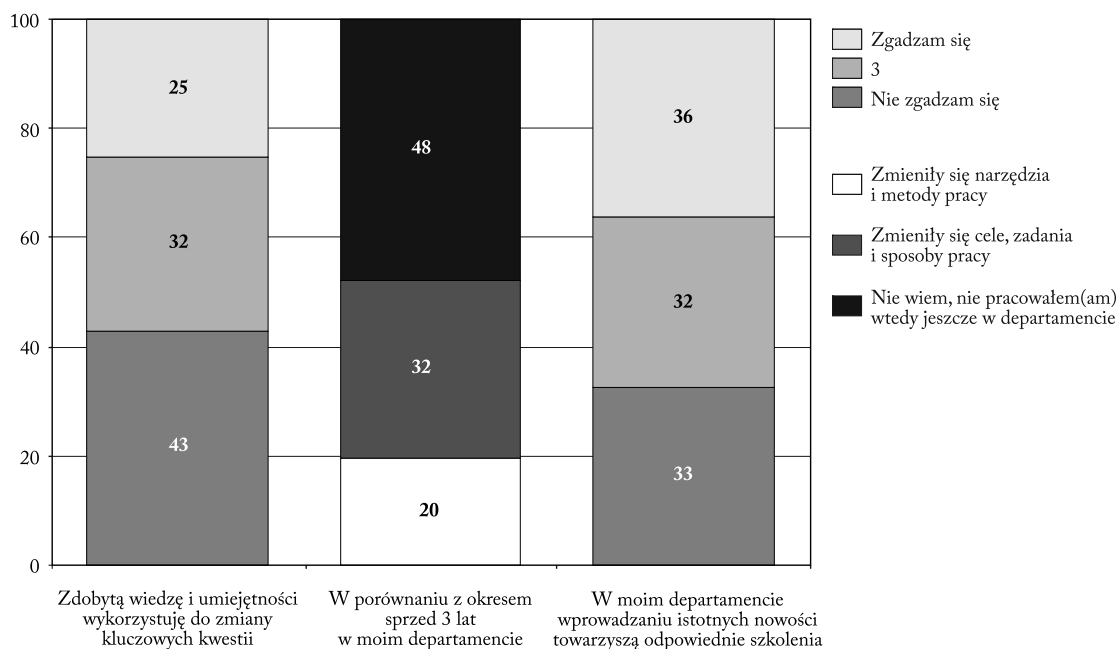
polskich ministerstw jako organizacji operujących w stanie permanentnej reorganizacji, bez wiedzy o kierunku i ewentualnych efektach kolejnych reform.

4.3. Efekty uczenia się

W odróżnieniu od ludzi organizacje nie uczą się dla czystej przyjemności poznania. Uczenie się ma w ich wypadku zawsze jasny cel – przetrwanie i wzmocnienie się w realizowaniu swoich funkcji. Innymi słowy, uczą się one po to, by poprawiać swoje wyniki (Sinclair, Mischen 2008).

W badaniu podjęto próbę uchwycenia efektów uczenia się polskich ministerstw. Ten ostatni segment modelu jest o tyle kluczowy, że tworzy punkt odniesienia do oceny – system uczenia się powinniśmy oceniać po efektach, które osiąga organizacja.

Idąc za pracą Rotha (2008), uznano, że dzięki sprawnie działającemu systemowi uczenia się organizacja powinna być lepszym środowiskiem pracy, adaptować się do otoczenia i skuteczniej osiągać swoje cele. Te trzy pola przełożono na następujące mierniki:



Ryc. 11. Strategiczne wykorzystanie wiedzy (w procentach)

Źródło: opracowanie własne.

- skuteczność organizacji w osiąganiu jej celów mierzona stopniem osiągnięcia wskaźników budżetów zadaniowych oraz ocenami własnymi pracowników;
- satysfakcja pracowników świadcząca o jakości pracy w danej organizacji mierzona rotacją i fluktuacją kadr;
- reaktywność, czyli szybkość reakcji na impulsy zewnętrzne, mierzona stopą zwrotu ankiety badania MUS.

W praktyce okazało się jednak, że analiza efektów uczenia się jest bardzo ograniczona – szczególnie w odniesieniu do aspektu skuteczności działań, a więc *raison d'être* procesu uczenia się. Wynika to z kilku kwestii.

Pierwszym głównym problemem jest brak relatywnie uniwersalnych wskaźników mogących uchwycić proste efekty działań na poziomie ministerstw oraz departamentów. Przydatność wskaźników z budżetów zadaniowych w aspekcie identyfikacji efektów uczenia się okazała się bardzo niska¹¹.

Problem ograniczonej zdolności definiowania celów działań organizacji zdają się potwierdzać wyniki odpowiedzi w badaniu ankietowym. Aż 645 respondentów – z 1343 uczestniczących w badaniu – nie udzieliło w ogóle odpowiedzi na

¹¹ Struktura budżetu zadaniowego powoduje, że mierniki stworzone do oceny efektywności funkcji państwa nie sprawdzają się w ocenie sprawności i skuteczności działania pojedynczych departamentów w ministerstwach. Słabości jest kilka. Po pierwsze, mierniki dla danych ministerstw w praktyce nie zawsze odzwierciedlają zakres działań wszystkich departamentów (np. często wykluczone są departamenty „wspierające”, administracyjne). Po drugie, większość mierników wpisanych w budżetach zadaniowych są to wskaźniki efektów działania departamentów ministerstw, a nie produkty bezpośrednich zadań przez nie wykonywanych (np. ilość towarów eksportowanych drogą morską – miernik Ministerstwa Infrastruktury). Z punktu widzenia modelu MUS bardziej istotne są mierniki produktu, na które dana jednostka ma duży wpływ, niż mierniki rezultatu, które mogą być poddane działaniu wielu niezależnych czynników. Po trzecie, po analizie mierników dla badanych ministerstw okazało się, że departamenty często planują zaniżone wartości docelowe wskaźników. W praktyce więc osiągają je w 90% albo ponad 100%. Po czwarte, część mierników z budżetu zadaniowego nie spełnia kryteriów metodyki SMART (to znaczy najczęściej nie są policzalne lub nie odpowiadają postawionym celom).

pytanie otwarte dotyczące wskaźnika skuteczności ich własnej pracy. Ponadto 30% z tych, którzy na nie odpowiedzieli, przedstawiło bardzo nieprecyzyjne propozycje wskaźników. Nader często przytaczano cechy własne, takie jak: samodzielnność, wszechstronność, wiara w swoje umiejętności, zamiast po prostu podać efekt własnej pracy. Jeśli już pojawiały się wskaźniki namacalnych produktów, to dotyczyły one głównie kwestii technicznych i procesowych (np. liczba wysłanych pism czy zweryfikowanych stron wniosków o płatność), a rzadko odzwierciedlały głębszy sens i cel wykonywanej pracy.

Drugim problemem okazała się dostępność i fragmentaryczność danych o fluktuacji i rotacji kadr na poziomie departamentów w ministerstwach. Dostępne dane dotyczyły tylko fluktuacji kadr na poziomie ministerstw, natomiast w wypadku departamentów, podstawowej jednostki niniejszej analizy, nie dla wszystkich jednostek. Co więcej, reorganizacje na poziomie niektórych departamentów powodowały, że dane te nie były wiarygodne do dalszej analizy. Ostatecznie więc próba zastosowania tego miernika efektów uczenia się zakończyła się fiaskiem.

Jedynie ostatni miernik, odnoszący się do poziomu zwrotu ankiet, okazał się poznawczo nośny. Pokazał, na ile pracownicy poszczególnych resortów reagują na pojawiające się impulsy z zewnątrz – w tym wypadku chodziło o chęć uczestnictwa w badaniu.

Poziom reakcji na ankiety wynoszący 42% należy uznać za średni wynik, zważywszy na fakt, że w trzech ministerstwach została ona wysłana z adresów mailowych dyrektorów generalnych. Oczywiście brak odpowiedzi ze strony wszystkich pracowników mógł wynikać z nieobecności w pracy, obaw przed zidentyfikowaniem lub po prostu braku chęci wzięcia udziału w badaniu. Właśnie ten ostatni powód stawia w nie najlepszym świetle część pracowników ministerstw, w których zaobserwowano najniższy poziom zwrotu ankiet. Warto przy tym dodać, że administracja rządowa jest bardzo rzadko poddawana badaniom zewnętrznym, stąd czynnik „znużenia” pracowników dużą liczbą badań raczej nie stanowił powodu pasywnej postawy niektórych urzędników. Niska stopa zwrotu mogła wynikać z obawy przed identyfikacją, co również nie jest najlepszym znakiem – lęk tego rodzaju

występuje wszak u osób, których opinie nie są najbardziej optymistyczne.

Poziom zwrotu ankiet znacząco różnił się między ministerstwami uczestniczącymi w badaniu. W wypadku Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Środowiska był bardzo wysoki (odpowiednio 56 i 73%). Znacznie gorzej wypadły Ministerstwo Infrastruktury (35%) i Ministerstwo Gospodarki (19%).

5. Konkluzje

Z przeprowadzonego badania wyłania się obraz instytucji dysponujących w miarę dobrymi, choć silnie sfragmentaryzowanymi zasobami na poziomie jednostek i zespołów oraz bardzo słabymi procesami uczenia się, ograniczonymi głównie do operacyjnego wykorzystania wiedzy, a więc korekty bieżących, drobnych kwestii związanych bezpośrednio z pracą specjalistów.

Należy przypomnieć, że uczenie się wymaga pamięci o sytuacji sprzed zmiany i po jej wprowadzeniu oraz konsekwentnej refleksji po zakończeniu eksperymentu. Tymczasem w badanych instytucjach dominują fragmentaryczność, doraźność działań, tymczasowość i brak ciągłości. Czynniki te wydają się w praktyce uniemożliwiać efektywne uczenie się.

Zarówno kapitały, jak i procesy uczenia się mogą być w pełni ocenione po efektach, które osiąga organizacja. Niestety brak mierników efektów pracy ministerstw odbiera punkt odniesienia i uniemożliwia taką ocenę systemu uczenia się.

Odnosząc wyniki badania do przyjętej na wstępie klasycznej definicji systemu (*zbiór elementów spójnie zorganizowanych i połączonych we wzór lub strukturę, który realizuje określone funkcje*), trzeba stwierdzić, że wyniki nie pozwalają na zidentyfikowanie funkcji porządkującej system ani też trwałych połączeń i struktur między jego elementami. Tym samym należy uznać, że w czterech badanych ministerstwach nie istnieje system uczenia się *sensu stricto*. Na obecnym etapie można raczej mówić o luźnych elementach, interakcjach i relacjach, które – przy założeniu osiągnięcia pewnej masy krytycznej i zaistnienia czynnika krystalizującego strukturę – mogłyby doprowadzić do powstania systemu uczenia się z prawdziwego zdarzenia.

Oczywiste pytanie, które się nasuwa po przeglądzie wyników badania, dotyczy przyczyny zaobserwowanego stanu rzeczy, innymi słowy, czynników powodujących zidentyfikowane słabości.

Odnosząc się do tego pytania, należy zaznaczyć dwie rzeczy. Po pierwsze, co już podkreślano we wstępie, przeprowadzone badanie miało charakter eksploracyjny. Z tego względu rozważania o przyczynach na podstawie zebranego materiału empirycznego mogą mieć charakter wyłącznie spekulatywny, a nie rozstrzygający. Po drugie, w skomplikowanych układach organizacyjnych, a do takich niewątpliwie można zaliczyć badane ministerstwa, trudno mówić o jednej przyczynie stanu rzeczy. Bardziej uprawnione jest identyfikowanie układu czynników, który doprowadził do danej sytuacji. Takie rozważania umożliwia analiza dynamiki systemu. Wymaga ona jednak dodatkowych danych – w tym jakościowych – i kolejnego pomiaru ilościowego.

Odwołując się do obecnych danych, m.in. opinii zebranych podczas warsztatów interpretacyjnych, można postawić pięć wstępnych hipotez o wiodących czynnikach wyjaśniających zaobserwowany stan rzeczy.

Hipoteza pierwsza dotyczy niejasnego kierunku strategicznego. Główną przyczyną słabości systemu uczenia się może być słabo zdefiniowany funkcjonalny cel istnienia analizowanych organizacji. Gdy długookresowe cele są niejasne, znika punkt odniesienia konieczny do uruchamiania procesów uczenia się – identyfikowania potrzebnych źródeł informacji, kategorii analizy oraz zasad identyfikacji i korekty błędów czy definiowania alternatywnych rozwiązań. Ten problem może mieć podłoże strukturalne wychodzące daleko poza system uczenia się, a ściślej powiązane z organizacją państwa. Dopiero od niedawna możemy mówić o powolnym przedstawianiu się polskiej administracji na myślenie strategiczne i zarządzanie w systemie zadaniowym. Ta strukturalna zmiana musi jednak dotknąć nie tylko urzędników, lecz także decydentów, ponieważ w ramach demokratycznego państwa prawa to wybrani w wyborach przedstawiciele społeczeństwa są odpowiedzialni za nakreślenie wizji kraju, polityki i działań publicznych. Hipotezę o braku strategicznej busoli jako czynnika osłabiającego efektywność polskiej

administracji zdają się potwierdzać wcześniejsze badania (Bober et al. 2008).

Hipoteza druga koncentruje się na słabości otoczenia ministerstw. Brak potencjału zewnętrznego, który dostarczałby im impulsów do krytycznej analizy własnej sytuacji i działań, może być wyjaśnieniem słabości po stronie procesów. Hipotezę tę sugerują wcześniejsze badania literatury przedmiotu (Olejniczak 2009) pokazujące, że administracja rządowa rzadko jest przedmiotem zainteresowania naukowców krajowych. Wyniki jakościowej części badania MUS również zdają się potwierdzać słabość krajowych *think-tanków* i instytutów naukowych w dostarczaniu ministerstwom informacji i impulsów do krytycznej analizy sytuacji, szczególnie w specyficznych sektorach. Relacje ministerstw i środowiska naukowego pozostają jednak poza dotychczasowym polem eksploracji empirycznej, nieznana jest więc skala ewentualnego problemu.

Hipoteza trzecia kieruje uwagę na potencjalny brak stosownych wewnętrznych narzędzi i procedur jako przyczynę słabości systemu. W polskich ministerstwach wciąż nie są rozpowszechnione, głównie z przyczyn kulturowych, proste narzędzia i procedury sprzężeń zwrotnych. Chodzi zarówno o autorefleksję w zespołach zadaniowych – podejmowaną w formie regularnych dyskusji nad efektami działań i przyczynami sukcesów lub problemów, jak i systematyczne wykorzystanie zewnętrznych badań oraz analiz. Potwierdzeniem tej hipotezy jest, oprócz wyników bieżącego badania, także wskazywana we wcześniejszych analizach ograniczona obecność w krajowej administracji procedur ewaluacji i monitoringu (stosowane praktycznie tylko w polu funduszy strukturalnych).

Hipoteza czwarta odnosi się do deficytów umiejętności kierowniczych. Przyczyną słabości procesów uczenia się mogą być ograniczone umiejętności kierownictwa w stwarzaniu impulsów i trwałych mechanizmów refleksji. Chodzi o animowanie dyskusji w zespole czy zarządzanie zmianą. Tę hipotezę wspierają komentarze uzyskane podczas warsztatów nt. interpretacji wyników, a także wcześniejsze badania empiryczne dotyczące luk kompetencyjnych z zakresu umiejętności menedżerskich pracowników Korpusu Służby Cywilnej (Pieklus et al. 2008).

Wreszcie ostatnia hipoteza eksponuje brak systemowych motywatorów do organizacyjnego uczenia się. Być może założenia systemu awansów kadrowych, brak oceny skuteczności działań departamentów, ciągła zmienność reguł funkcjonowania i relacji z politycznym kierownictwem tworzą zestaw impulsów demotywujących do uczenia się. Innymi słowy, odstręczają od podejmowania ryzyka organizacyjnego uczenia się, a zachęcają do wytwarzania mechanizmów obronnych nastawionych na utrzymanie *status quo*.

Zarysowane powyżej hipotezy otwierają pole do dalszych badań. Zebrany w badaniu MUS bogaty materiał empiryczny może służyć jako punkt odniesienia do dalszych analiz procesów uczenia się polskiej administracji publicznej. Powtórzenie w przyszłości analogicznych pomiarów pozwoli wyjaśnić współzależności między poszczególnymi zmiennymi, zrozumieć kierunek i dynamikę zmian oraz formułować solidne wnioski dotyczące przyczyn stanu rzeczy, na tej podstawie zaś możliwe będzie proponowanie rozwiązań zaradczych podnoszących skuteczność instytucji rządowych.

Bibliografia

- Argyris C. (1977). „Double-loop Learning in Organizations”, *Harvard Business Review*, nr 55(5), s. 115–125.
- Argyris C. (2008). „Learning in Organizations”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications Inc., s. 53–67.
- Argyris C., Schon D.A. (1995). *Organizational Learning II: Theory, Method, and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Bartlett J. (2008). *Towards Agile Government*. London: DEMOS.
- Bernstein I.H. (2005). „Likert Scale Analysis”, w: K. Kempf-Leonard (red.), *Encyclopedia of Social Measurement*. Amsterdam–Boston–Tokyo: Elsevier Academic Press, s. 497–504.
- Bober J., Górniak J., Mazur S., Zawicki M. (2008). *Programowanie strategiczne jako realizacja narzędzia polityki rozwoju. Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*. Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Bontis N., Crossan M., Hulland J. (2002). „Managing and Organizational Learning System by

Aligning Stocks and Flows”, *Journal of Management Studies*, nr 39(4), s. 437–469.

Bryman A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Easterby-Smith M., Araujo L., Burgoyne J.G. (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice*. London: Sage Publications Ltd.

Furnham A., Goodstein L. (2004). „The Organizational Climate Questionnaire (OCQ)”, w: J. Gordon (red.), *Pfeiffer's Classic Inventories, Questionnaires, and Surveys for Training and Development: The Most Enduring, Effective, and Valuable Assessments for Developing Managers and Leaders*. San Francisco: Pfeiffer, s. 369–385.

Hausner J. (2008). *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Huber G. (1991). „Organizational Learning: The Contributing Processes and the Literatures”, *Organization Science*, nr 2(1), s. 88–115.

Jemielniak D. (2008). „Zarządzanie wiedzą – pojęcia podstawowe”, w: D. Jemielniak, A. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 21–43.

Johnson T., Owens L. (2003). *Survey Response Rate Reporting in the Professional Literature*. American Association for Public Opinion Research.

Jupp V. (red.) (2006). *The SAGE Dictionary of Social Research Methods*. London: Sage Publications Ltd.

Klincewicz K. (2008). „Cele zarządzania wiedzą”, w: D. Jemielniak, A. Koźmiński (red.), *Zarządzanie wiedzą. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 79–114.

Kukliński A., Orłowski W. (red.) (2000). *The Knowledge-based Economy. The Global Challenges of the 21st Century*. Warszawa: Komitet Badań Naukowych.

Leigh D. (2004). „Leading Workplace Collaboration. A Literature-based Model and Self-Assessment Inventory”, w: J. Gordon (red.), *Pfeiffer's Classic Inventories, Questionnaires, and Surveys for Training and Development: The Most Enduring, Effective, and Valuable Assessments for Developing Managers and Leaders*. San Francisco: Pfeiffer, s. 167–177.

Lipshitz R., Friedman V.J., Popper M. (2007). *Demystifying Organizational Learning*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Marsick V.J., Watkins K.E. (1999). *Facilitating Learning Organizations: Making Learning Count*. Aldershot: Gower Publishing Company.

Mazur S. (2008). „Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej”, w: A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 51–70.

Meadows D.H. (2008). *Thinking in Systems: A Primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing.

Moilanen R. (2001). „Diagnostic Tools for Learning Organizations”, *The Learning Organization*, nr 8(1), s. 6–20.

OECD (2001). *Knowledge management: Learning by comparing experiences from private firms and public organisations*. Paris: OECD–PUMA.

OECD (2003). *Conclusions from the results of the survey of knowledge management practices for Ministries/ Departments/Agencies of central government in OECD member countries*. Paris: OECD–PUMA.

OECD (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD

Olejniczak K. (2009). „Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(7), s. 89–103.

Osborne S.P. (red.) (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Pawluczuk A. (2008). „Administracja publiczna jako organizacja ucząca się”, w: A. Osiński (red.), *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*. Warszawa: Wydawnictwo SGH.

Perez-Lopez S., Peon J., Ordas J. (2004). „Managing Knowledge: The Link between Culture and Organizational Learning”, *Journal of Knowledge Management*, nr 8(6), s. 93–104.

Piekłus I., Pytel G., Reimus T., Wyrzykowska A. (2008). *Analiza potrzeb szkoleniowych w służbie publicznej 2008 r.* Warszawa: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Preskill H., Torres D.R.T. (1999). *Evaluative Inquiry for Learning in Organizations*. Thousands Oaks: Sage Publications, Inc.

Roth G. (2008). „The Order and Chaos of the Learning Organization”, w: T.G. Cummings (red.), *Handbook of Organization Development*. Los Angeles–London: Sage Publications Inc., s. 475–497.

Senge P.M. (2006). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. New York: Currency Doubleday.

Sinclair T., Mischen P. (2008). „Budżetowanie wynikowe. Reformowanie złożonych systemów adaptacyjnych”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 1(3).

Tannenbaum S. (1997). „Enhancing Continuous Learning: Diagnostic Findings from Multiple Companies”, *Human Resource Management*, nr 36(4), s. 437–452.

Templeton G., Lewis B., Snyder C. (2002). „Development of a Measure for the Organizational Learning Construct”, *Journal of Management Information Systems*, nr 19(2), s. 175–218.

Torres R.T., Preskill H. (2001). „Evaluation and organizational learning: Past, present, and future”, *The American Journal of Evaluation*, nr 22(3), s. 387–395.

Weick K., Westley F. (1996). „Organizational Learning: Affirming an Oxymoron”, w: S. Clegg,

C. Hardy, W. Nord (red.), *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, s. 440–458.

Yang K. (2007). „Responsiveness in Network Governance: Revisiting a Fundamental Concept. Symposium Introduction”, *Public Performance & Management Review*, nr 31(2), s. 131–143.

Zgrzywa-Ziemak A., Kamiński R. (2009). *Rozwój zdolności uczenia się przedsiębiorstwa*. Warszawa: Difin.

Learning Mechanisms in Polish Ministries – the Results of an Empirical Study on the Learning Ministry (Ministerstwa Uczące Sie, MUS)

The article presents the results of an empirical, exploratory study of organizational learning mechanisms in four Polish ministries. In the analysis the authors applied a logic model of a system consisted of resources, processes and effects of learning. The results showed that Polish institutions had relatively good if highly fragmented resources, but their learning processes were weak and limited to operational use of knowledge. The main function of the system was not fulfilled and stable connections between elements were absent.

Thus, it has to be concluded that there is no learning system in Polish ministries. All we could observe was a collection of discrete elements, interactions and relations that could, in future, form an actual system. However, to make it happen, a critical mass and a binding factor would have to appear.

Key words: system of organizational learning, knowledge use.