

ROZDZIAŁ 19

Kształtowanie organizacji uczącej się w sektorze publicznym

*Angelika Wodecka-Hyjek**

19.1. Uwagi wstępne

Aktualne rozważania dotyczące poprawy sprawności i skuteczności działania organizacji publicznych skłaniają do sformułowania postulatu, iż warunkiem osiągnięcia oczekiwanych wyników i wdrażania zmian jest permanentna potrzeba uczenia się. Reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu oraz umiejętność uczenia się organizacji publicznych stanowi rezultat ewolucji ich funkcjonowania, czego wyrazem jest odejście od tradycyjnej organizacji biurokratycznej, opartej na paradygmacie administracji weberowskiej, w kierunku nurtu Nowego Zarządzania Publicznego, zorientowanego na efektywność, osiąganie wyników i profesjonalne podejście do obywatela – klienta oraz aktualnej koncepcji współzarządzania, akcentującej służebność administracji wobec obywateli oraz partnerstwo w relacji z klientami. W koncepcji współzarządzania paradygmat uczenia się organizacji publicznych nabiera szczególnego znaczenia. Wykonywanie zadań publicznych jest tutaj pojmowane jako proces społecznego uczenia się, w którym udział biorą aktorzy o zróżnicowanych statusach społecznych i charakterze formalnym. Konieczność oparcia działań administracji publicznej na wiedzy wynika z założenia o ograniczonych możliwościach imperatywnego i hierarchicznego rozwiązywania przez władze publiczne problemów społecznych i ekonomicznych w kompleksowej rzeczywistości społecznej [Olejniczak (red.) 2012, s. 38; Van de Valle, Hammerschmidt 2011, s. 191–192].

Aktualne rozważania dotyczące organizacji uczącej się kontestują, iż uczenie się organizacji jest warunkiem wdrażania zmian i osiągnięcia oczekiwanych wyników. Organizacja ucząca sprzyja rozwojowi pracowników nie tylko doraż-

* Dr, adiunkt, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Metod Organizacji i Zarządzania.

nie, ale poprzez stworzenie określonych warunków gwarantuje także permanentny rozwój. Jej struktury, kultura i zasoby umożliwiają poszczególnym osobom i zespołom kreatywne myślenie oraz realizowanie wspólnych celów, co akcentują zagraniczni i polscy badacze problemu [Senge 2000, Rokita 2003, Grudzewski, Hejduk 2002, Mikuła 2006].

Uczenie się i zarządzanie wiedzą ma również pozytywny wpływ na wyniki organizacji publicznych i stanowi podstawę doskonalenia w: procesach dostarczania usług publicznych, wspieraniu partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych, doskonaleniu kompetencji urzędników publicznych, rozwoju społecznego kapitału intelektualnego, prowadzeniu racjonalnych i transparentnych działań publicznych. Przekonanie o pozytywnej roli uczenia się i zarządzania wiedzą dla współczesnej administracji publicznej jest też paradygmatem przyjętym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Bank Światowy [Olejniczak (red.) 2012, s. 18].

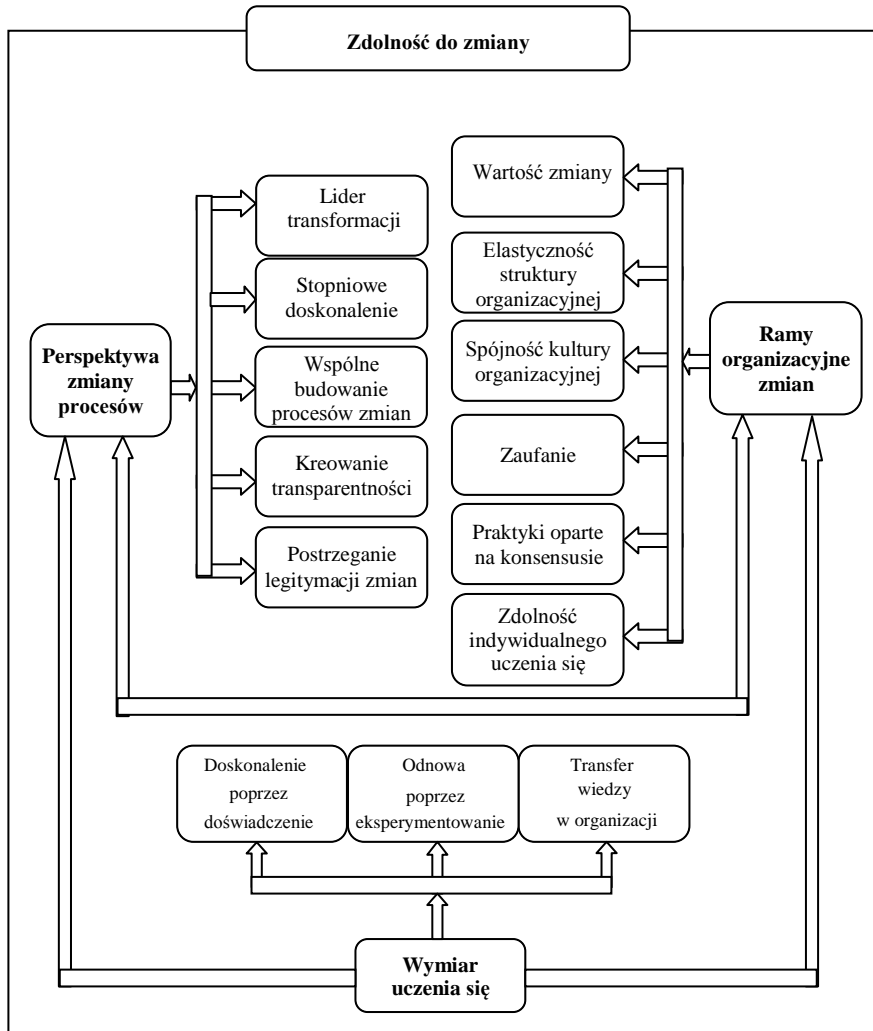
Celem rozdziału jest ukazanie procesu transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się w perspektywie kluczowych czynników, do których zaliczono: zdolność organizacji do wprowadzania zmiany, kreowanie procesu organizacyjnego uczenia się oraz efektywne i skuteczne zarządzanie wiedzą. Rozdział ma charakter teoretyczny, stanowi rezultat analizy literatury przedmiotu w zakresie podjętego zagadnienia.

19.2. Zmiana warunkiem rozwoju organizacji

Niezależnie od sektora, w którym funkcjonuje organizacja, wyzwaniem współczesnych menedżerów jest dokonywanie zmian w organizacjach stosownie do realizowanych celów [Kozuch 2004, s. 117]. Współczesne organizacje narażone są na nieustające turbulencje ze strony otoczenia, które cechuje: wzrost nowości zmiany, wzrost intensywności otoczenia, wzrost szybkości zmian, wzrost złożoności otoczenia. W takiej perspektywie zmianę można postrzegać jako celowe i świadome działanie, polegające na przejściu organizacji ze stanu obecnego do innego, jednoznacznie odmiennego. Chodzi zatem o celowe działanie w kierunku zmian „pożądanych”, a nie o niezależne od menedżerów rezultaty zmian [Mikołajczyk 2003, s. 14].

W rezultacie permanentnej turbulencji otoczenia niewątpliwym atrybutem rozwoju organizacji publicznej jest umiejętność dostrzegania potrzeby zmiany i jej akceptacji, jak również zdolność adoptowania zmiany. Szczególnie artykułowana jest zdolność organizacji do zmiany, utożsamiana też z adaptacyjnością organizacji do zmiany, rozumianą jako proces dynamicznego przystosowania, integrowania i rekonfiguracji organizacji, jej zasobów i kompetencji w celu osiągnięcia zbieżności ze zmieniającymi się warunkami otoczenia [Klamer, Probst,

Soparnot 2008, s. 57]. Kluczowym i bezwzględny warunkiem zdolności organizacji publicznej do zmiany jest dynamiczny proces ciągłego uczenia się. W tym względzie interesująca wydaje się koncepcja modelowego ujęcia zdolności organizacji do zmiany, opracowana przez P. Klarnera, G. Probsta i R. Soparnota [2008, s. 59] (rys. 19.1).



Rysunek 19.1. Modelowe ujęcie zdolności organizacji do zmiany

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Klarner, Probst, Soparnot [2008], s. 59.

W modelu zidentyfikowano trzy wzajemnie wspierające i uzupełniające się perspektywy: zmian w procesach, kontekst organizacyjną i perspektywę uczenia się. W wyróżnionych perspektywach zidentyfikowano czynniki determinujące zdolność organizacji do zmiany.

P. Klarner, G. Probst i R. Soparnot [2008] wyróżnili pięć procesów przyczyniających się do wprowadzenia zmiany w organizacji. Pierwszy z nich zorientowany jest na wyłonienie się osoby lidera transformacji, który będzie w stanie aktywnie komunikować i argumentować zasadność zmian w organizacji. W kolejnym procesie akcentowane jest stopniowe, ale ciągle wdrażanie zmiany, gwarantujące pracownikom czas na przystosowanie się do zmiany oraz zdobycie odpowiedniej wiedzy i umiejętności. Proces trzeci to zespołowe budowanie procesu zmiany, którego specyfika jest rezultatem dyskusji, wspólnego rozwiązywania problemów i dzielenia się wiedzą wszystkich członków organizacji. Skuteczna zmiana musi być poparta odpowiednim zaangażowaniem i wsparciem ze strony pracowników każdego szczebla organizacji.

Transparentność procesu zmian jest również fundamentalną zasadą, co ciągłość jego realizacji, dlatego niewystarczające jest poprzestanie na zainicjowaniu zmiany, natomiast konieczne jest bieżące eksponowanie jej zasadności i przejrzystości. Jest to związane z wyraźnym zobowiązaniem promotorów i wykonawców zmiany oraz z koniecznością przydzielenia zasobów do jej wprowadzenia.

Kontekst organizacyjnego wspierania zdolności organizacji do zmiany eksponuje znaczenie postrzegania wartości zmiany wśród pracowników, elastyczności i decentralizacji struktury organizacyjnej, budowania spójnej kultury organizacyjnej tworzącej klimat więzi pomiędzy pracownikami, zaufania łączącego promotorów zmian i zaangażowane podmioty, jak również tworzenia warunków sprzyjających indywidualnemu uczeniu się. Zbiorowe praktyki rozwiązywania problemów, oparte na konsensusie, zwiększają inicjatywę i zaangażowanie w procesy zmian w organizacji.

Perspektywa uczenia się w modelu stanowi klamrę scalającą wyróżnione wymiary przez pryzmat przekształcania wiedzy indywidualnej w wiedzę zbiorową, a jej motorem jest akcentowanie doskonalenia poprzez zdobywanie doświadczenia, eksperymentowanie i transfer wiedzy.

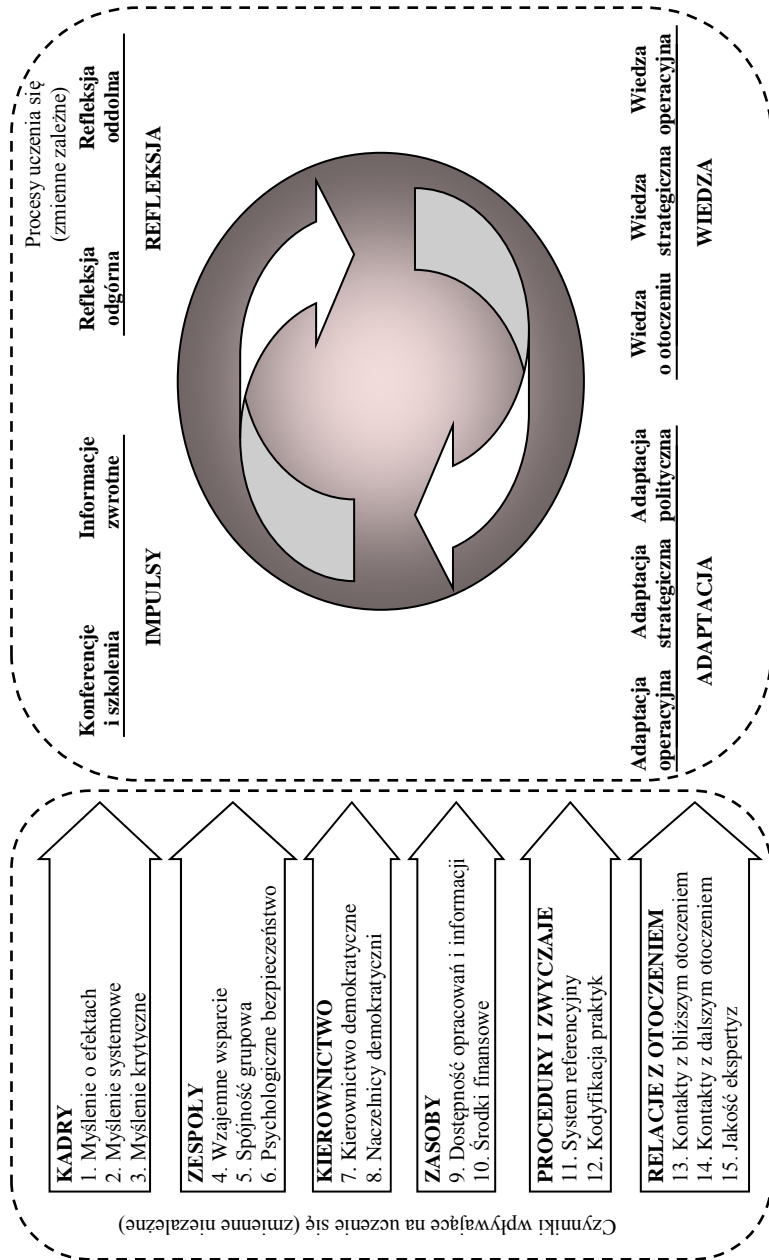
19.3. Mechanizm uczenia się organizacji publicznej

Problematyka definiowania organizacyjnego uczenia się stała się przedmiotem analiz różnych dyscyplin naukowych, takich jak socjologia, psychologia czy nauki o zarządzaniu. W perspektywie nauk o zarządzaniu organizacyjne uczenie się definiowane jest jako „zdolność lub proces zachodzący wewnątrz organizacji, którego celem jest utrzymanie lub zwiększenie efektywności w oparciu

o doświadczenia” [Maden 2012, s. 72]. Rozumiane jest również jako proces stopniowej adaptacji organizacji do zmiany, oparty na powiązaniu dotychczasowych działań z ich wynikami oraz z planowaną aktywnością organizacji. Definicja ta obejmuje zarówno procesy przyswajania nowych zachowań, doskonalenia istniejących działań, jak i tzw. oduczanie się – a więc zmianę dotychczasowych działań lub strategii, poprzedzoną krytyczną refleksją, oraz uwzględnia zarówno reaktywne, jak i proaktywne działania dostosowawcze (tzn. analizując aktywności i wyniki, organizacja może podjąć działania wyprzedzające). Akumulacja wiedzy w organizacji następuje więc zarówno w pamięci pracowników, jak też jest przekładana na pamięć organizacji – jej procedury, zasady, kody postępowania [Olejniczak (red.) 2012, s. 176]. Jak podkreśla M. Bratnicki [1984], do terminu „organizacyjne uczenie się” należy odnieść się w sposób metaforyczny. Organizacje w sposób dosłowny nie pamiętają i nie uczą się, jednak wypracowane standardy pozwalają im na twórcze zachowania, nawet w sytuacji, gdy poszczególni pracownicy nie noszą znamion wyjątkowości. Dlatego też uczenie się w organizacji nie może być tylko zbiorem indywidualnych procesów uczenia się (pomimo iż organizacja uczy się poprzez doświadczenia poszczególnych ludzi), lecz dotyczy również interakcji pomiędzy pracownikami. Tworzenie wiedzy jest procesem interakcji między wiedzą jawną i ukrytą, zaś mechanizmy pamięci oraz schematy mentalne dzięki spirali wiedzy skomponowanej przez I. Nonaka [1994, s. 96–104] są pomocne w przekształcaniu uczenia się indywidualnego w organizacyjne.

Konwersja wiedzy w formie spirali następuje w czterech fazach. Faza socjalizacji dotyczy dzielenia się wiedzą pomiędzy pojedynczymi osobami. W tej fazie następuje przekazanie ukrytej wiedzy od nadawcy w formie niezmienionej od odbiorcy. Faza eksternalizacji wymaga przekształcenia wiedzy w taki sposób, by mogła być zrozumiała przez innych. W fazie trzeciej spirali wiedzy – kombinacji – następuje przekształcenie wiedzy ukrytej w jawną. Kluczową rolę odgrywa tutaj proces komunikowania się, proces rozpowszechniania oraz systematyzacji wiedzy. Ostatnia faza – internalizacja – polega na uczeniu się i rozumieniu, czyli absorpcji wiedzy skodyfikowanej i przyswajaniu jej przez poszczególnych pracowników w ten sposób, że staje się ponownie wiedzą ukrytą.

Analizując kontekst funkcjonowania polskich organizacji publicznych, K. Olejniczak [2012, s. 179–186] uzasadnia, iż mechanizm uczenia się organizacji publicznej (rys. 19.2) składa się z trzech grup elementów: procesów uczenia się (czyli organizacyjnego uczenia się), czynników wspierających uczenie się i relacji.



Rysunek 19.2. Model uczenia się organizacji publicznej
Źródło: Olejniczak [2012], s. 179

Pierwszą częścią mechanizmu są cztery, połączone ze sobą, grupy procesów: impulsy, refleksja, wiedza i adaptacja.

Impulsy to wszelkie informacje i bodźce płynące spoza organizacji do kierownictwa, pracowników i zespołów. Bodźce zewnętrzne należy traktować, jako ogólne inspiracje płynące z otoczenia, natomiast impulsy zwrotne są paliwem procesu uczenia się, pozwalającym organizacji zweryfikować skuteczność podejmowanych działań.

Refleksja to druga grupa procesów, za pomocą których następuje analizowanie bieżącej sytuacji i otrzymany informacji oraz wyciąganie na ich podstawie wniosków odnośnie do działań organizacji. Dyskusje i refleksje, zarówno inicjowane odgórnie, jak i te oddolne, mogą dotyczyć spraw strategicznych lub operacyjnych.

Wiedza jest trzecim elementem mechanizmu uczenia się. Interpretować ją można jako znajomość konkretnych kwestii i jednocześnie umiejętność działania w określony sposób. W takim ujęciu nie jest ona zasobem, lecz procesem, czyli informacją w działaniu. W organizacjach publicznych wyróżnić można trzy rodzaje wiedzy: wiedzę o otoczeniu, wiedzę strategiczną i wiedzę dotyczącą aspektów operacyjnych.

Adaptacja zdefiniowana została jako dostosowywanie się organizacji publicznej do nowych warunków i zmian wprowadzonych w jego działaniach. Może ona być wynikiem wiedzy płynącej z wewnętrznej refleksji organizacji, albo też może stanowić reakcję na zmianę w otoczeniu. Przedmiotem adaptacji mogą być zmiany operacyjne, strategiczne lub polityczne.

Wśród czynników wspierających uczenie się zidentyfikowano sześć grup: kadry, zespoły, kierownictwo, zasoby, procedury i zwyczaje oraz relacje z otoczeniem.

Czynnik *kadry* obejmuje charakterystykę indywidualnych pracowników, w kontekście identyfikowania specyficznych umiejętności zorientowanych na organizacyjne uczenie się, takich jak: myślenie o efektach, myślenie systemowe oraz myślenie krytyczne.

Zespoły to tworzenie atmosfery i relacji sprzyjających uczeniu się w perspektywie wzajemnego wsparcia, spójności grupowej i psychologicznego bezpieczeństwa, któremu towarzyszy wsparcie ze strony zaangażowanego „kierownictwa”.

Natomiast *zasoby* zostały zorientowane na zapewnienie informacji niezbędnych w tworzeniu wiedzy i środków finansowych.

Procedury i zwyczaje dotyczą wspierania procesu uczenia się poprzez weryfikację, kontrolę i modyfikowanie, jak również adoptowanie dobrych praktyk, co powiązane jest z ostatnią kategorią czynników „relacji z otoczeniem”, wśród których akcentuje się możliwość uczenia się na przykładzie cudzych doświadczeń.

Kontekst *relacji* traktuje o dynamice mechanizmu uczenia się, który powinien mieć charakter ciągły, zaś uzyskany rezultat jest wypadkową współpracy i powiązań wszystkich wyróżnionych grup elementów.

19.4. Model wyjściowy transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się

Kwintesencję powyższych rozważań stanowi model wyjściowy transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się, zaproponowany przez C. Maden [2012, s. 78–82] (rys. 19.3). Według C. Maden proces transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się przebiega w trzech fazach:

Faza I: Budowanie klimatu uczenia się.

Faza II: Tworzenie wiedzy.

Faza III: Zarządzanie wiedzą.

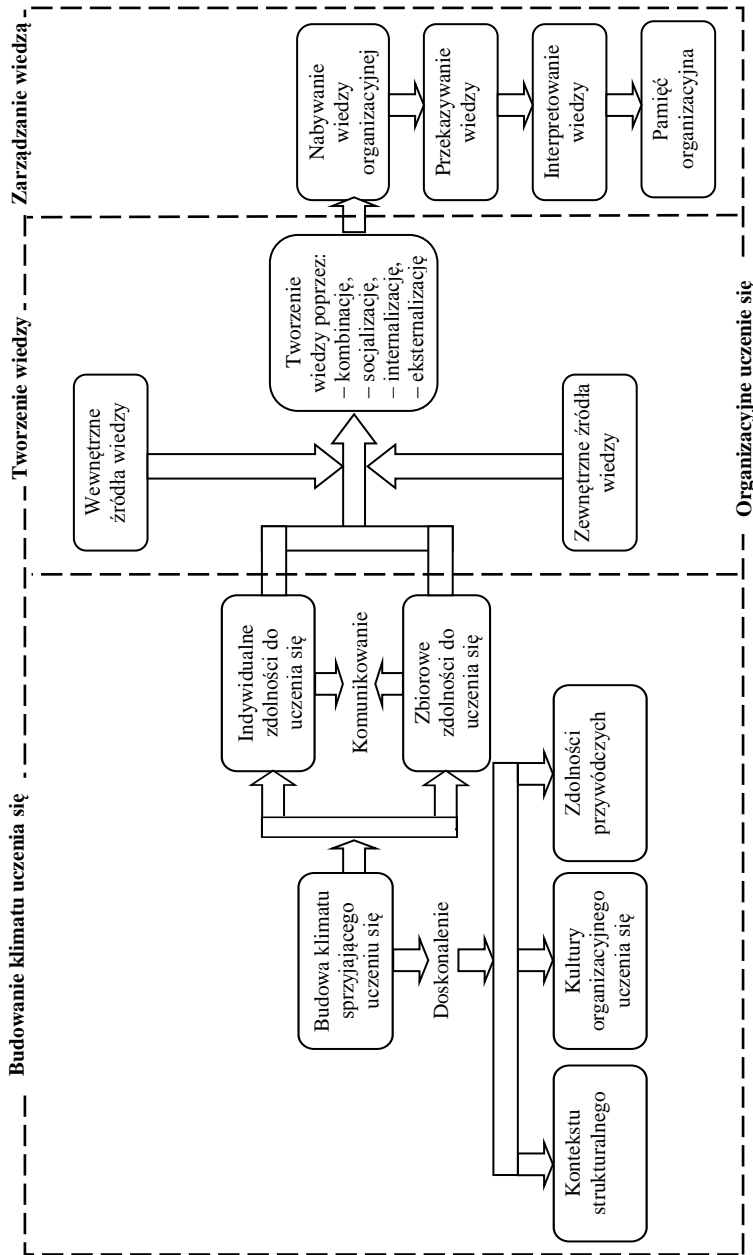
W ramach fazy pierwszej następuje budowanie klimatu uczenia się w organizacji publicznej. W tym względzie szczególnie akcentowane jest:

- doskonalenie kontekstu strukturalnego organizacji poprzez decentralizację, spłaszczanie struktury organizacyjnej, tworzenie zespołów zadaniowych;
- budowanie kultury organizacyjnego uczenia się, akcentującej zaangażowanie, otwartość na zmiany, chęć uczenia się i pozyskiwania informacji;
- doskonalenie zdolności przywódczych liderów zmian, których postawa sprzyja klimatowi indywidualnego i zbiorowego uczenia się w rozwiązywaniu problemów organizacyjnych.

W fazie drugiej tworzenie wiedzy w organizacji odbywa się zgodnie ze wspomnianą wyżej koncepcją I. Nonaka poprzez kombinację, socjalizację, internalizację i eksternalizację. Szczególnie akcentuje się tutaj wykorzystanie źródeł wewnętrznych i zewnętrznych pozyskiwania wiedzy.

Tworzenie wiedzy w organizacji publicznej powinno stanowić bazę efektywnego systemu zarządzania wiedzą, na który składają się następujące po sobie etapy: nabywania wiedzy (ze źródeł zewnętrznych i wewnętrznych), rozpowszechniania wiedzy (realizowane z wykorzystaniem formalnych i nieformalnych mechanizmów oraz kanałów jej dystrybuowania), interpretowania wiedzy (wymagające wymiany doświadczeń, wzajemnego zrozumienia i wspólnego podejmowania decyzji), których konsekwencją jest powstanie pomieci organizacyjnej, czyli pewnego zbioru wiedzy, który rozpowszechniany będzie w przyszłości za pomocą zasad, procedur i systemów.

Sprawny i efektywny system zarządzania wiedzą w organizacjach sektora publicznego wymaga odpowiedniej strukturyzacji i integracji wielu elementów składowych, wśród których szczególnie akcentowane są: świadomość i determinacja polityków, ewolucyjna zmiana kultury organizacji z biurokratycznej na sprzyjającą organizacyjnemu uczeniu się, doskonalenie kompetencji zawodowych urzędników, wykorzystywanie nowoczesnych metod zarządzania oraz nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych, jak również zmiany struktury organizacyjnej [Mazur 2008, s. 54].



Rysunek 19.3. Model wyjściowy transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Maden [2012], s. 80.

19.5. Podsumowanie

Według P. Senge'a [2000, s. 26] organizacja ucząca się jest tego typu organizacją, która potrafi stale wzmacniać możliwości kształtowania własnej przyszłości. Organizacja ucząca się inspiruje i wspomaga uczenie się wszystkich jej członków, a sama ciągle się przekształca stosownie do posiadanych możliwości i potrzeb otoczenia. Analizując złożoność transformacji organizacji publicznej w organizację uczącą się, należy zaznaczyć, iż warunkiem udanego przekształcenia jest akcentowanie ciągłości procesu uczenia się, aktywne reagowanie i adaptacja do zmian, zaangażowanie wszystkich członków organizacji, budowanie kultury sprzyjającej tworzeniu wiedzy, jak również samodyscypliny i motywacji w doskonaleniu własnych kompetencji.

Tymczasem wśród istotnych barier stosowania koncepcji organizacyjnego uczenia się w sektorze publicznym akcentowane są: nadal dominujące mechanizmy biurokracji, oddalenie podejmowania decyzji od procesu świadczenia usług publicznych czy nadmierny nacisk na rozwój jednostek, naruszający holistyczne podejście do uczenia się organizacji [Common 2004, s. 39]. Organizacje publiczne podejmują działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje cele głównie przez tworzenie relacji współdziałania z innymi organizacjami lub niezinstytucjonalizowanymi uczestnikami życia społeczno-gospodarczego. Według opinii polskich badaczy tego obszaru zauważalna jest wspólna konkluzja, iż w zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, jednakże odnośnienie ich do tychże organizacji wymaga uwzględnienia specyfiki tego obszaru [Frączkiewicz-Wronka 2009; s. 32; Sudoł, Kozuch 2010, s. 393]. Wśród najistotniejszych, specyficznych kwestii wskazuje się, iż w przeciwieństwie do organizacji gospodarczych, nie można oceniać organizacji publicznych na podstawie kształtowania zysku lub ich wartości rynkowej. Podstawę oceny może stanowić realizacja interesu społecznego, a kontrolę i ocenę działalności tych instytucji w dużym stopniu przekazuje się społeczeństwu [Sudoł, Kozuch 2010, s. 393].

Konkludując, można zauważyć, iż współcześnie dominujący nacisk na efektywność wydatkowania środków publicznych, jak również sprostanie wymogom ciągłego doskonalenia poziomu świadczenia usług publicznych oraz reagowania na problemy społeczne determinują potrzebę rozwiązań innowacyjnych w sektorze publicznym, czego warunkiem jest ciągle uczenie się organizacji w tymże sektorze.

Bibliografia

- Bratnicki M., 1984, *Metafora uczenia się w badaniu niesprawności organizacji*, „Problemy Organizacji”, nr 3/4.
- Common R., 2004, *Organisational Learning in a Political Environment*, „Policy Studies”, Vol. 25, nr 1.
- Frączkiewicz-Wronka A., 2009, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne. Elementy teorii i praktyki*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Grudzewski W. M., Hejduk I. K. (red.), 2002, *Przedsiębiorstwo przyszłości – wizja strategiczna*, Difin, Warszawa.
- Klarner P., Probst G., Soparnot R., 2008, *Organizational Change Capacity in Public Services: The Case of the World Health Organization*, „Journal of Change Management”, Vol. 8, No. 1, March.
- Koźuch B., 2004, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wyd. Placet, Warszawa.
- Levitt B., March J., 1988, *Organizational Learning*, „Annual Review of Sociology”, No. 14.
- Maden C., 2012, *Transforming Public Organizations into Learning Organizations: A Conceptual Model*, „Public Organization Review”, No. 12.
- Mazur S., 2008, *Zarządzanie wiedzą w polskiej administracji publicznej*, [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.), *Środowisko i warsztat ewaluacji*, PARP, Warszawa.
- Mikołajczyk Z., 2003, *Zarządzanie procesem zmian w organizacjach*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa, Katowice.
- Mikuła B., 2006, *Organizacje oparte na wiedzy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Monografie”, nr 173.
- Nonaka I., 1991, *Knowledge-Creating Company*, „Harvard Business Review”, No. 69.
- Olejniczak K., 2012, *Model organizacyjnego uczenia się dla administracji publicznej*, [w:] Olejniczak K. (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Olejniczak K. (red.), 2012, *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Rokita J., 2003, *Organizacja ucząca się*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Senge P. M., 2000, *Piąta dyscyplina*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Sudoł S., Koźuch B., 2010, *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę*, [w:] S. Lachiewicz, B. Nogalski (red.), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer, Warszawa.
- Van de Valle S., Hammerschmidt G., 2011, *The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors*, „Halduskultuur – Administrative Culture”, No. 12 (2).
- Zollo M., Winter S., 2002, *Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capabilities*, „Organization Science”, No. 13 (3).

*Angelika Wodecka-Hyjek***CREATING THE LEARNING ORGANIZATION IN THE PUBLIC SECTOR**

(Abstract)

This chapter presents the key issues for transforming public sector organization to learning organization in the perspective of the key factors, which include: the ability of the organization to make changes, the creation process of organizational learning and the effective knowledge management. At the beginning, the need to transform public sector organization in a learning organization was articulated. In the main part of the article, the context of adaptation and change capacity model, the mechanism of organizational learning and the output model of transforming public sector organization to learning organization have been shown. In summary of the paper, the attributes of the public learning organization and barriers to their creation were specified.