

Administracja publiczna jako organizacja ucząca się – badanie usługobiorców PIORiN

*Paweł Kłobukowski**, *Kalina Kłobukowska***

Celem artykułu jest prezentacja wyników badania ankietowego usługobiorców PIORiN w kontekście organizacji uczącej się. Za silną stronę inspekcji respondenci uznali kategorie związane z kompetencjami merytorycznymi pracowników. Jako możliwe obszary badawcze wskazywali na zbyt wolne tempo prac. W dalszych badaniach wskazane jest zbadanie wpływu stereotypów wpływających na postrzeganie urzędników przez klientów. Badanie jest pierwszym całościowym badaniem PIORiN opartym na próbie ogólnopolskiej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, organizacja ucząca się.

Nadesłany: 05.02.2021 | Zaakceptowany do druku: 18.06.2021

Public administration as a learning organization – a survey of PIORiN service users

The purpose of this paper is to present the results of a survey of PIORiN service recipients in the context of a learning organization. Respondents identified categories related to staff subject matter expertise as strengths of the inspection. As possible areas of research they indicated a possible too slow pace of work. Further research is indicated to examine the impact of stereotypes affecting customer perceptions of officials. The study is the first comprehensive survey of PIORiN based on a nationwide sample.

Keywords: public administration, learning organization.

JEL: H83

1. Wstęp

Artykuł prezentuje wyniki badania usługobiorców Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, przeprowadzonego

w ramach projektu FITOEXPORT, realizowanego w ramach programu GOSPOSTRATEG. Projekt, a także sama Inspekcja oraz realizowane przez nią zadania, zostały opisane poniżej. Część projektu,

* **Paweł Kłobukowski** – dr, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, Polska, <https://orcid.org/0000-0002-7177-376X>.

** **Kalina Kłobukowska** – mgr, Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, <https://orcid.org/0000-0003-2274-1136>.

Adres do korespondencji: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa, Polska; e-mail: pklobukowski@wz.uw.edu.pl; K.Klobukowska@piorin.gov.pl.

która realizowana jest przez Wydział Zarządzania skupia się na wspieraniu PIORiN w dążeniu do stawania się organizacją uczącą się oraz wdrażania innowacji. Następnie omówiono dobór próby oraz wyniki badań usługobiorców.

2. FITOEXPORT

W ramach programu strategicznego *Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków* – GOSPOSTRATEG konsorcjum, którego liderem jest Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, realizuje od 2019 roku projekt pod nazwą *Zwiększenie konkurencyjności polskich towarów roślinnych na rynkach międzynarodowych poprzez podniesienie ich jakości i bezpieczeństwa fitosanitarnego*” (akronim FITOEXPORT). W skład konsorcjum, poza liderem, wchodzi czterech partnerów: Uniwersytet Warszawski, reprezentowany przez Wydział Zarządzania, Instytut Lotnictwa – Sieć Badawcza Łukasiewicz, Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin – Państwowy Instytut Badawczy oraz Instytut Ochrony Roślin – Państwowy Instytut Badawczy.

Realizacja tego projektu ma umożliwić wejście polskim produktom roślinnym na nowe rynki zbytu. Celem, który przyświeca projektowi, jest zwiększenie konkurencyjności polskich producentów rolnych oraz ich towarów przez skuteczne reagowanie na wymagania importowe nowych odbiorców oraz usprawnienie kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN). Urzędowa kontrola żywności jest jednym z najważniejszych czynników determinujących możliwości zbytu polskich towarów rolno-spożywczych na rynkach zagranicznych. Istotny wpływ na sprawność i efektywność oraz wzrost wskaźników gospodarczych osiągniętych w sektorach rolnictwa i przemysłu spożywczego mają stąd działania PIORiN. Inspekcja jest organem realizującym nadzór nad zdrowiem roślin na terenie kraju oraz certyfikację eksportową towarów roślinnych (piorin.gov.pl/gi-aktualnosci/nasz-projekt-fitoexport-pozytywnie-oceniony-i-rekomendowany-do-dofinansowania-przez-ncbr,215.html).

Projekt zakładał wprowadzenie w Inspekcji mechanizmów sprzyjających tworzeniu i adaptowaniu innowacyjnych rozwiązań. Planowano też opracowanie i przygotowanie do wdrożenia najbardziej

niezbędnych, nowoczesnych rozwiązań, które umożliwią PIORiN poprawę jakości działań kontrolnych i osiągnięcie poziomu zołowych na świecie służb kontrolnych. Do rozwiązań tych należą:

- wykorzystanie nowoczesnych technologii teledetekcyjnych na potrzeby nadzoru nad produkcją rolniczą;
- zastosowanie molekularnego testu do jednoczesnego wykrywania wirusów ziemniaka Y, LR, M, S, X, A oraz wirusa wrzecionowatości bulw (PSTVd), bezpośrednio w bulwach ziemniaka;
- opracowanie multipleksowego testu qPCR, pozwalającego na jednoczesne wykrycie w badanym materiale siewnym wielu modyfikacji genetycznych;
- zastosowanie innowacyjnego podejścia (tj. analizy chemometrycznej) do badań jakości środków ochrony roślin, minimalizującego ryzyko stosowania sfałszowanych pestycydów (www.piorin.gov.pl/gospostrateg).

Założenia projektu sięgają dalej niż tylko do poprawy funkcjonowania Inspekcji. Członkowie konsorcjum w swych działaniach dążą do tego, aby efekty ich prac przełożyły się na zwiększenie aktywności eksportowej polskich przedsiębiorstw oraz rozwój gospodarczy terenów wiejskich. Wypracowane rozwiązania, takie jak strategia innowacyjności czy zastosowanie nowoczesnych technologii, zostaną wdrożone do działalności PIORiN.

Odbiorców wyników projektu możemy podzielić na dwie grupy (piorin.gov.pl/gospostrateg):

- bezpośrednich – PIORiN (GIORiN oraz szesnaście wojewódzkich inspektoratów),
- pośrednich – podmioty gospodarcze: producenci rolni, dystrybutorzy i eksporterzy.

3. PIORiN

Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN), na podstawie przepisów krajowych oraz postanowień prawa międzynarodowego, pełni funkcję urzędowej organizacji ochrony roślin. W kształcie, który jest obecnie znany, PIORiN funkcjonuje od 2002 r., kiedy to powstała z połączenia dwóch służb kontrolnych: Inspekcji Ochrony Roślin oraz Inspekcji Nasiennej (piorin.gov.pl/o-inspekcji/). Wykonuje zadania określone

m.in. przez przepisy ustawy o PIORiN, ustawy o środkach ochrony roślin, ustawy o nasiennictwie, ustawy o ochronie roślin przed agrofagami, ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, a także przez przepisy innych ustaw oraz aktów wykonawczych do ww. ustaw. Od 14 marca 2020 r. obowiązuje ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Organami inspekcji są Główny Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa – kierownika wojewódzkiej inspekcji ochrony roślin i nasiennictwa, wchodzącej w skład rządowej administracji zespolonej w województwie. Główny Inspektor stanowi centralny organ administracji rządowej, podległy ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa. Powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów i wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Działalność PIORiN jest kontynuacją wieloletnich tradycji ochrony roślin i nasiennictwa w Polsce, które sięgają końcówki XIX wieku. Zadania zrealizowane przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa mają na celu zmniejszenie zagrożenia ze strony agrofagów szkodliwych, eliminację niepożądanych skutków wynikających z obrotu i stosowania środków ochrony roślin oraz nadzór nad produkcją i obrotem materiałem siewnym tak, aby spełniał on wymagania dotyczące zdrowia i jakości (piorin.gov.pl/o-inspekcji/). Z dniem 1 lipca 2020 roku PIORiN przejęła od Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych kompetencje w zakresie nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów, nawozów oznaczonych znakiem „NAWÓZ WE” oraz środków wspomagających uprawę roślin. Działania i ukierunkowywanie zadań Inspekcji są przemyślaną reakcją na bieżące problemy pojawiające się w rolnictwie. Właściwy nadzór PIORiN umożliwia podmiotom prowadzenie działalności na terenie Unii Europejskiej oraz w obrocie z krajami trzecimi w zakresie handlu roślinami i produktami pochodzenia roślinnego, środkami ochrony roślin oraz materiałem siewnym.

Inspekcja prowadzi działalności kontrolną oraz diagnostyczną, a także, między

innymi, edukacyjną. Inspektorzy w całym kraju realizują wiele działań nakierowanych na podnoszenie wiedzy z zakresu ochrony roślin i nasiennictwa wśród producentów rolnych i przedsiębiorców działających w branży rolniczej, ale także wśród uczniów i studentów, nie tylko instytucji nastawionych *stricto* na edukację rolniczą.

Ważnym aspektem, jak już wspomniano, jest diagnostyka. Laboratoria Inspekcji działają w oparciu o wdrożony system zarządzania jakością, a większość z nich uzyskała certyfikat akredytacji PCA na zgodność z normą międzynarodową PN-EN ISO/IEC 17025:2005. Akredytacja jest potwierdzeniem, że usługi świadczone przez laboratorium reprezentują wysoki standard jakości, uzyskiwany przez stosowanie uznanych metod badawczych i nowoczesnego wyposażenia (piorin.gov.pl/o-inspekcji/).

4. Dobór próby

Badanie zostało zrealizowane na próbie 167 usługobiorców PIORiN. Respondenci zostali dobrani celowo, z podziałem na województwa, tak aby maksymalnie oddać poglądy na temat funkcjonowania instytucji wśród jej klientów. Metodą badawczą była ankieta w wersji online.

Pierwszym kryterium doboru próby były użytki rolne ogółem w tysiącach hektarów, w 2018 roku. Uzasadnieniem tego wyboru jest fakt, że znaczniejszy wpływ na funkcjonowanie Inspekcji ma ilość dostępnej ziemi rolnej, a nie wielkość samego województwa. Liczba potencjalnych klientów również powiązana jest z ilością użytków rolnych. Należy tutaj jednak zwrócić uwagę na kulturowe uwarunkowania różnych terenów Polski (2008), szczególnie na charakter wielkości gospodarstw rolnych. Kwestia ta była akcentowana zwłaszcza w badaniu jakościowym, gdzie wskazywano rozdrobienie gospodarstw rolnych na terenie województwa łódzkiego czy mazowieckiego. Ze względu na opisane różnice między województwami zdecydowano się właśnie na użytki rolne ogółem, nie zaś na liczbę gospodarstw w danym województwie. Problemem w analizie liczby potencjalnych klientów PIORiN jest także sytuacja rolników małorolnych, którzy dysponują niewielką liczbą hektarów i często posiadają dodatkowe źródło dochodów. Sami pracownicy Inspekcji podczas wywiadów

jakościowych wskazywali na tę grupę, jako trudno interpretowalną i często niespełniającą kryteriów usługobiorcy. Jako przyczynę wskazywano prowadzenie produkcji jedynie na własny użytek lub potrzebę posiadania statusu rolnika ze względu na niższe składki społeczne.

Jako drugie kryterium przyjęto odsetek świadectw fitosanitarnych wystawionych przez WIORiN w odniesieniu do województwa. Jednym z celów projektu FITOEXPORT była analiza postaw eksportowych wśród usługobiorców, dlatego też zdecydowano się na tę kategorię. Kryterium to wskazuje na siłę eksportową danego obszaru oraz aktywność w poszukiwaniu kontaktów zagranicznych zamieszkałych na jego terenie usługobiorców.

Po zsumowaniu liczby świadectw i obszarów rolnych najwyższy udział w próbie zyskało województwo mazowieckie – 29%, drugie było lubelskie – 9%, trzecie wielkopolskie – 9%. Docelowa próba miała liczyć 150 usługobiorców. Ze względu na charakter tego artykułu zdecydowano się na analizę wszystkich otrzymanych odpowiedzi, czyli analizowano 167 ankiet. Zdecydowano się również na wykluczenie 3 ankiet z województwa opolskiego ze względu na wątpliwości co do statusu usługobiorcy osób wypełniających. Pytania do badania ilościowego były inspirowane wcześniejszym badaniem jakościowym.

Celem tego artykułu jest analiza opinii usługobiorców na temat silnych i słabych stron PIORiN w kontekście modelu organizacji uczącej się. Autor stara się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: Jaka jest najsilniejsza strona organizacji? Jaka jest najsłabsza? W których obszarach należy szukać potencjalnych usprawnień? Którym obszarom należy poświęcić szczególną uwagę przy wdrażaniu koncepcji organizacji uczącej się w PIORiN?

5. Administracja publiczna jako organizacja ucząca się w literaturze

Olejniczak (2012, s. 28–41) wskazuje na trzy istotne paradygmaty obecne w administracji publicznej:

1) Administracja weberowska – kluczowymi elementami tej koncepcji są hierarchiczna struktura władzy i bezosobowy charakter elementów strukturalnych. W tej koncepcji urząd jest

relatywnie uodporniony na presję płynącą z jego otoczenia, zwłaszcza obywateli. Opinie są ewidencjonowane, jednak nieczęsto stają się przedmiotem pogłębionej analizy. W kontekście organizacji uczącej się nie ma głębokiej współpracy czy dzielenia się wiedzą między urzędami. Administracja weberowska jest sztywna, ustrukturyzowana, z przydzielonymi zadaniami i rozbudowanymi procedurami (Sager i Rosser, 2009). Mechanizmy koordynacji działań (imperatywne i represywne), służące do identyfikacji błędów i ich penalizacji, nie sprzyjają uczeniu się organizacji i jej pracowników. Praktycznie pozbawieni nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych i komunikacyjnych pracownicy nie wykazują chęci do poszerzania wiedzy i zdobywania nowych umiejętności. Urzędnicy skupiają się na wykonywaniu skrupulatnie powierzanych zadań, zgodnie z poleceniem przełożonego i według ustalonych procedur. Pracownik jest elementem systemu organizacyjnego, którego zadaniem jest realizacja poleceń, a nie dokonywanie ich interpretacji. Paradygmat ten jest asekuracyjny i proceduralny (Samier, 2002). Przede wszystkim liczą się skrupulatność, pogłębianie znajomości przepisów prawnych oraz procedur zarządczych i na tym skupia się proces uczenia – co do zasady na poziomie jednostkowym.

2) Nowe zarządzanie publiczne – ta koncepcja pojawiła się na przełomie lat 70. i 80. XX wieku, na początku w Skandynawii i krajach anglojęzycznych. Zakłada wprowadzenie do sektora publicznego rozwiązań z sektora prywatnego, teleinformatyzację i technologiczny rozwój organizacji świadczących usługi publiczne. Charakteryzują ją trzy typy działań:

- zmiana sposobu postępowania państwa i władzy publicznej,
- korzystanie z rozwiązań rynkowych w zarządzaniu administracją publiczną,
- poprawa jakości usług publicznych.

Nurt ten przyniósł wiele korzyści, takich jak decentralizacja, poprawa jakości i obniżenie kosztów świadczenia usług, wzrost efektywności i skuteczności zarządzania sektorem publicznym. Do negatywnych efektów zaliczamy osłabienie zdolności organów państwowych

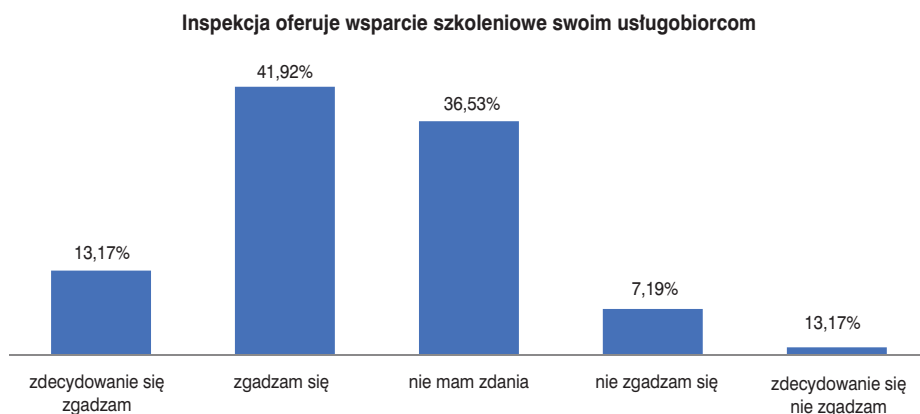
do rozwiązywania strukturalnych problemów wewnętrznych i zewnętrznych czy osłabienie znaczenia strategicznych i kulturowych aspektów funkcjonowania administracji (Pestoff, Brandsen i Verschuere, 2012).

Kluczowym aspektem w nowym zarządzaniu publicznym jest uczenie się oraz absorpcja wiedzy z zakresu zarządzania kwestiami publicznymi. W tym paradygmacie urząd jest „służebny wobec obywatela pojmowanego, przede wszystkim, jako klient” (Olejniczak, 2012). Konieczna staje się umiejętność analizy potrzeb społecznych, a płynące od obywateli impulsy stanowią przyczółek do refleksji nad koniecznością zmiany podejścia do realizacji spraw publicznych. Rozwija się e-administracja, wdrażane są technologie informatyczne i komunikacyjne. To, co w administracji weberowskiej służyło do identyfikacji błędów i penalizacji, w nowym zarządzaniu publicznym jest postrzegane jako „mechanizmy organizacyjnego uczenia” (Olejniczak, 2012). Zwraca się uwagę na innowacyjność, eksperymentowanie oraz identyfikowanie nowych sposobów zarządzania administracją publiczną (np. burze mózgów, strategie, ewaluacje). Urzędnicy wykazują w tej koncepcji cechy menedżerów o zdolnościach nawiązywania relacji z klientami (Xu, Sun i Si, (2015). Uczenie się występuje w organizacji na poziomie zespołów.

- 3) Współzarządzanie – oparte jest na „sieciowości, zarządzaniu wielopoziomym, skłonności do kompromisu, dialogu oraz partycypacji” (Olejniczak, 2012). W tej koncepcji kluczowe jest zderzenie interakcji między decydentami z administracji publicznej a klientami. Rozwój tego paradygmatu bazował na wielopoziomowości zarządzania sprawami publicznymi i wynikał między innymi ze wzrostu oczekiwań obywateli co do jakości i dostępności usług publicznych. Również rozkłada się uwaga poświęcana

na ocenę jakości procesów rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi. Za słowo-klucz tej koncepcji można uznać „partnerstwo”. Pozytywne aspekty tej koncepcji to m.in. otwartość na potrzeby społeczne i ich prawidłowa analiza oraz interpretacja czy wzrost jakości rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi. Negatywne konsekwencje tego podejścia to, przykładowo, rozproszenie odpowiedzialności, problemy z kierowaniem procesami (imiennie cele i statusy) czy długotrwałe procesy decyzyjne związane z rozbudowanymi procesami konsultacji społecznych. Wykonywanie zadań administracyjnych wiąże się z nieustannym uczeniem się zaangażowanych w sprawy publiczne podmiotów, które współpracują ze sobą i opierają swoje działania na „polityce publicznej popartej dowodami” (Olejniczak, 2012). W tym paradygmacie ważna jest służebność administracji publicznej, której „zasoby są użyteczne o tyle, o ile służą realizacji celów publicznych” (Olejniczak, 2012). W tym podejściu urząd i urzędnicy to organizacja ucząca się, która ma elastyczną strukturę o cechach zadaniowości, wykorzystująca w swoich działaniach nowoczesne rozwiązania technologiczne. Kluczowe dla tej koncepcji może być zrozumienie procesu uczenia się w warunkach współpracy (Gerlak i Heikkilä, 2011) Charakterystyczne jest dla niej organizowanie zespołów i grup zadaniowych, w skład których wchodzi również interesariusze urzędu. Urzędnicy są kreatywni, kompetentni i merytoryczni, chętni do szukania nowych rozwiązań i dzielenia się zdobytą wiedzą. Proces uczenia się nie jest jednostkowy, pojawia się w całej organizacji. W tym paradygmacie zastosowanie mogą znaleźć analizy big data, na których skuteczność przy podejmowaniu decyzji w administracji publicznej czy polityce wskazywali Grover i Kar (2017).

Rysunek 1. Wsparcie szkoleniowe



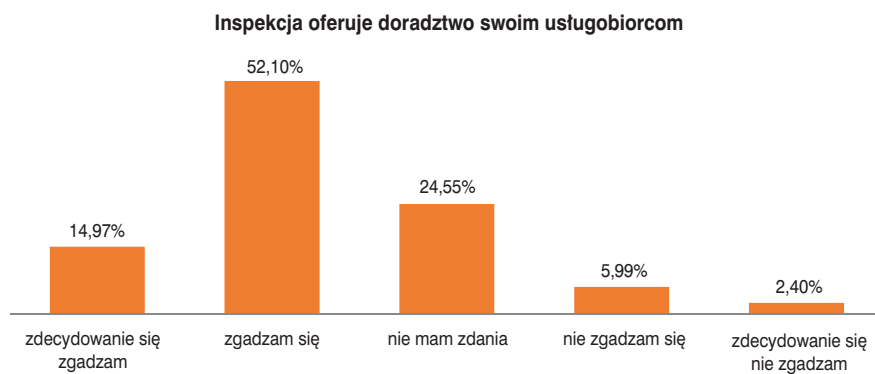
Źródło: opracowanie własne.

4) Badanie

Ze stwierdzeniem „Inspekcja oferuje wsparcie szkoleniowe swoim usługobiorcom” zdecydowanie zgodziło się 13,17% respondentów, zgodziło się 41,92%, nie miało zdania 36,53%, nie zgodziło się 7,19%, zdecydowanie nie zgodziło się 1,2%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam

się”) stanowią w sumie 55,09% odpowiedzi, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”) – zaledwie 8,38%. Zastanawiający jest w tym pytaniu bardzo wysoki odsetek osób niezdecydowanych – najwyższy ze wszystkich ankietowych pytań. Być może działania szkoleniowe adresowane do usługobiorców wymagają większej promocji.

Rysunek 2. Wsparcie doradcze

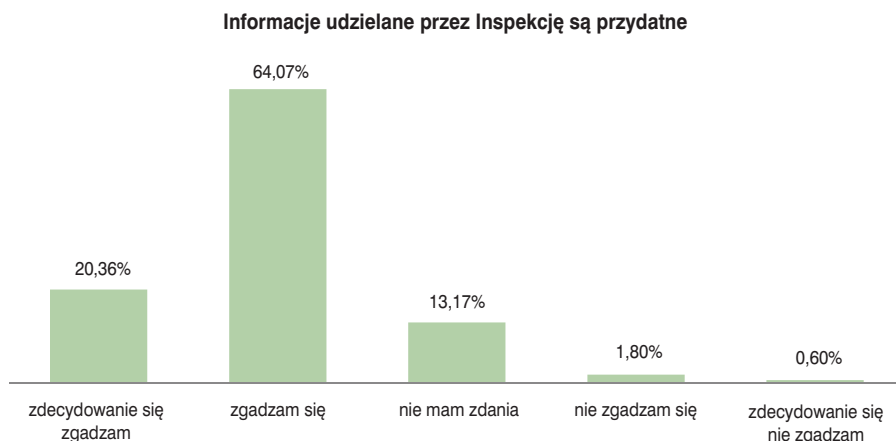


Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Inspekcja oferuje doradztwo swoim usługobiorcom” zdecydowanie zgodziło się 14,97% respondentów, zgodziło się 52,1%, nie miało zdania 24,55%, nie zgodziło się 5,99%, zdecydowanie nie zgodziło się 2,4%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie

się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią w sumie 67,07% odpowiedzi, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”) – tylko 8,38%. Dla dalszych działań Inspekcji istotny może być wysoki wskaźnik odpowiedzi pozytywnych.

Rysunek 3. Przydatność udzielanych informacji

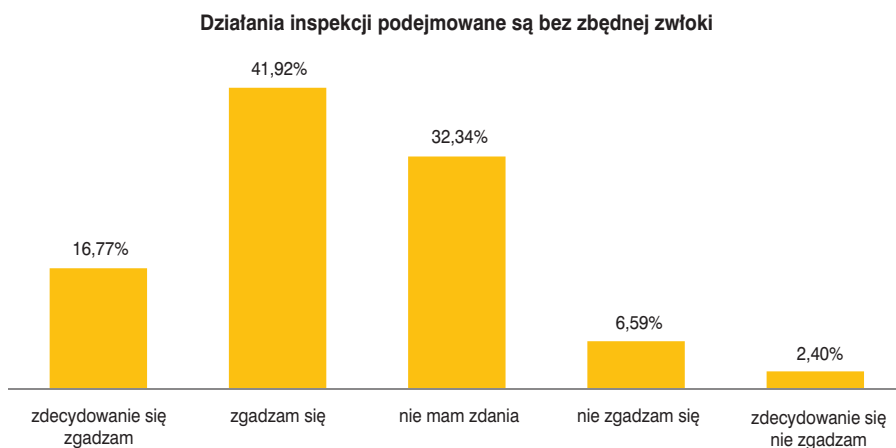


Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Informacje udzielane przez Inspekcję są przydatne” zdecydowanie zgodziło się 20,36% respondentów, zgodziło się 64,07%, nie miało zdania 13,17%, nie zgodziło się 1,8%, zdecydowanie nie zgodziło się jedynie 0,6%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią w sumie aż 84,43% odpowiedzi wszystkich usługobiorców, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie

zgadzam”) – tylko 2,4%, co jest najniższym wynikiem ze wszystkich pytań. W porównaniu do innych pytań przydatność przekazywanych informacji jest oceniana bardziej pozytywnie. Jest to więc silna strona Inspekcji. Yang (2008) również podkreśla wagę dobrej komunikacji między biurokracją a jej otoczeniem, co może się przełożyć na rozwój kultury innowacji – jedno z założeń projektu FITOEXPORT.

Rysunek 4. Działania bez zwłoki



Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Działania Inspekcji podejmowane są bez zbędnej zwłoki” zdecydowanie zgodziło się 16,77% respondentów, zgodziło się 41,92%, nie miało zdania

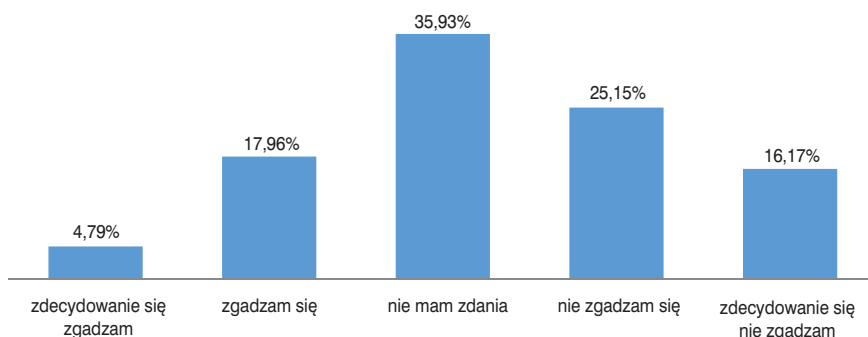
zdecydowanie zgodziło się 16,77% respondentów, zgodziło się 41,92%, nie miało zdania

32,34%, nie zgodziło się 6,59%, zdecydowanie nie zgodziło się 2,4%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią w sumie

aż 58,68% odpowiedzi wszystkich usługobiorców, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”) – tylko 8,98%.

Rysunek 5. Czas realizacji działań

Czas realizacji działań inspekcji jest przeszkodą w realizacji moich działań związanych z przemieszczeniem produkcji roślinnej/eksportem



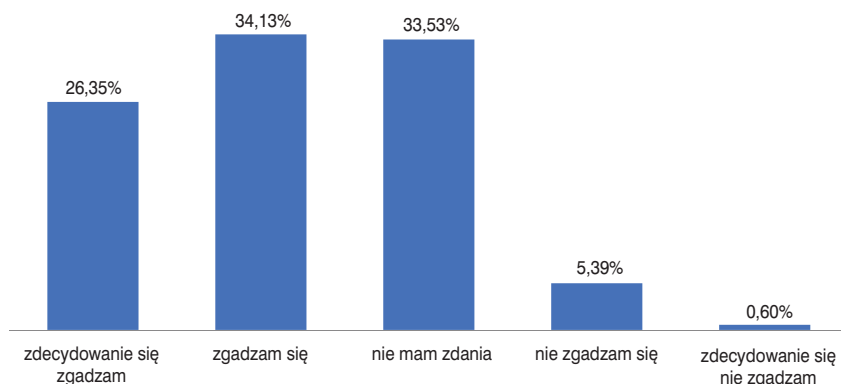
Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Czas realizacji działań Inspekcji jest przeszkodą w realizacji moich działań związanych z przemieszczeniem produkcji roślinnej/eksportem” zdecydowanie zgodziło się 4,79% respondentów, zgodziło się 17,96%, nie miało zdania 35,93%, nie zgodziło się 25,15%, zdecydowanie nie zgodziło się 16,17%. Kluczowy przy interpretacji tego stwierdzenia jest jego negatywny charakter, mówi ono o zbyt długim czasie procedowania spraw usługobiorców przez inspekcję. Dlatego odpowiedzi przeczące dobrze świadczą o pracy Inspekcji; jest ich w sumie 41,32% („zde-

cydowanie się nie zgadzam” i się „nie zgadzam”), natomiast odpowiedzi świadczące o przewlekłości pracy dają wynik 22,75%. W tym obszarze Inspekcja po raz pierwszy miała poniżej 50% pozytywnych. Na tle pozostałych pytań obszar ten nie wypada zbyt dobrze i może być rejonem do analizy i przeprowadzenia zmiany. Możliwym wytłumaczeniem rozbieżności w ocenach respondentów w pytaniu o „podejmowanie działań bez zbędnej zwłoki oraz o czas realizacji” jest nadmiar procedur, o których wspominają ankietowani w następnym pytaniu.

Rysunek 6. Polskie przepisy

Przepisy prawa polskiego są bardziej restrykcyjne niż w innych krajach UE



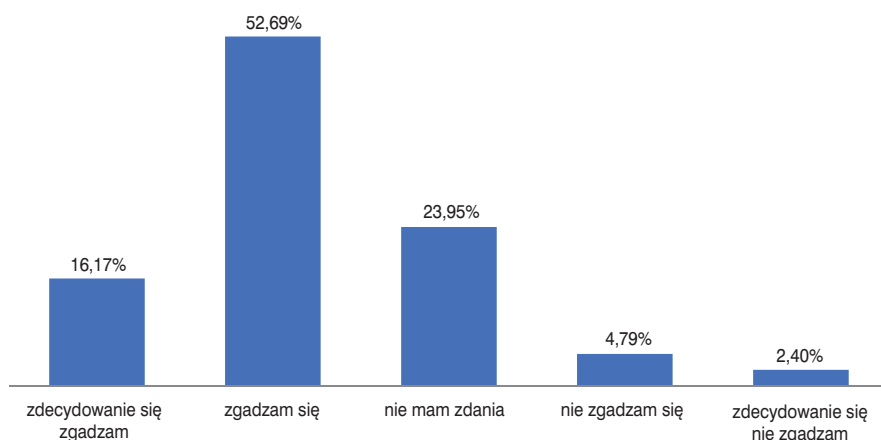
Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Przepisy prawa polskiego są bardziej restrykcyjne niż w innych krajach UE” zdecydowanie zgodziło się 26,35% respondentów, zgodziło się 34,13%, nie miało zdania 33,53%, nie zgodziło się 5,39%, zdecydowanie nie zgodziło się 0,6%. W tym pytaniu również, jak w poprzednim, przy interpretacji stwierdzenia istotny jest jego negatywny charakter. Wśród usługobiorców aż 60,48% (dodane odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) uważa, że polskie prawa jest bardziej restrykcyjne niż

w krajach UE. Tylko 5,99% respondentów jest przeciwnego zdania. Pytaniem do dalszych badań pozostaje kwestia, na ile jest to ocena stereotypowa (Hensel i Glinka, 2012), na ile zaś rzetelna ocena stanu prawnego. Obszar prawny budzi szczególnie obawy badanych i może wymagać zmian. Inspekcja nie ma bezpośredniego wpływu na prawodawstwo polskie. Oddziałuje przez uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych i przez przekazywanie inicjatyw ustawodawczych do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Rysunek 7. Wzory dokumentów

Inspekcja dostarcza klientom aktualne wzory dokumentów



Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Inspekcja dostarcza klientom aktualne wzory dokumentów” zdecydowanie zgodziło się 16,17% respondentów, zgodziło się 52,69%, nie miało zdania 23,95%, nie zgodziło się 4,79%, zdecydowanie nie zgodziło się 2,4%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią w sumie aż 68,86% odpowiedzi wszystkich usługobiorców, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”)

– tylko 7,19%. Na tle innych pytań inspekcja osiąga dobry wynik w dostępie do aktualnych wersji dokumentów. Być może wartym rozważania rozwiązaniem jest stworzenie bazy online wymaganych dokumentów. Odpowiednie zarządzanie wiedzą będzie mieć wpływ na wydajność organizacji (Abubakar i in., 2019). Być może wymagałoby to cyfrowej transformacji całej inspekcji i przyjęcia odpowiedniej strategii takie zmiany (Brunetti i in., 2020).

Rysunek 8. Kontrole w jednym miejscu

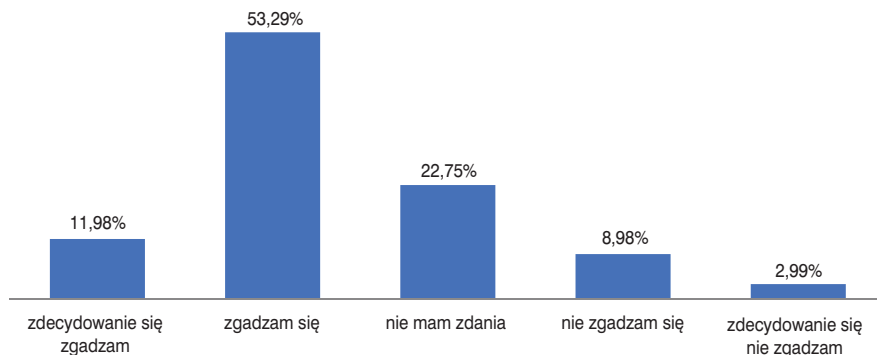


Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Gdyby inspekcje przeprowadzały kontrolę w jednym miejscu (odprawa celna, sanepid, WIORiN), ułatwiłoby to działania eksporterom” zdecydowanie zgodziło się 17,37% respondentów, zgodziło się 44,31%, nie miało zdania 32,93%, nie zgodziło się 2,99%, zdecydowanie nie zgodziło się 2,4%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią w sumie 61,68% odpowiedzi wszystkich usługobiorców, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”) tylko 5,39%. Propozycja wspólnych

kontroli, która pojawiła się podczas wywiadów jakościowych, została oceniona pozytywnie przez respondentów. Jest to rozwiązanie sugerowane przez eksporterów. Być może duży udział osób niezdecydowanych jest związany z faktem, że większość badanych usługobiorców nie eksportuje żywności lub jej nie przemieszcza na terenie UE. Uzyskany wynik (zgoda ze stwierdzeniem ponad 61% respondentów) wskazuje na to, że propozycja ta wydaje się im atrakcyjna i można poddać ją bardziej wnikliwej analizie po stronie decydentów.

Wymogi, zmiany i inne istotne dla klienta informacje komunikowane są w sposób zrozumiały

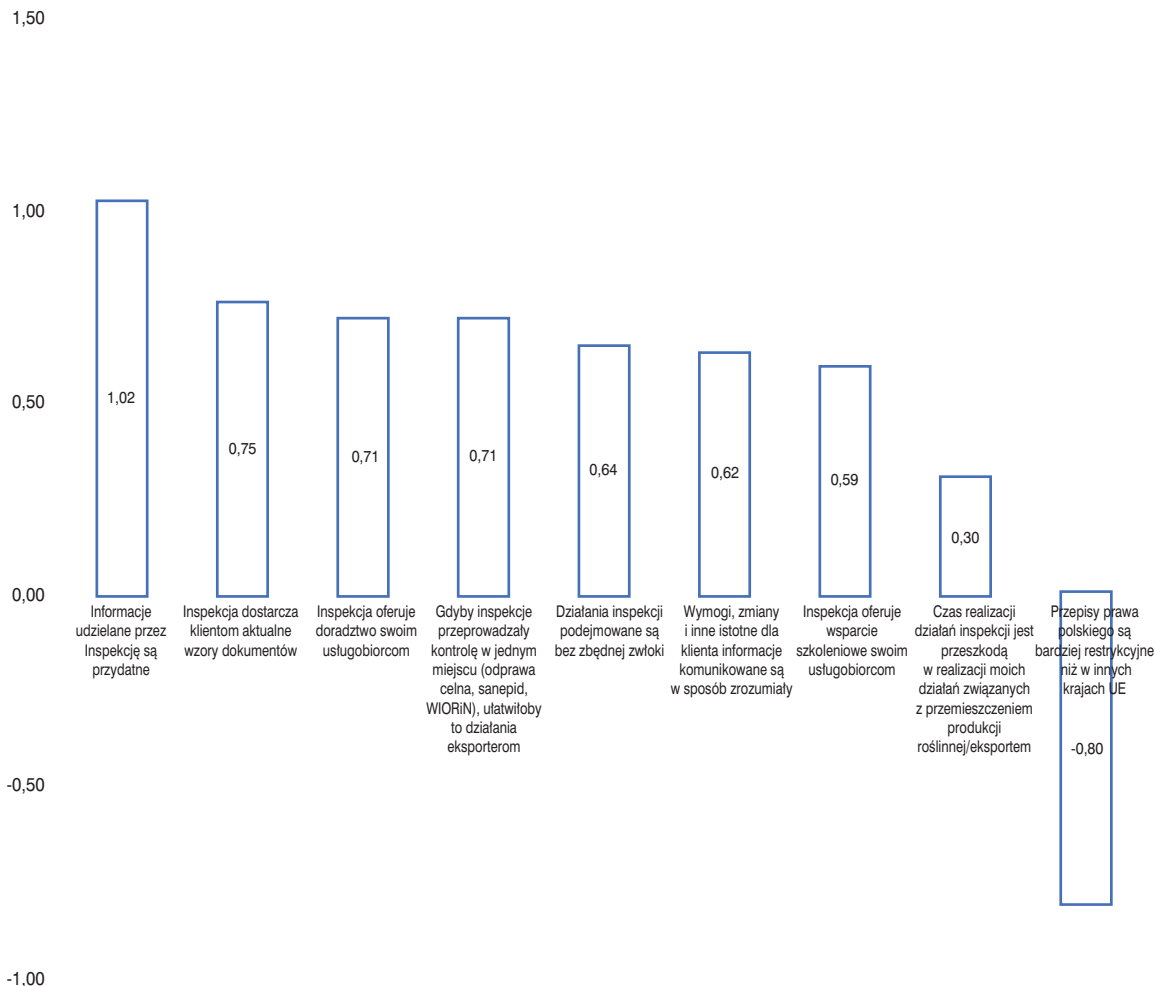


Źródło: opracowanie własne.

Ze stwierdzeniem „Wymogi, zmiany i inne istotne dla klienta informacje komunikowane są w sposób zrozumiały” zdecydowanie zgodziło się 11,98% respondentów, zgodziło się 53,29%, nie miało zdania 22,75%, nie zgodziło się 8,98%, zdecydowanie nie zgodziło się 2,99%. Odpowiedzi pozytywne (dodane „zdecydowanie się zgadzam” i „zgadzam się”) stanowią

w sumie 65,27% odpowiedzi wszystkich usługobiorców, zaś odpowiedzi negatywne („nie zgadzam się” i „zdecydowanie się nie zgadzam”) – 11,98%. Podsumowując, większość respondentów oceniła pozytywnie komunikację z inspekcją, jednak odsetek osób niezadowolonych jest, w porównaniu z innymi pytaniami, znaczący.

Rysunek 11. Podsumowanie wyników



Źródło: opracowanie własne.

Przy porównaniu odpowiedzi dla wszystkich pytań nadano wagę 2 dla odpowiedzi „zdecydowanie się zgadzam”, 1 – dla „zgadzam się”, 0 – dla „nie mam zdania”, -1 – dla „nie zgadzam się”, -2 – dla „zdecydowanie się nie zgadzam”. W stwierdzeniach „Czas realizacji działań Inspekcji jest przeszkodą w realizacji moich działań związanych z przemieszczeniem produkcji roślinnej/eksportem” oraz „Przepisy prawa polskiego są bardziej restrykcyjne niż w innych krajach UE” odwrócono skalę ze względu na negatywny charakter pytań. Następnie wyciągnięto średnią. Przydatność udzielonych przez inspekcję informacji została oceniona najwyżej, otrzy-

mała wynik 1,02, co jest o 25% wyższym wynikiem w stosunku do drugiego najwyższego ocenionego stwierdzenia. Rzetelność udzielanych informacji przez pracowników PIORiN jest najsilniejszą stroną organizacji według usługobiorców. Drugie najwyższe sklasyfikowane stwierdzenie miało wyniki 0,75 i dotyczyło aktualności dostępnych wzorów dokumentów. Problemem, według usługobiorców, jest restrykcyjność polskich przepisów w stosunku do innych krajów UE – wyniki -0,8. W tym przypadku PIORiN powinna zwiększyć zaangażowanie swoich pracowników oraz kierownictwa w pracę nad i z przepisami. Drugi najniższy wynik uzyskała możliwa przeszkoda, jaką

może być czas realizacji działań organizacji związanych z obsługą eksportu i produkcji rolnej. Jest to wynik niepokojący, jednak znajdujący potwierdzenie w badaniach jakościowych, gdzie respondenci wskazywali na konieczność np. wydłużenia godzin pracy Inspekcji w czasie zbioru określonych owoców. Przyspieszenie procedur i ewentualne złagodzenie niektórych, zdaniem respondentów nieadekwatnie surowych przepisów, mogą znacząco wpłynąć na polski eksport. Te dwa czynniki mogą mieć również wpływ na zwiększenie liczby polskich eksporterów żywności oraz zainteresowanie tym źródłem przychodów przez mniejszych rolników, którzy nie dysponują dobrą obsługą prawną.

6. Podsumowanie

Podsumowując wyniki badania usługobiorców Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w ramach projektu FITOEXPORT, warto zauważyć, że PIORiN jest wysoko oceniana w kategoriach związanych z dzieleniem się wiedzą, jak przydatność udzielaniach informacji czy doradztwo świadczone usługobiorcom. Wskazują na to wysokie kompetencje merytoryczne pracowników inspekcji. Umiejętność dzielenia się wiedzą może stać się jednym z ważniejszych filarów tworzenia urzędu opartego na koncepcji organizacji uczącej się. Barierą w jej realizacji mogą być natomiast przepisy prawa i procedury. Tempo realizacji zadań jest wskazywane jako potencjalny problem dla klientów urzędu. Możliwym rozwiązaniem jest stopniowe zwiększenie współpracy z usługobiorcami – zgodnie z paradygmatem współzarządzania (Olejniczak, 2012). Takie podejście może doprowadzić do poprawy wzajemnej komunikacji oraz skutecznie doprowadzić do przełamywania stereotypów. Być może nakierowanie kultury organizacyjnej PIORiN na bardziej zadaniowy charakter stanie się również elementem zwiększającym tempo prac. Pojawiający się silnie nurt cyfryzacji administracji publicznej (Brunetti i in., 2020) w kontekście organizacji uczącej się może uwidocznić się w badanych przypadkach przez zbudowanie bazy wzorów dokumentów, nowych systemów do obsługi interesariuszy czy aplikacji wspomagających udostępnianie i pozyskiwanie informacji. Negatywna ocena polskiego prawa w sto-

sunku do prawa UE może wynikać również z dużej ilości obowiązujących klientów regulacji, niejednokrotnie wzajemnie się ząbajających. Jest to jeden z elementów paradygmatu administracji publicznej według Webera. Kwestia ta wymaga jednak dalszych badań, gdyż na taką ocenę polskiego prawa mogą mieć wpływ stereotypy zaczerpnięte jeszcze z okresu komunizmu oraz transformacji systemowej.

PIORiN jako organizacja zaczyna wprowadzać w swoje struktury elementy organizacji uczącej się według paradygmatu Współzarządzania. Dostrzegają to również usługobiorcy. Problemem pozostaje całościowy charakter zmian i integracja poszczególnych rozwiązań, tak by zmaksymalizować korzyści dla klientów oraz polskiego eksportu.

Bibliografia

- Abubakar, A.M., Elrehail, H., Alatailat, M.A. i Elçi, A. (2019). Knowledge management, decision-making style and organizational performance. *Journal of Innovation & Knowledge*, 4(2), 104–114. <https://doi.org/10.1016/j.jik.2017.07.003>.
- Brunetti, F., Matt, D.T., Bonfanti, A., De Longhi, A., Pedrini, G. i Orzes, G. (2020). Digital transformation challenges: strategies emerging from a multi-stakeholder approach. *The TQM Journal*, 32(4), 697–724. <https://doi.org/TQM-12-2019-0309>.
- Gerlak, A.K. i Heikkilä, T. (2011). Building a Theory of Learning in Collaboratives: Evidence from the Everglades Restoration Program. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 619–644. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq089>.
- Glinka, B. (2008). *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Grover, P. i Kar, A.K. (2017). Big Data Analytics: A Review on Theoretical Contributions and Tools Used in Literature. *Global Journal of Flexible Systems Management*, 18(3), 203–229. <https://doi.org/10.1007/s40171-017-0159-3>.
- Hensel, P. i Glinka, B. (2012). *Urzednicy i przedsiębiorcy. Kulturowe bariery współpracy*. Warszawa: Poltext.
- Olejniczak, K. (red.) (2012). *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pestoff, V. (2011). Co-production and Third Sector Social Services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos* 47(1), 15–24.
- Pestoff, V., Brandsen, T. i Verschuere B. (red.) (2012). *New Public Governance, the Third Sector and Co-Production*. Routledge.

- Sager, F. i Rosser, Ch. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136–1147. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02071.x>.
- Samier, E. (2002). Weber on Education and its Administration: Prospects for Leadership in a Rationalized World. *Educational Management Administration & Leadership*, 30(1), 27–45. <https://doi.org/10.1177/0263211X020301006>.
- Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w 2020 roku. www.piorin.gov.pl
- Xu, R., Sun, Q., i Si, W. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11–21. <https://doi.org/10.3968/7354>.
- Yang, K. (2008). Examining Perceived Honest Performance Reporting by Public Organizations: Bureaucratic Politics and Organizational Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 81–105. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum042>.