

WALDEMAR MAŃKOWSKI

Badacz niezależny¹

METAFORYCZNY OPIS ORGANIZACJI PUBLICZNEJ. PAŃSTWOWA INSPEKCJA SANITARNA W ŚWIETLE TEORII GARETHA MORGANA

Celem pracy jest zweryfikowanie hipotezy, że teoria Garetha Morgana – metaforyczne podejście do organizacji – jest przydatna do opisu publicznej – rządowej organizacji, której działania podlegają restrykcyjnym regulacjom prawnym i sformalizowanym procedurom. Modelem jest Państwowa Inspekcja Sanitarna – organizacja – instytucja działająca w dziedzinie zdrowia publicznego.

Słowa kluczowe: organizacja publiczna, inspekcja sanitarna, teoria, organizacja ucząca się, metafora

1. Wstęp

Próby naukowego wyjaśnienia współczesnych procesów gospodarczych opisują świat pozornie nieobjaśnialny. Nauki ekonomiczne korzystają w tej sytuacji z wysoce zmatematyzowanych narzędzi, w tym z teorii systemów złożonych i teorii chaosu². Jako komentarz przytoczyć można zdanie Andrzeja Zawiślaka, który uważał, że w niektórych wypadkach modele rozchodzą się z empirią, a niekiedy nawet z logiką oraz, że nauki społeczne (w tym ekonomiczne i, jako ich część, nauki o zarządzaniu) w *znikomym stopniu są depozytariuszem praw o uniwersalnym charakterze i w niewielkim zakresie umożliwiają trafne prognozowanie*³.

¹ Aktualnie zaangażowany w pracę nad rozprawą doktorską poświęconą Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako elementowi systemu polityk publicznych i jej roli w podejmowaniu wyzwań społecznych.

² Jako przykład wysoko zaawansowanych matematycznie prac w naukach ekonomicznych można wymienić pozycje Aleksandra Jakimowicza, np. *Od Keynesa do teorii chaosu* oraz *Podstawy interwencjonizmu państwowego* (wyd. PWN), w dziedzinie nauk o zarządzaniu wymienić można pracę Tadeusza Gospodarka *Modelowanie w naukach o zarządzaniu oparte na metodzie programów badawczych i formalizmie reprezentatywnym* (wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

³ A.M. Zawiślak, *O kwantach, rynkach i ekonomistach*. Warszawa 2011, wyd. Poltext, s. 62.

Przyjmując takie argumenty, należałoby szukać idiograficznych wyjaśnień zjawisk zachodzących w sferze zarządzania organizacjami⁴. W tym kontekście klasycznym 'kołem ratunkowym', wspomagającym procesy decyzyjne bez sięgania do aparatu matematycznego (wyrafinowanego, trudnego do zrozumienia i zastosowania ale i często zawodnego) są koncepcje Garetha Morgana. Morgan, socjolog i teoretyk organizacji, jest autorem teorii metafor. Jego założeniem jest, że biegłość w objaśnianiu i zrozumieniu organizacji jest procesem intuicyjnym i wymagającym doświadczenia. Zgodnie z tą ideą metafory ułatwić mają rozumienie rzeczywistości. Morgan twierdzi, że aby zrozumieć – odczytać jakiś fragment doświadczanej rzeczywistości, wskazane jest opisać go za pomocą innego jej fragmentu⁵. Taki obraz jest właśnie metaforą.

Projekcja metaforyczna jest jednym z ważniejszych instrumentów badawczych w naukach o zarządzaniu. Stwarza ona obraz charakterystyczny, lecz jednocześnie cząstkowy. Ujęcie za pomocą metafor zakłada wieloaspektowość organizacji i możliwość jej opisanie za pomocą różnorodnych obrazów, w tym często jako zwierzęcia (organizmu żywego), przedmiotu nieożywionego, zjawiska kulturowego czy gry. Andrzej K. Koźmiński oraz Dominika Latusek-Jurczak uznają, że w procesie poznawczym *metafory są swoistym instrumentem heurystycznym, pozwalającym na formułowanie hipotez badawczych, opartych na zasadzie rozumowania: „skoro organizacja pod pewnymi względami podobna jest do ... to charakteryzuje się ...”*⁶. Jedną z bardziej rozbudowanych definicji stwierdza, że metafora to *figura stylistyczna polegająca na odniesieniu jednego zjawiska, podmiotu lub idei do innego, niezwiązanego z nim bezpośrednio. Stanowi próbę wyjaśnienia jednego fragmentu rzeczywistości za pomocą innego. Jest jedną z klasycznych figur retorycznych, opartych na nowym użyciu słów, podczas którego zyskuje się nowe ich znaczenie*⁷.

Można dodać, że zdolność wszechstronnego odczytania polega na dostrzeganiu różnorodnych cech współistniejących, uzupełniających się i niekiedy tworzących paradoksy (odrzuć zasady logiki formalnej). Dlatego też analiza musi być staranna.

⁴ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2007, PWN, s. 45. Stwierdza, że wyjaśnienia idiograficzne pozwalają zrozumieć zjawiska rozgrywające się w konkretnych przypadkach, mimo, że fragmenty takich wyjaśnień mogą mieć zastosowanie w innych sytuacjach.

⁵ G. Morgan, *Obrazy organizacji*, Warszawa 2005, PWN, ss. 9-11.

⁶ A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, wyd. Poltext, Warszawa 2017, s. 27.

⁷ Definicja J. Weizenbauma, podano za: A. Adamik red., *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2013, Oficyna Wolters Kluwer business, s. 41.

Celem pracy jest próba zweryfikowania hipotezy, że teoria Morgana znajduje zastosowanie do scharakteryzowania organizacji publicznej, rządowej, której działania ujęte są w ramy rygorystycznych przepisów i sformalizowanych procedur. Jako model posłużyła Państwowa Inspekcja Sanitarna⁸ – organizacja – instytucja działająca w sferze zdrowia publicznego.

2. Charakterystyka badanej organizacji

Państwowa Inspekcja Sanitarna jest jedną z dwu najważniejszych instytucji – organizacji działających w systemie ochrony zdrowia publicznego w Polsce. Jej powstanie, zadania i rozwój są ilustracją tezy Jürgena Habermasa, który stwierdził, że *Sektor usług publicznych siłą rzeczy się rozszerza (...). Obok publicznych kosztów produkcji prywatnej powstają, proporcjonalnie do wzrostu siły nabywczej szerokich mas, publiczne koszty prywatnej konsumpcji*⁹.

Formalno-prawne ramy działania PIS, w pierwszej dekadzie XXI w. reguluje (wielokrotnie już zmieniana) ustawa z dnia 14 marca 1985r. *O Państwowej Inspekcji Sanitarnej*. Ustawa dość precyzyjnie opisuje aspekt rzeczowy, przestrzenny i atrybutowy (struktura) organizacji. Dz.U.2017.1261, tj. z dnia 2017.06.28 r., *Ustawa* określa zadania w sposób następujący:

Art. 1. Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- 1) higieny środowiska,
- 2) higieny pracy w zakładach pracy,
- 3) higieny radiacyjnej,
- 4) higieny procesów nauczania i wychowania,
- 5) higieny wypoczynku i rekreacji,
- 6) zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku,
- 7) higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne – w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

Wykonawców zadań określa Art. 10.1. – Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w rozdziale 1 wykonują następujące organy:

- 1) Główny Inspektor Sanitarny;
- 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;

⁸ W dalszej części używa się również nazw: PIS, inspekcja. Jednostki inspekcji nazywane są stacjami, używany jest też skrót SSE (stacje sanitarno-epidemiologiczne).

⁹ J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, PWN, s. 288.

- 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny;
- 4) państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

Bardziej szczegółowo niż w regulacjach prawnych, zakres działania i zadania Inspekcji można przedstawić następująco:

- monitorowanie stanu zdrowia publicznego oraz określenie potrzeb zdrowotnych populacji,
- identyfikacja i zwalczanie czynników ryzyka zdrowotnego,
- zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób, zwłaszcza zakaźnych,
- zapewnienie nadzoru epidemiologicznego i kontroli zagrożeń środowiska,
- promowanie zdrowego stylu życia wszystkich obywateli w tym w szczególności dzieci i młodzieży,
- doskonalenie zawodowe lekarzy i innego personelu medycznego, zgodnie z wymogami współczesnej wiedzy medycznej,
- obserwacja istniejących i inicjowanie nowych regulacji prawnych, dotyczących systemu ochrony zdrowia publicznego,
- dozorowanie jakości świadczeń medycznych,
- ocena sytuacji zdrowotnej kraju i poszczególnych regionów (województw),
- analiza pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń wynikających z globalnych procesów biologicznych (w tym mutacje i rozprzestrzenianie się mikroorganizmów), geofizycznych (w szczególności konsekwencje zmian klimatu), politycznych (bioterroryzm) i technologicznych (nowe rodzaje broni, szybkość i konsekwencje obiegu informacji, szlaki i technologie fizycznej komunikacji)¹⁰.

Dla celów Morganowskiego opisu organizacji należy poczynić następujące uwagi:

- A. organizacja pod nazwą Państwowa Inspekcja Sanitarna¹¹ jest strukturą hierarchiczną. Obejmuje jednostkę centralną – krajową (Główny Inspektorat Sanitarny), jednostki regionalne – wojewódzkie (Wojewódzkie Stacje Sanitarne – Epidemiologiczne) oraz jednostki niższego szczebla (Powiatowe SSE). Jednostki te ustawione są wzajemnie w hierarchii podległości, wyłączenie jednak w aspekcie merytorycznym (to jest w zakresie działania medyczno – sanitarnego). Pomocnicze jednostki – graniczne pozostają

¹⁰ Zestawienie własne, na podstawie analizy przepisów prawa rangi ustawowej oraz aktów wykonawczych, jak również analizy doraźnych działań wynikających z bieżących potrzeb i reakcji na pojawiające się (niekiedy całkiem nowe) zagrożenia zdrowia publicznego.

¹¹ Należy zwrócić uwagę, że w Polsce funkcjonują także osobne, resortowe Inspekcje Sanitarne MSWiA oraz MON.

poza strukturą pionową (podlegają bezpośrednio Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu).

- B. W zakresie administracyjnym i finansowym zasada podległości jest całkowicie inna. Podstawę w dziedzinie finansów stanowi prawo finansów publicznych (z wiodącą regulacją – ustawą o finansach publicznych¹²). Usytuowanie administracyjne jednostek wojewódzkich i powiatowych określa przywołana wcześniej ustawa *O Państwowej Inspekcji Sanitarnej*, której art. 10, ust. 1 stanowi, że jednostki wojewódzkie i powiatowe są częścią administracji zespolonej odpowiednio w województwie i w powiecie. W konsekwencji, w zakresie finansowym i administracyjnym wojewódzkie jednostki organizacyjne podlegają wojewodom, natomiast powiatowe podlegają finansowo jednostkom szczebla wojewódzkiego¹³, a administracyjnie starostom powiatowym.
- C. Powyższy zakres podległości przedstawia się dość chaotycznie. Wystąpiła kuriozalna sytuacja, gdzie jednostki podlegają dwóm (wojewódzkie) lub trzem (powiatowe) podmiotom. Wyraźnie widać, że zostały złamane podstawowe, powszechnie przywoływane w literaturze, zasady zarządzania: Fayola zasada jedności rozkazodawstwa i jedności kierownictwa oraz zasada Druckera o potrzebie prostych, jasnych wartości, celów i zadań jednoczących personel organizacji. Można dodać, że w praktyce występują sytuacje wskazujące na istnienie konfliktu interesów. Utrudnia to wykonywanie zadań.

Ciekawe jest, że poprzednia struktura organizacyjna inspekcji jako całości (obowiązywała do końca 2009 r.) była rozwiązaniem jednoznacznym organizacyjnie. Stanowiła strukturę quasi militarną. Odpowiadała klasycznej definicji armii Carla von Clausewitza: charakteryzował ją jednolity obszar (teatr) działania oraz jedno naczelne dowództwo (Główny Inspektor Sanitarny) dysponujący pewnym stopniem swobody decyzyjnej¹⁴. Zmiana organizacyjna spowodowała dekonstrukcję systemu.

Biorąc pod uwagę powyższą rzeczywistość organizacyjną należy jednak stwierdzić, że w analizie metaforycznej decydujący jest kontekst społeczny. Uwarunkowania formalne i kompetencje decyzyjne nie mają podstawowego znaczenia. Poza ekonomiczną sytuacją organizacji, która – jak wszędzie – ma wpływ na sposób

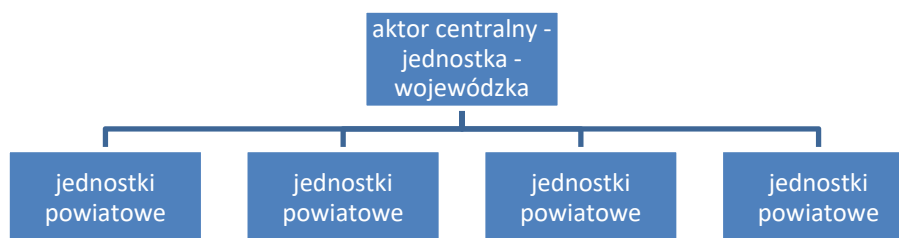
¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r., o finansach publicznych, Dz.U.2017.2077, tj. z dnia 2017.11.10.

¹³ Z tytułu decyzji, ustalonych zgodnie z przepisami prawa finansów publicznych, inspektor wojewódzki jest tzw. dysponentem środków budżetowych II stopnia i sprawuje nadzór nad dysponentami finansowymi III stopnia (inspektorzy sanitarni szczebla powiatowego).

¹⁴ C. von Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995, wyd. Test, s. 313.

działania, rozwiązania formalne nie przesądzają o zachowaniach ludzi w organizacji. Analiza zachowań pracowników¹⁵ jednostek PIS w perspektywie organizacyjnej nasuwa wniosek, że wykonują oni swoją pracę z takim samym zaangażowaniem jak pracownicy sfery biznesowej. Na bieżąco nie interesują się rozwiązaniami prawnymi w zakresie administracyjnej hierarchii ważności i kompetencji decyzyjnych. Wydaje się to upoważniać obserwatora do zastosowania obrazów metaforycznych, proponowanych przez Morgana.

Przedstawione uwarunkowania prawne mają jednak wpływ na wybór obiektu źródłowego. Za podstawę analizy przyjęto jednostkę PIS szczebla wojewódzkiego (regionalnego), która, sama będąc samodzielną jednostką, nadzoruje merytorycznie i finansowo stacje powiatowe. Razem stanowią one, na poziomie regionu, jednolity, hierarchiczny system złożony z wielu równoległych ogniw z jednym aktorem centralnym. Przedstawia to poniższy schemat.



Rys. 1. Schemat organizacji objętej opisem metaforycznym.

Należy zaznaczyć, że jednostek podległych (zależnie od liczby powiatów w województwie) występuje od kilkunastu do ponad dwudziestu

Źródło: opracowanie własne.

3. Metaforyczne obrazy Państwowej Inspekcji Sanitarnej

Przechodząc bezpośrednio do metafor zaproponować można obrazy badanej organizacji jako:

- ✓ biurokracji mechaniczycznej – Golema?,
- ✓ systemu cybernetycznego – zdolnego (lub nie) do uczenia się,
- ✓ systemu politycznego i systemu dominacji i klienteli,
- ✓ ‘czarnej dziury’ ekonomicznej,
- ✓ meduzy – społeczności sieci.

¹⁵ Stwierdzenie na podstawie wieloletniej obserwacji uczestniczącej. Można przyjąć, że stosunek do pracy (stopień zaangażowania) w obu rodzajach działalności – sfera rynkowa i sfera publiczna, rozkłada się statystycznie zgodnie z rozkładem normalnym (Gaussa).

3.1. Biurokracja mechanicystyczna – Golem?¹⁶

Chodzi tu o ujęcie uzasadnione wieloma przyczynami, z których na pierwsze miejsce wysuwa się rozpowszechniony w Polsce (i nie tylko) odbiór społeczny służb rządowych. Postrzegane są one w znaczeniu mertonowskim, dysfunkcyjnym, znamionującym powolność, ociążałość, rutyniarstwo, skomplikowane procedury i, co ważne, nieskuteczność.

Opis takiego postrzegania biurokracji (w tym przypadku nazwanej *administracją*) przedstawił np. Lew Tołstoj w XIX wieku: *W spokojnych, nieburzliwych czasach każdemu administratorowi wydaje się, że życie poruczonej mu ludności toczy się tylko dzięki jego wysiłkom, toteż każdy administrator czuje główną nagrodę za swoje trudy i wysiłki w przeświadczeniu o swej niezbędności (...) Dość jednak, by zerwała się burza by (...) wyprowadzić ludzi z błędu. (...) administrator zaś przeobraża się nagle z władcy, źródła siły, w człowieka nic nie znaczącego, zbytecznego i słabego*¹⁷. Niekorzystny obraz biurokracji przedstawiał też w połowie XX w. Michel Crozier w odniesieniu do różnych organizmów gospodarczych we Francji¹⁸. Po kilkunastu jednak latach odszedł on od wcześniejszego, pesymistycznego wniosku o mertonowskich relacjach panujących w organizacjach gospodarczych¹⁹.

Zły image nie ominął w Polsce również – a może przede wszystkim – Inspekcji Sanitarnej. Choćby dlatego, że w odbiorze społecznym łatwiej zrozumiałe są działania np. organów siłowych, niż takich, które wykonują bardzo pożyteczną, lecz (ze względu na brak profesjonalnej wiedzy w społeczeństwie) mało zrozumiałą pracę. Potencjalne zagrożenia – SARS, AIDS, bioterroryzm, zagrożenia wpływające z zakłócenia bezpieczeństwa żywności, są uważane za mało realne, ponieważ spowszedniały przez ciągle wywoływaną od nowa, medialną panikę. Bezpieczeństwo żywności to obszar trudny nawet dla fachowców. Wymaga znajomości licznych dziedzin nauki, w tym trudnych, przyrodniczych: chemii, biologii i fizyki. ‘Zdroworozsądkowo’ myślący ogół, składający się z ludzi nie mających pojęcia o epidemiologii i innych dziedzinach medycznych, traktuje postępowanie w tym zakresie z niechęcią i niezrozumieniem (czasem nawet gorzej, jako utrudnianie życia i podbijanie cen). Należy też zauważyć niebagatelny wpływ

¹⁶ Golem bywa synonimem głupoty i służalczości, a określenie biurokracja może być wręcz inwektywą. Na ten temat: R. Batko, *Golem Awatar Midas Złoty Cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności*, Warszawa 2013, Wydawnictwo Akademickie Sedno, ss. 83-149.

¹⁷ Lew Tołstoj, *Wojna i pokój*, t. 3, s. 378, Poznań, wyd. Zysk i S-ka 2018.

¹⁸ M. Crozier, *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa 1967, PWE, s. 16.

¹⁹ M. Crozier, *Przedsiębiorstwo na podśluchu. Jak uczyć się zarządzania postindustrialnego*. Warszawa 1993, PWE.

na obraz inspekcji, jaki ma rozwijający się silnie tzw. ruch antyszczepionkowy. Wpływ ten jest głównie (choć w sytuacji zagrożeń – niejednoznacznie) negatywny.

Dodatkowym elementem, wzmacniającym negatywny stosunek do biurokracyjnej instytucji, której działania oparte są na trudnej wiedzy teoretycznej wiedzy, jest fakt, że wiedza (słowami francuskiego filozofa) jest obecnie *skompromitowana i zdyskredytowana ze względu na jej podejrzaną relację ze środowiskiem ekonomicznym, społecznym i politycznym*²⁰. Można także zwrócić uwagę na ogólne (dotyczące każdej sfery rządowej) zjawisko, opisane około połowy XX wieku, przez harwardzkiego ekonomistę Harvey’ a Leibensteina. Polega ono na rozmięciu się realnych usług świadczonych przez rząd z oczekiwaniami obywateli. *Sygnaly konsumentów (obywateli) są poddawane bardzo skomplikowanym politycznym procesom przerobu; w ich toku są transformowane i przekładane według określonych reguł politycznych, toteż biurokracja podejmuje decyzje (...) na podstawie kryteriów zupełnie innych niż te, jakie by stosował obywatel.*²¹

Pozytywny wątek w społecznym odbiorze inspekcji stanowić mogą wydarzenia związane z pandemią grypy A/H1N1 (tzw. świńskiej) w roku 2009. Zarówno kampania medialna, jak i potoczna ocena możliwości medycyny wzbudziły w wielu środowiskach poważne obawy. Grypa jest przez samych medyków nazywana *ostatnią niekontrolowaną plagą ludzkości*²². Ta jednostka chorobowa nęka ludzkość od niepamiętnych czasów (pierwsze zapiski o epidemiach pochodzą z roku 412 p.n.e.), zawsze wywołując poważne skutki. Była i będzie przyczyną wielu dramatów. Zestawienie chronologiczne pandemii i epidemii, w ciągu ostatnich 250 lat, przedstawia rysunek 2.

²⁰ B. Stiegler, *Wstrząsy. Głupota i wiedza w XXI wieku*, Warszawa 2017, PWN, s. 35. Autor stawia tezę o kompromitacji środowisk związanych ze zinstytucjonalizowaną wiedzą. Wyprowadza tę tezę od zaangażowania akademickich ekonomistów amerykańskich w nieetyczne działania na rynkach finansowych. Podaje przykłady, a wśród nich opis źródeł kryzysu finansowego z roku 2008, zainicjowanego upadkiem banku Lehman Brothers oraz bankrutem korporacji AIG.

²¹ H. Leibenstein, *Poza schematem homo oeconomicus. Nowe podstawy mikroekonomii*, Warszawa 1988, PWN, s. 434. Można dodać, że teoria Leibensteina dotyczy sfery rynkowej (alokacji), tym niemniej autor sugeruje jej ‘otwartość’ i możliwość zastosowania do wielu różnych dziedzin, czego dowodem jest przywołany cytat.

²² Słowa dr Kevina Sullivana, za: L.B. Brydak, *Grypa. Pandemia grypy mit czy realne zagrożenie*, Warszawa 2008, s. 9.



Rys. 2. Pandemie grypy w ciągu 250 ostatnich lat

Źródło: Brydak L.B., *Grypa. Pandemia grypy mit czy realne zagrożenie*, Warszawa 1993, wyd. Rytm, s. 12.

Skuteczna i szybka reakcja PIS jako całości, w sytuacji kryzysu wywołanego wirusem A/H1N1 wskazuje kierunki umożliwiające poprawę wizerunku biurokratycznej instytucji. Błyskawicznie utworzono zaplecze techniczne do badań. Fachowo i szybko diagnozowano materiał biologiczny. Umożliwiono sfinansowanie²³ takich działań ze środków własnych. Mogłoby to skutkować pozytywną zmianą wizerunku/odbioru społecznego, oczywiście przy umiejętnym wykorzystaniu PR-owym. Niestety, jak dotąd, brak dobrego PR-u oraz marketingu politycznego jest stałą bolączką analizowanej instytucji.

Skoro przypisuje się przywary biurokracji jednostkom Inspekcji, należałoby postawić pytanie o źródła i ewentualne zalety biurokracji. Isaac Newton postrzegał świat jako maszynę. Początkowo – w czasach rewolucji przemysłowej – obraz organizacji też związany był z maszyną. Organizować to składać ‘organy’ – części,

²³ Należy zwrócić uwagę, że co najmniej jedna placówka skorzystała z możliwości jakie dawało funkcjonowanie działalności w ramach wypracowywanych dla siebie tzw. dochodów własnych. Bez nich zakup niezbędnych urządzeń byłby niemożliwy. To przesłanka do oceny zmiany ustawowej, de facto likwidującej od 2012 roku finansową możliwość takiej błyskawicznej reakcji na zagrożenia.

w uporządkowaną całość by działała właśnie jak machina²⁴. Taką maszyną (także państwem) najlepiej włada biurokracja. Max Weber uważał, że z czysto technicznego punktu widzenia, jest to najbardziej sprawny i najbardziej racjonalny sposób sprawowania władzy, której organa działają jak tryby maszyny²⁵. Tok myślenia Webera podejmuje też Habermas, który postrzega biurokrację jako narzędzie i mechanizm stworzony do sprawnego i skutecznego wypełniania jakiegoś celu. Traktuje w tym ujęciu biurokrację jako wzór racjonalności, sprawnej realizacji celów i zapewnienia usług²⁶. Zasadne jest zorientowanie się, czy inspekcja sanitarna nosi cechy maszyny biurokratycznej. Sposób jej funkcjonowania jest istotnie zgodny z propozycjami Fredericka Winsława Taylora. Panujące powszechnie w jednostkach zasady mówią, że:

- ✓ całą odpowiedzialność ponosi kierownik (jednostki organizacyjne są tylko jego aparatem pomocniczym inspektorów),
- ✓ planuje się zadania, precyzyjnie określając sposób wykonania,
- ✓ podejmuje się starania o dobieranie najlepszych osób do wykonywania zadania (przynajmniej w teorii),
- ✓ szkoli się pracowników (co najmniej od 20 lat poważnie kładzie się duży nacisk na dokształcanie kadr pracowniczych),
- ✓ istnieje stała kontrola procedur i wyników osiągniętych przez pracownika, ale i przez całe jednostki.

Taylorowskie podejście – obsesja inżynierii i kontroli – jest dziś obecne w życiu inspekcji. Kontrolę zresztą wpisano w rozwiązania systemowe – ustawa o finansach publicznych wręcz ją nakazuje. Po wydarzeniach w znanej korporacji *Enron*, na świecie i w Polsce zapanowała moda na wprowadzenie dodatkowej – poza biegłym rewidentem – osoby kontrolującej rachunkowość firmy, audytora wewnętrznego. Forsowanie, w pewnym momencie, wprowadzenia takiego stanowiska w inspekcji (co potwierdza obsesję wszechobecnego kontrolowania) było dość karykaturalne, ponieważ w jednostkach biegli rewidentzi nie badają bilansu, a zasady rachunkowości jeszcze niedawno nie nakazywały obowiązkowi prowadzenia kont *kosztów wg. typów działalności* (co umożliwia określenie tzw. centrów kosztów). Prowadzona w takich warunkach kontrola audytora staje się sztuką dla sztuki.

²⁴ G. Morgan, *Wyobrażenia organizacyjna. Nowe sposoby postrzegania, organizowania i zarządzania*, Warszawa 2001, s. 318.

²⁵ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Warszawa 2002, PWN, s. 166.

²⁶ S. Wróbel, *Władza i rozum. Studia rozwojowe krytycznej teorii społecznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2002, ss. 402, 403.

Podsumowując: organizacja, jaką jest Państwowa Inspekcja Sanitarna, zawiera wyraźne cechy biurokracji. Nie musi to być zjawisko negatywne. Mimo postępu technologicznego i organizacyjnego, jaki nastąpił od czasów rewolucji przemysłowej, biurokratyczny system zarządzania pozostaje rozpowszechniany i zatacza szersze – niż by się mogło wydawać – kręgi. W jednostce budżetowej, gdzie właścicielem jest bezosobowe państwo, biurokracja tym bardziej ma prawo funkcjonować, jeśli również wielkie korporacje się nią posługują. Chodzi tylko o to, cechy jakiej biurokracji przeważają – tej dysfunkcjonalnej, czy racjonalnej weberowskiej. Omawiana instytucja, zależnie od okoliczności, może – ale nie musi – być mitycznym Golemem. Uwzględniając powyższe rozważania należy stwierdzić, że pytanie zadane w tytule niniejszej metafory pozostaje otwarte.

3.2. Organizacja ucząca się

Jako publiczna (rządowa) organizacja, o wysokim stopniu wpływu politycznego, inspekcja charakteryzuje się następującymi właściwościami:

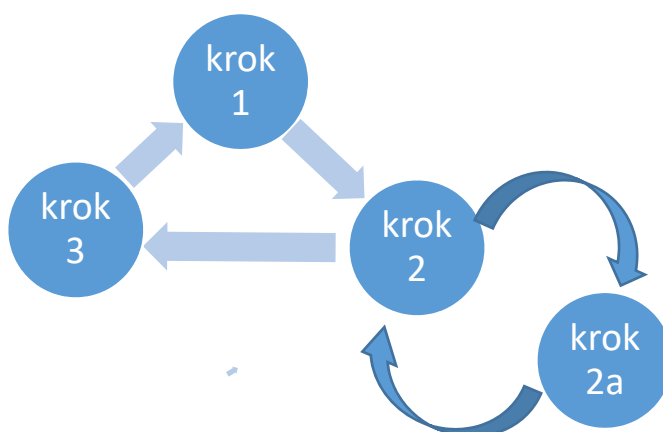
- ✓ Cechuje ją znaczny potencjał marnotrawstwa i znaczny poziom inercji, (łatwo wdrożyć przedsięwzięcia, trudno zatrzymać realizację nietrafnych decyzji) oraz podatnością na impulsy ze świata polityki.²⁷
- ✓ Można zaobserwować zapóźnienie organizacji wobec realiów społeczno-gospodarczych turbulentnej rzeczywistości (jeden z przykładów – problem tzw. dopalaczy i bezskuteczne, co do zasady, próby walki ze zjawiskiem). Tonie w sformalizowanych procedurach, które w części nie służą niczemu, a w części są też szkodliwe czy przeciwnie.²⁸ Powoduje to, że odstępianie od nich jest niełatwe lub wręcz niemożliwe.
- ✓ Ze względu na powyższe cechy (szczególnie poziom inercji) jest trudno reformowalna, a proces uczenia się takich instytucji jest utrudniony.

Możliwe schematy uczenia się organizacji przedstawia rys. 1.

- Pętla pojedyncza zawiera kroki:
 1. proces badania i bieżącego śledzenia otoczenia,
 2. porównanie zdobytych w kroku 1 informacji z normami operacyjnymi,
 3. proces inicjowania odpowiedniego działania.
- Pętla podwójna zawiera dodatkowo krok 2a, polegający na kwestionowaniu tego, czy normy operacyjne są odpowiednie.

²⁷ A.K. Koźmiński, *Wyobrażenia ekonomiczne*, Warszawa 2016, wyd. Poltext, s. 135.

²⁸ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Podręcznik dla zaawansowanych., Warszawa 2005, PWN, s. 39.



Rys. 3. Uczenie się na zasadzie pętli pojedynczej i pętli podwójnej
 Źródło: opracowanie własne, na podstawie G. Morgan, *Obrazy organizacji*,
 Warszawa 2005, s. 97.

Opisywany przez badaczy, cybernetyczny obraz organizacji pokazuje m.in. podstawy uczenia się jednostek.²⁹ Jak wszystkie organizacje biurokratyczne – tak i jednostki Inspekcji mają utrudnioną zdolność modyfikacji swoich procedur. Jednoznacznie – uczą się one na zasadzie tzw. pętli pojedynczej. Niepowodzenia dotyczą je, gdyż podstawowe zasady ich organizowania oddziałują w sposób utrudniający procesy przyswajania wiedzy. Jedną z decydujących przyczyn jest brak motywacji do usprawniania istniejących, zrutynizowanych metod postępowania. Sytuację obrazują przykłady:

- ✓ planowanie odbywa się w dość prymitywny sposób, na poziomie zgodnym z metodami tzw. szkoły Ansoffa, z lat 60. XX w., które złośliwie określano, że polegają na poszukiwaniu najlepszej metody osiągnięcia przypadkowych rezultatów.³⁰ Nowsze metody nie są przyswajane m.in. ze względu na brak takiej wewnętrznej potrzeby oraz z powodu braku możliwości zmiany odgórnie narzucanych procedur,
- ✓ wiele (albo wszystkie?) podejmowane jak dotąd próby nauczania jednostek racjonalnego wydawania środków i oszczędzania spełzły na niczym.

²⁹ G. Morgan, tamże, s. 98 i nast.

³⁰ K. Obłój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. Warszawa 2007, PWE, s. 60 i nast.

3.3. System polityczny, dominacja i klientela

Inspekcja, jako „urządzenie społeczne”, działające na obszarze całego kraju, którego szef podlega bezpośrednio ministrowi (dawniej sam był wiceministrem), nie jest wolna od polityki. Obserwuje się tu zjawisko, określane pesymistycznie przez Webera jako kryptoplutokratyczny podział władzy (z tym, że odmienne są siły społeczne wykonujące zakulisowe posunięcia). Inspekcja jest zarówno wewnątrz politycznym systemem rządzenia, jak i obiektem zewnętrznych działań politycznych. Już obsadzenie stanowiska Głównego Inspektora Sanitarnego jest wynikiem przetargu w rządzącej partii lub koalicji. Z kolei on współdecyduje o obsadzie stanowisk 16 inspektorów wojewódzkich i ma wpływ na obsadę stanowisk kilkuset inspektorów niższych szczebli. Te dalsze decyzje są także wynikiem przetargów politycznych niższego rzędu. Ścierające się grupy interesów prowadzą ciche walki o obsadzenie ‘należnych sobie’ stanowisk. Inspekcja jest dla centrów władzy obiektem politycznie mało ważnym. Obsadzanie stanowisk jest typowe dla systemu klientalnego. Właściwa, jak się wydaje, jest definicja antropologiczna tego mechanizmu, mówi ona, że *klientelizm oznacza podrzędność, podporządkowanie dla uzyskania albo utrzymania statusu*³¹.

Umieszczenie przez polityków –patronów, „swoich” ludzi – klientów w tzw. terenie przynosi im wymierne korzyści w postaci wpływów w tymże terenie. Patron może, lecz nie musi, skorzystać z jakiegokolwiek usługi za ulokowanie na stanowisku swojego klienta. Już sama zdolność wykreowania klienta zwiększa prestiż patrona. Dodatkowo – niejako kredytując swojego partnera – ma u niego poczucie niespłaconego zobowiązania moralnego i, na ogół bezwzględne (do pewnych granic oczywiście), posłuszeństwo. Taki stosunek w Inspekcji trwa zwykle przez okres całej kadencji i może być przedłużony na następną. Może też, w wyniku zmian na centralnych szczeblach politycznych, ulec odwróceniu. Zjawisko to, w omawianej organizacji dotyczy zapewne co najmniej niektórych funkcjonariuszy wyższego i średniego szczebla.

Stosunki wewnątrz jednostek polegają na ścisłej dominacji wyższych szczebli nad niższymi. Istnieje jednak wyjątek. O ile szeregowy pracownik nie jest partnerem mogącym przeciwstawić się przełożonemu wysokiego szczebla, o tyle już nawet kilku takich pracowników – zorganizowanych w związek zawodowy – to partner wywołujący respekt kierownictw jednostek. Wynika to z faktu, że stanowiska kierownicze są mocno upolitycznione. Konflikt z organizacjami związkowymi, mającymi, w zależności od rządzącej opcji, większą lub mniejszą siłę przetargową, stawia z kolei zarządzających w pozycji wasala. Efektem działań

³¹ A. Mączak, *Klientela. Nieformalne systemy władzy w Polsce i Europie XVI-XVIII*, Warszawa 2000, Wyd. Semper, s. 17.

związkowców, którzy po powrocie na stanowiska pracy rozplývają się w szerego-
wej masie i nie ponoszą żadnej odpowiedzialności, bywa wiele wymuszonych ab-
surdalnych wręcz decyzji, szczególnie w sferze finansów (głównie wynagrodzeń).

Dodatkowym czynnikiem konserwującym taką sytuację jest specyficzna dla
Inspekcji Sanitarnej ocena ważności poszczególnych obszarów pracy, gdzie za
istotną uważa się (co najmniej od początkowych lat po II wojnie światowej) wy-
łącznie działalność nazywaną merytoryczną, tzn. medyczno-sanitarną. Preferen-
cje, np. w siatkach płac, ma personel medyczny, a cała sfera działań wyspecja-
lizowanych i profesjonalnych – prawnych, ekonomicznych i nawet technicznych
(nazywana protekcyjnie „administracją”) jest wydzielana i traktowana drugo-
planowo. Klasycznym przykładem była podwyżka jaką minister zdrowia przyznał
pracownikom Inspekcji³², zabezpieczając środki wyłącznie na część pracowników
posiadających status służb medycznych. W konsekwencji spowodowało to po-
wstanie podziałów i konfliktów wśród zintegrowanych wcześniej pracowników
stacji sanitarno-epidemiologicznych. Wystąpiła konieczność sfinansowania pod-
wyżek dla kadry pozamedycznej z własnych budżetów jednostek. Tym sposobem
wykreowano nowe, nieplanowe wydatki i de facto zmniejszono budżety, które już
przed wykonaniem ruchu były niewystarczające. Ubocznym skutkiem było naru-
szenie zasad prowadzonej przez lata polityki płacowej jednostek. Ponieważ pro-
gram podwyżek zawarty w ustawie jest wieloletni³³, skutki finansowe odczuwane
będą przez następne lata.

Taka sytuacja jest zaskakująca o tyle, że inspekcja, mimo formalnego statusu
zakładu opieki zdrowotnej, jest urzędem państwowym, gdzie dużą i bardzo ważną
część prac stanowią czynności urzędnicze. Upraszczając i uogólniając – organiza-
cja tkwi mentalnie w latach socjalizmu i jego inżynierii społecznej, a medycy za-
rządzający (na mocy regulacji ustawowych) instytucją bywają często przekonani
o własnej wiedzy na każdy temat. Tym samym próby reformowania czegokolwiek
ze sfery organizacji jednostek bywają mocno utrudnione, a świadomość, że gospo-
darka ponowoczesna stanowi inną jakość niż ta sprzed kilkudziesięciu czy kilku-
nastu lat przebija się bardzo powoli.

Stanowiska zarówno politologów, jak i specjalistów od organizacji i zarządza-
nia, są wobec zjawiska klientelizmu negatywne. Francis Fukuyama stwierdza, że
jednym ze skutków klientelizmu jest obniżenie jakości rządu a także trudność
reformowania struktur. Uważa też, że w istocie klientelizm może być uważany za

³² Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia za-
sadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach
lecniczych Dz.U. 2017, poz. 1473.

³³ Do dnia 31 grudnia 2021 r. podmiot leczniczy dokonuje podwyższenia wynagrodzenia
zasadniczego pracownika wykonującego zawód medyczny. Tamże, art. 3.

jedną z form korupcji³⁴. Ostro rzecz nazywa Andrzej K. Koźmiński, stwierdzając, że *Podstawowym mechanizmem degeneracji państwa jest klientelizm*, gdzie państwo kupuje sobie wsparcie grup nacisku lub interesu³⁵. Reasumując, konieczność funkcjonowania w takim układzie jest dla omawianej organizacji zjawiskiem zdecydowanie niekorzystnym.

3.4. Ekonomiczna czarna dziura

Odkładając na bok astrofizyczne niuanse, dla celów społecznej analizy można przywołać definicję filozoficzną. Czarna dziura to *obiekt astronomiczny będący źródłem tak silnego oddziaływania grawitacyjnego, że nie może się zeń wydostać żaden rodzaj energii czy materii. (...) Czarne dziury nie są bezpośrednio obserwowalne, ich istnienie stwierdza się na podstawie obserwacji wpływu silnego oddziaływania grawitacyjnego na obiekty w ich otoczeniu*³⁶. Wymienione silne oddziaływanie grawitacyjne na inne obiekty to po prostu bezwzględne (jeśli można takiego określenia użyć wobec nieożywionego obiektu) wchłanianie wszelkich form materii i energii z otoczenia.

Powołując się na prawo Wagnera, opublikowane w 1892 roku – stałego wzrostu wydatków publicznych – można stwierdzić, że również Państwowa Inspekcja Sanitarna wchłania wszystkie możliwe do uzyskania środki. Jest to wręcz niezbędne w warunkach stałego wzrostu ilości i jakości zadań, połączonego z permanentnym niedofinansowaniem. Współczesna empiryczna weryfikacja, która potwierdziła działanie prawa Wagnera, pozwoliła na określenie przyczyn takiego stanu rzeczy³⁷. Spośród przyczyn (dotyczących skali makroekonomicznej) co najmniej dwie dotyczą gospodarki inspekcji. Są to:

- przyczyny ekonomiczne i społeczne – stały wzrost zapotrzebowania na nowe rodzaje badań (co wynika z postępu nauk, w szczególności medycyny i biologii) oraz stały wzrost wydatków na nowe technologie badawcze (zapotrzebowanie na coraz nowszą i coraz kosztowniejszą aparaturę);
- przyczyny socjologiczne – *Każda istota żywa rozwija się, w przeciwnym razie zmierza ku śmierci*³⁸. Dotyczy to również organizmów społecznych, w tym

³⁴ F. Fukuyama, *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015, Dom Wydawniczy Rebis, ss. 104-110.

³⁵ A.K. Koźmiński, *Klientelizm; podstawowy mechanizm degeneracji państwa*. Dziennik Gazeta Prawna, 14 października 2015. Autor w tym artykule nawiązuje do stanowiska F. Fukuyamy.

³⁶ M. Heller, *Podglądanie wszechświata*. Kraków 2008, wyd. Znak, s. 201.

³⁷ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, PWE, ss. 73-112.

³⁸ Tamże, s. 78.

podmiotów publicznych oraz przyrody nieożywionej. Zasada jest tak wszechobjęająca, że sformułowano w astronomii koncepcję ekspandującego wszechświata.

W tych okolicznościach porównanie gospodarki finansowej inspekcji z kosmiczną czarną dziurą wydaje się w pełni uzasadnione.

Powyższe teoretyczne rozważania należy skonfrontować z realiami gospodarki finansowej Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Stacje sanitarno-epidemiologiczne są jednostkami budżetowymi. Zasady gospodarowania finansami jednostek, podlegają rygorom określonym w, przywołanej wyżej, *Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Podstawą gospodarki jest powiązanie z budżetem państwa metodą brutto (pełne powiązanie wydatków i dochodów z budżetem). Ponoszenie wydatków odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w art.44 *ustawy*, narzucającym obowiązek celowości i oszczędności. Tak więc, dysponowanie środkami publicznymi bezwzględnie winno być zgodne z celami statutowymi (cel wytyczony ustawowo przez państwo) oraz odbywać się w sposób optymalny i efektywny.

Fundamentalną sprawą jest wartość budżetu Inspekcji. Wartość ta corocznie podlega niewielkim wahaniom w wymiarze nominalnym, jednak realnie ulega ciąglej deprecjacji. Jest to szczególnie dotkliwe w działalności takiej instytucji, która musi posługiwać się najnowocześniejszymi (a tym samym drogimi) technologiami medycznymi i biochemicznymi. Stały postęp naukowy w tych dziedzinach, w połączeniu z koniecznością stosowania najnowszych metod badawczych, wymaga poważnych nakładów inwestycyjnych oraz bieżącego zapewniania dostępu drogich materiałów medycznych i laboratoryjnych. Jednocześnie, przy napiętym do granic możliwości budżecie, postępuje dekapitalizacja majątku trwałego. Przyczyną są tu zjawiska takie jak wiek obiektów budowlanych, stanowiących siedziby stacji sanitarno-epidemiologicznych (zdarzają się przypadki, że budynki liczą ponad 100 lat) oraz fakt, że infrastruktura laboratoryjna (aparatura) przygotowana została na moment wejścia Polski do Unii Europejskiej (czyli na 1 maja 2004 r.). W tym właśnie momencie sprzęt analityczny i badawczy, jakim dysponowały jednostki, był stosunkowo nowy i osiągał wysoki poziom techniczny. Stopniowo nastąpiło zestarzenie się wyposażenia, co przy permanentnym niedoborze środków na wydatki majątkowe³⁹ (zakupy nowej aparatury) spowodowało niedostosowanie wyposażenia do nowych technik badawczych. Dodatkowo stworzyło to konieczność ponoszenia wydatków z budżetu na usuwanie licznych awarii i – w przypadkach gdy było to możliwe – na unowocześnianie aparatów pozostających w dyspozycji.

³⁹ Zwane potocznie inwestycjami. W jednostkach sfery finansów publicznych inwestycje w ekonomicznym sensie nie występują, ponieważ nie ma tam kategorii zysku czy też przyszyłych korzyści.

Kolejnym obciążeniem stało się dodawanie nowych zadań stacjom sanitarno-epidemiologicznym bądź to z tytułu zmian ustawowych, bądź na podstawie poleceń organów nadrzędnych. W wielu przypadkach w ślad za rozszerzaniem zakresu działania nie postępowało przydzielanie stosownych środków.

Problemem dla kierownictwa Inspekcji (zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym) jest również sytuacja w dziedzinie płac. Od lat utrzymuje się niedobór środków finansowych. Powoduje to istotne, ciągłe kłopoty: niezadowolenie personelu z poziomu wynagrodzeń (w wielu przypadkach kończy się odpływem wysoko wykwalifikowanych fachowców), jak również coraz poważniejsze trudności z naborem nowej, przygotowanej do skomplikowanych zadań kadry. Istotne też są zmiany systemowe, następujące na poziomie ogólnokrajowym, które pochłaniają środki płacowe bez jednoczesnej rekompensaty w postaci zwiększenia budżetu Inspekcji. Można tu przywołać zmiany dotyczące obniżenia wieku emerytalnego (powstały wysokie koszty na odprawy emerytalne dla skokowo zwiększonej liczby odchodzących pracowników) oraz podwyżki dla personelu medycznego. Podwyżki te (o których wspomniano powyżej), to konsekwencja ustawy z roku 2017, której inicjatorem był minister zdrowia. Spowodowały one konieczność dofinansowania wzrostu wynagrodzeń personelu pozamedycznego z środków własnych Inspekcji, co powodowało kolejne zmniejszenie wolumenu środków na wydatki pozapłacowe – zakupy.

Przedstawiona w zarysie sytuacja wskazuje na stan chronicznego niedofinansowania we wszystkich obszarach wydatków (bieżące płacowe i pozapłacowe, majątkowe). Wykonywanie zadań, przy jednoczesnym długotrwałym niedoborze środków, stwarza poważne problemy zarówno techniczne, jak i kadrowe. Można jednocześnie zaryzykować twierdzenie, że dzięki wysokim kompetencjom i zaangażowaniu personelu sytuacja ekonomiczna (jeszcze?) nie spowodowała obniżenia poziomu wykonywania zadań.

3.5. Meduza – społeczność sieci

Teoria sieci jest bogatym obszarem badawczym. Posiada własny, rozbudowany aparat pojęciowy i sięgającą co najmniej początków XX wieku tradycję. Uznaje się, że podwaliny pod sieciowe ujęcie społeczeństwa położył Georg Simmel⁴⁰. Dowodził on, że społeczeństwo tworzą grupy ludzkie, które wchodzą ze sobą w interakcje, kreując chwilową bądź trwałą jedność⁴¹. Badając skutki przyrostu liczby osób biorących udział w społecznych wzajemnych oddziaływaniach wykazał, że geometryczny przyrost możliwych relacji zmienia formę lub strukturę

⁴⁰ A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*. Warszawa 2017, Wyd. Poltext, s. 129.

⁴¹ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Warszawa 2005, PWN, s. 454.

kontakty. Analizował też skutki, jakie zróżnicowanie społeczne wywiera na afiliację jednostek⁴².

Nowoczesne, rozbudowane koncepcje sieci wykorzystywane są zarówno w popularnej literaturze poradnikowej (menedżerskiej, konsultingowej), jak i w badaniach naukowych, gdzie są m.in. użytecznym instrumentem analizy organizacji i ładu korporacyjnego.

Przechodząc do obrazu metaforycznego Państwowej Inspekcji Sanitarnej jako struktury sieciowej należy wyjaśnić użyte pojęcie społeczności. Jest ono tutaj rozumiane jako zbiorowość osób ze środowiska organizacyjnego w ujęciu niemieckiego teoretyka prawa – Ottona von Gierke. Tak więc istotą społeczności jest w tym wypadku fakt, że jest zdolna do wyrażania woli i działania, a swoistością jest utworzenie organicznego spłotu jedności i wielości. Jedność i wielość nie są przeciwieństwami ale korelatami, powiązаныmi i ograniczającymi się wzajemnie⁴³.

Państwowa Inspekcja Sanitarna jako społeczność powiązana jest formalną – hierarchiczną strukturą organizacyjną. Zawiera ona jednak ważne, dodatkowe, pozahierarchiczne elementy. Tworzy się sieć powiązań działających wspólnie z formalną strukturą. Sieć ta wzmacnia działania wynikające z powiązań organizacyjnych. Formalne procesy zarządzania strategicznego jednostką opierają się o sformalizowane, ściśle procedury. Wprowadzając w życie procedury zakłada się ich:

- a) predeterminację – kontekst strategii jest stabilny albo przynajmniej z dużym prawdopodobieństwem przewidywalny w punktach ważnych dla organizacji,
- b) kwantyfikację – wnętrze i otoczenie organizacji można opisać w miarę kompletnie, używając danych liczbowych, a dane te dadzą się zastosować jako podstawa strategii,
- c) formalizację – proces planowania strategicznego można zaprogramować za pomocą formalnych procedur, systemów informatycznych, zasad postępowania (też kodeksów firmowych); formułowanie strategii da się oddzielić od zaangażowanych osób, z ich kreatywnością i ich indywidualnymi celami.

Obserwacja funkcjonowania organizacji wskazuje jednak, że wszystkie trzy założenia nie odpowiadają rzeczywistości, a nieprzystawalność ta narasta wraz z coraz większą niepewnością wnętrza i otoczenia organizacji. Dodatkowo zaobserwuje się zapóźnienie (przynajmniej w Polsce) organizacji publicznych wobec realiów społeczno-gospodarczych turbulentnej rzeczywistości⁴⁴. Sfera publiczna tonie w sformalizowanych procedurach, a wszystkie działania bezwzględnie opierają się na twardych danych liczbowych (rygorystyczne i bardzo szczegółowe

⁴² J.H. Turner, *Struktura teorii socjologicznej*, Warszawa 2008, PWN, s. 553.

⁴³ D. Lachowska, *Wstęp do wydania polskiego*, [w:] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, PWN, ss. XXIV-XXV.

⁴⁴ Określonej przez Zygmunta Baumaną jako „epidemia gorączki postępu”. Z. Bauman, *Retrotopia. Jak rządzi nami przeszłość*, Warszawa 2018, PWN, s. 11.

przepisy narzucające sposób działania, budżety, wskaźniki usiłujące rozliczać działalność zarządów, sprawozdania, których ilość rośnie w postępie niemal geometrycznym). Sformalizowane procedury w części nie służą niczemu, a w części są wręcz szkodliwe lub przeciwnie skuteczne. Ze względu jednak na inercję maszyny biurokratycznej nie ma motywacji ani też możliwości odstąpienia od nich. Sytuacja niepotrzebnie angażuje kreatywne umysły oraz generuje niepotrzebne koszty pracy. Można też spotkać się z sytuacją, gdzie na zebranie danych niezbędnych dla celów strategicznych (z punktu widzenia całego państwa, np. dane do konstruowania budżetu państwa) organizacja (jednostka niższego szczebla) dostaje tak mało czasu, że przekazywane dane muszą być obciążone błędem. Błąd zwielokrotnia się proporcjonalnie do ilości jednostek biorących udział w planowaniu.

W takich warunkach istnienie nieformalnej sieci – „meduzy” – wspomagającej działanie wydaje się korzystne. Koncepcja „meduzy” opisuje strukturę amorficzną, płaską i okrągłą, gdzie wszystkie komórki komunikują się z otoczeniem i ze sobą. Trwa nieustający proces wychwytywania sygnałów, wymiany wiedzy i informacji. Koncepcję opisał Andrzej K. Koźmiński.⁴⁵ Stwierdza on, że takiej struktury nie da się zaprojektować w potocznym znaczeniu tego określenia, przy z góry określonej architekturze i powiązaniach między składowymi. „Meduzę” przedstawia rysunek 4.



Rys. 4. Struktury amorficznej meduzy

Źródło: Koźmiński A.K., *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Podręcznik dla zaawansowanych. Warszawa 2005, s. 106.

³⁹ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Podręcznik dla zaawansowanych, Warszawa 2005, PWN, ss. 106-108.

Można, z przymrużeniem oka, podać przykład takiej formacji. Zaprojektował ją polski pisarz i filozof Stanisław Lem już w 70. latach XX w. Opowiadał, jak wielki konstruktor zrobił sobie adwokata: *wrzucił czerpakiem sześć kopiastych porcji tranzystorów do beczki. Drugie tyle oporników i kondensatorów, nalal elektrolitu, przykrył deseczką, docisnął kamieniem, aby się wszystko razem samo dobrze zorganizowało i poszedł spać*⁴⁶. Prawdopodobnie w przyszłości może to być metoda samoorganizacji w dojrzałym społeczeństwie sieci.

Powstające w różnych miejscach sieci, skupiające różne grupy społeczne, socjologia zna już od dawna. Manuel Castells, na przełomie XX i XXI w. uznał tworzące się sieci za *zalążki nowego społeczeństwa*⁴⁷.

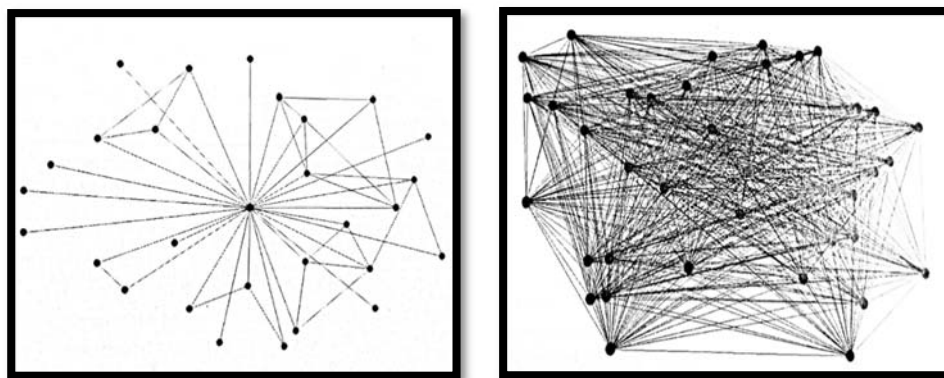
Konkretyzując powyższe rozważania teoretyczne, w odniesieniu do Inspekcji Sanitarnej należy stwierdzić, że sieć istnieje także w tej organizacji. Tworzą ją (pytanie na ile świadomie i celowo?) wszyscy pracownicy rozmieszczeni we wszystkich jednostkach w kraju. W konsekwencji obejmuje ona wszystkie szczeble hierarchii. Cechy charakterystyczne tej sieci:

- ✓ sieć kreują powiązania formalne i nieformalne, tworzą ją w szczególności:
 - a) wymiana wiedzy i informacji o sposobach działania,
 - b) kontakty i więzi osobiste – pozasłużbowe,
 - c) działania związkowe,
 - d) działania doraźnych grup interesu,
- ✓ brak jest aktora centralnego – przepływ informacji odbywa się początkowo w strukturach równoległych, przenikając z czasem linie wyznaczające granicę między równoległymi (bariery hierarchiczne).
- ✓ sieć obejmuje jednostki wszystkich szczebli – centralnego (skala makro), regionalnego (skala mezo) i powiatowego (skala mikro); sieci tworzą się wewnątrz jednostek poszczególnych szczebli ale też tworzą system powiązań obejmujący zbiorczo wszystkie jednostki.

Rozważając korzyści płynące z istnienia sieciowej „meduzy” w obszarze Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy zwrócić uwagę na gęstość powiązań. O ile w strukturze formalnej obraz sieci przedstawia się jako konstrukcja o niskiej gęstości, z pojedynczym aktorem centralnym, o tyle nałożenie się na sieć powiązań pozasłużbowych (rys. 5.) znacząco zwiększa gęstość połączeń. W konsekwencji wpływa to pozytywnie na jakość informacji i szybkość jej przepływu, oraz na tempo i skuteczność podejmowanych działań. Tym samym wzrasta poziom jakości wykonywania zadań.

⁴⁶ S. Lem, *Cyberiada*, Kraków 1978, Wydawnictwo Literackie, s. 355.

⁴⁷ M. Castells, *Sila tożsamości*, Warszawa 2008, PWN, s. 387.



Rys. 5. Porównanie gęstości połączeń. Sieć o niskiej gęstości, z pojedynczym aktorem centralnym (lewa strona rysunku) oraz sieć o wysokiej gęstości – „meduza” (prawa strona rysunku)

Źródło: W. Czakon, *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Warszawa 2012, Wolters Kluwer, s. 111 i 117.

Funkcjonowanie takiej sieci, równoległej do struktur formalnych, może być, według niektórych stanowisk teoretycznych, niekorzystne. Na przykład Wacław Hryniewicz ujmując to słowami: *formalne organizacje powinny opierać się na bezosobowych regułach i dążeniudo wyznaczonego celu*⁴⁸. Wbrew takiemu stanowisku, obserwując funkcjonowanie Inspekcji, należy postawić tezę, że istnienie opisanej powyżej „meduzy”, z jej komponentem stosunków nieformalnych, osobistych, korzystnie wpływa na wykonywanie zadań przez organizację. Można dodać, że powiązania sieciowe występują w wielu obszarach ludzkiej działalności. Przykładem służy zjawisko efektywności topograficznej sieci transportu. Geografia, jako nauka, wskazuje, że: *Do wiązania sieci osadniczej najbardziej efektywny jest system koncentryczno-radialny z dużą liczbą węzłów*⁴⁹.

4. Uwagi końcowe

Metafory jako narzędzie badawcze nie mogą aspirować do rangi opisu obiektywnego i pełnego. Są narzędziem pomocniczym, mogącym dać uzupełniające (lecz nie wyczerpujące) możliwości poznania opisywanego obiektu. Mogą też ułatwiać procesy decyzyjne. Należy jednak zwrócić uwagę na trafność metafor oraz na niebezpieczeństwo niezgodności obrazu z logiką formalną. Istotne jest również

⁴⁸ W. Hryniewicz, *Budowanie potencjału partnerskiego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego nr 3/2007.

⁴⁹ *Znikamy. Z prof. Przemysławem Śleszyńskim rozmawia Michał Wilgocki*. Gazeta Wyborcza 1-2 września 2018.

uniknięcie jednostronności opisu (pomijanie pewnych cech, preferowanie innych). Przy takich uwarunkowaniach wydaje się, że cel niniejszej pracy został osiągnięty. Stosując teorię Morgana do opisu jednostki rządowej udało się sformułować kilka opisów metaforycznych i na ich podstawie wyciągnąć pewne wnioski.

Sukces organizacji sfery publicznej nie jest wyrażany w rynkowych kategoriach *zysk – strata*. Wypełnienie zadań przez pracowników zależy w dużej mierze od ich postaw, systemu wartości i akceptowania obowiązujących norm społecznych. Działania menedżerów mają na ten sukces wpływ mniejszy niż w działalności biznesowej. Rozwiązania prawne, w jakich ‘zanurzona’ jest organizacja są często przeszkodą w prakseologicznie pojmowanej sprawności. Odbiór społeczny instytucji, kojarzonej z kontrolą i przymusem, stanowić może czynnik negatywny. W takich warunkach pracownicy inspekcji realizują swoje zadania, dbając skutecznie o zdrowie publiczne populacji. Metaforyczna analiza organizacji – Państwowej Inspekcji Sanitarnej, pozwoliła na uwypuklenie podstawowych problemów i zwrócenie uwagi na niedogodności z jakimi spotyka się społeczność stanowiąca załogę organizacji. Wskazała też na (przynajmniej niektóre) źródła sukcesu.

Literatura

- [1] **Adamik A. (red.):** *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Warszawa 2013, Oficyna Wolters Kluwer Business.
- [2] **Babbie E.:** *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2007, PWN.
- [3] **Batko R.:** *Golem Awatar Midas Złoty Cielec. Organizacja publiczna w płynnej nowoczesności.*, Warszawa 2013, Wydawnictwo Akademickie Sedno.
- [4] **Bauman Z.:** *Retrotopia. Jak rządzi nami przeszłość*, Warszawa 2018, PWN.
- [5] **Brydak L.B.:** *Grypa. Pandemia grypy mit czy realne zagrożenie*, Warszawa 1993, Oficyna Wydawnicza Rytm.
- [6] **Castells M.:** *Siła tożsamości*, Warszawa 2008, PWN.
- [7] **Crozier M.:** *Biurokracja. Anatomia zjawiska*. Warszawa 1967, PWE.
- [8] **Crozier M.:** *Przedsiębiorstwo na podsłuchu. Jak uczyć się zarządzania postindustrialnego*. Warszawa 1993, PWE.
- [9] **Clausewitz C. von:** *O wojnie*, Lublin 1995, wyd. Test.
- [10] **Czakon W.:** *Sieci w zarządzaniu strategicznym*, Warszawa 2012, Wolters Kluwer.
- [11] **Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.**
- [12] **Fukuyama F.:** *Ład polityczny i polityczny regres. Od rewolucji przemysłowej do globalizacji demokracji*, Poznań 2015, Dom Wydawniczy Rebis.
- [13] **Gaudemet P.M., Molinier J.:** *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, PWE.
- [14] **Habermas J.:** *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007, PWN.
- [15] **Heller M.:** *Podglądanie wszechświata*. Kraków 2008, wyd. Znak.
- [16] **Hryniewicz W.:** *Budowanie potencjału partnerskiego*, Dialog. Pismo dialogu społecznego nr 3/2007

- [17] **Koźmiński A.K.:** *Klientelizm; podstawowy mechanizm degeneracji państwa*. Dziennik Gazeta Prawna, 14 października 2015.
- [18] **Koźmiński A.K.:** *Wyobrażenia ekonomiczne*, Warszawa 2016, wyd. Poltext.
- [19] **Koźmiński A.K.:** *Zarządzanie w warunkach niepewności*. Podręcznik dla zaawansowanych, Warszawa 2005, PWN.
- [20] **Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D.:** *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Warszawa 2017, wyd. Poltext.
- [21] **Lachowska D.:** *Wstęp do wydania polskiego*, [w:] M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo*. Zarys socjologii rozumiejącej, Warszawa 2002, PWN.
- [22] **Lem S.:** *Cyberiada*, Kraków 1978, Wydawnictwo Literackie.
- [23] **Mączak A.:** *Klientela. Nieformalne systemy władzy w Polsce i Europie XVI-XVIII*, Warszawa 2000, wyd. Semper.
- [24] **Morgan G.:** *Obrazy organizacji*, Warszawa 2005, PWN.
- [25] **Oblój K.:** *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. Warszawa 2007, PWE.
- [26] **Stiegler B.:** *Wstrząsy. Głupota i wiedza w XXI wieku*, PWN, Warszawa 2017.
- [27] **Szacki J.:** *Historia myśli socjologicznej*, PWN, Warszawa 2005.
- [28] **Tolstoj L.:** *Wojna i pokój*, Poznań, wyd. Zysk i S-ka 2018.
- [29] **Turner J.H.:** *Struktura teorii socjologicznej*, PWN, Warszawa 2008.
- [30] **Weber M.:** *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. PWN, Warszawa 2002.
- [31] **Wróbel S.:** *Władza i rozum. Studia rozwojowe krytycznej teorii społecznej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2002.
- [32] **Zawiślak A.M.:** *O kwantach, rynkach i ekonomistach*. Warszawa 2011, wyd. Poltext.
- [33] **Znikamy. Z prof. Przemysławem Śleszyńskim rozmawia Michał Wilgocki.** Gazeta Wyborcza 1-2 września 2018.

METAPHORICAL DESCRIPTION OF THE PUBLIC ORGANIZATION. THE STATE SANITARY INSPECTION IN THE LIGHT OF THE GARETH MORGAN'S THEORY

Summary

The aim of this article is to verify the hypothesis, that Gareth Morgan's theory – a metaphorical approach to the organization, is useful to characterize of a governmental organization, whose activities are subject to restrictive legal regulations and formalized procedures. The model is the State Sanitary Inspection – an organization – an institution operating in the field of public health.

Keywords: public organisation, sanitary inspection, theory, learning organisation, metaphor.

