

POSTRZEGANIE ORGANIZACYJNE JAKO GRANICA W BUDOWANIU RELACJI MIĘDZY JEDNOSTKAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Dorota JENDZA

Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Instytut Organizacji i Zarządzania, Gdańsk;
dorota.jendza@ug.edu.pl

Streszczenie: Postrzeganie jest pojęciem zaczerpniętym z psychologii, zarezerwowanym dla człowieka. Jest podstawą interpretacji i nadawania znaczeń otaczającemu nas światu. Jednak nie tylko ludzie postrzegają siebie, robią to też organizacje. Z przeprowadzonych badań wynika, że to, w jaki sposób wypowiadają się pracownicy organizacji o innych instytucjach jest spójny i wykracza daleko poza pojedyncze stanowiska, budując w ten sposób jednolite grupowe myślenie, które jest podstawą kształtowania stosunków międzyorganizacyjnych. Celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie postrzegania w kontekście organizacji, jako jednostki i ukazanie istoty i wpływu postrzegania na jakość relacji w administracji publicznej na przykładzie jednostek inspekcyjnych nadzorujących bezpieczeństwo żywności.

Słowa kluczowe: relacje międzyorganizacyjne, postrzeganie, administracja publiczna, granice organizacji.

THE ORGANIZATIONAL PERCEPTION AS A BOUNDARY IN CREATING THE RELATIONS BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

Abstract: The perception is a concept derived from psychology, reserved for a human. It's a basis for interpretation and understanding of the world. However not only people perceive themselves but the organizations do it as well. The research presented show the way in which the staff of one organization express their opinions about another institutions is coherent. What is more it goes far beyond individual thinking, creating unanimous group thinking, which can be the basis for building the relationships of interorganizational nature. The aim of the article is defining of the perception concept in the context of organization, as a unit and showing the essence and the influence of the perception on the quality of the interorganizational relationships in public administration on the example of the inspection bodies supervising food safety in Poland.

Keywords: interorganizational relationships, perception, public administration, the boundaries of organization.

1. Wprowadzenie

Postrzeżenie to termin, który wydaje się być terminem znanym i rozumianym, jednak, kiedy dochodzi do konieczności jego zdefiniowania okazuje się, że jest to bardziej skomplikowane niż się wydawało.

W psychologii pojęcie to zostało zarezerwowane dla człowieka i oznacza rozumienie sytuacji w kategoriach przeszłych doświadczeń. To, co jest postrzegane w każdej chwili, nie zależy jedynie od charakteru rzeczywistego bodźca, ale także od tła, otoczenia, w którym on występuje, od uprzednich doznań sensorycznych, uczuć przeżywanych w danym momencie, ogólnych uprzedzeń, pragnień, potrzeb, nastawień i celów. To podstawa interpretacji i nadawania znaczeń otaczającemu światu (Aronson, Wilson, Akert, 1997, s. 543-546; Moscovici, 1998, s. 162).

Pomysł wprowadzenia i zdefiniowania postrzeżenia organizacyjnego zrodził się podczas analizy materiału uzyskanego podczas prowadzenia badań, których celem było rozpoznanie uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich funkcjonują jednostki inspekcyjne nadzorujące bezpieczeństwo żywności z punktu widzenia właśnie pracowników.

W badaniu autorka zdecydowała się przyjąć paradygmat interpretatywny jako dominujący. W tym podejściu nie zakłada się, że rzeczywistość ma charakter obiektywny, możliwy do zmierzenia i opisanego za pomocą uniwersalnych praw. Założono, że rzeczywistość konstruowana jest społecznie, a dla określenia rzeczywistego sposobu współpracy oraz barier utrudniających nawiązywanie i funkcjonowanie współpracy istotne są przekonania pracowników jednostek inspekcyjnych, bowiem to właśnie przekonania inspektorów są elementem determinującym budowanie wzajemnych relacji (por. Hatch, 2002; Jemielniak, 2012; Smircich, Morgan, 1991).

Badania realizowane były od 2007 do 2015 roku w ramach dwóch etapów. Pierwszy etap dotyczył analizy dokumentacji organizacyjnej (wewnętrznej i zewnętrznej) wykorzystywanej przez jednostki inspekcyjne podczas wykonywania zadań. Dodatkowo przeanalizowano raporty branżowe, raporty pokontrolne NIK i wypowiedzi ekspertów. W drugim etapie przeprowadzone zostały pogłębione wywiady z pracownikami jednostek inspekcyjnych. Dobór jednostek miał charakter celowy, bowiem brano pod uwagę typ inspekcji, szczebel zarządzania oraz lokalizację, co oznacza, że jednostki wytypowane do badania umiejscowione były w różnych województwach kraju. Przeprowadzono łącznie 56 wywiadów z pracownikami jednostek inspekcyjnych pełniącymi różne funkcje na różnych szczeblach zarządzania – centralnym, wojewódzkim i powiatowym (tab. 1).

Tabela 1.
Liczba przeprowadzonych wywiadów

Szczebel zarządzania/stanowisko	IW	PIORiN	IJHARS	IH	PIS	Razem
Centralny	1	2	-	-	-	3
<i>Główny Inspektor</i>	-	1	-	-	-	1
<i>Dyrektor Generalny</i>	1	1	-	-	-	2
Wojewódzki	8	14	3	2	7	34
<i>Kierownik wojewódzki</i>	3	2	2	-	1	8
<i>Kierownik działu</i>	3	4	1	1	2	11
<i>Inspektor</i>	2	8	-	1	4	15
Powiatowy/oddział	10	Brak tego szczebla			9	19
<i>Kierownik powiatu</i>	3				1	4
<i>Kierownik działu</i>	2				1	3
<i>Inspektor</i>	5				7	12
Razem	19	16	3	2	16	56

IW – Inspekcja Weterynaryjna, PIORiN – Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa, IJHARS – Inspekcja Jakości Handlowej i Artykułów Spożywczych, IH – Inspekcja Handlowa, PIS – Państwowa Inspekcja Sanitarna.

Wszystkie badane organizacje mają cechy wspólne. Po pierwsze są jednostkami administracji publicznej, inspekcyjnymi, wyspecjalizowanymi w nadzorze i kontroli w określonym zakresie. Wszystkie realizują swoje zadania w podobnych warunkach prawnych, politycznych, gospodarczych, kulturowych. Dlatego też istotą badań nie było przeprowadzenie wywiadów w każdej jednostce (określonego typu, czy szczebla), raczej kwestią zasadniczą było poznanie znaczeń, jakie nadają pracownicy tych instytucji warunkom i procesom, w których uczestniczą. Jednak dzięki temu, że badania przeprowadzono w różnych typach jednostek, można było poznać ich zróżnicowanie – porównać znaczenia i sprawdzić, czy istnieją różnice między nimi a jeśli tak, to czego one dotyczą.

Wywiady były nagrywane, uzyskano 53 godziny nagranych rozmów, które w dalszej kolejności poddane zostały transkrypcji. Uzyskany w ten sposób materiał badawczy analizowany był zarówno pod kątem treści wypowiedzi (analiza wstępna) i oglądu rzeczywistości organizacyjnej (analiza właściwa) (Polanyi, 1997). Wynikiem tego etapu było utworzenie spisu wątków pośrednich, które następnie porządkowano wyłaniając w ten sposób główne kategorie poznawcze. W niniejszym artykule opisano jeden z wielu wątków wyłonionych w trakcie analizy badawczej dotyczący postrzegania międzyorganizacyjnego.

W trakcie analizy zauważyłam, że postrzeganie i wypowiedanie się pracowników jednostek o innych organizacjach inspekcyjnych jest spójne i wychodzi daleko poza pojedyncze stanowiska. Co ciekawe, pracownicy rozmawiając na temat współpracy, nie odnosili się do pojedynczych osób, lecz właśnie do organizacji (Hatch, 2002; Jemielniak, 2012; Smircich, Morgan, 1991)¹. Zjawisko to można nazwać myśleniem grupowym, które po raz pierwszy zostało zdefiniowane przez Irvinga Janisa. Autor pojęciem tym określił sposób myślenia,

¹ Badania prowadzone były od grudnia 2013 do czerwca 2015 roku. Wywiady poddane zostały dosłownej transkrypcji a uzyskany w ten sposób materiał badawczy przeanalizowano pod kątem treści wypowiedzi. Celem tego etapu było poznanie znaczeń, które nadają inspektorzy swoim doświadczeniom związanym z działalnością zawodową. Tym samym, badanie to, przeprowadzone zostało w zgodzie z interpretatywnym paradygmatem nauk o organizacji i zarządzaniu.

w którym dążenie do zachowania grupowej spójności i solidarności jest ważniejsze od realistycznego liczenia się z faktami (Aronson, Wilson, Akert, 1997, s. 380). Symptomatic takiego myślenia może być zgodne postrzeganie innych instytucji, nierzadko w sposób uproszczony i stereotypowy, które jest fundamentem relacji międzyorganizacyjnych.

W literaturze przedmiotu z organizacji i zarządzania autorzy pisząc o relacjach międzyorganizacyjnych wskazują na:

- to, jakie mogą być (np. złożone, zmienne, dobrowolne, wzajemne, długoterminowe, silne, formalne, wielopodmiotowe),
- relacyjne formy organizacyjne (np. alianse, klastry, kooperacja),
- korzyści wynikające z utrzymywania pozytywnych zależności,
- mechanizmy wpływu na wzajemne stosunki (np. władza, zaufanie) (Koźmiński, 2014, s. 28-35; Latusek-Jurczak, 2011, s. 23-41).

Na podstawie powyższego można zauważyć, że pomijany jest niezwykle istotny element wpływający na to, czy w ogóle rozpocznie się proces budowania jakichkolwiek relacji i ewentualnie, jaki będą one miały charakter. Tym elementem jest właśnie postrzeganie, czyli to w jaki sposób myślą i widzą siebie nawzajem organizacje.

Dlatego celem niniejszego artykułu jest zdefiniowanie tego pojęcia oraz opisanie stosunków między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności – jako przykładowego wpływu myślenia o sobie i postrzegania na charakter więzi w administracji publicznej.

2. Próba zdefiniowania postrzegania międzyorganizacyjnego

W psychologii postrzeganie definiowane jest jako nastawienie, oczekiwanie i posiadane doświadczenie, które jest zakodowane w strukturach poznawczych człowieka (Aronson, Wilson, Akert, 1997, s. 543-546; Moscovici, 1998, s. 162; Spencer, 2004, s. 205-251; Terelak, 2005, s. 50 i dalsze).

Pojęcie to odnosi się przede wszystkim do ludzi, jednak organizacje również siebie postrzegają. To, w jaki sposób to robią może być jednym z kluczowych czynników budowania relacji – pozytywnych, jak i negatywnych.

Na podstawie wyników z badań można zdefiniować postrzeganie międzyorganizacyjne jako proces wzajemnego obserwowania i porównywania pod względem różnych atrybutów występujących w każdej instytucji. Jego wynikiem jest interpretacja – początkowo jednostkowa, a następnie grupowa, organizacyjna. Różne czynniki mają wpływ na postrzeganie. Podobnie jak u ludzi, może to być: nastawienie, oczekiwania, posiadane doświadczenia, otwartość na inność, czy też przywary ludzkie. W organizacjach publicznych

oprócz wymienionych, warto byłoby dodać politykę, historię oraz strategię państwa dotyczącą finansowania.

Interpretowanie wpływa w ostateczności na myślenie o danej organizacji, a to jest kluczowe dla podjęcia ewentualnej współpracy.

To, przez co organizacje postrzegają siebie nawzajem można nazwać atrybutami organizacyjnymi. Z przeprowadzonych badań wynika, że jednostki administracji publicznej zwracają uwagę w innych organizacjach na:

- strukturę organizacyjną i zdolność do szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- etap, w którym różne jednostki realizują swoje działania, uczestnicząc w jednym procesie,
- wynagrodzenia pracowników i finanse, które pozostają do dyspozycji jednostki,
- zakres odpowiedzialności poszczególnych jednostek (ilość zadań realizowanych w ramach zakresów działania),
- rotację wśród pracowników,
- organizację pracy,
- uchwalane dokumenty,
- różnego rodzaju trudności podczas wykonywania zadań,
- ilość podmiotów obsługiwanych/ nadzorowanych przez daną jednostkę,
- zachowanie wyższych szczebli względem niższych – wojewódzkiego, głównego,
- porównywanie sposobu prowadzenia działań np. kontrolnych,
- wykorzystywane środki i wyposażenie,
- nagłośnione medialnie niekorzystne organizacyjne incydenty.

Na postrzeganie wpływa również sposób myślenia o sobie i o innych jednostkach.

I tak organizacje mogą nadawać sobie większe znaczenie w porównaniu do pozostałych. Instytucja myśląc w ten sposób o sobie jest przekonana o tym, że posiada większy autorytet, jest ważniejsza, bardziej potrzebna i doświadczona w swoich działaniach. Mówi o sobie, że jest specyficzna a pozostałych traktuje, jak niepotrzebnych, zbędnych, mniej kompetentnych. Relacje, które tworzy dana organizacja z innymi są obojętne lub negatywne. Podstawą ich mogą być pejoratywne cechy, takie jak: żal, pretensje, poczucie niedosytu, brak zaufania, chęć konkurowania.

Organizacje mogą również umniejszać swoje znaczenie, rolę, funkcję i ważność. Takie myślenie o sobie wywołuje usytuowanie się w pozycji słabszej, mniej odpowiedzialnej wręcz gorszej względem innych. Takie instytucje postrzegają pozostałe jako lepsze pod różnymi względami i z nimi chcą tworzyć pozytywne relacje, których podstawą jest podziw i atrakcyjność. Alternatywną podstawą może być też obojętność.

Trzecią możliwością jest dojrzałe myślenie o sobie i o innych. Charakteryzuje się ono tym, że organizacja zna doskonale swoje mocne strony i akceptuje oraz doskonali słabsze elementy organizacji. Taka organizacja spogląda na inne neutralnie, pozostając gotową i otwartą do

nawiązania relacji, których fundamentem będzie zaufanie, otwartość, szacunek, porozumienie, czy zaangażowanie (Szydełko, 2014, s. 238).

Trudno stwierdzić, czy myślenie organizacji o sobie jest zaczątkiem, czy raczej wynikiem postrzegania. Prawdopodobnie jest to rodzaj sprzężenia zwrotnego, które z całą pewnością ma wpływ na podjęcie i przebieg współpracy.

3. Jednostki inspekcyjne jako przykład postrzegania i relacji międzyorganizacyjnych w administracji publicznej

W Polsce powołanych jest pięć jednostek inspekcyjnych odpowiedzialnych za nadzór nad bezpieczeństwem żywności. Największa z nich to Inspekcja Weterynaryjna (IW) i Państwowa Inspekcja Sanitarna (PIS). Pozostałe są mniejsze, wśród nich można wymienić: Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJHARS), Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN) oraz Inspekcję Handlową (IH)².

Instytucje te z jednej strony są od siebie niezależne, z drugiej zaś, każda z osobna swoim zakresem działania obejmuje jedynie część całego procesu nadzoru nad żywnością, zatem dla skutecznej realizacji społecznego celu powinny stanowić dla siebie pewnego rodzaju zasilenia w niezbędne dane, a więc współzależność informacyjna występuje.

W rzeczywistości największe inspekcje – Inspekcja Weterynaryjna i Państwowa Inspekcja Sanitarna – to rywale. Na ten wzajemny stosunek mają wpływ przede wszystkim uwarunkowania polityczne. Relacje między nimi są wieloznaczne, zależą od sytuacji i są postrzegane w odmienny sposób zarówno przez Inspekcję Weterynaryjną, jak i Państwową Inspekcję Sanitarną.

Inspekcja Weterynaryjna jest obojętna wobec różnych wprowadzanych rozwiązań organizacyjnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Odczuwa żal i pretensje a nawet zazdrość o to, że nagłaśniane są jedynie przypadki braku nadzoru ze strony IW, a PIS takich wpadek medialnych nie ma.

Z kolei Państwowa Inspekcja Sanitarna konkuruje z IW o znaczenie, odpowiedzialność i ważność. Jednostka ta określa tę relację jako jednostronną, formalną i opatrzoną brakiem zaufania, bowiem w kontaktach z IW podstawą jest dokument.

Zupełnie odmienne spojrzenie ma IW na instytucje podlegające temu samemu ministrowi – na mniejszą Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz na Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

W tym układzie Inspekcja Weterynaryjna postrzega siebie jako bardziej doświadczoną, realizującą większy zakres zadań, o większym znaczeniu nie tylko w skali kraju ale i Europy.

² W dalszej części artykułu, gdzie będzie taka możliwość, wykorzystywane będą skróty nazw inspekcji.

Pozostałe inspekcje postrzega jako mniej ważne, mało kompetentne, realizujące zadania, które mogłaby również ona wykonywać. Stosunek IW do pozostałych jest obojętny i lekceważący. Dostrzega sens istnienia jedynie Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa, bowiem organizacja ta nadzoruje inny przedmiot i zakres procesu niż Inspekcja Weterynaryjna, więc nie dochodzi do pokrywania się kompetencji.

Inna sytuacja jest w przypadku Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Ta organizacja według IW jest całkowicie zbędna i taki jest charakter tej relacji: lekceważący, wręcz wrogi. Inspekcja Weterynaryjna uważa, że IJHARS nie jest organizacją, która nadzoruje bezpieczeństwo żywności. Zresztą nazywanie jej przez pracowników inspekcji jako „wichajster” (z niemieckiego *wie heisst er*), czyli "jak on/to się nazywa) jest swego rodzaju dualizmem, bo z jednej strony oznacza, że IJHARS to twór, którego nie znają lub chwilowo zapominają lub też chcą o nim zapomnieć, z drugiej zaś słowo to zawiera w sobie jednak element użyteczności. Wichajstrem można coś naprawić, otworzyć, podważyć, a więc jest przydatny. Weterynarze nie zauważają niestety możliwości wsparcia swoich działań przez IJHARS.

Analizując relacje od strony mniejszych jednostek względem Inspekcji Weterynaryjnej można z całą pewnością powiedzieć, że mają one zupełnie inny charakter.

Dla Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa IW jest organizacją niezwykle atrakcyjną pod względem wielkości, zorganizowania, wynagrodzeń, kompetencji i doświadczenia. W wypowiedziach słychać podziw i ewentualną chęć połączenia właśnie z tą instytucją.

Takie sytuowanie się organizacji jako tej, która nie ma zbyt wiele do zaoferowania nie jest wskazane, gdyż może skutkować całkowitym podporządkowaniem, uległością i w konsekwencji wyrzeczeniem się swojej tożsamości.

Z kolei stosunek PIORiN do porównywalnej pod względem wielkości, doświadczenia i finansów IJHARS jest obojętny.

Zobojętnienie jest wyczuwalne również ze strony IJHARS względem PIORiN. Między tymi inspekcjami nie występuje konflikt kompetencyjny, a więc nie stanowią dla siebie zagrożenia. Nie są one również, jako organizacje, dla siebie atrakcyjne.

IJHARS w relacjach z IW wykazuje się ostrożnością i dystansem. Ta inspekcja chce wciąż istnieć i być potrzebną, obawia się integracji z innymi jednostkami. Aby uniknąć połączenia podejmowane są różnego rodzaju przedsięwzięcia mające na celu udoskonalenie ich organizacji pracy. Przykładem może być certyfikacja systemu zarządzania jakością, który wdrożony został w niewielu jednostkach inspekcyjnych, a który ma być argumentem przemawiającym za dalszym funkcjonowaniem, jako niezależnej instytucji.

IW będąc egocentryczną w grupie resortowych inspekcji nie może pogodzić się z pewnego rodzaju porażką względem Agencji Modernizacji i Rozwoju Rolnictwa. Ich zakres obowiązków nie pokrywa się, lecz został rozdzielony na zadania wykonawcze i decyzyjne. IW jest odpowiedzialna za realizację kontroli, których wyniki przekazywane są Agencji.

Na ich podstawie wydawane są decyzje o dofinansowaniu lub braku finansowania przedsięwzięć rolniczych.

Taki podział obowiązków sprawia, że sami kontrolowani – rolnicy – postrzegają Agencję za bardziej kompetentną i wpływową, w stosunku do której odczuwają respekt.

Dla IW jest to sytuacja trudna do zaakceptowania. Inspekcja odczuwa niedosyt, pewien brak spełnienia związany z niemożnością wydawania decyzji. Z tego powodu wyczuwalny jest duży dystans w kontaktach IW z Agencją.

Zaskakujący stosunek do budowania relacji z innymi jednostkami ma Państwowa Inspekcja Sanitarna. Z racji tego, że nadzoruje ona bezpieczeństwo żywności w obrocie, to jej zakres nadzoru może pokrywać się z działalnością IJHARS. Z tego też względu, jakiegokolwiek kontakty ze strony tej oraz innych inspekcji nie są pożądane. Państwowa Inspekcja Sanitarna relację postrzega jako zobowiązanie do przekazania informacji na temat kontroli lub kontrolowanego podmiotu lub do podjęcia dodatkowych działań inspekcyjnych.

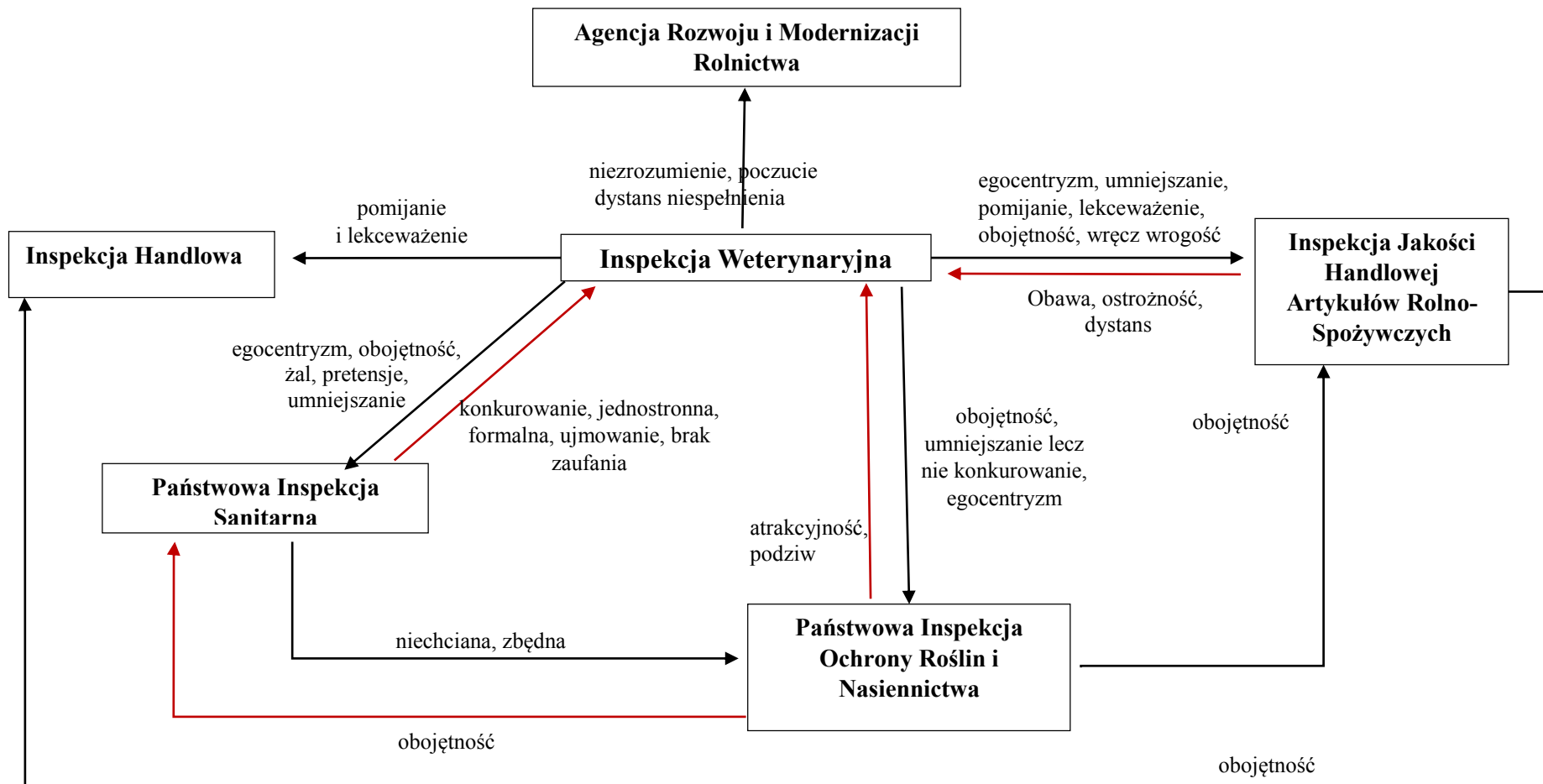
Przy braku ludzi i pieniędzy angażowanie się w dodatkowe, wyjaśniające przedsięwzięcia jest stratą czasu, dlatego relacje PIS z pozostałymi inspekcjami są dla niej kłopotliwe.

Przyczyną takiego postrzegania mogą być przepisy prawne, które określają kompetencje poszczególnych organizacji. Nierzadko czynności kontrolne powtarzają się, a zakresy nadzoru zająbiają – sprawdzane są te same dokumenty, przeprowadzane są podobne badania.

Efektom jest przekazywanie sobie nawzajem informacji o wynikach z kontroli, o brakach i uchybieniach tym jednostkom, którym należy, a więc tym, których działalność została niejako zweryfikowana przez inną jednostkę podczas wykonywania czynności kontrolnych. Można powiedzieć, że dublowanie zakresów nadzoru jest swego rodzaju oceną działalności jednej jednostki przez inne, a to nie jest dobrze odbierane. Jakakolwiek informacja przekazana z kontroli dotycząca uchybień lub braków wywołuje niechęć. Z jednej strony pojawia się poczucie podważania kompetencji, z drugiej zaś konieczność sprawdzenia i udzielenia odpowiedzi. To wymaga dodatkowych czynności, czasu i zaangażowania personelu. To wywołuje uczucie przymusu do działania, którego źródłem jest inna jednostka.

Można powiedzieć, że prawo narzucające obowiązek przekazywania informacji między inspekcjami, zamiast pomagać w budowaniu pozytywnych relacji sprzyjających wzajemnej współpracy powoduje zablokowanie się jednostek w tym zakresie.

To w jaki sposób postrzegają siebie organizacje, jest podstawą relacji pozytywnych albo negatywnych. Postrzeganie uwarunkowane jest sposobem myślenia o sobie i o pozostałych instytucjach. Stanowi ono fundament stosunków międzyorganizacyjnych (rysunek 1).



Rysunek 1. Sieć relacji międzyinspekcyjnych. Źródło: opracowanie własne

W sytuacji, kiedy występuje konflikt kompetencyjny czy też walka o byt i pieniądze, dominująca jednostka myśli o „mniejszych” lekceważąco, natomiast „mniejsze” obawiają się „większej”, są ostrożne i zdystansowane.

Jeżeli nie dochodzi do sprzeczności interesów „mniejsza” jednostka podziwia tę bardziej atrakcyjną – „większą”, a ta względem „mniejszej” jest obojętna i nie dostrzega zagrożenia w jej istnieniu, raczej upatruje sens funkcjonowania tego typu jednostki. „Mniejsze” względem siebie są obojętne.

Inne są relacje pomiędzy największymi i najstarszymi organizacjami, to jest Inspekcją Weterynaryjną i Państwową Inspekcją Sanitarną. Różnią się one w zależności od tego, czego dotyczą. Ogólnie można powiedzieć, że są to rywale, konkurenci, którzy prześcigają się w udawadnianiu sobie i innym, kto jest ważniejszy, kto ponosi większą odpowiedzialność w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, kto wykonuje więcej zadań.

Natomiast w sytuacji wspólnego zagrożenia, jakim od kilku lat jest propozycja przekształceń organizacyjnych w jednostkach nadzoru, postrzegają siebie za godne organizacje, uznające, że to właśnie one powinny pozostać jako te, które będą odpowiedzialne za wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa żywności. Zgodnie określają, że pozostałe jednostki nie powinny w ogóle funkcjonować. W tym aspekcie można powiedzieć, że są kooperantami.

Na podstawie powyższego nie można jednoznacznie określić przeważającego rodzaju relacji, gdyż o tym powinno się mówić w kontekście procesu lub zadań, które realizują jednostki, a nie całej organizacji. Trudno też, w stosunku do jednostek administracji publicznej, zastosować pojęcia z literatury przedmiotu określające zależności międzyorganizacyjne, bowiem nie można wskazać wprost rywali, konkurentów, partnerów, czy też kooperantów. Są to pojęcia zbyt ogólnie opisujące role, w jakich występują organizacje.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było zdefiniowanie postrzegania organizacyjnego oraz opisanie sieci stosunków między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności – jako przykładowego wpływu postrzegania i wzajemnego myślenia o sobie na charakter relacji w administracji publicznej.

Różne czynniki mają wpływ na postrzeganie. Może to być nastawienie, oczekiwania, doświadczenie, otwartość, czy też historia, polityka, prawo, rozwiązania organizacyjne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że to, w jaki sposób postrzegają siebie inspekcje ma wpływ na to, czy relacje między nimi są pozytywne, obojętne, czy negatywne.

Z całą pewnością można powiedzieć, że międzyinstytutowe związki są złożone, wielowymiarowe i niejednoznaczne. W stosunku do jednej organizacji można być obojętnym

a do innej pełnym podziwu. Może mieć na to wpływ to, w jaki sposób organizacja myśli o sobie i o innych, a to z kolei może być uwarunkowane między innymi wielkością organizacji, jak również tym, czy istnieje konflikt interesów. Przeprowadzone badania nie dają podstaw do tego, aby określić czy istnieje bezpośrednia zależność między postrzeganiem siebie i innych a budowaniem relacji.

Można powiedzieć, że między jednostkami inspekcyjnymi nadzorującymi bezpieczeństwo żywności nie ma zaufania, są obawy, jest niechęć i lekceważenie, obojętność, żal, umniejszanie, i egocentryzm. Są to elementy, które mogą utrudnić współpracę między jednostkami.

Są to przywary ludzkie, które mogą spotęgować negatywne nastawienie, dlatego między jednostkami inspekcyjnymi relacja jest zaburzona, to znaczy nie partnerska. Dochodzi do zafałszowywania, ukrywania lub też blokowania informacji, przekazywania jej ze znacznym opóźnieniem, czy też do podważania decyzji podjętych przez inne organizacje. Tak być nie powinno. Jednak w wyniku przeprowadzonych badań można jedynie powiedzieć, że to, w jaki sposób widzą siebie jednostki może mieć wpływ na relacje między nimi. Lecz nie można powiedzieć tego wprost i z całą pewnością, że tak jest.

Z całą pewnością można powiedzieć, że organizacje powinny być wolne od takich zgubnych postaw ludzkich. Dopiero wtedy zaistnieją warunki do tego, aby wymieniać się informacjami, opiniami, doświadczeniami, podejmować wspólne działania, czy też udostępniać sobie dokumenty.

Jest to szczególnie istotne w sytuacji, kiedy jednostki mają wydzielone kompetencyjnie obszary, lecz żadna z nich nie jest odpowiedzialna za realizację całego procesu administracyjnego. Dopiero wykonanie i informacyjne powiązanie wszystkich jego etapów stanowi przeprowadzony do końca proces. Dlatego tak ważne jest podejmowanie współpracy.

W celu budowania partnerskich relacji należy podjąć czynności na rzecz integracji procesu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności, w ramach której opracowane zostaną zasady systemowe. W sytuacji, kiedy proces realizowany jest przez skonfliktowane organizacje, integracja nie może polegać na ujednocnieniu, lecz na łączeniu różnorodności (Aaker, 2015, s. 31-33).

W ramach planowania pierwszym etapem powinno być usprawnienie komunikacji między-inspekcyjnej. Trudności z komunikacją i współpracą wynikają przede wszystkim z braku motywacji do pracy z innymi organizacjami. System zarządzania informacją definiowany jest jedynie na określonym poziomie zarządzania, niekiedy jedynie na obszarze województwa.

Istotnym zadaniem byłoby określenie strategii państwa dotyczącej funkcjonowania tych instytucji. W atmosferze długoletnich dyskusji na temat ich połączenia brak informacji co do ich przyszłości nie wpływa pozytywnie na relacje między nimi. Obawy dotyczą niechcianego przejścia przez niektóre z nich, a każda chce istnieć. Jest to jedna z przyczyn negatywnych stosunków.

W ramach sformułowanej strategii państwa na rzecz bezpieczeństwa żywności powinny być określone spójne, wspólne cele dla wszystkich inspekcji. W tej chwili każda z nich ma

ustalone osobno ustawowe kierunki, które realizuje. Ważne jest, aby cel systemowy nie był sprzeczny z wytycznymi pozostałych podsystemów.

Kluczowe jest poznanie siebie, swoich zakresów funkcjonowania, stąd też biorąc pod uwagę kompetencje, przedstawiciele różnych jednostek realizujących pracę terenową powinni razem uczestniczyć w opracowywaniu planów kontroli.

Ze wspólnego procesu planowania można osiągnąć korzyści dwojakiego rodzaju. Po pierwsze może dostarczyć podstaw do komunikacji poprzez tworzenie wspólnego języka, rozwiązań informacyjnych i decyzyjnych. Działanie to również pozwoli prawdopodobnie lepiej wykorzystać zasoby (ludzkie, czasowe, techniczne), którymi jednostka dysponuje. Tak wspólny element może inspirować do tworzenia synergicznych usprawniających idei. Drugą korzyścią może być osiągnięcie przez każdą instytucję minimalnego poziomu profesjonalizmu w zakresie wykonywania zadań kontrolnych.

W ramach planowania niezmiernie istotnym elementem jest zaprojektowanie zintegrowanego systemu informacyjnego. Jego brak jest źródłem nieporozumień międzyorganizacyjnych, bowiem jednostki nie mają dostępu do aktualnych danych.

Nie ma opracowanego i wdrożonego wspólnego systemu do zbierania i analizowania informacji na temat podmiotów kontrolowanych. Każda z inspekcji korzysta ze „swojego” systemu, który nierzadko nie jest połączony z innymi województwami.

Nie istnieją w tym zakresie systemowe rozwiązania przechowywania informacji na szczeblu wojewódzkim i centralnym w obrębie jednej organizacji w skali całego kraju.

Taka sytuacja powoduje rozdrażnienie jednostek niższego szczebla, ponieważ zobowiązane są do przesyłania tych samych informacji kilka razy.

Poprzez zaprojektowanie wspólnego międzyinspekcyjnego systemu informacyjnego można byłoby usunąć bariery komunikacyjne typu: poszukiwanie odpowiedniej pod względem stanowiska osoby, z którą można się skontaktować, czy zastanawianie się, kto pierwszy powinien przekazać wiadomość do innej jednostki zgodnie z „regułą ważności” lub w jaki sposób – formalnie, czy nieoficjalnie.

Również powołanie ośrodka wymiany wiedzy, jako zorganizowanego centrum danych, doświadczeń, analiz przypadków i opinii – mogłoby być źródłem korzyści dla wszystkich jednostek. W wywiadach pracownicy inspekcji często wspominali o nowych sytuacjach, które zmuszają ich do projektowania niestandardowych rozwiązań. Ubolewali również, że w tym obszarze nie mają żadnego wsparcia, dlatego powstają zindywidualizowane rozwiązania, którymi jednostki nie chcą się dzielić z innymi. Taki ośrodek mógłby być dla nich pomocny w zmieniającym się otoczeniu.

Zaproponowane działania, podjęte w ramach integracji informacyjnej, pozwoliłyby się jednostkom poznać, uszanować i zrozumieć, że na tym etapie, powinny być dla siebie wsparciem, a nie konkurencją.

Są one konieczne do przeprowadzenia dalszych etapów w kierunku budowania systemu nadzoru nad bezpieczeństwem żywności.

Bibliografia

1. Aaker, D. (2015). *Koordinacja działalności przedsiębiorstw. Marketingowe integrowanie silosów*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, 31-33.
2. Aronson, E., Wilson, T.D., Akert, R.M. (1997). *Psychologia społeczna*. Poznań: Zysk i S-ka, 380, 543-546.
3. Koziński, J. (1986). *Psychologiczna teoria samowiedzy*. Warszawa: PWN, 10-54.
4. Koźmiński, A. (red.) (2014). *Relacje międzyorganizacyjne w naukach o zarządzaniu*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, 28-35.
5. Latusek-Jurczak, D. (2011). *Zarządzanie międzyorganizacyjne*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, 23-41.
6. Moscovici, S. (1998). *Psychologia społeczna w relacji ja-inni*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, 162.
7. Spencer, A.R. (2004). *Psychologia współczesna*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, 205-251.
8. Szydełko, M. (2014). Atrybuty i czynniki sukcesu partnerstwa przedsiębiorstw. *Modern Management Review*, XIX, 21(4), 231-242.
9. Terelak, J.F. (2005). *Psychologia organizacji i zarządzania*. Warszawa: Difin, 50 i dalsze.