

# Katarzyna Durkalec

---

## Nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej na przykładzie instytucji administracji publicznej : przegląd wybranych typów, przyczyn i sposobów diagnozowania problemu

---

Kultura i Polityka : zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie nr 18, 81-95

---

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Katarzyna Durkalec\*

## NIEPRAWIDŁOWOŚCI W FUNKCJONOWANIU PAMIĘCI INSTYTUCJONALNEJ NA PRZYKŁADZIE INSTYTUCJI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – PRZEGLĄD WYBRANYCH TYPÓW, PRZYCZYN I SPOSOBÓW DIAGNOZOWANIA PROBLEMU

### Streszczenie

Sytuacja, w której pamięć instytucjonalna funkcjonuje prawidłowo jest sytuacją niezwykle pożądaną w szeroko rozumianej rzeczywistości społecznej. Od tego jak szybko dana instytucja jest w stanie przywołać fakty lub sprawy ze swojej pamięci, jak również od sposobu tego przywoływania zależy jakość jej funkcjonowania. Artykuł ma za zadanie dokonać przeglądu dysfunkcji, które współcześnie dotyczą pamięć instytucji administracji publicznej, ich możliwych przyczyn oraz sposobów diagnozowania problemów. Rezultatem dokonanego przeglądu będzie zwięzły katalog możliwych do zaobserwowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej wraz z odniesieniami do ich etiologii oraz proponowanych sposobów diagnozowania. Takie podejście stanowi punkt wyjścia do bardziej pogłębionych studiów nad tematyką dysfunkcji pamięci instytucjonalnej w obszarze instytucji administracji publicznej.

81

### Słowa kluczowe

pamięć instytucjonalna, nieprawidłowości, zaburzenia, administracja publiczna



### Wprowadzenie – pamięć instytucjonalna *de iure*

Sytuacja, w której pamięć instytucjonalna funkcjonuje prawidłowo jest sytuacją niezwykle pożądaną w szeroko rozumianej rzeczywistości

---

\* **Katarzyna Durkalec** – ukończyła studia magisterskie na kierunku stosunki międzynarodowe (2008) i psychologia (2010) na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz studia doktoranckie w Szkole Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk. W 2015 roku na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego obroniła z wyróżnieniem pracę doktorską pod tytułem „Podejmowanie decyzji przez organizacje międzynarodowe w sytuacjach niespodziewanych zagrożeń. Analiza wybranych przypadków”. Od 2009 roku jest pracownikiem administracji publicznej.

społecznej. Od tego jak szybko dana instytucja jest w stanie przywołać fakty lub sprawy ze swojej pamięci, jak również od sposobu tego przywoływania zależy jakość jej funkcjonowania. Tematyka poprawy jakości funkcjonowania pamięci instytucjonalnej jest konsekwentnie zgłębianym zagadnieniem badawczym (zob. Hirshleifer i Welch 1995; Tuomi 1995), jednak polega ono głównie na formułowaniu coraz to nowych rekomendacji, nierzadko bez odwołania się do leżących u podłoża problemu przyczyn (zob. chociażby Ferry i Olejniczak 2008: 69).

Pamięć instytucjonalna funkcjonuje w oparciu o podobne zasady jak pamięć ludzka. Oba rodzaje pamięci charakteryzują się tymi samymi podstawowymi procesami pamięciowymi, do których zalicza się kodowanie, przechowywanie i wydobywanie (Zimbardo 2010: 274–275). Chociaż pomiędzy oboma rodzajami pamięci występują także różnice, to jednak w kwestii dysfunkcji związanych z prawidłowym funkcjonowaniem pamięci, zarówno u ludzi, jak i w odniesieniu do instytucji, można zaobserwować wiele analogii. Oczywiście instytucje nie cierpią na występujące w populacji ludzkiej choroby związane chociażby z degeneracją pamięci, jak np. choroba Alzheimera czy różnego rodzaju demencje. Nie można także w przypadku instytucji mówić o deficytach pamięci w kontekście problemów neurologicznych. Jednakże powyżej przytoczone informacje nie oznaczają, że w instytucjach nie występują problemy związane z pamięcią instytucjonalną, do których można zaliczyć: problemy z selekcją informacji przeznaczonych do zapamiętania<sup>1</sup>, problemy z katalogowaniem i przechowywaniem informacji, problemy z odnajdywaniem informacji w pamięci, zarówno niedawnej (odpowiednik ludzkiej pamięci krótkotrwałej), jak i całkiem odległej (odpowiednik ludzkiej pamięci długotrwałej), problemy związane z zanikaniem pamięci już zgromadzonej, czyli utrata pamięci, która może być trwała lub czasowa itp.

Niniejszy artykuł skupi się głównie właśnie na sytuacji, gdy pamięć instytucjonalna zawodzi, gdy nie spełnia oczekiwań w niej pokładanych lub gdy po prostu nie istnieje. Celem artykułu jest naszkicowanie związku pomiędzy wybranymi zaburzeniami pamięci instytucjonalnej i wybranymi czynnikami ryzyka związanymi z szerokim pojęciem zmiany instytucjonalnej. Obie kategorie zostały szeroko omówione w dalszej części artykułu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pamięć instytucjonalna, niczym pamięć ludzka, ulega różnorodnym

---

<sup>1</sup> Problemy związane z selekcją informacji docierających do instytucji i ich podziałem na te warte zapamiętania i te przeznaczone do zapomnienia nie będą przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

zaburzeniom i może zawodzić. Skoro tak się dzieje warto postawić sobie pytanie o to, w jaki sposób się to odbywa.

### **Pamięć instytucjonalna – *de facto***

Co właściwie składa się na pamięć instytucjonalną w przypadku instytucji administracji publicznej? Co odpowiada engramowi, czyli śladowi pamięciowemu, zwanemu inaczej podstawową jednostką pamięci ludzkiej? Przede wszystkim dokumenty generowane przez samą instytucję w formie papierowej oraz elektronicznej, korespondencja wpływająca do danego urzędu (również w dwóch formach), rozmowy telefoniczne, szczególnie dotyczące spraw istotnych, po których powinny być sporządzane odpowiednie notatki, wszelkiego rodzaju wizyty, konferencje i spotkania organizowane lub współorganizowane przez daną instytucję oraz takie, w których biorą udział jej pracownicy i powinny zostać odnotowane z uwagi na ich wagę lub tematykę.

Dobrze zaprojektowany program stematyzacji i archiwizacji doświadczeń instytucjonalnych nie służy tzw. papierologii, ale pomaga dokonywać selekcji informacji istotnych od mniej istotnych (priorytyzacja) oraz łączyć ze sobą informacje dotyczące tej samej sprawy, a pochodzące z różnych źródeł. W szerszym kontekście takie podejście umożliwia sprawne zarządzanie pamięcią instytucjonalną poprzez grupowanie podobnych doświadczeń, tworzenie analogii, a w konsekwencji opracowywanie nowych procedur obowiązujących w danej instytucji. Obecnie do kategorii pamięci instytucjonalnej należy zaliczyć także wszelkiego rodzaju dokumenty ewaluacyjne, jak raporty czy sprawozdania, niejednokrotnie zawierające wnioski z przeprowadzonych działań i opracowane na ich podstawie rekomendacje na przyszłość, co czyni takie dokumenty niezwykle cennymi nie tylko z punktu widzenia pamięci instytucjonalnej, ale także procesu instytucjonalnego uczenia się.

83

### **Metoda**

Alberto Martinelli (2003: 291) rozróżnia dwa podejścia badawcze w odniesieniu do terminu „instytucja”, tj. podejście socjologiczne i podejście politologiczne, natomiast zauważa, że próby skonstruowania definicji terminu „instytucja” przez politologów z reguły biorą swój początek w podejściu socjologicznym. Roger Scruton (2002: 140) zwraca uwagę, że definicje instytucji opracowywane przez nauki takie

jak politologia, ekonomia, kulturoznawstwo czy nauki o rodzinie stanowią pewne podtypy definicji socjologicznych, przy czym zazwyczaj nie opierają się na żadnej konkretnej teorii instytucji. W przedmiotowym tekście rozumienie pojęcia „instytucja” będzie miało charakter podmiotowy i będzie się odnosiło do instytucji z obszaru administracji publicznej. W przypadku tych ostatnich kluczowa wydaje się definicja sformułowana w Kodeksie postępowania administracyjnego (art. 5, § 2, pkt 3), który tym mianem określa „(...) ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego”.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji terminu „pamięć instytucjonalna”, na co zwraca uwagę chociażby Linde (2009: 8). Jedną z prostszych psychologicznych definicji pamięci określa ją mianem „zdolności umysłu do kodowania, przechowywania i wydobywania informacji” (Zimbardo 2010: 272). Biorąc za punkt wyjścia tę definicję, pamięć instytucjonalną można określić jako zdolność danej instytucji do kodowania, przechowywania i wydobywania informacji. March i Olsen (1989: 57) uściślają, że z pamięcią instytucjonalną ma się do czynienia w sytuacji, gdy następuje odwołanie do interpretacji i wyjaśnień po wydarzeniach, które miały już miejsce. Pojęcie „pamięci instytucjonalnej” odnosi się więc do kolektywnej akumulacji wiedzy i doświadczeń przez daną instytucję.

84

Głównym zadaniem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu największych zagrożeń, jakie stoją współcześnie przed pamięcią instytucjonalną – przede wszystkim instytucji administracji publicznej<sup>2</sup>. Katalog możliwych zagrożeń dla pamięci instytucjonalnej powyższych podmiotów został opracowany w oparciu o klasyfikacje zaburzeń pamięciowych występujących w kontekście badań nad pamięcią ludzką, stąd podobieństwo, a czasami wręcz tożsamość nazw poszczególnych dysfunkcji. Przy omawianiu wybranych nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem pamięci instytucjonalnej w kontekście ich możliwej etiologii odwołano się do trzech czynników szczególnego ryzyka. Ich wybór został podyktowany stosunkowo wysoką częstotliwością ich występowania, co sprawia, że instytucje administracji publicznej muszą się z nimi realnie i nieuchronnie konfrontować. To oznacza, że zaproponowany katalog trzech czynników

<sup>2</sup> Przede wszystkim, ale nie wyłącznie, tzn. że omawiane dysfunkcje i czynniki ryzyka oraz sposoby diagnozy mogą się odnosić również do instytucji należących do innych grup niż administracja publiczna.

ryzyka stanowi raczej uproszczenie badawcze, aniżeli próbę enumeratywnego wyliczenia takich czynników.

Do czynników ryzyka związanych z prawidłowym funkcjonowaniem pamięci instytucjonalnej, które zostały wykorzystane przy opracowywaniu katalogu zaburzeń ww. rodzaju pamięci zaliczono:

#### **Zmiany w strukturach organizacyjnych danej instytucji.**

Zmiany te dotyczą głównie sposobów zarządzania daną instytucją (reorganizacja), czyli np. sytuacje centralizacji lub decentralizacji w obszarze podejmowania decyzji, a co za tym idzie przejmowania bądź rozpraszania odpowiedzialności za całościową politykę dotyczącą pamięci instytucjonalnej, w tym rodzaju, sposobu zapisywania i przechowywania danych, które składają się na pamięć instytucjonalną.

#### **Zmiany w obszarze mobilności pracowników danej instytucji.**

Zmiany te mogą mieć charakter zewnętrzny lub wewnętrzny. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której pracownicy danej instytucji często się zmieniają, a średni staż pracy w danej instytucji jest stosunkowo krótki (rotacja zewnętrzna). W drugim przypadku mowa o sytuacji, która dotyczy przede wszystkim zmiany stanowisk przez pracowników w obrębie danej instytucji, przy czym nie dotyczy ona kontekstu promocji czy awansowania, ale raczej „ucieczki” z konkretnych działów lub stanowisk w obrębie danej instytucji. Zmiany, o których mowa nie są tożsame ze zmianami wynikającymi np. z wewnętrznych systemów „job shadowing” czy staży wewnętrznych służących podnoszeniu kwalifikacji pracowniczych i będących elementem polityki rozwoju pracowników. Takie zmiany mają bowiem z reguły charakter tymczasowy, natomiast czynnik ryzyka, o którym mowa ma charakter stały, tzn. pracownicy opuszczają dane stanowisko „na stałe”.

85

#### **Zmiany w zakresie kompetencji danej instytucji.**

Powyzsze zmiany mają miejsce zazwyczaj w sytuacji likwidacji danej instytucji, łączenia urzędów, czy też wydzielenia jednej instytucji z drugiej. Ryzyko wzrasta w szczególności w przypadku sytuacji łączenia urzędów administracji państwowej szczebla centralnego jak np. ministerstw, z uwagi na bardzo dużą ilość spraw, które powinny się znaleźć w obrębie ich pamięci instytucjonalnej.

Głównym meta-czynnikiem, wokół którego można zgrupować powyższe czynniki ryzyka jest zmiana instytucjonalna *sensu stricto* (March i Olsen 1989: 70–146). Jest to o tyle paradoksalne, że zmiana instytucjonalna z założenia powinna przyczyniać się do usprawnienia funkcjonowania całej instytucji, a tym samym również jej pamięci instytucjonalnej. Jednakże sytuacja wprowadzania zmiany instytucjonalnej może się okazać bardzo niebezpieczna dla pamięci instytucjonalnej, szczególnie wówczas gdy inicjatorzy zmian nie wzięli pod uwagę wpływu, jaki planowane zmiany wywrą na pamięć instytucjonalną, bądź też nie zdiagnozowali przed wprowadzeniem zmian stanu polityki wewnętrznej danej instytucji dotyczącej jej pamięci instytucjonalnej. Nawet najlepiej pomyślana i zaprojektowana zmiana instytucjonalna może przynieść zgubne skutki dla instytucji rozumianej holistycznie – w szczególności, gdy np. w danej instytucji pamięć funkcjonowała nieprawidłowo, a informacje nie były w odpowiedni sposób gromadzone i przechowywane (groźba całkowitej utraty pamięci).

Przy omawianiu każdej nieprawidłowości w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej starano się odnieść do możliwych sposobów diagnozy występowania opisywanych dysfunkcji, co z kolei powinno ułatwić opracowanie metod walki z nieprawidłowościami w funkcjonowaniu pamięci instytucjonalnej w instytucjach administracji publicznej. Mary Douglas (1989: 84) pisała w kontekście pamięci, że „(...) każdy system poznawczy wymaga, by o pewnych rzeczach zapomniano. Nie można zwracać uwagi na wszystko”. Powyższe stwierdzenie można również z powodzeniem odnieść do pamięci instytucjonalnej, przy zaznaczeniu, że wybór tego co ma być zapamiętane i tego co ma być zapomniane wynika z pewnego porządku, a nie chaosu panującego w danej instytucji.

86

### **Dysfunkcje pamięci instytucjonalnej**

Główne dysfunkcje związane z pamięcią instytucjonalną można podzielić na grupy w oparciu o funkcje jakie pełni pamięć w danej instytucji. Pierwszy rodzaj zaburzeń to problemy z katalogowaniem i przechowywaniem informacji, czyli z tworzeniem się pamięci; drugi rodzaj to problemy z odnajdywaniem informacji w pamięci, zarówno niedawnej (odpowiednik ludzkiej pamięci krótkotrwałej), jak i odległej (odpowiednik ludzkiej pamięci długotrwałej), a trzeci rodzaj to problemy związane z zanikaniem pamięci już zgromadzonej (czyli

utrata pamięci, która może być trwała albo czasowa) lub problemy z zanikaniem zdolności do tworzenia tej pamięci<sup>3</sup>.

Problemy z katalogowaniem i przechowywaniem informacji, czyli z tworzeniem się pamięci występują w sytuacji, gdy instytucja nie chce lub nie potrafi prawidłowo zarządzać informacjami, które do niej docierają. W pierwszej sytuacji może mieć miejsce brak jakiejkolwiek polityki w odniesieniu do pamięci instytucjonalnej. Wówczas każdy z pracowników danej instytucji jest praktycznie zostawiony sam sobie w kontekście archiwizowania spraw, jakimi się zajmuje, co prowadzi do chaosu organizacyjnego. Nie wiadomo co archiwizować, a jeśli już wiadomo, że coś trzeba archiwizować, to nie wiadomo w jaki sposób to robić. Natomiast druga ze wspomnianych sytuacji występuje w warunkach deficytu prawidłowego zarządzania informacjami napływającymi do instytucji. O ile również w tym wypadku instytucja wymaga wprowadzenia zmian, aby usprawnić i w ogóle umożliwić funkcjonowanie pamięci instytucjonalnej, to jednak wydają się one dużo łatwiejsze do wprowadzenia. W samej instytucji istnieje bowiem wówczas wola i chęć do tworzenia takiej pamięci, lecz brak jest po prostu umiejętności lub są one wykorzystywane w sposób niewłaściwy.

Spośród zaprezentowanych w części metodologicznej trzech głównych czynników ryzyka mogących doprowadzić do wystąpienia problemów z katalogowaniem informacji i ich przechowywaniem można wskazać na każdy z nich. W sytuacji wprowadzania zmian o charakterze reorganizacyjnym bardzo łatwo pominąć kwestię kontynuacji dotychczasowej polityki związanej z pamięcią instytucjonalną. W związku z tym odpowiedzialność za jej tworzenie może zostać na tyle rozproszona, szczególnie w przypadku zmian o charakterze decentralizacyjnym, że w ogóle zniknie, co może być równoznaczne nawet z całkowitym zanikiem pamięci instytucjonalnej. Jest to tym bardziej prawdopodobne, gdy na pewnym etapie przeprowadzania zmiany nie wskazano w sposób jasny jednostki odpowiedzialnej za tworzenie lub mającej przejąć proces tworzenia pamięci instytucjonalnej.

Z kolei zmiany dotyczące mobilności pracowników odpowiedzialnych za tworzenie pamięci instytucjonalnej lub jej przechowywanie, w szczególności wysoki wskaźnik rotacji zewnętrznej, mogą doprowadzić do powstania problemów w zarządzaniu informacjami, jakie

---

<sup>3</sup> Należy zaznaczyć, że nie mają one związku z np. procesem niszczenia dokumentów, nieodzownym dla funkcjonowania administracji publicznej, który może być szkodliwy dla pamięci instytucjonalnej wówczas, gdy ma charakter niekontrolowany i nie stanowi jednego z elementów polityki zarządzania pamięcią instytucjonalną.



docierają do instytucji, głównie poprzez chaos związany z częstymi zmianami na stanowiskach i koniecznym transferem wiedzy do nowych pracowników, który nie zawsze jest przewidziany. W dłuższej perspektywie taka sytuacja może doprowadzić do końca systemowego podejścia do pamięci instytucjonalnej i pozostawienia pracowników samych sobie z problemem archiwizacji i tworzenia pamięci instytucjonalnej.

Czynnik związany ze zmianami kompetencyjnymi w ramach danej instytucji również może prowadzić do powstania problemów z tworzeniem i przechowywaniem pamięci instytucjonalnej. Po pierwsze, w sytuacji łączenia kilku instytucji w jedną<sup>4</sup> pamięć instytucjonalna jest szczególnie zagrożona, gdyż wymaga: redefinicji, tzn. co należy pamiętać w oparciu o nowe kompetencje; scalenia istniejących w łączonych instytucjach polityk dotyczących pamięci instytucjonalnej; wyznaczenia nowych jednostek odpowiedzialnych; nierzadko powstania nowych procedur oraz wprowadzenia lub usprawnienia systemu zarządzania nagle powiększoną pamięcią. Wszystkie wymienione czynności są złożone i trudne, szczególnie biorąc pod uwagę specyfikę środowiska administracji publicznej. Od osób zajmujących w nowo powstałej instytucji stanowiska odpowiedzialne za pamięć instytucjonalną, jak również od wszystkich pracowników przyczyniających się do jej powstania, wymagają one ciągłego doskonalenia zawodowego, w tym tematycznego, i nierzadko wprowadzania zmian w utartych i sprawdzonych schematach działania.

88

Z kolei w sytuacji wydzielenia jednej instytucji z drugiej niezwykle istotne jest dokonanie podziału kompetencyjnego również w kwestii pamięci instytucjonalnej oraz utworzenie w nowo powstałej instytucji komórki odpowiedzialnej za pamięć instytucjonalną. W sytuacji, gdy w instytucji pierwotnej pamięć instytucjonalna funkcjonowała prawidłowo, warto w ramach dobrych praktyk przenieść te wzorce do nowo powstałego podmiotu. W przypadku zaniedbań w tym obszarze nowo powstała jednostka organizacyjna może już na samym początku być pozbawiona możliwości tworzenia własnej pamięci instytucjonalnej.

W kontekście diagnozy problemów z tworzeniem i przechowywaniem informacji należy przyznać, że powinna się ona opierać przede wszystkim na konkretnych regulacjach dotyczących pamięci instytu-

---

<sup>4</sup> Często sytuacja łączenia np. kilku ministerstw w jeden resort. Przykład stanowi chociażby przeprowadzone przez rząd Platformy Obywatelskiej w listopadzie 2013 roku połączenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w jeden resort o nazwie Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury.

cyjonalnej w danej jednostce organizacyjnej. Wydaje się, że za pomocą stosunkowo prostych narzędzi kwestionariuszowych skierowanych do osób z kierownictwa danej instytucji, w których pojawiłyby się pytania dotyczące tego: co w danym urzędzie jest uważane za pamięć instytucjonalną, jakie procedury obowiązują w zakresie katalogowania informacji wpływających do danej jednostki, w jaki sposób zarządza się danymi gromadzonymi w oparciu o ww. procedury itp. można z łatwością dokonać oceny status quo w obszarze pamięci instytucjonalnej w każdej instytucji. Warto zaznaczyć, że diagnoza tego typu powinna zostać szczególnie pogłębiona w sytuacji, gdy pierwsza ocena pokaże, że dana instytucja nie jest w ogóle zainteresowana tworzeniem swojej pamięci. W tym wypadku pogłębiona diagnoza, z wykorzystaniem wywiadów, powinna obejmować w szczególności przyczyny takiego stanu rzeczy, tzn. dlaczego kierownictwo danej instytucji nie jest zainteresowane tworzeniem pamięci instytucjonalnej, z czego taki brak zainteresowania wynika (np. wysoka zewnętrzna rotacja pracowników, brak wytworzenia więzi z instytucją u pracowników, niska motywacja do pracy, lekki stosunek do pracy tej instytucji) itp. Natomiast w sytuacji, gdy ocena pierwotna wskaże jedynie na problemy natury zarządczej, to wówczas można przejść od razu do formułowania rekomendacji naprawczych.

Problemy z odnajdywaniem informacji w pamięci, zarówno niedawnej (odpowiednik ludzkiej pamięci krótkotrwałej), jak i odległej (odpowiednik ludzkiej pamięci długotrwałej) to sytuacja, której negatywne skutki dotyczą głównie klientów danej instytucji. Taki stan rzeczy oznacza, że pamięć instytucjonalna owszem istnieje, ale brak jest umiejętności korzystania z niej<sup>5</sup>. To z kolei generuje atmosferę niemożności odwołania się do konkretnych doświadczeń z przeszłości, czy skutkuje stanem nieznanomości procedur. Taki stan rzeczy nie tylko wydłuża czas reakcji danej instytucji na konkretny problem, ale w dłuższej perspektywie może prowadzić np. do generowania różnych odpowiedzi na to samo pytanie, ponieważ do udzielonych poprzednio odpowiedzi lub zastosowanych rozwiązań nie sposób dotrzeć.

W kontekście etiologii powyższej dysfunkcji pamięci instytucjonalnej, w pierwszej kolejności należy wskazać na zmiany w obszarze mobilności pracowników danej instytucji. Nawet w sytuacji najlepiej opracowanego systemu pamięci instytucjonalnej na nic się on zda, gdy pracownicy danej instytucji nie potrafią lub nie chcą z niego korzystać. Może się tak dzieć z co najmniej kilku powodów. Po pierwsze,

<sup>5</sup> Problemy te można określić jako związane ze sprawnym zarządzaniem pamięcią instytucjonalną.

transfer wiedzy na temat polityki pamięci instytucjonalnej może być wadliwy. Taka sytuacja może mieć miejsce np. z powodu braku czasu na przeprowadzenie odpowiednich szkoleń. Po drugie, takiej sytuacji sprzyja wysoki wskaźnik zewnętrznej rotacji pracowników, gdy przy dużej mobilności brakuje czasu na wdrażanie nowych osób w tematykę pamięci instytucjonalnej. Wówczas niewdrożeni pracownicy nie mają czasu, aby, nawet na własne życzenie, z takim systemem się zapoznać. Może to prowadzić do sytuacji, gdy w danej instytucji sukcesywnie będzie się zmniejszała liczba osób, które w ogóle wiedzą cokolwiek na temat funkcjonowania w niej pamięci instytucjonalnej i w przyszłości mogłyby w nią kogokolwiek wdrożyć. Wreszcie, system zarządzania pamięcią instytucjonalną może mieć z punktu widzenia szeregowych pracowników tak marginalne znaczenie w codziennej pracy danej instytucji, że wskutek zaniedbań pracownicy przestają się stosować do obowiązujących w nim procedur. Co więcej, może też mieć miejsce sytuacja powiązania czynnika ludzkiego z czynnikiem zmian kompetencyjnych urzędu, gdy regulacje dotyczące pamięci instytucjonalnej wskutek przetasowań kadrowych nie zostaną w odpowiedni sposób przekazane.

90

Paradoksalnie ta dysfunkcja jest jedną z najłatwiejszych do zdiagnozowania w instytucjach administracji publicznej, gdyż bezpośrednio przekłada się na wadliwość ich funkcjonowania. Sprzeczne interpretacje dotyczące tej samej sprawy, bądź takich samych spraw, sztuczne i niepotrzebne wydłużanie procedur administracyjnych czy też niejednoznaczne odpowiedzi na skierowane do danej instytucji zapytania to najprostsze symptomy, jakie można zaobserwować bez konieczności uciekania się do pomocy bardziej wyszukanych narzędzi diagnostycznych. Kluczowym elementem diagnozy jest posiadanie przez daną instytucję polityk, procedur lub systemu zarządzania pamięcią instytucjonalną. Jeżeli bowiem takie regulacje istnieją, to wówczas można podejrzewać występowanie wyżej omówionej dysfunkcji.

Trzeci rodzaj to problemy związane z zanikaniem pamięci już zgromadzonej, czyli utrata pamięci. Przy czym w tym miejscu należy zaznaczyć, że w odniesieniu do ludzi wyróżniamy amnezję pochodzenia organicznego oraz amnezję pochodzenia dysocjacyjnego<sup>6</sup>, natomiast

---

<sup>6</sup> Można sobie wyobrazić sytuację, gdy wskutek jakichś ciężkich doświadczeń dana instytucja ulega temu rodzajowi amnezji, ale przyczyna leżałaby wówczas raczej w świadomej decyzji kierownictwa danej instytucji dotyczącej niepamiętania czegoś lub niewracania do jakiegoś wydarzenia czy tematu aniżeli w typowej amnezji dysocjacyjnej. Z taką sytuacją łączy się sformułowane przez Douglas (1986: 76) pojęcie „strefy cienia”, którą instytucje wytwarzają i która oznacza tematy, których nie powinno się dostrzegać ani o które nie powinno się pytać. Jest to więc specyficzny rodzaj amnezji instytucjonalnej, który może być określony jako celowe zapomnianie bądź sztucznie kreowana amnezja – jej przyczyna nie wynika z istoty samej instytucji, lecz z jej woli do zapomniania.

w przypadku instytucji będzie mowa o formach, które występują w przypadkach amnezji organicznej, tj.: amnezji wstecznej, polegającej na niemożności przypomnienia sobie wydarzeń z przeszłości i amnezji następczej, polegającej na utracie możliwości zapamiętywania, jednak z wyraźnym zaznaczeniem, że ich etiologia nie ma, jak u ludzi charakteru organicznego. Utrata pamięci instytucjonalnej, podobnie jak ludzkiej, może być trwała lub czasowa. W pierwszej sytuacji mamy do czynienia z całkowitym przypadkiem zgromadzonej w toku funkcjonowania instytucji pamięci instytucjonalnej, natomiast w drugim przypadku utracone dane są jeszcze możliwe do odzyskania. Ta dysfunkcja to rodzaj amnezji instytucjonalnej (inne określenia występujące w literaturze przedmiotu to zapominanie instytucjonalne, amnezja korporacyjna lub amnezja organizacyjna), która należy do najczęściej opisywanych problemów związanych z pamięcią instytucjonalną w ogóle (np. Douglas 1986; Othman i Hashim 2003).

W zależności od tego na czym opiera się pamięć instytucjonalna danej instytucji można wskazać na czynnik ryzyka mogący prowadzić do problemów z zanikiem pamięci instytucjonalnej. W sytuacji, gdy w danej instytucji jej pamięć jest utożsamiana z ludźmi w niej pracującymi, to wówczas na pierwszy plan wysuwa się czynnik związany z mobilnością pracowników. Wraz ze swoim odejściem z danego stanowiska, właściwie bez względu na rodzaj rotacji (tj. wewnętrzna czy zewnętrzna), pracownik bezpowrotnie „zabiera” ze sobą posiadaną pamięć instytucjonalną. W tym miejscu należy zaznaczyć, że gdy pamięć instytucjonalną w danym urzędzie sprowadza się wyłącznie do wiedzy i doświadczeń pracowników w niej zatrudnionych – mimo tak wielu dostępnych systemów archiwizowania i zarządzania informacją – to w krótszej lub dłuższej perspektywie taka sytuacja zagraża tej pamięci, w zależności od aktualnego wskaźnika rotacji pracowniczej.

Jednak obecnie stosunkowo często pamięć instytucjonalna opiera się na systemach, najczęściej elektronicznych, archiwizowania informacji, dlatego wydaje się, że współcześnie najważniejszymi czynnikami ryzyka są zmiany w obszarze struktury organizacyjnej oraz zmiany w obszarze kompetencji danej instytucji. Przy omawianiu dysfunkcji związanych z katalogowaniem informacji i ich przechowywaniem wspomniano, że sytuacja wprowadzania zmian instytucjonalnych o charakterze decentralizacyjnym może doprowadzić do zaniku pamięci danej instytucji. Może się tak stać również w sytuacji odwrotnej, tj. centralizacji, gdy np. pewna część pamięci instytucjonalnej zgromadzonej na niższych szczeblach zostanie pominięta i nie będzie włączona do nowej scentralizowanej pamięci. Najbardziej groźne dla pamięci instytucjonalnej wydają się natomiast zmiany w obszarze

kompetencyjnym, gdyż zarówno w sytuacji likwidacji danej instytucji, łączenia kilku instytucji w jedną czy też wydzielenia jednej instytucji z drugiej – istnienie zgromadzonej do tej pory pamięci instytucjonalnej jest zagrożone w sensie jej kontynuacji.

Wszystkie powyższe przypadki dotyczą wspomnianej wcześniej amnezji wstecznej, czyli zapominania tego, co już było. Jednak w każdej z omówionych sytuacji może także dojść do wystąpienia amnezji następczej, tzn. że po wprowadzonych zmianach nowa instytucja nie będzie potrafiła tworzyć swojej własnej pamięci instytucjonalnej. Wówczas mamy do czynienia z omawianymi na początku problemami z katalogowaniem i przechowywaniem informacji, aczkolwiek z jedną różnicą. Dana instytucja zgromadziła bowiem już pewną porcję pamięci instytucjonalnej, która jest w niej przechowywana, natomiast wskutek przeprowadzonych zmian instytucjonalnych utraciła zdolność do kontynuacji tej polityki.

Diagnoza występowania amnezji instytucjonalnej jest nieco bardziej złożona niż pozostałych dysfunkcji dotychczas omówionych. Dzieje się tak dlatego, że w momencie stwierdzenia kłopotów z pamięcią instytucjonalną, aby prawidłowo zdiagnozować występowanie zapominania instytucjonalnego należy dokonać wglądu w uzasadnienia, jakie są formułowane w sytuacji niemożności odnalezienia czegoś w pamięci instytucjonalnej. Jeżeli są to uzasadnienia typu: „Pan X zajmował się tym, ale on tu już nie pracuje” albo „to było zanim połączono urzędy X i Y”, albo „zanim wydzielono instytucję Z” – to wówczas widać, że pamięć instytucjonalna zanikła. Natomiast w sytuacji, gdy uzasadnienia są bliższe sformułowaniom typu: „to powinno się tam znajdować, ale tego tam nie ma” – widać, że wówczas problem dotyczy raczej dysfunkcji związanych z wydobywaniem informacji z pamięci, a nie z samym ich istnieniem. Diagnoza powinna więc odbywać się w oparciu o wnikliwe i dobrze skonstruowane kwestionariusze oraz prawidłowo strukturyzowane wywiady z pracownikami danej instytucji. Wydaje się też, że sytuacja, w jakiej ma się do czynienia z amnezją wsteczną jest trudniejsza niż w sytuacji stwierdzenia występowania amnezji następczej, gdyż w tym drugim przypadku zdolności pamięciowe danej instytucji można z reguły przywrócić, natomiast w pierwszym przypadku trudno o przywrócenie raz utraconej pamięci.

## Wnioski

Sprawnie funkcjonująca pamięć instytucjonalna jest kluczowym elementem dla prawidłowego działania administracji publicznej. O tym w jaki sposób ona funkcjonuje świadczy chociażby umiejętność odwołania się do własnych doświadczeń przez reprezentantów danej instytucji. Jednak *własne doświadczenia* nie oznaczają – jak w przypadku ludzkiej pamięci – doświadczonych czy przeżytych wydarzeń lub informacji, z którymi dana osoba zetknęła się bezpośrednio, lecz odnoszą się do doświadczeń danej instytucji, które powinny być odpowiednio posegregowane, uporządkowane i dostępne dla jej przedstawicieli, bez względu na czynniki takie jak: staż pracy, doświadczenie zawodowe czy piastowane stanowisko. Oczywiście samo miejsce zajmowane przez danego pracownika w strukturze organizacyjnej konkretnej instytucji niejako naturalnie ogranicza możliwości pozyskania przez niego informacji z pamięci instytucjonalnej, która zawiera przecież informacje chociażby o różnym stopniu jawności. Niemniej jednak prawidłowo funkcjonująca pamięć instytucjonalna oznacza przede wszystkim dobrze opracowane procedury dotarcia do takich informacji poprzez osoby mogące mieć do nich dostęp z racji piastowanych stanowisk. Prawidłowo funkcjonująca pamięć instytucjonalna jest więc nieodłącznie związana z przejrzystą, nieskomplikowaną strukturą organizacyjną, w ramach której można poinformować o zapotrzebowaniu na daną informację, uzyskać ją i przedstawić ją podmiotowi zainteresowanemu.

Zdaniem Douglas (1986: 76) „pamięć zbiorowa jest rezerwuarem porządku społecznego”. Jedną z odmian pamięci zbiorowej jest właśnie pamięć instytucjonalna, w tym pamięć instytucji należących do obszaru administracji publicznej. W związku z tym jako podsumowanie niniejszego artykułu można dokonać parafrazy słów Mary Douglas mówiąc, iż pamięć instytucjonalna instytucji administracji publicznej jest rezerwuarem państwa prawa.

## Bibliografia

- Douglas, Mary (2011), *Jak myślą instytucje?*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.  
Ferry, Martin & Olejniczak, Karol (2008), *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce* [online], Warszawa: Sprawne Państwo; Program Ernst & Young, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/ewalps/teksty/ferry.pdf> [10 listopada 2015].

- Hafeli, Mary (2009), *Forget This Article: On Scholarly Oblivion, Institutional Amnesia, and Erasure of Research History* [online], "Studies in Art Education", 50 (4), s. 369–381, [http://www.naeaworkspace.org/studies\\_single/Studies%2050\(4\)\\_Summer2009\\_individual/A5\\_Studies%2050\(4\)\\_Summer2009-8.pdf](http://www.naeaworkspace.org/studies_single/Studies%2050(4)_Summer2009_individual/A5_Studies%2050(4)_Summer2009-8.pdf) [10 listopada 2015].
- Hirshleifer, David & Welch, Ivo (1995), *Institutional Memory, Inertia, and Impulsiveness*, [online], <http://sites.uci.edu/dhirshle/files/2011/02/Institutional-Memory-Inertia-and-Impulsiveness.pdf> [10 listopada 2015].
- Kodeks postępowania administracyjnego* – tekst ujednolicony [online], 2015, <http://prawo.legeo.pl/prawo/kodeks-postepowania-administracyjnego-z-dnia-14-czerwca-1960-r/> [10 listopada 2015].
- Linde, Charlotte (2009), *Working the Past. Narrative and Institutional Memory* [online], New York: Oxford University Press, [https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=1\\_azBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=institutional+memory+definition&ots=6bqWMFNHxN&sig=U10cKmMdjSNVZwDoHyiLA1fRuUo&redir\\_esc=y#v=onepage&q=institutional%20memory%20definition&f=false](https://books.google.pl/books?hl=pl&lr=&id=1_azBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=institutional+memory+definition&ots=6bqWMFNHxN&sig=U10cKmMdjSNVZwDoHyiLA1fRuUo&redir_esc=y#v=onepage&q=institutional%20memory%20definition&f=false) [10 listopada 2015].
- March, James G., & Olsen, Johan P. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa: Scholar.
- Martinelli, Alberto (2003), *Markets, Governments, Communities and Global Governance* [online], „International Sociology”, 18 (2), s. 291–323, [http://www.isa-sociology.org/about/presidents/presidential\\_address\\_a\\_martinelli.pdf](http://www.isa-sociology.org/about/presidents/presidential_address_a_martinelli.pdf) [10 listopada 2015].
- Othman, Rozhan & Hashim, Noor A. (2003), *Organizational Amnesia: The Barrier to Organizational Learning* [online], [http://apollon1.alba.edu.gr/OKLC2002/Proceedings/pdf\\_files/ID308.pdf](http://apollon1.alba.edu.gr/OKLC2002/Proceedings/pdf_files/ID308.pdf) [10 listopada 2015].
- Scruton, Roger (2002), *Słownik Myśli Politycznej*, Poznań: Zysk i S-ka.
- Tuomi, Ilkka (1995), *Abstraction and History – From Institutional Amnesia to Organizational Memory* [online], Proceedings of the 28th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS '95), <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.96.4594&rep=rep1&type=pdf> [10 listopada 2015].
- Zimbardo, Philip G. & Gerrig, Richard J. (2012), *Psychologia i życie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.



**Katarzyna Durkalec** – completed her M.A. in international relations (2008) and psychology (2010) at the Jagiellonian University, as well as Ph.D. course at the Graduate School for Social Research of the Polish Academy of Sciences. Her doctoral dissertation, "Podejmowanie decyzji przez organizacje międzynarodowe w sytuacjach niespodziewanych zagrożeń. Analiza wybranych przypadków" was received with honours by the Faculty of International and Political Studies of the Jagiellonian University in 2015. Since 2009 works in public administration.

## **Abstract**

The situation in which institutional memory functions well is to be desired in broadly understood social reality. The speed with which a given institution is able to recall facts or issues from its memory, as well as the way in which it is done, testify to the quality of the institution's functioning. The planned article aims to give a review of malfunctions connected with the memory of contemporary public administration institutions. The result of the review will be a concise catalogue of observable malfunctions of institutional memory, related to their etiology and suggested diagnostic means. Such an approach will be a point of departure for deeper research into the malfunction of institutional memory in the area of public administration institutions.

## **Keywords**

institutional memory, malfunctions, distortions, public administration