

Elżbieta Pawłowska, Tomasz Szewc

Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 5-19

2014

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych

I. Charakterystyka wiedzy

Termin „wiedza” jest kategorią szeroką o niesprecyzowanych do końca granicach. Definiowana może być w ujęciu szerszym i rozumiana jako zbiór informacji, poglądów, wierzeń, którym przypisuje się wartość poznawczą lub praktyczną¹. Z kolei w węższym ujęciu stanowi ona ogół wiadomości i umiejętności wykorzystywanych przez jednostki do rozwiązywania problemów. Obejmuje zarówno elementy teoretyczne, jak i praktyczne, ogólne zasady, jak i szczegółowe wskazówki postępowania².

Wiedza powstaje jako rezultat ciągłego procesu, na którego wejściu znajdują się dane, czyli zbiór znaków lub ciągu znaków. Uporządkowane dane to informacja dostarczająca nowego punktu widzenia w interpretowaniu zdarzeń. Informacja po przetworzeniu staje się wiedzą, która jest zakorzeniona w przekonaniach i oczekiwaniach odbiorcy. Zarówno wiedza jak i informacja są względne, gdyż zależą od kontekstu, sytuacji czy interakcji³. Wiedza staje się natomiast podstawą mądrości stanowiącej umiejętność praktycznego wykorzystania wiedzy.

¹ Internetowa encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3995573/wiedza.html>, [30.09.2014 r.].

² G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 35.

³ I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, Warszawa 2000, s. 81.

W literaturze istnieją różnorodne klasyfikacje wiedzy⁴, jednak najczęściej stosuje się podział na wiedzę jawną i ukrytą⁵. Wiedza jawna stanowi wiedzę ogólnodostępną występującą między innymi w formie dokumentów, podręczników, baz danych, instrukcji, procedur, materiałów szkoleniowych. Jej cechą charakterystyczną jest to, że przedstawiona jest w sposób sformalizowany i stanowi własność bardziej publiczną niż prywatną. Inaczej jest z wiedzą ukrytą, która odzwierciedla zbiór indywidualnych zdolności, umiejętności czy doświadczeń pracowników. Jest ona subiektywna i stanowi unikalny zasób organizacji.

Wartość wiedzy nie wynika z samego faktu jej posiadania lecz z efektów powstałych w wyniku jej eksploatacji⁶. Nie samo posiadanie zatem, lecz umiejętne wykorzystanie wiedzy generuje korzyści. Można zatem stwierdzić, iż wiedza stanowi istotny zasób niematerialny, obejmujący treści, ideologię czy doświadczenie, który odpowiednio wykorzystany może przyczynić się do rozwoju jednostki czy organizacji.

II. Rola i znaczenia wiedzy w samorządzie terytorialnym

Nie budzi wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego są organizacjami⁷. Jest to podmiot administracji publicznej, które-

⁴ Klasyfikacje wiedzy: jawna, ukryta, uświadomiona, nieświadomiona, nieznaną, potencjalna, wiedza know-what, know-why, know-how, know-who, lepka, wyciekająca i inne (*Przedsiębiorstwo przyszłości – nowe paradygmaty zarządzania europejskiego*, red. I. K. Hejduk, Warszawa 2003, s. 55 i n.; I. Nonaka, H. Takeuchi, *op. cit.*, s. 78; A. Stabryła, *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, Kraków 2005, s. 25; D. Jemielniak, A. K. Koźmiński, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2008, s. 25).

⁵ Inne określenia wiedzy jawnej: dostępna, skodyfikowana, otwarta, formalna, artykułowana, zimna; wiedza ukryta określana jest również jako: spersonalizowana, utajona, niejawna, zamknięta, nieformalna, gorąca, milcząca.

⁶ A. Stanowicka-Traczyk, *Wiedza jako determinanta skuteczności strategii tożsamości na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 5, s. 54 i n.

⁷ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 83; A. Szromnik, *Regiony wiedzy – marketingowa koncepcja*

go częścią składową jest utworzona *ex lege* grupa społeczna wyróżniona w oparciu o kryterium wspólnego miejsca zamieszkania⁸. Grupa ta samodzielnie wykonuje zadania publiczne jakie jej dotyczą i są związane z jej potrzebami. Zadania samorządu mają więc na celu realizację dobra wspólnego mieszkańców⁹. Owa samodzielność podlega ochronie sądowej¹⁰. W tym celu podejmuje działania w zakresie budowy i utrzymywania infrastruktury czy świadczenia usług zaspokajających potrzeby ludności¹¹. Ponadto – jako część administracji publicznej – dokonuje konkretyzacji przepisów prawa i orzeka o indywidualnych uprawnieniach i obowiązkach, wydając decyzje administracyjne¹².

Można zatem przyjąć hipotezę, że wiedza i zarządzanie nią są istotne z perspektywy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Stąd – z uwagi na prawną regulację ich działania – konieczne byłoby uwzględnienie w przepisach zasad zarządzania wiedzą ze względów prakseologicznych. Rolę i źródła wiedzy w samorządzie można prześledzić na paru przykładach.

Po pierwsze, wiedza jest podstawą wyróżnienia gałęzi materialnego prawa administracyjnego (np. ochrona środowiska, oświata, czy też zagospodarowanie przestrzenne) W każdej z nich występują uwarunkowania wynikające z osiągnięć nauki (np. sposobów zabezpieczenia przeciwpowodziowego, metod zwalczania bezrobocia). Wykonywanie nałożonych w ten sposób na samorząd zadań i podejmowanie rozstrzygnięć co do kierunków działania wymaga więc posiadania odpowiedniego zasobu informacji. Im

międzyregionalnych przepływów wiedzy jako współczesnego czynnika rozwoju, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 7.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 129 i n.

⁹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 118.

¹⁰ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 27.

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 163.

¹² *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 34.

jest on większy, tym lepszego można dokonać wyboru¹³. Źródłami tej wiedzy mogą być sami pracownicy organizacji, posiadana literatura, czy opinie ekspertów zewnętrznych¹⁴.

Po drugie, rolę wiedzy widać też w zakładach administracyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji świadczącej, których personel dobiera się według kwalifikacji zgodnych z przedmiotem działalności zakładu (np. lekarze różnych specjalności w szpitalu, czy nauczyciele różnych przedmiotów w szkole)¹⁵.

Po trzecie, konieczne jest posiadanie wiedzy prawniczej w celu wydawania decyzji administracyjnych (tj. stosowania prawa), obejmującej znajomość treści przepisów, zasad wykładni, rozstrzygnięcia kolizji między przepisami, wyboru skutku prawnego itp.¹⁶ Wiedza ta pochodzi z aktów prawnych, orzecznictwa sądowego, a także literatury prawniczej, którymi organizacja samorządowa powinna dysponować.

W wydawaniu decyzji wiedza występuje również jako przesłanka notoryjności powszechnej i urzędowej¹⁷. Pierwsza z nich obejmuje fakty znane każdemu przeciętnemu mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba organu. Druga natomiast to fakty znane organowi z urzędu (np. z innych prowadzonych spraw). Ich rola jest taka, że zwalniają strony postępowania z konieczności udowadniania, iż fakty nią objęte miały miejsce¹⁸. Źródłem wiedzy są tu osobiste obserwacje urzędników, doniesienia prasowe, jak również akta wcześniej prowadzonych spraw.

Po czwarte, w obecnych czasach wymaga się także znajomości zasad marketingu terytorialnego¹⁹. Wpływają one na wizerunek

¹³ J. Kisielewicz, *Nauka o administracji*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 172 i n.

¹⁴ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 94 i 196.

¹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2005, s. 242.

¹⁶ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007, s. 176 i n.

¹⁷ Art. 77 § 4 ustawy z 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.).

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2003, s. 208.

¹⁹ A. Stanowicka-Traczyk, *op. cit.*, s. 65.

organizacji, a tym samym na jej konkurencyjność i choćby przyciąganie nowych inwestycji²⁰. Jest to element kwalifikacji personelu²¹.

Po piąte wreszcie, administracja może także posiadać prawa do własności intelektualnej, której można wskazać przykładowo trzy źródła:

- a) wytworzenie przez pracowników w ramach stosunku pracy (utwory pracownicze i wynalazki pracownicze)²²,
- b) uzyskanie w związku z realizacją umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (przede wszystkim *know-how*)²³,
- c) dziedziczenie²⁴.

Jak widać, wiedza w organizacji samorządowej pełni istotną funkcję i przybiera różnorodny charakter: wiedzy encyklopedycznej (faktograficznej), umiejętności i doświadczenia personelu, wśród których należy wyróżnić nie tylko wiedzę prawniczą, ekonomiczną, ale także wiedzę z innych dziedzin nauki, związaną z bezpośrednią realizacją zadań wynikających z materialnego prawa administracyjnego, orientacji w wydarzeniach bieżących, orientacji w prowadzonych sprawach i posiadanej dokumentacji i wreszcie praw na dobrach niematerialnych. Nie budzi wątpliwości, że tak rozbudowane kategorie wiedzy wymagają odpowiedniego zarządzania.

²⁰ M. Acewicz, *Marka jednostki terytorialnej – projekt i odbiór*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 12, s. 17 i n.

²¹ M. Żukowski, *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 39 i n.

²² Art. 12 ustawy z 14 II 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2006 r., nr 90, poz. 601 ze zm., art. 11 ust. 3 ustawy z 30 VI 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1410.

²³ D. Hajdys, *Formalnoprawne możliwości współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Finanse Komunalne 2009, nr 9, s. 24.

²⁴ Art. 935 ustawy z 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121 (*Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, red. M. Załucki, Warszawa 2010, s. 157).

III. Pojęcie zarządzania wiedzą

W doktrynie brak jest jednej, powszechnie akceptowalnej definicji zarządzania wiedzą. Są proponowane różne jej ujęcia, jednak często nie są one spójne ze sobą. Interesującą definicję prezentują W. R. Bukowitz i R. L. Williams, określający zarządzanie wiedzą jako proces, przy pomocy którego organizacja generuje bogactwo w oparciu o swoje intelektualne lub oparte o wiedzę aktywa organizacyjne²⁵. Można stwierdzić, iż proces ten ukierunkowany jest na rozwój pracowników, organizacji i przyczynia się do jej efektywnego funkcjonowania.

W literaturze wyróżnia się różne podejścia do analizy procesów zarządzania wiedzą m. in. Japońskie, zasobowe, jednak najbardziej rozpowszechnione jest podejście procesowe²⁶, którego przedstawicielami są G. Probst, S. Raub, K. Romhardt. Stworzyli oni listę kluczowych procesów zarządzania wiedzą, między innymi:

- a) lokalizowanie wiedzy, które oparte jest na usystematyzowaniu wewnętrznych i zewnętrznych zasobów, znajdujących się w posiadaniu organizacji. Dzięki określeniu potencjału wiedzy poprzez identyfikację jej źródeł, miejsca, obecnego stanu czy stopnia znajomości i wykorzystania możliwe jest kreowanie wartości dodanej organizacji. W tym celu organizacja może wykorzystać narzędzia informatyczne, jak również tworzyć mapy lokalizacji wiedzy;
- b) pozyskiwanie wiedzy – poprzez zakup wiedzy w formie licencji, wynajęcie lub zatrudnienie ekspertów zewnętrznych czy kontakty z różnymi grupami interesariuszy;
- c) rozwijanie wiedzy polegające na zdobywaniu umiejętności, projektowaniu nowych produktów, promowaniu innowacji oraz usprawnieniu procesów wewnętrznych. Rozwijanie

²⁵ W. R. Bukowitz, R. L. Williams, *The Knowledge Management* [w:] B. Wawrzyniak, *Zarządzanie wiedzą. Zarządzanie XXI wieku*, 2000, nr 2, s. 41.

²⁶ J. J. Brudulak, *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu. Budowanie przewagi konkurencyjnej firmy*, Warszawa 2005, s. 20.

- wiedzy ma służyć zmniejszaniu luki w wiedzy. W tym zakresie istotne jest również zaangażowanie i kreatywność pracowników, a także współpraca z ośrodkami naukowo-badawczymi;
- d) dzielenie się wiedzą i jej rozpowszechnianie. Aby wiedza stanowiła potencjalne źródło korzyści powinna zostać przekształcona z wiedzy indywidualnej w wiedzę organizacyjną, dzięki czemu będzie dostępna dla użytkowników, decydentów podejmujących decyzje i czynności w oparciu o ten typ wiedzy;
 - e) wykorzystanie wiedzy to element procesu zarządzania nią, na którym można zaobserwować wymierne efekty zastosowania wiedzy w działaniu. Na etapie tym istotne jest tworzenie odpowiedniej atmosfery, środowiska pracy czy kultury organizacyjnej, które sprzyjają przystosowaniu wiedzy do użytkownika oraz jej wykorzystywania;
 - f) pozyskana oraz wykorzystana wiedza powinna podlegać zachowywaniu co ma na celu pełne wykorzystanie zasobów intelektualnych w organizacji²⁷.

Na elementy zarządzania wiedzą poza przedstawionymi powyżej procesami składają się również cele zarządzania wiedzą określające kierunek jej rozwoju, jak również ocena wiedzy. Kierunki rozwoju polegać powinny na postrzeganiu jej w perspektywie konstruktywistycznej i pragmatycznej umożliwiając elastyczne i efektywne myślenie oraz tworzenie²⁸. Ocena wiedzy wymaga natomiast stworzenia efektywnego systemu pomiaru jej wykorzystania opartego na narzędziach między innymi: Nawigator Skandii²⁹, Monitor Aktywów Niematerialnych³⁰, Zbilansowanej Karcie Wyników i innych³¹ i innych³².

²⁷ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *op. cit.*, s. 136.

²⁸ M. Nycz, B. Smok, *Generacje zarządzania wiedzą*, Wrocław 2009.

²⁹ Nawigator Skandii pozwala na budowanie wizji przedsiębiorstwa i jego celów, a także nastawiony jest na zwiększenie zaangażowania pracowników. Narzędzie to mierzy pięć obszarów istotnych z punktu widzenia rozwoju organizacji: obszar finansowy, kliencki, ludzki, procesów, czy rozwoju, którym zo-

Tworząc system zarządzania wiedzą należy również zwrócić uwagę, że każda ingerencja w jeden kluczowy proces wywołuje skutki w pozostałych procesach, ponieważ wszystkie one oddziałują na siebie wzajemnie. W praktyce kolejność przedstawionych procesów jest uzależniona od stopnia rozwoju organizacji, założonych celów czy wdrożonych rozwiązań.

W świetle korzyści, jakie przynosi właściwe zarządzanie wiedzą interesujące jest zbadanie, czy ustawodawca dostrzega osiągnięcia nauk o zarządzaniu i uwzględnia w przepisach regulujących funkcjonowanie organizacji samorządowych te procesy, ich kompleksowość oraz wzajemne uwarunkowanie, zwłaszcza, że świadomość znaczenia wiedzy w administracji coraz bardziej się upowszechnia³³.

stały przyporządkowane wskaźniki, dzięki czemu możliwe jest porównanie zachodzących zmian. (L. Edvinsson, M. S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Warszawa 2001, s. 56; B. Skuza, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym na przykładzie Grupy Skania [w:] Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, red. B. Wawrzyniak, Warszawa 2003, s. 201).

³⁰ Monitor Aktywów Niematerialnych jest narzędziem służącym ocenie posiadanych zasobów wiedzy. Mierzy on aktywa niematerialne w obszarach: kompetencji pracowników, strukturze zewnętrznej obejmującej relacje z podmiotami zewnętrznymi, markę i reputację firmy oraz strukturę wewnętrzną obejmującą systemy, struktury formalne i nieformalne oraz własność intelektualną będącą wytworem działań człowieka (S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Kraków 2006, s. 143 i n.; M. Mroziewski, *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2008, s. 54 i n.).

³¹ Strategiczna Karta Wyników stanowi narzędzie mierzące efektywność działalności przedsiębiorstwa w czterech obszarach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych i rozwoju. Na podstawie tych obszarów opracowywane są mierniki odzwierciedlające stopień realizacji strategii (R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników*, Warszawa 2006).

³² Szerzej M. Bratnicki, J. Strużyna, *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Katowice 2001, s. 78 i n.; L. Edvinsson, M. S. Malone, *op. cit.*, s. 31 i n.; D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2006, s. 187 i n.

³³ M. Bugdol, *Potrzeba stosowania koncepcji empowermentu w administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 3, s. 35.

IV. Prawna regulacja procesów zarządzania wiedzą

Lokalizowanie i zachowywanie wiedzy jest bez wątpienia powiązane z funkcjonowaniem zasobu archiwalnego, obejmującego dokumentację powstającą w jednostkach samorządowych, jak i wpływającą do nich, przechowywaną przez 25 lat. Odszukanie (lokalizację) konkretnego dokumentu ułatwia konieczność utworzenia w jednostce archiwum zakładowego gromadzącego je oraz wdrożenie zasad odpowiedniego ewidencjonowania akt³⁴. Podobne obowiązki wynikają z ustawy z 5 VIII 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228) przewidującej utworzenie kancelarii tajnych, gdzie przechowuje się i ewidencjonuje informacje niejawne. Do tego procesu można także zaliczyć wprowadzenie różnego rodzaju rejestrów³⁵.

Brak natomiast wymagań odnoszących się do systematyzowania kwalifikacji kadr, tj. orientacji w kwalifikacjach poszczególnych osób. Oczywiście, informacje takie mogą się znajdować w aktach poszczególnych pracowników, jednak odszukanie pracownika o konkretnej kwalifikacji wymaga przeglądania wszystkich akt. Jest to o tyle istotne, że w nauce administracji postuluje się zatrudnianie w oparciu o zasadę zastępstwa nieobecnych, zgodnie z którą pracownik ma na tyle szerokie kwalifikacje, że może w razie potrzeby zastąpić inną osobę na zbliżonym stanowisku³⁶.

Regulacja pozyskiwania wiedzy przez organizacje samorządowe jest rozbudowana przede wszystkim w aspekcie proceduralnym. Widać to na przykładzie konsultacji z mieszkańcami (np. w sprawach ważnych dla gminy)³⁷, przeprowadzania dowodu z opi-

³⁴ Zob. ustawę z 14 VII 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 ze zm. i jej akty wykonawcze.

³⁵ Np. rejestru wyborców na podstawie art. 18 § 11 ustawy z 5 I 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm. (dalej: k.w.). Przepisy określają sposób organizacji rejestru, kategorie przechowywanych informacji itp.

³⁶ S. Kowalewski, *Nauka administracji*, Łódź 1971, s. 26.

³⁷ Art. 5a ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. (dalej: u.s.g.).

nii biegłego (art. 84 k.p.a.), uzgadniania rozstrzygnięć z innymi organami (np. z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków)³⁸. Brak natomiast obowiązku zapewnienia dostępu do Dziennika Ustaw (obecnie ukazującego się wyłącznie w formie elektronicznej), innych dzienników urzędowych, orzeczeń sądowych (poprzez dostęp do Internetu i Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych), nie wspominając o literaturze fachowej (nie tylko prawniczej), np. w postaci biblioteki w jednostce.

Pozyskiwanie wiedzy występuje także przez nabywanie wspomnianych już praw własności intelektualnej, czy też zatrudnianie kadr w oparciu o wymagania kwalifikacyjne (za wyjątkiem wójta, burmistrza, członków zarządu powiatów i województw, którym nie stawia się żadnych wymagań, poza obywatelstwem polskim, czy pełną zdolnością do czynności prawnych)³⁹.

W obszarze rozwijania wiedzy ustawodawca nakłada na pracowników samorządowych obowiązek podnoszenia kwalifikacji⁴⁰ i ustanawia instrumenty, takie jak służba przygotowawcza (art. 19 u.p.s.)⁴¹, oceny okresowe (art. 27)⁴², czy finansowanie przez pracodawcę podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29). Regulacje te są jednak dotknięte licznymi uchybieniami, co powo-

³⁸ Zob. np. § 38 ust. 1 pkt 2 lit. d) uchwały nr XXXIII/194/05 Rady Gminy Gierałtowiec z 28 IV 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtowiec dla obszaru całej gminy, Dz. Urz. Woj. Śl. nr 64, poz. 1658 ze zm.

³⁹ W. Walczak, *Wybrane problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 10, s. 16.

⁴⁰ Art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy z 21 XI 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm. (dalej: u.p.s.).

⁴¹ Służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych (H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 163).

⁴² Oceny okresowe dokonywane są nie rzadziej niż co dwa lata i obejmują także realizację obowiązku podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (*Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 216).

duże, że mogą nie spełnić swojej roli z punktu widzenia celów, jakie ma przynieść ten proces zarządzania wiedzą⁴³.

Wykorzystywanie wiedzy jest nieodłącznym składnikiem procesu realizacji zadań jednostek samorządowych. Jest wobec tego kontrolowane i nadzorowane, zarówno w toku instancji administracyjnej zwykle przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.), jak i przez organy nadzoru pozainstancyjnego – wojewodę i Regionalne Izby Obrachunkowe (zob. np. art. 86 u.s.g.).

Można tu wytknąć ustawodawcy brak konieczności wdrażania w jednostkach samorządowych odpowiedniej kultury organizacyjnej promującej wykorzystywanie wiedzy (np. obowiązku uzgadniania trudniejszych spraw z przełożonymi, czy ograniczania liczby zadań przypadających na jednego urzędnika).

Z tego też powodu trudno wskazać regulację dotyczącą dzielenia się wiedzą i rozpowszechniania wewnątrz organizacji samorządowej. Są, co prawda przepisy o udostępnieniu informacji z rejestrów prowadzonych przez organizacje samorządowe (zob. np. art. 18 § 13 k.w.), czy posiadanej informacji publicznej⁴⁴ lub informacji o środowisku i jego ochronie⁴⁵. Dotyczą one jednak działań skierowanych na zewnątrz, a nie do wewnątrz organizacji. Obowiązek dzielenia się informacją wewnątrz organizacji występuje sporadycznie, np. przeprowadzenia przez pełnomocnika

⁴³ Przykładowo: a) pracownika można zwolnić ze służby przygotowawczej, a kierownik jednostki określa jej zakres, jak i zakres egzaminu ją kończącego (T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1, s. 54 i n.); b) pracodawca samorządowy jest zobowiązany finansować różne formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, ale brak jest bliższych regulacji wiążących podejmowane działania z wykonywaniem zadań tej organizacji; c) kierownik jednostki arbitralnie określa zasady dokonywania ocen okresowych (H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 281 i 312).

⁴⁴ Ustawa z 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 782.

⁴⁵ Ustawa z 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

ochrony informacji niejawnych szkolenia z tego zakresu dla pracowników jednostki (art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych), czy wdrożenia (tj. zapoznania z nią pracowników) dokumentacji przetwarzania danych osobowych⁴⁶.

V. Podsumowanie i rekomendacje

Powyższe rozważania w pełni potwierdziły postawioną hipotezę dotyczącą istotnej roli wiedzy i zarządzania nią dla organizacji samorządowej. We współczesnej administracji wzrasta rola niematerialnych aktywów, które stanowią czynnik warunkujący zdolność jednostki do szybkiego reagowania w celu dostosowanie się do zmieniającego się otoczenia⁴⁷. Jednym z takich zasobów jest wiedza, której wartość wzrasta wraz z intensywnością jej użytkowania.

Kapitał ludzki oraz posiadana przez niego wiedza stanowią ważny zasób strategiczny organizacji publicznych. Umiejętne zarządzanie potencjałem intelektualnym przyczynia się do rozwoju jednostki, instytucji, jak również determinuje wzrost lokalny, regionalny czy całego państwa⁴⁸. Dlatego też, organizacja publiczna – bez względu na przepisy prawa – powinna w odpowiedni sposób gromadzić, przetwarzać i przekazywać wiedzę pracowników instytucji zgodnie z osiągnięciami nauk o zarządzaniu, co w rezultacie przyczyni się do wzrostu standardów świadczonych usług, zadowolenia różnych grup interesariuszy oraz wzrostu jakości życia społeczności lokalnych.

Dokonany wyżej przegląd przepisów, które można uznać za regulujące procesy zarządzania wiedzą (w rozumieniu nauk o zarządzaniu) w organizacjach samorządowych prowadzi jednoznacznie do wniosku, że jest to regulacja partykularna, rozproszo-

⁴⁶ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wzory pism, przepisy*, Warszawa 2004, s. 241.

⁴⁷ *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 219.

⁴⁸ *W kierunku gospodarki opartej na wiedzy: innowacyjność, konkurencyjność, współpraca w regionie*, red. J. Kot, Kielce 2006, s. 387.

na i tworzona *ad usum* konkretnego obszaru funkcjonowania administracji. Oczywiście, te regulacje są ważne i istotne, nie zstąpią jednak braku konieczności stosowania ogólnych zasad zarządzania wiedzą (na wzór obowiązku osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony). Skutkiem tego jest brak kompleksowego charakteru działań podejmowanych przez organizacje samorządowe, które wciąż w większym stopniu wykazują cechy organizacji biurokratycznych niż organizacji wiedzy⁴⁹, jakimi być powinny. Świadczy o tym lektura statutów jednostek samorządu terytorialnego skupiających się na określeniu sformalizowanej struktury wewnętrznej. Stąd regulacja procesów zarządzania wiedzą jest w dużym stopniu uzależniona od nastawienia kadry kierowniczej danej jednostki, która przecież ma możliwość sformułowania odpowiednich zasad, korzystając ze swobody organizacyjnej będącej częścią samodzielności samorządu⁵⁰. Dla organizacji, które z tej samodzielności zechcą uczynić właściwy użytek możemy proponować rekomendacje o różnym stopniu szczegółowości (warto, aby wziął je pod uwagę również ustawodawca narzucając choćby wybrane rozwiązania wszystkim jednostkom samorządowym):

- określenie zasad zarządzania wiedzą w organizacjach samorządowych, albo choćby nałożenie ogólnego obowiązku stosowania uznanych i wypracowanych w naukach o zarządzaniu zasad zarządzania wiedzą,
- orientację na budowanie świadomości dotyczącej istoty wiedzy i jej wykorzystania w organizacji (oceny),
- orientację na współpracę z interesariuszami,

⁴⁹ A. Czapracka, *Nowoczesne metody zarządzania kadrami w wymiarze sprawiedliwości – wyzwania, zagrożenia i perspektywy. Uwagi na tle realizowanego przez KSSiP projektu z Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”*, Krajowa Rada Sądownictwa 2011, nr 2, s. 7 i n.

⁵⁰ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 84.

- dzielenie się wiedzą wewnątrz organizacji, podejmowanie wspólnych inicjatyw przyczyniających się generowania nowej wiedzy,
- budowanie zaufania sprzyjającego tworzeniu i wymianie wiedzy,
- orientację na kulturę organizacyjną sprzyjającą wykorzystaniu wiedzy,
- podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w sposób dostosowany do celu i potrzeb organizacji samorządowej (w szczególności planowanie ścieżek kariery),
- orientację na pozyskiwanie wiedzy przez pracowników w drodze ułatwienia im dostępu do niej,
- zarządzanie informacjami o kwalifikacjach pracowników organizacji samorządowych,
- określenie zasad gromadzenia i wykorzystania praw do własności intelektualnej,
- motywowanie pracowników do rozwijania wiedzy (także przez usunięcie możliwości arbitralnej oceny ze strony przełożonych).

ABSTRACT

Knowledge management in self-government organisations

Knowledge is a category difficult to be defined precisely and simultaneously it fulfils a key role in the management process and acquiring aims of an organisation. The theory of management devotes a lot of attention to knowledge management and realisation of benefits arising from it, noting down significant successes in this field, among others establishing principles of knowledge management. Territorial self-government units also belong to organisations. In their case a role of knowledge is particular and it is manifested in many aspects of performance. At the same time this performance, as subjects of administration is regulated by law. Thus, it is interesting to inspect in which degree

the legislator determined knowledge management in this type of organisations.

Therefore the article presents a notion and kinds of knowledge, a role of knowledge in territorial self-government units, legal regulation of using knowledge in these organisations, as well as postulates of changes in provisions in order to improve knowledge management in administration.