

Krzysztof Krukowski

Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 57, 577-584

2010

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.

KRZYSZTOF KRUKOWSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

kkruk@uwm.edu.pl

ZARZĄDZANIE WIEDZĄ W ORGANIZACJACH PUBLICZNYCH

Wprowadzenie

Organizacja w ujęciu rzeczowo-atrybutowym obejmuje celowy system, którego sposób uporządkowania polega na tym, że jego poszczególne elementy współprzyczyniają się do powodzenia całości (w postaci jasno określonego celu)¹. Tak zdefiniowane pojęcie organizacji można zastosować w organizacjach publicznych, jak również w pozostałych (biznesowych oraz społecznych). Cechą organizacji publicznej jest jej publiczność, czyli: specyficzne relacje z otoczeniem, odmienne cele, specyfika struktury oraz wartości. Przykładem mniej stabilnego otoczenia organizacji publicznej są jej związki z polityką².

Organizacje publiczne można podzielić ze względu na rodzaj źródeł finansowania dóbr i usług przez nie oferowanych³. Według tak przyjętego kryterium można wyróżnić organizacje publiczne w węższym znaczeniu (sensu stricte) oraz organizacje publiczne w szerszym znaczeniu (sensu largo)⁴. Organizacje publiczne o węższym znaczeniu zaspokajają potrzeby społeczne, które są finansowane tylko ze środków publicznych. Do tej grupy organizacji publicznych zalicza się instytucje administracji publicznej (rządowej, samorządowej), wojskowe, bezpieczeństwa

¹ Szerzej W. Kieżun: *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa 1997, s. 13.

² Szczegółowo poszczególne obszary publiczności organizacji publicznej zostały omówione w pracy B. Koźuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 34-39.

³ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teorii i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 22-23.

⁴ M. Bednarczyk, *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa – Kraków 2001, s. 19-20.

publicznego. Organizacje w szerszym znaczeniu dostarczają dobra publiczne (społeczne) finansowane ze środków publicznych oraz prywatnych. Dostarczane są one przez szkoły, jednostki służby zdrowia, instytucje kultury, biblioteki itp.

Organizacje publiczne funkcjonujące na rynku muszą dostosowywać się, podobnie jak organizacje biznesowe, do zmieniających się warunków otoczenia. Zalicza się do nich najczęściej: nasilenie zjawiska konkurencji pomiędzy podmiotami prywatnymi i publicznymi o te same ograniczone środki; zjawiska globalizacji gospodarki oraz zmiany w technice i technologii, szczególnie informatyzacji i komputeryzacja. Ważnym krokiem wykorzystywania w organizacjach publicznych rozwiązań, które mają zastosowanie w przedsiębiorstwach, było pojawienie się nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM). Koncepcja ta polega na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiągnięcie wyników, przyjęcie orientacji strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów i instrumentów rynkowych⁵. Jedną z koncepcji zarządzania, którą można przenieść z organizacji biznesowych do organizacji publicznych, opierając się na założeniach NPM, jest zarządzanie wiedzą.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie możliwości zastosowania koncepcji zarządzania wiedzą stosowane przez organizacje biznesowe w organizacjach publicznych.

1. Istota zarządzania publicznego

Zarządzanie publiczne jest jedną z koncepcji wykorzystywaną przez osoby zarządzające organizacjami publicznymi w celu poprawienia sprawności ich działania. Zarządzanie publiczne stanowi połączenie dwóch orientacji w sterowaniu sprawami publicznymi, tj. orientacji normatywnej charakterystycznej dla tradycyjnej administracji publicznej oraz instrumentów zarządzania biznesowego.

Zarządzanie publiczne obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację, ale także zobowiązuje organizacje do osiągania maksymalnej sprawności przy realizacji założonych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności pracowników administracyjnych⁶. W obszarze zarządzania w administracji publicznej można zauważyć: odchodzenie od powtarzalności, powielania działań oraz wykonywania instrukcji na rzecz koncentrowania się na kreatywności w rozwiązy-

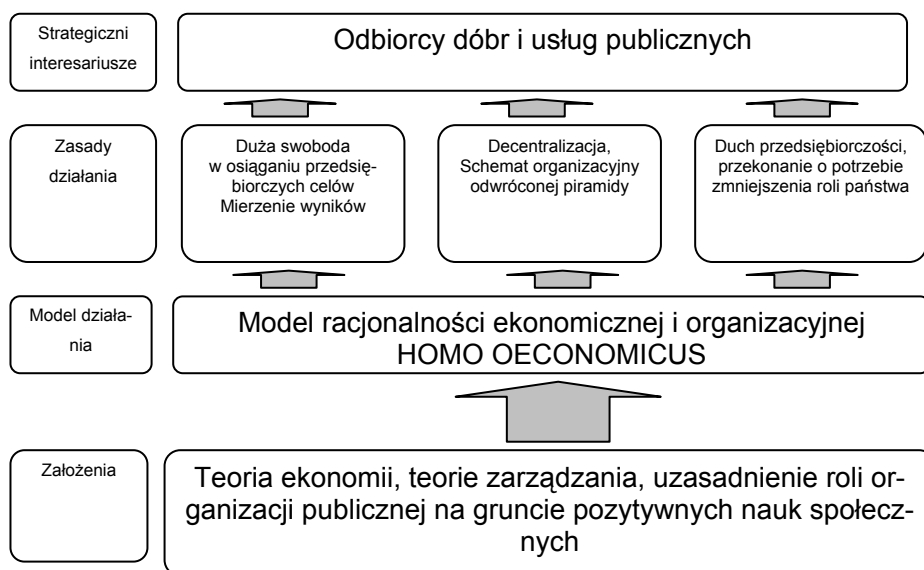
⁵ A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*, w: *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, red. K. Krukowski. UWM, Olsztyn 2006, s. 11.

⁶ W. Kieżun, J. Kubin, *Dobre państwo*, WSPiZ im. Koźmińskiego, Warszawa 2004.

waniu problemów; tworzenie partnerskich relacji nie tylko w obrębie sektora publicznego, ale również współdziałanie z organizacjami innych sektorów⁷.

Szczegółowy podział usług publicznych, w których można wykorzystać koncepcje nowego zarządzania publicznego, wyróżnia usługi administracyjne (obejmujące zadania realizowane przez administrację publiczną i związane z dokonywaniem czynności administracyjnych). Zalicza się do nich między innymi: wydawanie wszelkich dokumentów niebędących decyzjami administracyjnymi, wprowadzanie danych do rejestrów, wydawanie koncesji, pozwoleń i decyzji⁸.

Model zarządzania publicznego poprzez koncepcję nowego zarządzania publicznego stara się wprowadzić w struktury administracji publicznej menedżerski styl kierowania, którego celem powinno być wywołanie zmian.



Rys. 1. Model nowego zarządzania publicznego w organizacji publicznej

Źródło: K Krukowski, *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w organizacjach wdrażających politykę rolną*, „Roczniki Naukowe SERIA” Tom XI, Zeszyt 5/2009, s. 184-188.

⁷ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

⁸ B. Kożuch, *Zarządzanie usługami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2008, s. 60-61.

Na podstawie podstawowych podsystemów organizacji zidentyfikowano model nowego zarządzania publicznego w administracji publicznej (rysunek 1). Podstawą tego modelu jest założenie, że funkcjonowanie organizacji publicznej oparte jest na teorii ekonomii i zarządzania, a nie na teorii nauk o polityce. Pozwala to na wprowadzenie w podmiotach modelu racjonalności ekonomicznej opartego na dużej swobodzie osiągania celów, mierzeniu wyników, decentralizacji oraz na przekonaniu o potrzebie zmniejszenia ingerencji państwa w funkcjonowanie organizacji publicznych.

Istotą modelu nowego zarządzania publicznego w administracji publicznej powinna być sekwencja działań oparta na mierzeniu wyników. Należy wdrożyć odejście od typowego dla administracji mierzenia poprzez ukierunkowanie działań na procedury, najczęściej kontrolowane wewnętrznie, na rzecz pomiaru efektów wprowadzenia procedur, czyli pomiaru osiągniętych wyników. Procedury w administracji mają na celu utrwalenie przyjętego porządku realizacji spraw publicznych, zaś w organizacjach stosujących nowe zarządzanie publiczne należy zmierzyć efekty wprowadzania zmian. Trudność tego modelu polega na określeniu mierników. W organizacjach biznesowych prostym i miarodajnym miernikiem może być wynik finansowy. W przypadku organizacji publicznych ważniejsze jest określenie sekwencji opartej na zależności pomiędzy nakładem, produktem, oddziaływaniem i rezultatem. Jednocześnie należy pamiętać, że każdy z tych elementów może być samodzielnym miernikiem działania.

2. Koncepcja zarządzania wiedzą w organizacji publicznej

Przy założeniu, że podstawą możliwości rozwojowych organizacji są posiadane przez nie zasoby oraz umiejętności ich wykorzystania, kluczowym problemem staje się zdefiniowanie zasobów kluczowych dla podmiotów funkcjonujących w danym sektorze⁹. Poszczególne podmioty tworzą własną konfigurację zasobów materialnych i niematerialnych. Z punktu widzenia zarządzania ważniejsze obecnie wydaje się sprawne zarządzanie zasobami niematerialnymi.

W przypadku organizacji publicznych, w tym administracji, zasoby materialne mają jeszcze mniejsze znaczenie ze względu na fakt, że o skuteczności i sprawności tego typu organizacji świadczą głównie kompetencje pracowników. O znaczeniu w rozwoju organizacji zasobów wiedzy decydują jej cechy¹⁰: symultaniczność (wiedza może być wykorzystywana przez wiele podmiotów i w wielu miejscach w tym samym czasie); nieliniowość (nie ma zależności pomiędzy ilością posiadanej wie-

⁹ Założenie to jest zgodne ze szkołą zasobową, w której o sukcesie organizacji decyduje unikatowa konfiguracja posiadanych przez nią zasobów i umiejętności.

¹⁰ Szerzej M.J. Stankiewicz, *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, TONIK, Toruń 2006, s. 79-80.

dzy a sukcesem, w niektórych przypadkach nawet niewystarczający poziom posiadanej wiedzy pozwala osiągnąć założone cele); niewyczerpywalność (wiedza nie zużywa się wraz z procesem świadczenia usług publicznych, wręcz odwrotnie – z czasem organizacja nabywa nową wiedzę). Dlatego też wiedza uznawana jest obok umiejętności, doświadczenia, cech osobowościowych oraz postaw i zachowania za podstawową składową kompetencji pracowników organizacji publicznych¹¹. Podejście to ma swoje odzwierciedlenie w koncepcji zarządzania organizacjami, jaką jest zarządzanie wiedzą (Knowledge Management – KM).

Organizacje publiczne powinny w swoim działaniu nastawiać się na proces kreowania wiedzy. Opiera się ona na danych, informacjach oraz wiedzy. Ważnymi elementami tego procesu jest umiejętność interpretowania danych (np. przepisów prawa) oraz ustrukturalizowanie informacji w sposób umożliwiający pozyskanie z nich wiedzy.

W przypadku organizacji publicznych najbardziej trafna wydaje się definicja KM oparta na podejściu zintegrowanym, czyli obejmująca systemy informacyjne oraz zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarządzanie wiedzą w organizacji publicznej można zdefiniować jako poszukiwanie, wykorzystywanie oraz rozpowszechnianie wiedzy niezbędnej do realizacji celów za pomocą posiadanych technologii informacyjnych i środowiska kulturowego (wytworów kultury organizacyjnej). Wynikiem wprowadzonego zarządzania wiedzą powinien być wzrost kapitału intelektualnego oraz podniesienie sprawności i skuteczności funkcjonowania organizacji.

Podstawowe aspekty zarządzania wiedzą w organizacji publicznej obejmują:

- strategię organizacji. W przypadku organizacji publicznych strategie muszą być zgodne z istniejącymi ramami prawnymi funkcjonowania danej organizacji. Jednak coraz częściej organizacje te posiadają strategie, które swoim obszarem wychodzą poza ramy prawne. Podkreśla się w nich znaczenie wiedzy i jej podnoszenia przez pracowników;
- działalność organizacyjną, która w przypadku analizowanych organizacji przejawia się silnie zbiurokratyzowaną strukturą organizacyjną;
- kulturą organizacyjną przejawiającą się procesami związanymi z dziele- niem się wiedzą w organizacji, nastawieniem pracowników do zdobywania wiedzy oraz relacjami pomiędzy pracownikami (np. docenianie pracy, branie pod uwagę opinii, wykorzystywanie pomysłów);
- przywództwo i motywowanie, czyli sposób, w jaki przełożeni kierują pod- władnymi i wpływają na ich motywację do pracy. Aspekt ten w organiza- cjach publicznych jest ograniczony zakresem możliwych do stosowania na- rzędzi motywowania w porównaniu do organizacji biznesowych. Drugim ograniczeniem jest fakt, że często kierownicy organizacji publicznych są

¹¹ Szerzej R. Walkowiak, *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, UWM, Olsztyn 2004, s. 44-93.

- z nadania politycznego i nie są odbierani przez pracowników jako przywódcy;
- technologie – aspekt ten najczęściej spotykany jest w organizacjach publicznych. Wiąże się z wprowadzaniem technologii informatycznych (e-administracja). Tworzenie baz wiedzy pozwala wyeliminować wiele błędów związanych np., z nieprawidłową interpretacją prawa, dublowaniem się zadań;
- pomiar – opracowanie mierników oraz wskaźników poziomu wiedzy w organizacji pozwoliłoby dokonać ocen poziomu zarządzania wiedzą w tych organizacjach.

Powyższe aspekty zarządzania wiedzą wpływają na procesy zachodzące w organizacji publicznej. One to decydują głównie, w jaki sposób pracownicy oraz ich przełożeni się zachowują i uczestniczą w uczeniu się i dzieleniu się wiedzą.

Na proces zarządzania wiedzą składają się elementy, które tworzą cykl zarządzania wiedzą. Najczęściej przytaczaną w literaturze koncepcją cyklu zarządzania wiedzą jest struktura zaproponowana przez T.H. Davenporta i L. Prusaka. Składa się ona z trzech elementów¹²:

- tworzenie,
- kodyfikacja,
- transfer.



Rys. 2. Cykl zarządzania wiedzą w organizacji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

¹² T. H. Davenport, L. Prusak, *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston 1998, s. 52-106.

W przypadku organizacji publicznej na cykl zarządzania wiedzą powinny składać się następujące elementy: lokalizowanie; pozyskiwanie; indywidualne i grupowe uczenie się; utrwalanie i przechowywanie; wykorzystywanie; rozpowszechnianie; weryfikacja oraz aktualizacja (rysunek 2).

Proces ten uwzględnia specyfikę organizacji publicznej związaną z np. dostępem do informacji publicznej, obowiązkiem rozpowszechniania informacji poprzez Biuletyn Informacji Publicznej.

Podsumowanie

Problemy zarządzania organizacjami publicznymi coraz częściej upodobniają się do tych obserwowanych w organizacjach biznesowych. Pozwala to na dokonanie próby adaptacji koncepcji biznesowych na użytek sektora publicznego. Należy jednak pamiętać o specyfice organizacji publicznej, szczególnie o odmienności celów ich funkcjonowania.

Za główne czynniki przemawiające za wprowadzeniem zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych można uznać: coraz częściej używanie w zarządzaniu narzędzi informatycznych, takich jak: systemy zarządzania dokumentami, systemy przebiegu pracy, systemy wspomagające prace grupową; hurtownie danych, intranet itp.; stosowanie zasobów wiedzy do planowania oraz realizacji zadań i celów organizacji; potrzebę brania odpowiedzialności przez pracowników i kierowników za całość funkcjonowania organizacji; wprowadzanie do organizacji zarządzania projektowego; konieczność monitorowania otoczenia; potrzebę uczenia się przez członków organizacji bez względu na zajmowane stanowisko czy pełnioną funkcję.

Barierami tkwiącymi w organizacjach publicznych ograniczającymi wprowadzanie koncepcji zarządzania wiedzą są między innymi:

- indywidualne postrzeganie przez pracowników i kierowników wykonywanych funkcji. Powoduje to brak odpowiedzialności pojedynczego pracownika lub kierownika za całość procesów;
- skupianie przez pracowników uwagi na sprawach bieżących, bez patrzenia w przyszłość; reagowanie na zdarzenia nieistotne z punktu widzenia funkcjonowania organizacji;
- postrzeganie doświadczenia (rozumianego jako wiek pracownika) jako wystarczającego, aby posiadać wiedzę o procesach zachodzących w organizacji. Przejawia się to stosowaniem senioralnego systemu wynagrodzeń.

Analizując koncepcję zarządzania wiedzą, można stwierdzić, że zastosowanie jej w organizacji publicznej powinno się przyczynić do poprawy efektywności funkcjonowania całego sektora publicznego.

Literatura

1. Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, PWN, Warszawa – Kraków 2001.
2. Davenport T.H., Prusak L., *Working Knowledge. How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business School Press, Boston 1998.
3. Kieżun W., Kubin J., *Dobre państwo*, WSPiZ im. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
4. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa 1997.
5. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.
6. Kożuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, w: *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
7. Kożuch B., *Zarządzanie usługami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2008.
8. Krukowski K., *Koncepcja nowego zarządzania publicznego w organizacjach wdrażających politykę rolną*. „Roczniki Naukowe SERIA” Tom XI, Zeszyt 5/2009.
9. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teorii i praktyka*, PWN, Warszawa 1997.
10. Stankiewicz M.J., *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, Tonik, Toruń 2006.
11. Walkowiak R., *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, UWM, Olsztyn 2004.
12. Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne jako instrument poprawy efektywności sektora publicznego*. w: K. Krukowski (red.), *Zarządzanie organizacjami publicznymi*, UWM, Olsztyn 2006.

KNOWLEDGE MANAGEMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS**Summary**

The purpose of this study is to present the possibility of applying the concept of knowledge management in public organizations as in business organizations. Application of knowledge management in public organizations should contribute to improving the efficiency of the entire public sector. In the case of a public organization the knowledge management cycle consists of: knowledge locating, acquisition, individual and group learning, recording and storage, usage, dissemination, verification and update.

Translated by Magdalena Raczyńska