Doświadczenia administracji w Kanadzie

Adam Płoszaj

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
Uniwersytet Warszawski

w: Mazur Stanisław, Płoszaj Adam (red.) (2013) Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

ISBN 978-83-7383-666-2

Preferowany sposób cytowania: Płoszaj Adam (2013) Doświadczenia administracji w Kanadzie [w:] Mazur Stanisław, Płoszaj Adam (red.) Zarządzanie wiedzą w organizacjach publicznych. Doświadczenia międzynarodowe. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, ss. 124-143.

Doświadczenia administracji w Kanadzie

Adam Płoszaj

1. Specyfika systemu kanadyjskiej centralnej administracji publicznej w kontekście organizacyjnego uczenia się

Kanada jest demokracją parlamentarną z ugruntowaną tradycją demokratyczną sięgającą drugiej połowy XIX w. Kraj należy do brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*Commonwealth Realm*) i formalnie pozostaje monarchią konstytucyjną – obecnie królową Kanady jest Elżbieta II. Władza ustawodawczą stanowi Parlament Kanady, w skład którego wchodzi królowa oraz wybieralna Izba Gmin i pochodzący z mianowania Senat. Władzę wykonawczą sprawuje rząd na czele z premierem, który formalnie mianowany jest przez Gubernatora Generalnego Kanady, będącego przedstawicielem Królowej.

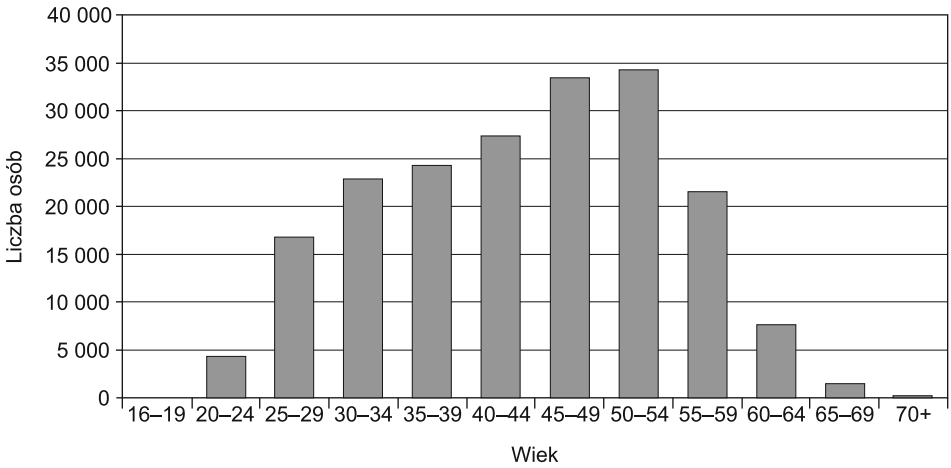
To państwo federalne, złożone z dziesięciu prowincji i trzech terytoriów, które w określonych obszarach są niezależne od władzy centralnej (np. edukacji, służby zdrowia, opieki społecznej) i mają własne władze ustawodawcze oraz wykonawcze. Miarą niezależności może być to, że prowincje i terytoria dysponują w sumie większym budżetem niż rząd centralny (Bird 2008). Federalna struktura oraz duża powierzchnia kraju (jest drugim pod względem wielkości państwem na świecie) tworzą trudne uwarunkowania dla sprawnego przepływu informacji i współpracy w administracji. Dlatego też niemałe znaczenie mają inicjatywy z zakresu zarządzania wiedzą nakierowane na usprawnianie komunikacji między różnymi jednostkami administracji rozproszonymi na terenie kraju (zob. GCpedia, internetowe narzędzie wymiany wiedzy i współpracy stworzone specjalnie na potrzeby kanadyjskiej administracji; podrozdz. 2.4.).

Cechą charakterystyczną Kanady jest dwujęzyczność. Większość obywateli posługuje się angielskim, znacznie mniej francuskim, ale oba one są oficjalnymi językami urzędowymi. Oznacza to, że na poziomie centralnym wszystkie dokumenty sporządzane są w obu tych językach, urzędowe strony internetowe mają dwie równoważne wersje językowe, a urzędnicy muszą posługiwać się zarówno językiem angielskim, jak i francuskim. Dwujęzyczność w oczywisty sposób komplikuje zarządzanie wiedzą w administracji, chociażby przez duplikowanie liczby dokumentów.

W skład centralnej administracji kanadyjskiej w roku 2011 wchodziło 18 ministerstw (*departments*), ponad 30 przedsiębiorstw państwowych (*crown corporations*) (np. bank centralny, koleje państwowe, poczta itd.) oraz około 50 innych jednostek

podległych ministerstwom (np. agencje regulacyjne) (zob. Johnson 2011). Istotne miejsce w administracji kanadyjskiej zajmują dwie centralne agencje: Privy Council Office, która pełni funkcję sekretariatu rządu, oraz Treasury Board Secretariat, odpowiadająca za wykonanie budżetu, zarządzanie administracją i za politykę personalną w kanadyjskiej służbie cywilnej. Obie odgrywają kluczowa rolę w podejmowaniu i realizacji reform administracji publicznej w Kanadzie (Pollitt, Bouckaert 2011).

W roku 2009 w centralnej (federalnej) administracji publicznej (bez przedsiębiorstw państwowych, wojska, policji) zatrudnione było prawie 196 tys. osób. Cechą charakterystyczną administracji kanadyjskiej jest szybsze starzenie się zasobów kadrowych w porównaniu z ogółem zatrudnionych w kraju. W 2006 r. średnia wieku osób pracujących w centralnej administracji publiczne wynosiła w przypadku kobiet 43,2 roku, a w przypadku mężczyzn – 44,9, podczas gdy dla całej populacji pracujących Kanadyjczyków było to odpowiednio 39,5 oraz 40,2 roku (Naczk 2007). W latach 2008–2009 najliczniejszą grupę wiekową pracowników administracji stanowiły osoby w wieku od 45 do 54 lat (zob. ryc. 1) – jest to pokolenie powojennego wyżu demograficznego (tzw. *baby boomers*).



Rycina 1. Pracownicy federalnej administracji publicznej według grup wieku w latach 2008–2009

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Treasury Board of Canada Secretariat 2009.

Zbliżanie się tej znaczącej grupy doświadczonych urzędników, zajmujących często wysokie stanowiska, do granicy wieku emerytalnego stanowi dla kanadyjskiej administracji istotne wyzwanie. Jest nim nie tyle rekrutacja nowych urzędników, ile zachowanie w administracji wiedzy i doświadczenia osób odchodzących na emeryturę czy też po prostu zmieniających pracę (Schetagne 2001). W tym celu podejmowane są różne działania w ramach tzw. retencji wiedzy (zob. Stoyko, Fang 2007).

Według Iaina Gowa z *Canada School of Public Service* cechami charakterystycznymi kanadyjskiej administracji publicznej są: (1) silna kontrola polityczna; (2) stabilne

ramy prawne warunkujące funkcjonowania administracji; (3) akceptacja różnorodności podejść widoczna w relacjach miedzy administracją federalną i stanową, a także samorządami tzw. terytoriów północnych; (4) autonomiczna niezależna służba cywilna, która dobrze współpracuje z różnymi rządami, niezależnie od ich proweniencji partyjnej oraz ideologicznej; (5) tradycyjny pragmatyzm pracowników administracji oraz liderów politycznych (Gow 2004). Cechy te mają znaczenie dla organizacyjnego uczenia się w kanadyjskiej administracji publicznej. Kontrola polityczna przekłada się na fakt, że to poziom polityczny wyznacza strategiczne kierunki działań, natomiast administracja odpowiada za implementację. Wydaje się to dosyć oczywiste. Jednak porównując podejście kanadyjskie i polskie, widzimy, że w Polsce administracja publiczna przejawia duże ambicje w wyznaczaniu strategicznych kierunków działań (widoczne jest to w procesie programowania funduszy europejskich). Skupienie się na wdrażaniu polityk współgra z pragmatyzmem administracji i urzędników. Z kolei autonomia i gotowość do współpracy z każdym rządem sprzyjają stabilizacji, gromadzeniu doświadczeń i wiedzy oraz ewolucyjnemu rozwojowi.

Kanadyjska administracja federalna jest otwarta na innowacje i nowe podejścia do zarządzania publicznego. Świadczy o tym dość szybkie przyswojenie idei nowego zarządzania publicznego (*new public management*). Już w latach osiemdziesiątych XX w. starano się wdrażać reformy inspirowane Wielką Brytanią Margaret Thatcher oraz Stanami Zjednoczonymi Ronalda Reagana. Jednak nie było to jedynie proste powtarzanie zagranicznych wzorców, lecz twórcze ich dostosowywanie. Jak wskazują Christopher Pollitt i Geert Bouckaert (2011), specyfika kanadyjskiego modelu reformy zarządzania publicznego polega na (1) odrzuceniu tezy, że zmniejszanie administracji jest najlepszym rozwiązanie w każdych okolicznościach, (2) otwarciu na eksperymenty oraz różnorodność form organizacji i organizowania. Szczególnie entuzjastycznie przyjęto ideę alternatywnych sposobów organizowania usług publicznych (*alternate service delivery*). Tworzono różnego rodzaju specjalne agencje (*special operating agencies* – SOA), eksperymentowano z partnerstwami publiczno-prywatnymi, kontraktowaniem usług czy rozwiązaniami typu „jedno okienko". Podjęto także liczne inicjatywy mające na celu wykorzystanie potencjału technologii informacyjno-komunikacyjnych (Borins 2002).

Aktywność i odwaga w formułowaniu nowych programów reform nie zawsze przekładały się jednak na wymierne efekty. Wśród licznych inicjatyw, o węższym lub szerszym zakresie, które podejmowane były od lat osiemdziesiątych XX w. (syntetyczny przegląd można znaleźć w pracy: Pollitt, Bouckaert 2011) niektóre nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Widoczne jest w tym przypadku zjawisko tzw. luki implementacyjnej (*implementation gap*) – rozziewu między zakładanymi efektami a tym, co rzeczywiście udało się osiągnąć. Tak było na przykład w przypadku Ustawy o rozliczalności (*Federal Accountability Act*) z 2006 r., która miała reformować podejście do systematycznej ewaluacji rządowych grantów i programów, jednak z powodu niedofinansowania instytucji odpowiedzialnej za jej implementację oraz utrudnionego dostępu do informacji nie osiągnięto w pełni – przynajmniej w początkowym okresie – zakładanych rezultatów (Bouckaert, Halligan 2008). Z kolei przykładem inicjatywy, której efekty są oceniane bardzo pozytywnie, jest ocena jakości zarządzania

w jednostkach administracji publicznej realizowana zgodnie z Ramami Rozliczalności Zarządczej (*Management Accountability Framework* – MAF) z 2002 r. (Pal 2010)[1]. Jest to całościowy system oceny praktyki zarządzania na poziomie całej organizacji obejmujący wszystkie najważniejsze obszary wpływające na efektywność jej działania. Ocena dokonywana jest w cyklu rocznym, ale nie każda organizacja oceniona zostaje w każdym cyklu. Mimo to rocznie poddawanych jest temu procesowi kilkadziesiąt organizacji. Zakres merytoryczny oceny nie jest zawsze taki sam – wynika to z faktu, że niektóre zjawiska zmieniają się wolno i ich szczegółowa regularna ocena nie przynosiłaby nowej wiedzy. Dla każdego cyklu oceny wybierane są obszary, które oceniane są we wszystkich organizacjach ewaluowanych w danym roku. Jednym z obszarów oceny w ramach MAF jest sposób, w jaki organizacji się uczy, jakie jest jej podejście do innowacji i w jaki sposób wprowadza zmiany. Do 2010 r. był to jeden z dziesięciu obszarów oceny. Natomiast po zmianie metodologii i rozszerzeniu obszarów oceny do piętnastu zagadnienia organizacyjnego uczenia są uwzględnione w ramach kilku obszarów oceny (przede wszystkim w ramach obszarów: „ludzie", „zarządzanie informacją", „technologie informacyjne i komunikacyjne", ewaluacja"). Wskazanie organizacyjnego uczenia się jako elementu oceny praktyki zarządzania świadczy o dużej wadze, jaką się przykłada do tych tematów w kanadyjskiej administracji. Ponadto stanowi także silny bodziec do systematycznego uwzględniania mechanizmów uczenia się w sposobie funkcjonowania poszczególnych podmiotów, które przejawia się np. w tworzeniu strategii zarządzania wiedzą, czy powoływania specjalnych stanowisk lub komórek organizacyjnych mających na celu koordynowanie procesów tworzenia, przekazywania i wykorzystywania wiedzy w organizacji.

2. Wybrane mechanizmy, metody i narzędzia organizacyjnego uczenia się

Ta cześć rozdziału przedstawia siedem rozwiązań z szeroko pojmowanego zakresu zarządzania wiedzą, stosowanych w kanadyjskiej administracji centralnej. Należy podkreślić, że nie jest to pełne zestawienie. Kryterium wyboru opisanych praktyk była przede wszystkim ich uniwersalność, rozumiana jako możliwość ich transferu do administracji innych krajów. Inną ważną cechą omawianych rozwiązań jest to, że nie są one wyłącznie kanadyjskie. Przeciwnie, stosuje się je w mniejszym lub większym zakresie również w innych administracjach publicznych, a także w sektorze prywatnym. Dlaczego zatem warto przyglądać się właśnie przykładom kanadyjskim? Przede wszystkim dlatego, że są one interesujące w szczegółowych ujęciach, a także pokazują, jak dane praktyki mogą być wykorzystywane w administracji publicznej.

2.1. Strategia zarządzania wiedzą

Strategia zarządzania wiedzą to dokument, który określa cele zarządzania wiedzą w organizacji oraz sposoby ich realizacji. Oczywiście procesy zarządzania wiedzą mogą

[1] Szczegółowe informacje na temat MAF dostępne są na stornie: www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].

być, i często są, realizowane w organizacji bez specjalnego dokumentu strategicznego. Jednakże odgrywa on ważną rolę, identyfikując i formalizując procesy zarządzania wiedzą, a ponadto podkreśla znaczenie, jakie przykłada się do niego w organizacji. Strategia może przyjmować różne formy oraz mieć różny poziom szczegółowości. Ważne jest jednak to, aby spełniała ogólne kryteria dobrego dokumentu strategicznego organizacji, tzn. żeby była prosta, spójna wewnętrznie oraz zewnętrznie (zob. szerzej Obłój 2010). Należy także zauważyć, że strategia zarządzania wiedzą jest cząstkowa, tzn. powinna wpisywać się w ogólną strategię organizacji. Ta jej natura powoduje, że czasami aspekty zarządzania wiedzą są włączane do ogólnej strategii organizacji – w kanadyjskie administracji centralnej tak właśnie było w przypadku Ministerstwa Obrony Narodowej (Department of National Defence) (Bontis 2007).

Uwzględnianie zarządzania wiedzą w planowaniu strategicznym organizacji, które czasami przybiera formę tworzenia specjalnego dokumentu strategicznego, czy mówiąc skromniej, choćby planu działań w obszarze zarządzania wiedzą, jest bezpośrednim wynikiem dostrzeżenia znaczenia tej sfery w organizacjach na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dynamiczny rozwój literatury w tym zakresie, zarówno naukowej, jak i popularnej oraz poradników biznesowych, szybko przełożył się na popularność tematu w praktyce organizacyjnej. W przypadku niektórych organizacji w celu usystematyzowania tych procesów tworzono i wdrażano specjalne dokumenty strategiczne. Jednym z najlepiej znanych przykładów takiej organizacji jest Bank Światowy (World Bank 2003; Dalkir 2011). Nawet jeżeli organizacja nie posługuje się dokumentem nazwanym wprost strategią zarządzania wiedzą, to i tak bardzo często problematyka ta jest obecna w różnego rodzaju dokumentach (wynika to z formalizacji działań organizacji). W przypadku kanadyjskiej administracji centralnej *explicite* sformułowane strategie w tym zakresie wprowadziły m.in. Ministerstwo Zdrowia (*Health Canada*) (Health Canada 1996) Ministerstwo Zasobów Naturalnych (*Natural Resources Canada*) (Natural Resources Canada 2008).

Tworzenie strategii zarządzania wiedzą jest podobne do formułowania ogólnej strategii organizacji[2]. Główne jej elementy to: (1) diagnoza stanu zasobów wiedzy i procesów zarządzania wiedzą w organizacji, (2) wyznaczenie celów dla organizacji w tym zakresie, (3) dobranie odpowiednich sposobów (narzędzi, działań) ich realizacji, (4) określenie sposobu monitoringu wdrażania strategii. W kanadyjskiej administracji publicznej tworzenie planów działań w zakresie zarządzania wiedzą leży zazwyczaj w kompetencji tzw. dyrektora ds. wiedzy (zob. podrozdz. 2.2). Ta komórka organizacyjna odpowiada także za koordynowania wdrażania strategii, jednak z uwagi na to, że procesy zarządzania wiedzą dotyczą zazwyczaj całej organizacji, sama realizacja strategii odbywa się w różnych częściach organizacji, jest rozproszona. Ten aspekt dobrze uwidacznia znaczenie utrwalenia strategii w formie pisemnej – jest ona punktem odniesienia i spaja działania podejmowane w poszczególnych komórkach organizacyjnych (chociażby ustalając wspólny język i wspólne definicje).

[2] Należy pamiętać jednak, że istnieje wiele znacząco różniących się ujęć strategii organizacji (zob. szerzej: Obłój 2008), zaproponowane podejście jest jedynie jedną z możliwości.

Skuteczna strategia powinna być realistyczna, szczególnie w formułowaniu celów oraz czasu potrzebnego na ich osiągnięcie. Nierealistyczne sformułowanie zadań musi niechybnie skończyć się sromotną porażką, co może być w efekcie gorsze niż niepodejmowania żadnych działań. Z drugiej jednak strony strategia nie powinna być zachowawcza, musi być ambitna, tak aby mobilizować do rozwoju organizacji. Ważne są również proste aspekty techniczne. Tekst strategii powinien być zwięzły (krótki) oraz jasny, zrozumiały także dla osób niebędących specjalistami. Zarządzanie strategiczne to proces ciągły. Nie inaczej jest w przypadku strategii zarządzania wiedzą. Aby odgrywała ona swoją rolę, musi być stale aktualizowana (ten aspekt dodatkowo podkreśla znaczenie zwięzłości tekstu strategii – o wiele łatwiej zaktualizować dokument mający 5–10 stron niż opasły tom).

Doświadczenia kanadyjskich jednostek centralnej administracji publicznej pokazują, że skuteczne zarządzanie wiedzą w organizacji wymaga spójnej strategii czy, skromniej mówiąc, planu działań w tym zakresie, jednocześnie wskazując na mocne strony tego narzędzia. Opracowanie planu działań zapobiega podejmowaniu chaotycznych, wyrywkowych, dublujących się inicjatyw. Skuteczne i efektywne zarządzanie wiedzą wymaga rzetelnej diagnozy, określenia konkretnych celów i wyboru optymalnych sposobów ich realizacji. Ponieważ procesy w tym zakresie są rozproszone po całej organizacji, przeprowadzenie diagnozy umożliwia zidentyfikowanie już podejmowanych działań – które być może ograniczają się do części organizacji, a łatwo mogą być rozciągnięte na całą organizację.

Aby strategia zarządzania wiedzą spełniała swoje zadanie, przede wszystkim musi być wdrażana. To najbardziej oczywiste stwierdzenie jest zarazem największym wyzwaniem. Odpowiednie jej skrojenie, zwłaszcza rzetelności i realistyczności, nie tworzy wystarczających warunków do skutecznego i efektywnego wprowadzania jej w życie. Konieczne jest także odpowiednie zaplanowanie systemu wdrażania, tj. podział kompetencji, zapewnienie odpowiednich środków na realizację, rzetelny monitoring oraz stała aktualizacja. Innym wyzwaniem jest właściwe wpisanie strategii zarządzania wiedzą w ogólną politykę organizacji. Ten aspekt wskazuje z kolei na to, że organizacje nie zawsze muszą mieć dokument nazwany np. „strategia zarządzania wiedzą", procesy te mogą być po prostu częścią szerszej strategii. Formalne usytuowanie tej problematyki w procesach strategicznego zarządzania organizacją nie jest kwestią kluczową, najważniejsze okazuje się jej właściwe uwzględnienie.

2.2. Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*)

Dyrektor ds. wiedzy (*Chief Knowledge Officer*) to kierownicze stanowisko. Osoba na nim zatrudniona odpowiada za zarządzanie wiedzą w organizacji. W poszczególnych organizacjach stosowane są różne nazwy na określenie tej funkcji (*Knowledge Manager*, *Knowledge Service Group*, *Information Manager* itd.), różnią się też zakresy odpowiedzialności oraz miejsce w strukturze organizacyjnej. W mniejszych jednostkach funkcję tę pełni jedna osoba, w większy jest to zazwyczaj niewielki zespół. Główną rolą dyrektora do spraw wiedzy jest koordynowanie wszelkich działań podejmowanych w organizacji w zakresie zarządzania wiedzą, tworzenie i kapitalizowanie

kapitału intelektualnego organizacji (Dalkir 2005). Zakres realizowanych zadań jest dosyć szeroki. Począwszy od analizowania i monitorowania zarządzania wiedza w organizacji czy też procesów organizacyjnego uczenia się, poprzez opracowywanie planów i strategii w tym obszarze oraz inicjowanie różnych aktywności, po bezpośrednie realizowanie działań tego dotyczących.

Głównym celem powoływania i funkcjonowania takiego stanowiska jest zebranie w jednym miejscu kompetencji, odpowiedzialności oraz uprawnień w zakresie zarządzania wiedzą, które często są rozproszone w różnych częściach organizacji. Wraz z ogromnym w ostatnich latach przyrostem liczby danych i informacji generowanych w toku działalności różnych organizacji, coraz ważniejsze – a wręcz nieuniknione – staje się sprawne zarządzanie tymi zasobami (zob. Weinberger 2012), które z jednej strony ma umożliwić organizacjom poradzenie sobie z tym swoistym potopem danych i informacji (zob. Gleick 2011), a z drugiej – powinno tworzyć nowe możliwość budowania przewagi konkurencyjnej oraz podnoszenia jakości i efektywności działań.

Ze względu na złożoność zagadnienia, rozproszenie procesu tworzenia, przetwarzania, wykorzystywania danych, dyrektor ds. wiedzy koordynuje zarządzanie wiedzą w organizacji, ale w swoich działaniach nie monopolizuje tego procesu. W tym sensie jest to sztabowa funkcja kierownicza. Innymi słowy pełni on funkcję wspierającą dla innych jednostek organizacyjnych i członków organizacji, których przeważająca liczba w mniejszym lub większym stopniu w swojej codziennej pracy ma do czynienia z zarządzaniem wiedzą.

Ważny jest także aspekt symboliczny związany z ww. funkcją. Decyzja o utworzeniu takiego stanowiska bądź komórki organizacyjnej pokazuje, że zarządzanie wiedzą jest ważne dla organizacji, że zarządzający nią rozumieją i doceniają fakt, iż dla jej funkcjonowania i rozwoju właśnie wiedza ma wielkie znaczenie. Szczególnie istotne jest w tym przypadku stworzenie w miejscu pracy pozytywnego klimatu wokół owego zarządzania. Kierownictwo tworząc takie stanowisko, jednocześnie wysyła do członków organizacji jasny komunikat, że ich wiedza, kompetencje i rozwój są istotne dla tego miejsca i stanowią zasób, w który warto inwestować oraz któremu warto poświęcać należytą uwagę. *Chief Information Officer* może być zatem nie tylko narzędziem, lecz także symbolem zmiany kultury organizacyjnej.

Należy zwrócić uwagę na funkcję organizacyjną dyrektora ds. informacji (*Chief Information Officer*), która jest podobna do zadań dyrektora ds. wiedzy. Jednakże występują między nimi ważne różnice. Przede wszystkim funkcja tego pierwszego zdefiniowana została zdecydowanie węziej. Można powiedzieć, że występuje tu podobna relacja jak w przypadku pojęć „informacja" i „wiedza". Dyrektor ten ma zadania bardziej techniczne, jego działanie często związane jest z technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, bazami danych, archiwami, bibliotekami. Natomiast w zakresie kompetencji dyrektora ds. wiedzy leży znacznie większy zasób obowiązków, w tym także kwestie dotyczące kapitału ludzkiego w organizacji (kapitału intelektualnego pracowników), dzielenia się wiedzą, jej wykorzystywania itp. Jest on zatem wykonawcą funkcji organizacyjnej w szerszym zakresie niż dyrektor ds. informacji.

Stanowisko dyrektora ds. wiedzy, lub podobne, występuje w niektórych jednostkach centralnej administracji publicznej w Kanadzie. Nie jest to praktyka powszechna,

niemniej jednak wprowadziło ją kilkanaście ważnych urzędów: np. Agriculture and Agri-Food Canada, Bank of Canada, Defense Research and Development Canada, Department of Justice, Farm Credit Canada, Foreign Affairs and Intermnational Trade Canada, Human Resources and Skills Development Canada, National Research Council, Natural Resources Canada.

Tak jak wiele innych praktyk organizacyjnych, także koncepcja specjalnego stanowiska poświęconego zarządzaniu wiedzą została zaadaptowana do sektora publicznego z sektora prywatnego. Jak podaje Nick Bontis, w 2002 r. co czwarta firma z listy „Fortune 500" miała stanowisko dyrektora ds. wiedzy lub analogiczne (Bontis 2002). W sektorze publicznym rozwiązanie to jest mniej popularne, np. w USA tylko niektóre jednostki administracji publicznej dysponowały takim stanowiskiem, ponadto ilościowe badania tego sektora pokazują, że respondenci raczej nie uważają, że tworzenie go jest potrzebne do efektywnego zarządzania wiedzą w organizacji (Choi, Wie 2010). Należy jednak pamiętać, że są to jedynie opinie osób w dużej części reprezentujących jednostki, które takiego rozwiązania nie stosują. Nie można zatem traktować tych głosów jako argumentu potwierdzającego nieskuteczność przedstawionego rozwiązania.

Przykłady jednostek administracji publicznej z Kanady pokazują, że funkcjonowanie stanowiska dyrektora ds. wiedzy ułatwia koordynowanie zarządzania wiedzą w organizacji, poprzez łączenie w jednym miejscu działań odbywających się w różnych jej częściach. Ponadto istotnym aspektem jest funkcja strategiczna. W przypadku skoncentrowania odpowiedzialności i kompetencji w ramach określonej jednostki organizacyjnej prostsze staje się tworzenie strategii i planów działań w obszarze zarządzania wiedzą. Łatwiej wówczas o całościową wizję w tym obszarze, trudniejsze staje się pominięcie jakiegoś istotnego elementu czy myślenie sektorowe (perspektywa pojedynczej komórki organizacyjnej, w której kompetencjach znajduje się jakiś wąski wycinek zarządzania wiedzą czy organizacyjnego uczenia się).

Utworzenie stanowiska lub działu skoncentrowanego na zarządzaniu wiedzą jest dość proste, wymaga przede wszystkim woli zarządzających organizacją oraz zapewnienia odpowiednich środków. Przede wszystkim są to koszty osobowe, ale także związane z codzienną pracą oraz wdrażanymi inicjatywami. Szczególnie te ostatnie mogą z czasem osiągnąć dość wysoki poziom – należy jednak pamiętać, że część inicjatyw i tak byłaby wprowadzona w życie, ale w różnych komórkach organizacyjnych, a zebranie ich w ramach wyspecjalizowanego działu może prowadzić do większej efektywności. Istotnym elementem sprawnego funkcjonowania dyrektora będzie określenie zakresu jego kompetencji. Po pierwsze, muszą być one dostosowane do potrzeb danej organizacji i służyć realizacji jej ogólnej strategii. Po drugie, ważny jest odpowiedni podział kompetencji, a w szczególności określenie zasad współpracy dyrektora ds. wiedzy z innymi jednostkami organizacyjnymi.

Podstawową zaletą funkcjonowania tego stanowiska jest koncentracja kompetencji i odpowiedzialności w zakresie zarządzania wiedzą w jednym określonym miejscu w organizacji. Ponadto ułatwiona jest też koordynacja działań podejmowanych w różnych jej częściach w obszarze zarządzania wiedzą – odbywają się one na poziomie naczelnego kierownictwa (strategie i plany), w dziale zasobów ludzkich (np. szkolenia), w dziale obsługi informacyjno-komunikacyjne, w bibliotece, w dziale

finansów, audytu, w jednostkach merytorycznych wytwarzających, przetwarzających i wykorzystujących dane i informacje itp. Zaletą jest także usprawnienie tworzenia strategii, programów i planów w zakresie zarządzania wiedzą.

Ograniczenia ww. funkcji związane są przede wszystkim z kosztami koniecznymi do finansowania działalności. Może być to szczególnie istotną przeszkodą dla mniejszych organizacji. Należy jednak pamiętać, że można tę kwestię traktować jako inwestycję, ponieważ celem sprawnego zarządzania wiedzą jest podniesienie efektywności działania organizacji, co może przełożyć się na bardzo realne oszczędności.

2.3. Wspólnoty praktyków (*communities of practice*)

Wspólnoty praktyków – WP (*communities of practice*) to grupy osób regularnie wymieniających się wiedzą, dyskutujących na określony temat. Istotą funkcjonowania WP jest wymiana informacji, wzajemne uczenie się i inspirowanie, rozpowszechnianie dobrych praktyk, standardów i sposobów postępowania. Udział we wspólnocie praktyków jest dobrowolny. Jej członkami są osoby zajmujące się takimi samymi albo podobnymi zadaniami lub zainteresowane zbieżnymi kwestiami. Tematem podejmowanym przez taką grupę mogą być bardzo różne zagadnienia, np.: współpraca z ekspertami, problemy osób niepełnosprawnych w organizacji, przygotowanie konferencji, monitorowanie realizacji programów itd. Ponadto do WP często (a można nawet powiedzieć, że zazwyczaj) należą ludzie niewspółpracujący ze sobą na co dzień. Wspólnoty uzyskują szczególnie duży potencjał, gdy uczestniczą w nich osoby z różnych części organizacji lub z różnych organizacji – w takim przypadku ułatwiają przepływ informacji i współpracę między komórkami organizacyjnymi bądź organizacjami. WP działają poza formalną strukturą organizacyjną, co nie oznacza, że ich charakter jest nieformalny. Szczególnie w przypadku tych tworzonych jako narzędzie zarządzania wiedzą w organizacji trudno mówić, że mają one charakter całkowicie nieformalny.

Zrozumienie sposobu działania WP staje się łatwiejsze, gdy porówna się je do zespołów projektowych (roboczych, zadaniowych). Zespół projektowy tworzony jest w celu realizacji jakiegoś konkretnego zadania, osiągnięcia wymiernego, z góry ustalonego celu. Wspólnota praktyków nie ma takiego celowego charakteru, jedyną ogólną wytyczną jest wymiana doświadczeń między jej członkami. W zespole projektowym funkcje poszczególnych osób są zazwyczaj jasno określone, natomiast członkowie wspólnoty praktyków nie mają przypisanych konkretnych zadań, zyskują taki sam status, a ich znaczenie w grupie zależy jedynie od doświadczenia i wiedzy merytorycznej w obszarze, któremu poświęcona jest dana wspólnota. Zespół projektowy po realizacji celu jest rozwiązywany (oczywiście ten sam zespół może pracować nad kolejnym zadaniem). Z kolei wspólnota praktyków działa dopóty, dopóki jej członkowie widzą sens funkcjonowania tejże; ponadto może ona ewoluować w czasie, zmieniając charakter działania i koncentrując się na różnych aspektach ważnych dla jej członków.

Pojęcie wspólnoty praktyków wywodzi się z antropologicznych badań nad nieformalnymi mechanizmami uczenia się prowadzonymi przez Jeana Lave'a i Etienne'a Wengera (zob. Lave, Wenger 1991; Cox 2005). Koncepcja ta miała pierwotnie

charakter deskryptywny, ale pod koniec lat dziewięćdziesiątych nabrała charakteru preskryptywnego, poprzez stworzenie na jej podstawie propozycji metody zarządzania wiedzą w organizacjach (zob. Wenger 1998; Wenger, McDermott, Snyder 2002). WP, jako praktyczna propozycja z zakresu zarządzania, wpisują się w szerszy nurt upełnomocniania (*empowerment*) członków organizacji, którego podstawowym założeniem jest przekonanie o tym, że każdy pracownik może być źródłem cennych pomysłów umożliwiających rozwój organizacji (zob. np. Ouchi 1981).

Wspólnoty praktyków jako narzędzie stymulowania organizacyjnego uczenia się rozpowszechniły się w sektorze prywatnym, również w globalnych korporacjach, takich jak Xerox (Brown, Duguid 2000), co było stymulowane m.in. poprzez liczne publikacje w specjalistycznych periodykach (np. *Harvard Business Review*). Nie jest to zatem praktyka charakterystyczna dla kanadyjskiej administracji publicznej. To raczej element uniwersalnej skrzynki narzędziowej zarządzania wiedzą w organizacjach, który został z sukcesem zaimplementowany w niektórych jednostkach centralnej administracji publiczne w Kanadzie, m.in. w Department of Canadian Heritage (Ministerstwie Dziedzictwa), Natural Resources Canada (Ministerstwie Zasobów Naturalnych), Department of Justice (Ministerstwie Sprawiedliwości). W tym ostatnim, w 2011 r., funkcjonowało 27 WP poświęconych różnym dziedzinom prawa. Ponadto często wymieniane są one jako rekomendowane w różnych oficjalnych publikacjach kanadyjskich urzędów (np. Stoyko, Fang 2007; Natural Resources Canada 2008).

Wspólnoty praktyków są działaniem stosunkowo łatwym do wdrożenia. W zasadzie nie wymagają żadnych nakładów finansowych. Koniecznym zasobem jest natomiast czas członków organizacji przeznaczony na spotkania WP. W tym przypadku istotna jest akceptacja zarządzających organizacją dla przeznaczania części czasu pracy na rzecz wspólnot praktyków. Nakłady pracy związane z nimi nie są duże (np. 90-minutowe spotkania dwa razy w miesiącu) i w zasadzie należy je traktować jako inwestycję, która z założenia ma przekładać się na poprawę efektywności działania organizacji.

Podstawowym sposobem funkcjonowania wspólnoty praktyków są spotkania jej członków. Podczas ich trwania członkowie grupy mogą nie tylko bezpośrednio dyskutować, lecz także lepiej się poznać, co przekłada się na budowanie sieci kontaktów i wzajemnego zaufania. Ponadto mogą oni wykorzystywać możliwości, jakie dają technologie informacyjno-komunikacyjne, np. fora internetowe, Intranet, mechanizmy rodzaju Wiki (tj. funkcjonujące na zasadach podobnych do Wikipedii) itd. Narzędzia tego rodzaju pomagają w przygotowaniu spotkań i ich podsumowaniu, a również podtrzymują aktywność grupy między spotkaniami. Nie bez znaczenia jest także fakt, że obecność wspólnoty praktyków w Internecie umożliwia dostęp do jej wiedzy osobom, które nie mogą uczestniczyć w regularnych zjazdach. Należy jednak podkreślić, że działalności WP nie można sprowadzać do aktywności w formie np. forum internetowego – kluczowe są bezpośrednie spotkania, natomiast technologie informacyjno-komunikacyjne pełnią jedynie funkcję wspomagającą.

Tematy spotkań są ustalane przez członków wspólnoty praktyków. Dyskusje często dotyczą technicznych, proceduralnych aspektów podejmowanych działań, sposobu

radzenia sobie z bieżącymi problemami, stosowanych narzędzi. Efektem dyskusji jest wymiana wiedzy, ale czasami także uzgodnienie wspólnych zasad. Można powiedzieć, że ogólnym celem wspólnot jest ułatwienie identyfikowania dobrych praktyk wypracowanych w poszczególnych częściach złożonej organizacji oraz przenoszenie ich do tych części organizacji, w których mogą być z pożytkiem zastosowane.

Skuteczne działanie wspólnoty praktyków wymaga przede wszystkim zaangażowania jej członków. Istnieje ona tylko wówczas, jeżeli jej uczestnicy są zainteresowani wymianą wiedzy. Czynnikiem ułatwiającym jej funkcjonowanie może być obecność lidera (lub liderów) – osoby szczególnie zainteresowanej rozwojem danej wspólnoty, animującej jej aktywność. Ważna jest również wspierająca rola władz organizacji, które nie tylko powinny akceptować takie inicjatywy, lecz mogą wręcz aktywnie zachęcać do ich tworzenia i do uczestnictwa. Upowszechnieniu WP w organizacji może sprzyjać pokazywanie przykładów skuteczności działania. Ważne zatem jest to, aby pierwsza wspólnota praktyków w organizacji dosyć szybko osiągnęła choćby małe, ale zauważane rezultaty – np. transfer dobrej praktyki między częściami organizacji.

Mocnymi stronami WP są: niskie koszty funkcjonowania; duża elastyczność i łatwość dostosowania do potrzeb danej organizacji i grupy; znaczne możliwości wsparcia funkcjonowania przez zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych; bardzo małe ryzyko związane z niepowodzeniem inicjatywy. Ponieważ WP nie angażują istotnych zasobów organizacji, niepowodzenie w działaniu nie przekłada się na jej problemy; po prostu dana wspólnota w takiej sytuacji się rozwiązuje (co w tym przypadku jest z góry zakładanym i akceptowanym scenariuszem). Kluczową korzyścią, jaką niesie wdrożenie wspólnot praktyków, jest ułatwienie obiegu informacji i wiedzy w organizacji, wzajemnego uczenia się i transferu dobrych praktyk między różnymi jej częściami.

Podstawowe wyzwanie dla skutecznego działania wspólnot praktyków stanowi konieczność aktywności i zaangażowania ich członków. Ponadto konieczne jest wsparcie ze strony liderów organizacji. Wspólnoty nie mogą być przez nich postrzegane i przedstawiane jako strata czasu na miłe, ale niepotrzebne dyskusje.

2.4. GCpedia

GCpedia (*Government of Canada Encyclopaedia*) jest portalem internetowym typu Wiki (rodzaj witryn internetowych, w których treść można tworzyć i zmieniać w prosty i szybki sposób, z poziomu przeglądarki internetowej, za pomocą prostego, intuicyjnego języka. Najbardziej znanym przykładem takiego rozwiązania jest Wikipedia, czyli internetowa encyklopedia, tworzona przez użytkowników – każdy może pisać i modyfikować w niej hasła) (zob. Tapscott, Williams 2008). GCpedia tworzona jest przez i dla pracowników kanadyjskiej administracji publicznej; stanowi rozwiązanie z zakresu tzw. Web 2.0, ponieważ jej treści są – jak wspomniano – tworzone i modyfikowane przez użytkowników, także we współpracy, która nie jest ograniczona przestrzennie. Portal ten to przykład zastosowania w administracji publicznej nowego podejście nakierowanego na otwartość i współpracę przy wykorzystaniu nowoczesnych, ale zarazem prostych w użyciu technologii.

GCpedia ma charakter wewnętrzny – jedynie pracownicy kanadyjskiej administracji publicznej mają do niej dostęp, zarówno bierny (przeglądanie treści), jak i czynny (modyfikowanie treści). Urzędnik administracji, aby korzystać z tego narzędzia, musi się w odpowiedni sposób zarejestrować i zalogować. Portal dotyczy wyłącznie kwestii bezpośrednio związanych z działaniem kanadyjskiej administracji publicznej.

GCpedia używana jest nie tylko do tworzenia haseł tematycznych (jak Wikipedia), lecz także do tworzenia i udostępniania wspólnych dokumentów, projektów, raportów, notatek ze spotkań, streszczeń ekspertyz, raportów i innych publikacji, a także do prowadzenie dyskusji – funkcjonuje zatem również jako tematyczne forum internetowe zarządzane przez użytkowników.

Utworzenie GCpedii to inicjatywa sekretariatu Treasury Board – czyli jednej z kluczowych instytucji centralnej administracji publicznej w Kanadzie. Celem było stworzenie platformy umożliwiającej łatwą wymianę informacji między pracownikami kanadyjskiej administracji niezależnie od tego, gdzie pracują i jaki jest między nimi dystans zarówno w sensie fizycznym (co pozostaje szczególnie istotnym aspektem w tak dużym kraju), jaki i organizacyjnym – portal ma służyć także przełamywaniu silosowości administracji publicznej (Bostelaar 2010).

GCpedia wykorzystuje oprogramowania MediaWiki – wolne i otwarte, dystrybuowane nieodpłatnie przez Wikimedia Foundation. Wykorzystanie niekomercyjnego oprogramowania podkreśla innowacyjność tego podejścia. Nie bez znaczenia wydaje się też fakt, że przyjęte rozwiązanie zapewne jest tańsze niż zakup dedykowanego *software'u* na rynku. Oczywiście podstawowe oprogramowanie musiało być dostosowane do potrzeb tego projektu, ponadto musi być utrzymywane i zarządzane, czym zajmuje się *Public Works and Government Services Canada*. Należy zaznaczyć, że wykorzystanie darmowego *software'u* nie oznacza, iż działanie GCpedi nie wiąże się z kosztami. Szacowane są one na około 1,5 mln dolarów kanadyjskich (około 4,5 mln zł) – na tyle wyceniono czas pracy osób zatrudnionych w administracji poświęcony na realizację projektu (Eaves 2010).

Portal został oficjalnie uruchomiony 28 października 2008 r. i stosunkowo szybko zyskał popularność wśród urzędników. Według danych z maja 2012 r. GCpedia miała ponad 32 tys. zarejestrowanych użytkowników oraz ponad 18 tys. stron, które zostały odwiedzone prawie 15 mln razy. Popularności GCpedi sprzyjają działania podejmowane przez osoby zajmujące wysokie stanowiska w kanadyjskiej administracji. Symbolicznym gestem o dużym znaczeniu było zarejestrowanie się w GCpedii w 2010 r. przez Wayne'a Woutersa pełniącego funkcję *Clerk of the Privy Council*, najwyższego rangą urzędnika kanadyjskiego (Eaves 2010). Wsparcie dla projektu okazywane przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w administracji można uznać za ważny czynnik sukcesu portalu.

Kluczową zaletą GCpedii jest jej oddolny charakter. O zasobie treści decydują jej użytkownicy, a nie „wszechwiedzący" administrator. Oddolność i otwartość przekłada się także na potencjalnie dużą szybkość aktualizacji informacji, lepszą niż w przypadku systemów odgórnych, scentralizowanych. Inną, wspominaną już wyżej, zaletą są stosunkowo niskie koszty realizacji wynikające z wykorzystania otwartego oprogramowania.

Największym wyzwaniem stojącym przed funkcjonowaniem GCpedi, oraz innych rozwiązań tego typu, jest czynnik ludzki. Działanie portalu wymaga spontanicznej aktywności wielu osób. Aby spełniał on swoją funkcję musi, znaleźć się w nim masa krytyczna artykułów, które ponadto muszą być regularnie aktualizowane. Kluczowe jest zetem to, aby urzędnicy chcieli dzielić się swoją wiedzą.

2.5. Podsumowanie działań

Prostą i rozpowszechnioną praktyką zarządzania wiedzą w organizacjach, także w przypadku kanadyjskiej administracji publicznej (zob. np. Graham 2011), jest wyciąganie wniosków z realizowanych działań, projektów, procesów. Istotą takiego podejścia pozostaje analiza zakończonych działań w celu wykorzystania zgromadzonych doświadczeń w przyszłości. Tego typu inicjatywy tworzą dosyć szeroką grupę praktyk organizacyjnych znanych pod różnymi nazwami: *after-action review, learning histories, case studies, lessons learned, project postmortem, post-project reviews*. Dane podejścia różnią się szczegółowymi rozwiązaniami i rozłożeniem akcentów, jednak ich istota jest zawsze podobna. Kluczowe pozostaje to, że dany projekt lub proces, gdy jest już ukończony, zawsze podlega analizie, która daje odpowiedź na takie pytania, jak:

- Co się udało i dlaczego?
- Co się nie udało i dlaczego?
- Co można by zrobić lepiej?
- Na co zwracać uwagę przy realizacji podobnych h działań w przyszłości?
- Itd.

Analiza zrealizowanego projektu lub procesu przeprowadzana jest zazwyczaj podczas spotkania, w którym uczestniczą osoby zaangażowane w dane działanie. Wymiana doświadczeń, różnych punktów widzenia i dyskusja są kluczowe dla właściwego zrozumienia tego, co się stało, co zadziałało, a co nie. Rzetelna diagnoza stanowi podstawę do sformułowania wiarygodnych wniosków i rekomendacji, zazwyczaj przyjmujących formę krótkiego dokumentu (notatki), który następnie może być wykorzystany jako baza wiedzy przy realizacji podobnych działań w przyszłości (także przez innych członków organizacji). Jednak jak dowodzą doświadczenia organizacji stosujących takie rozwiązania (zob. Parry, Darling 2001; Stoyko, Fang 2007) kluczowy jest proces wyciągania wniosków, a nie same zapisane wnioski. Związane jest to także z obserwacją, że np. obszerne bazy *lessons learned* często nie są wykorzystywane, czyli nakłady pracy poniesione na ich stworzenie można uznać za zmarnowane (zob. np. Zedtwitz 2002). Wobec tego centralną rolę w procesie podsumowywania działań odgrywa spotkanie poświęcone omówieniu przebiegu danego działania. Skupienie uwagi na procesie wiąże się z potrzebą zaangażowania szerokiej grupy członków organizacji w ocenę zakończonych projektów i procesów. Omawiana praktyka na pierwszy rzut oka mogłaby się wydawać typową strategią kodyfikacji wiedzy (tzn. utrwalania jej w materialnej formie), jednak w rzeczywistości jest to także – a może przede wszystkim – praktyka jej personalizacji (wymiany wiedzy, dyskusji i wzajemnego uczenia się).

Podstawową zaletą stosowania oceny podjętych działań jest stworzenie możliwości zarówno uczenia się na błędach, jak i identyfikowania dobrych praktyk, uczenia

się „na sukcesach". Istotne jest również to, że takie rozwiązania tworzą organizacyjne ramy do podejmowania refleksji nad działaniami organizacji.

Przy stosowaniu praktyk podsumowujących zakończone działania ważna jest pewna formalizacja tego procesu. Po pierwsze, w organizacji muszą funkcjonować procedury gwarantujące, że każda ważna aktywność zostanie zakończona odpowiednim podsumowaniem. Po drugie, proces oceny i wyciągania wniosków powinien mieć określony przebieg, np. w formie prostego scenariusza lub wytycznych. Po trzecie, organizacja procesu powinna zapewniać rzeczywiste zaangażowanie odpowiednich osób (nie może to być jedynie kolejna formalność).

2.6. Ocena pracowników

Przeprowadzanie oceny pracowników stanowi rozpowszechnioną praktykę we wszystkich organizacjach. Nie jest to oczywiście rozwiązanie specyficznie kanadyjskie, jednak doświadczenia tamtejszych jednostek administracji centralnej dostarczają interesujących przykładów rozwiązań usprawniających ten proces.

Ocena pracowników dokonywana jest tam częściej niż w polskich ministerstwach. Przeprowadza się ją raz na rok, przy czym w połowie roku dokonywany jest przegląd kontrolny – umożliwia to, jeżeli zachodzi taka potrzeba, korektę celów i działań. Cele dla danej osoby na najbliższy rok są ustalane w toku rozmowy przełożonego i podwładnego. To gwarantuje, że pracownik dobrze wie, czego się od niego oczekuje, i z jakich efektów będzie rozliczny oraz – na jakiej podstawie oceniany. Coroczna ocena, dokonywana przez przełożonego, także opiera się przede wszystkim na rozmowie z pracownikiem, ale również uwzględnia się opinie jego współpracowników (wykorzystywane są tu zatem elementy podejścia tzw. oceny 360 stopni). Elementem podlegającym ocenie jest udział w kształceniu ustawicznym. Dla większości pracowników uczestniczenie w szkoleniach jest obowiązkowe i stanowi warunek uzyskania pozytywnej oceny. Ponadto w przypadku oceny negatywnej urzędnik może zostać wysłany na dodatkowe kursy doszkalające – pokazuje to, że ocena pracownicza ma służyć przede wszystkim rozwojowi pracowników.

Interesującym rozwiązaniem dotyczącym oceny zarówno pracowników, jak i przełożonych, a także ogólnego funkcjonowania organizacji są coroczne spotkania organizacyjne. Zazwyczaj odbywają się one poza miejscem pracy (neutralny grunt, oderwanie od bieżących zadań) i trwają cały dzień. W spotkaniu uczestniczą wszyscy członkowie organizacji (w przypadku małych jednostek) lub członkowie danej komórki organizacyjnej. Jego przedmiotem jest działanie organizacji, a w szczególności podsumowanie przedsięwzięć realizowanych w minionym okresie oraz zakomunikowanie i ustalenie planów na przyszłość. Ponadto może nim być wzajemna ocena pracowników, a także przełożonego. W tym przypadku kluczowe jest prowadzenie spotkania przez zewnętrznego animatora. Opinie o współpracy w zespole oraz o przełożonym dyskutowane są w sposób otwarty, a także (czasami) anonimowo – przewidziany jest czas na sporządzenie przez każdego z członków organizacji pisemnych notatek; tą drogą mogą oni wyrazić opinie, których nie chcą przedstawiać na forum. Wnioski ze spotkania są zapisywane, analizowane i podsumowywane przez

animatora, który następnie (kilka dni lub tygodni potem) omawia je z kierownictwem jednostki. W niektórych organizacjach wyniki spotkań stanowią także element dorocznej oceny pracowników.

Mocną stroną kanadyjskiego podejścia do opiniowania osób zatrudnionych jest to, że przełożeni przykładają do niego duże znaczenie. Ocena traktowana jest jako jedno z głównych zadań kierownictwa, sama natomiast nie sprowadza się do wystawienia lepszej lub gorszej opinii o danej osobie, ale jest procesem komunikacji między przełożonym i podwładnym, ukierunkowanym na realizację celów organizacji poprzez realizację celów poszczególnych pracowników.

2.7. Retencja wiedzy odchodzących pracowników

Wiedza i doświadczenie pracowników są ważnym zasobem umożliwiającym efektywne funkcjonowanie organizacji. To jednak zasób ulotny. Doświadczeni pracownicy stale opuszczają organizację – czy to zmieniając pracę, czy odchodząc na emeryturę. Zatrzymanie w organizacji ich wiedzy jest dużym wyzwaniem, szczególnie w przypadku wiedzy nieskodyfikowanej, utajonej, *implicite*. Kanadyjska administracja centralna, stojąc w obliczy większej niż zazwyczaj fali odejść na emeryturę (zob. np. Johnson 2011), od początku XXI w. zaczęła przykładać dużą wagę do podejmowania działań służących utrzymaniu w organizacji wiedzy doświadczonych pracowników. W tym celu podejmowane są różne działania, m.in.:

- Strukturyzowane wywiady swobodne z odchodzącymi osobami, dotyczącymi sposobu ich pracy, stosowanych przez nich dobrych praktyk, miejsca i sposobu gromadzenia i katalogowania wiedzy skodyfikowanej, jej źródeł, które uważają za szczególnie użyteczne, w tym kontaktów do ekspertów itd. Często potrzebna może być więcej niż jedna rozmowa. Ważne jest także zapisywanie wywiadu, ale kluczowy pozostaje sam proces przekazywania wiedzy. W wywiadzie może uczestniczyć przełożony, osoba zajmująca dane stanowisko po odchodzącym pracowniku, a także będąca zastępcą danego urzędnika.
- Wykorzystywanie doświadczonego pracownika, o którym wiadomo, że w krótkim czasie opuści organizację, jako osoby szkolącej i wspierającej innych członków organizacji. Ostatnie tygodnie, a nawet miesiące w pracy powinny być przeznaczone raczej na przekazywanie wiedzy, zwłaszcza bezpośrednim następcom, a nie na kończenie bieżących zadań.

Zapewnienie efektywności retencji wiedzy odchodzących pracowników wymaga podejmowania systematycznych i zaplanowanych działań. Podstawą jest monitoring zasobów kadrowych oraz stworzenie odpowiednich procedur. Istotną zaletą podjęcia takich kroków jest to, że umożliwiają one zachowanie w organizacji wiedzy, która w innym przypadku zostanie bezpowrotnie utracona. Ważne jest jednak to, żeby patrzeć na tę kwestię całościowo. Im mniej wiedzy przekazał odchodzący urzędnik swoim współpracownikom w trakcie pełnionych obowiązków, tym więcej jest jej do zachowania (Skyrme 2001). Zatem działania zmierzające do zatrzymania w organizacji wiedzy osób z niej odchodzących powinny być postrzegane jako element szerszej strategii zarządzania wiedzą w organizacji.

3. Podsumowanie

3.1. Wspieranie mechanizmów uczenia się w ramach organizacji

Głównym czynnikiem wewnętrznym wpływającym na organizacyjne uczenie się jednostek kanadyjskiej administracji publicznej jest instytucjonalizacja jego procesów. Zagadnienia związane z szeroko pojętym zarządzania wiedzą są w systematyczny sposób uwzględniane w dwóch głównych wymiarach funkcjonowania organizacji: w jej strukturze i strategii. W wielu jednostkach tamtejszej administracji centralnej utworzone zostały specjalne stanowiska, a nawet komórki organizacyjne, które odpowiadają za zarządzanie wiedzą w organizacji (zob. podrozdz. nt. *Chief Knowledge Officer*). Organizacyjne wydzielenie zarządzania wiedzą nie tylko podkreśla duże znaczenie, jakie się tym zagadnieniom przypisuje w organizacji, lecz także ułatwia koordynację procesów uczenia się. Należy podkreślić, że chodzi właśnie o koordynowanie, a nie skoncentrowanie uczenia się w jednej komórce. Jest tak, ponieważ organizacyjne uczenie się ze swej natury nie może ograniczać się do wydzielonej części organizacji, lecz wprost przeciwnie, aby było efektywne musi przenikać wszystkie jej części. Drugim aspektem jego instytucjonalizacji jest formułowanie (i implementacja) strategii zarządzania wiedzą w poszczególnych organizacjach. Strategia umożliwia określenie celów, działań służących ich realizacji, przypisanie odpowiedzialności i kompetencji i wreszcie ocenę stopnia urzeczywistnienia przyjętych planów. Powoduje to, że aktywności podejmowane w ramach organizacyjnego uczenia się są przemyślane i stanowią spójną całość. Instytucjonalizacja organizacyjnego uczenia się w kanadyjskiej administracji widoczna jest także na poziomie języka – pojęcia „organizacji uczącej się", „organizacyjnego uczenia się" i „zarządzania wiedzą" są powszechnie rozumiane i stosowane przez urzędników.

Sama instytucjonalizacja nie jest czynnikiem wystarczającym do skutecznego organizacyjnego uczenia się. W ostatecznym rozrachunku jego efektywność zależy od członków organizacji, ich kapitału intelektualnego, zaangażowania oraz chęci dzielenia się wiedzą. Kanadyjscy urzędnicy mają cechy sprzyjające temu procesowi. Formalne wykształcenie jest w tym przypadku ważne, ale być może ważniejsze pozostaje zaangażowanie w kształcenie ustawiczne związane z wykonywanymi zadaniami lub umożliwiające awans zawodowy. System szkoleń jest tam bardzo dobrze rozwinięty. Główna instytucja za nie odpowiedzialna to Canada School of Public Service, która organizuje szkolenia na terenie całego kraju oraz ma ofertę *e-learningową*. Urzędnicy uzyskują wystarczające możliwości rozwijania kompetencji i chętnie z tego korzystają. Ponadto, ważnym aspektem jest także chęć dzielenia się wiedzą – o czym świadczy powodzenie takich inicjatyw, jak wspólnoty praktyków czy GCpedia.

3.2. Warunki zewnętrzne sprzyjające mechanizmom uczenia się w organizacji

Pięć czynników zewnętrznych wydaje się mieć największe znaczenie dla tworzenia kontekstu organizacyjnego uczenie się centralnej administracji publicznej w Kanadzie.

Po pierwsze, stworzono odpowiednie ramy regulacyjne stymulujące poważne traktowanie tego obszaru. Kluczowym czynnikiem jest uwzględnienie tych zagadnień w systemie oceny jakości zarządzania w jednostkach administracji zgodnie z Ramami Rozliczalności Zarządczej (*Management Accountability Framework*) z 2002 r. Świadomość tego, że działania w zakresie zarządzanie wiedzą będą poddawane zewnętrznej ocenie, której wyniki zostaną udostępnione publicznie (na stronie internetowej[3]), jest silnym bodźcem do podejmowania i doskonalenia zarządzania wiedzą w administracji publicznej.

Po drugie, kanadyjska administracja publiczna jest otwarta na doświadczenia i inspiracje płynące z innych krajów. Transfer dobrych praktyk (albo takich, które wydają się dobre w danym momencie) jest w przypadku Kanady ułatwiony z powodu przynależności do anglosaskiego kręgu kulturowego. Widoczne to było głównie w szybkim przyjęciu idei nowego zarządzania publicznego. Ale także rozwiązania obecnie wdrażane w administracji kanadyjskiej często inspirowane są inicjatywami podejmowanymi w USA oraz w Wielkiej Brytanii (np. idea otwartych danych publicznych udostępnianych bezpłatnie w Internecie w formie łatwej do dalszego wykorzystywania[4]). USA są naturalnym partnerem dla Kanady, chociażby ze względu na bliskie sąsiedztwo i silne powiązania gospodarcze oraz kulturowe. Z kolei związek z Wielką Brytanią ma podstawy historyczne, a także jest ugruntowany formalnie: poprzez przynależność Kanady do Brytyjskiej Wspólnoty Narodów.

Po trzecie, nie bez znaczenia jest fakt, że Kanada to zamożny kraj, co przekłada się w oczywisty sposób na środki dostępne dla administracji publicznej – zarówno na finansowanie polityk publicznych, jak i na działanie samej administracji, w tym chociażby wynagrodzenia urzędników, ale także infrastruktury, szkoleń itd. Oczywiście nie oznacza to, że administracja kanadyjska dysponuje nieograniczonymi środkami na opłacanie swojej działalności – uwarunkowania zewnętrzne (np. kryzys), a także idee wpisujące się w szeroki nurt kontroli i ograniczania wydatków na administrację (chociażby w ramach nowego zarządzania publicznego) sprawiają, że jako całość, a także jej poszczególne części, muszą rozsądnie gospodarować swoimi budżetami. Mimo to, mają one wystarczające środki na podejmowanie ambitnych działań, eksperymentowanie, w tym także zakładające umiarkowane ryzyko. Czynnikiem sprzyjającym aktywności w zakresie organizacyjnego uczenia się pozostaje to, że nie jest ona postrzegana jako inwestycja, która ma przełożyć się na poprawę efektywności, a być może także w ostatecznym rozrachunku na zmniejszenie kosztów.

Po czwarte, sprzyjającym czynnikiem jest ewolucyjny charakter rozwoju kanadyjskiej administracji. Eksperymentowanie z nowymi rozwiązaniami idzie w parze z ciągłością instytucjonalną. W efekcie powstają korzystne warunki do kumulowania wiedzy organizacyjnej.

Wreszcie po piąte, ważne są także proste rozwiązania techniczne. Gromadzeniu i wymianie wiedzy w całej administracji sprzyja praktyka opisywana w rozdziale GCpedia. Ale być może istotniejsze jest wręcz banalne rozwiązanie, czyli jednolita

[3] Zob. www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/methodology-methodologie-eng.asp.
[4] Zob. www.data.gov; www.data.gov.uk; www.data.gc.ca.

struktura stron internetowych jednostek kanadyjskiej administracji. Niewątpliwie ułatwia to wyszukiwanie i w efekcie dostęp do informacji o działaniach administracji publicznej, zarówno z perspektywy urzędników, jak i obywateli.

3.3. Wnioski dla polskiej administracji

Doświadczenia kanadyjskiej administracji centralnej dostarczają ciekawej inspiracji dla działań zmierzających do rozwoju organizacyjnego uczenia się w polskiej administracji publicznej. Oczywistym źródłem inspiracji oraz podstawą do bezpośredniego transferu są opisane w rozdziale przykłady działań. W tej części warto skupić się jednak na kwestiach bardziej ogólnych. Wydaje się, że najważniejsze są dwie obserwacje.

Po pierwsze, rozwiązania stosowane w Kanadzie w zakresie zarządzania wiedzą w administracji publicznej nie są niepowtarzalne. Wszystkie stosuje się także w innych krajach i organizacjach. Pokazuje to, że niekoniecznie trzeba szukać nowych, nieznanych pomysłów; często wystarczy umiejętnie zaimplementować te już funkcjonujące i sprawdzone (w tym przypadku nie bez znaczenia jest też unikanie „wyważania otwartych drzwi"). Niektóre z kanadyjskich praktyk omawianych w tym rozdziale są stosowane także w Polsce (np. ocena pracowników). Jednak kluczowy pozostaje sposób, w jaki dane rozwiązanie jest realizowane, istotne są szczegóły i czasami nawet drobne usprawnienia. Inspiracją mogą być zatem nie tylko praktyki na poziomie ogólnych haseł, lecz także – a może przede wszystkim – na poziomie drobnych pomysłów sprzyjających poprawie skuteczności i efektywności realizowanych działań.

Po drugie, doświadczenie kanadyjskiej administracji publicznej pokazuje dobitnie kluczowe znaczenie instytucjonalizacji procesów organizacyjnego uczenia się. Bez jasnej i przemyślanej strategii, określającej cele, konkretne działania, kompetencje, odpowiedzialność, wskaźniki monitoringu, podejmowanie inicjatyw – nie tylko w zakresie zarządzania wiedzą – jest to jak błądzenie we mgle. Warto zauważyć, że strategia zarządzania wiedzą nie musi być osobnym dokumentem; kluczowe jest to, żeby zagadnienia z tym obszarem związane były obecne w procesie zarządzania strategicznego organizacją (np. jako element jej ogólnej strategii). Instytucjonalizacji sprzyja również funkcjonowanie stanowisk i komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie wiedzą. Wydaje się, że nie zawsze konieczne jest jednak powoływania specjalnego departamentu, wydziału czy biura. Zasadnicze będzie odpowiednie uwzględnienie kompetencji i odpowiedzialności w planie struktury organizacyjnej i zakresach obowiązków pracowników.

Ostatnim elementem sprzyjającym instytucjonalizacji organizacyjnego uczenia się jest uwzględnienie tych zagadnień w systemie oceny funkcjonowania jednostek administracji. Takie rozwiązanie wymaga przede wszystkim istnienia sytemu oceny ministerstw i agend rządowych.

Bibliografia

Bird R.M. (2008). „Government finance", w: F.H. Leacy (red.), *Historical Statistics of Canada*. Ottawa: Statistics Canada.

Bontis N. (2002). „The rising star of the chief knowledge officer", *Ivey Business Journal*, March/April.

Bontis N. (2007). „Mining the nation's intellectual capital: Knowledge Management in Government", w: S. Borins, K. Kernaghan, D. Brown, N. Bontis, Perri 6, F. Thompson (red.), *Digital State at the Leading Edge*. Toronto – Buffalo – London: University of Toronto Press.

Borins S. (2002). „Transformation of the public sector", w: Ch. Dunn (red.), *The Handbook of Canadian Public Administration*. Don Mills: Oxford University Press Canada.

Bostelaar R. (2010). „PS should embrace tweeting: panel enthusiasm for social media spotty in some government sectors", *The Ottawa Citizen*, 6 October.

Bouckaert G., Halligan J. (2008). *Managing Performance: International Comparison*. London: Routledge/Tylor and Francis.

Brown J., Duguid P. (2000). „Balancing act: How to capture knowledge without killing it". *Harvard Business Review*.

Choi Y.S., Wie S. (2010). „Comparative study of knowledge management success in public administration", *International Journal of Business Strategy*, nr 10(1).

Cox A. (2005). „What are communities of practice? A comparative review of four seminal works", *Journal of Information Science*, nr 31(6).

Dalkir K. (2005). *Knowledge Management in Theory and Practice*. Jordan Hill, Oxford: Elsevier.

Dalkir K. (2011). *Knowledge Management in Theory and Practice* (wyd. 2). Cambridge–London: MIT Press.

Eaves D. (2010). „A click heard across the public service", *The Globe and Mail*, 8 March.

Gleick J. (2011). *The Information: A History, a Theory, a Flood*. New York: Pantheon Books.

Gow I. (2004). *A Canadian model of Public Administration?* Ottawa: Canada School of Public Service.

Graham A. (2011). *Making the Case: Using Case Studies for Teching and Knowledge Managemnet in Public Administration*. Montreal and Kingston: Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.

Health Canada (1998). *Vision and Strategy for Knowledge Management and IM/IT for Health Canada*. Ottawa: Health Canada.

Johnson D. (2011). *Thinking Government: Public Administration and Politics in Canada* (wyd. 3). Toronto: University of Toronto Press.

Lave J., Wenger E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Naczk K. (2007). *Employment Trends in the Federal Public Service*. Analytical Paper. Analysis in Brief. Ottawa: Statistics Canada.

Natural Resources Canada (2008). *Knowledge Management and Collaborative Tools Action Plan*. Ottawa: Natural Resources Canada.

Obłój K. (2007). *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Obłój K. (2010). *Pasja i dyscyplina strategii. Jak z marzeń i decyzji zbudować sukces firmy*. Warszawa: Poltext.

Ouchi W.G. (1981). *Theory Z*. New York: Avon Books.

Pal L. (2010). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Nelson Education.

Parry C.S., Darling M.J. (2001). „Emergent learning in action: The after-action review", *The Systems Thinker*, nr 12(8).
Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
Schetagne S. (2001). *Building Bridges Across Generations in the Workplace. A Response to Aging of the Workforce*. Vancouver: Columbia Foundation.
Skyrme D.J. (2001). „Disappearing knowledge: Are exit interviews the wit's end?", *I3 UPDATE/ Entovation International News*, nr 55.
Sobiech R. (2008). „Ewaluacja a rozliczalność władz publicznych", w: B. Pietras-Goc (red.), *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*. Kraków: Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera.
Stoyko P., Fang Y. (2007). *Lost & Found: A Smart-Practice Guide to Managing Organizational Memory*. Ottawa: Canada School of Public Service.
Tapscott D., Williams A. (2008). *Wikinomia. O globalnej współpracy, która zmienia wszystko*, tłum. P. Cypryański. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Employment Equity in the Public Service of Canada. Annual Report to Parliament*. Ottawa: Queen's Printer.
Weinberger D. (2012). *Too Big to Know: Rethinking Knowledge Now That the Facts Aren't the Facts, Experts Are Everywhere, and the Smartest Person in the Room Is the Room*. New York: Basic Books.
Wenger E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
Wenger E., McDermott R., Snyder W. (2002). *Cultivating Communities of Practice: A Guide to Managing Knowledge*. Boston: Harvard Business School Press.
World Bank (2003). *Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges. Operations Evaluation Department Report*. Washington: The World Bank.
Zedtwitz M. von (2002). „Organizational learning through post-project reviews in R&D", *R&D Management*, nr 24(2).

Źródła internetowe

http://www.data.gc.ca [dostęp: 01.04.2013].
http://www.data.gov [dostęp: 01.04.2013].
http://www.data.gov.uk [dostęp: 01.04.2013].
http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].
http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/methodology-methodologie-eng.asp [dostęp: 01.04.2013].

Instytucje, w których przeprowadzano wywiady

- Carleton University (Ottawa)
- Department of Canadian Heritage
- Department of Justice Canada
- Human Resources and Skills Development Canada
- Natural Resources Canada
- Transport Canada
- Treasury Board of Canada Secretariat