

POLITECHNIKA WARSZAWSKA

Nauki o Zarządzaniu i Jakości

ROZPRAWA DOKTORSKA

mgr Wojciech Janek

**Model reagowania centralnej administracji publicznej
na kryzys epidemii**

Promotor

dr hab. inż. Janusz Zawila-Niedźwiecki, prof. PW

Promotor pomocniczy

dr inż. Witold Skomra

Warszawa 2025

Spis treści

Streszczenie	5
Abstract	7
Skróty i oznaczenia stosowane w tekście	9
Wprowadzenie	12
Kontekst problemu badawczego	12
Luka naukowa	44
Zakres pracy	48
Struktura pracy	57
Rozdział 1. Epidemia jako zjawisko kryzysowe	59
1.1. Zarządzanie publiczne	59
1.2. Publiczne zarządzanie kryzysowe i usługi kluczowe	66
1.3. Zdarzenia kryzysowe i ich kategoryzowanie	73
1.4. Epidemie w świetle zarządzania ryzykiem	78
1.5. Założenia i wyniki systematycznego przeglądu literatury	80
Rozdział 2. Polskie działania w przeszłości oraz działania innych państw podczas epidemii Covid-19	93
2.1. Doświadczenia epidemii w Polsce z roku 1963	93
2.2. Założenia analizy reakcji wybranych krajów	97
2.3. Analiza reakcji Tajwanu, Izraela i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej	98
2.3.1. Analiza reakcji Republiki Tajwanu	98
2.3.2. Analiza reakcji Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA)	104
2.3.3. Analiza reakcji Izraela	109
2.4. Kwerenda aktów prawnych, decyzji administracyjnych oraz ważniejszych wypowiedzi politycznych	111
2.5. Wnioski jako wytyczne do dalszych badań	114
Rozdział 3. Badania ankietowe	119
3.1. Założenia badania ankietowego	119
3.2. Omówienie treści ankiety	119
3.3. Ocena badania ankietowego oraz wytyczne do dalszych badań	122
Rozdział 4 Doświadczenie epidemii niektórych polskich jednostek administracji centralnej	124
4.1. Założenia wywiadów pogłębianych	124
4.2. Wywiady	131
4.2.1. Wywiad - Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	131
4.2.2. Wywiad - Ministerstwo Cyfryzacji	134
4.2.3. Wywiad - Ministerstwo Finansów	138
4.2.4. Wywiad - Główny Inspektorat Sanitarny	142
4.2.5. Wywiad - Firma Organizująca Kongresy Gospodarcze	145
4.2.6. Wywiad - Polski Fundusz Rozwoju	147
4.2.7. Wywiad - Firma organizująca hackathony	153
4.2.8. Wywiad - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	156
4.2.9. Wywiad - Centrum e-Zdrowia	158
4.3. Wnioski z wywiadów jako wytyczne dla opracowania modelu reagowania	161

Rozdział 5 Autorski model reagowania	166
5.1. Przesłanki modelu	166
5.2. Elementy modelu	180
5.2.1. Segmentacja problemu	180
5.2.2. Narodowy Indeks Stanu Państwa	186
5.3. Wytyczne użycia modelu	195
5.4. Podsumowanie	204
Rozdział 6. Badanie aplikacyjności modelu	208
6.1. Założenia badania weryfikacyjnego	209
6.2. Opis badania	209
6.3. Wyniki badania i aspekty wdrożenia	216
6.4. Dyskusja uzyskanych wyników	219
6.5. Podsumowanie i udział doktoranta	220
Zakończenie	221
Podsumowanie	221
Wkład do nauki	224
Problemy do dalszych badań	225
Bibliografia	227
Publikacje Książkowe	227
Artykuły naukowe	229
Źródła internetowe	230
Raporty	237
Spis tabel i rysunków	240
Spis tabel	240
Spis rysunków	240
Załączniki	242
Załącznik nr 1 - Decyzja dyrektora Centrum Govtech o prowadzeniu projektu NISP	242
Załącznik nr 2 - Przegląd indeksów wykonany dla Centrum Govtech.	243
Załącznik nr 3 - Instrukcja wdrożenia modelu	262
Załącznik nr 4 - Kwestionariusz ankiety	279
Załącznik nr 5 - Systematyczny Przegląd Literatury	282

Streszczenie

Epidemia Covid-19 przyniosła ogromne zmiany w systemie zarządzania państwem. Pokazała jednocześnie istotne braki w zakresie metodycznego podejmowania decyzji bazujących na wzorcach dobrych praktyk. Wiele ważnych inicjatyw było otwieranych, a następnie zarzucanych, co nasuwa podejrzenia braku gotowych modeli postępowania. Tak nie powinno być. Znaczna profesjonalizacja administracji publicznej, która ma miejsce od czasu transformacji postkomunistycznej z lat 90-tych XX wieku oraz współczesne możliwości wsparcia informatycznego pozwalają na tworzenie i użycie modeli, które pozwolą lepiej (szybciej oraz sprawnie i efektywnie) podejmować decyzje i, co szczególnie ważne współcześnie, lepiej komunikować się administracji publicznej ze społeczeństwem.

W ramach pierwszego rozdziału przedstawiona została tematyka badanego problemu w ujęciu wybranych koncepcji zarządzania. W szczególności dokonano analizy terminów “zarządzanie publiczne” oraz “zarządzanie kryzysowe”, a także wyróżniono zdarzenia kryzysowe i dokonano ich systematyki. W rozdziale tym opisano również tzw. usługi kluczowe, czyli te, które zapewnić powinno państwo na poziomie satysfakcjonującym dla obywateli w sensie gwarantowania bezpieczeństwa i jakości życia. Jednocześnie wskazano na wzrost oczekiwań obywateli wobec administracji publicznej, który następuje wraz z rozwojem cywilizacyjnym.

W rozdziale drugim przedstawiono doświadczenia innych krajów z działania administracji publicznej podczas epidemii COVID-19. Dokonano również kluczowego porównania reakcji oraz modelowego działania analizowanych rządów. W szczególności wyróżniono tu podejście Tajwanu, który we wzorowy sposób użył nowoczesnych technologii oraz bardzo dobrze komunikował się ze swoimi obywatelami.

Rozdział trzeci poświęcono badaniom pilotażowym, w szczególności przeprowadzonej ankiecie, co posłużyło adekwatnym do tytułowego wyzwania rozprawy zaplanowaniu głównego procesu badawczego.

Rozdział czwarty poświęcono badaniom głównym, co polegało na przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych z celowo dobranymi respondentami, będącymi decydentami w podmiotach zaangażowanych w kluczowe działania związane z opanowaniem epidemii COVID w Polsce. Następnie przeanalizowano te badania pod kątem wspólnych cech oraz problemów.

Rozdział piąty to propozycja tytułowego modelu i analiza sposobu jego wprowadzenia oraz stosowania, a także propozycja procesu jego doskonalenia. Dodatkowo zaproponowano szereg mierników, które mogą posłużyć do bieżącego ewaluowania skuteczności wdrożenia modelu.

W szóstym rozdziale opisano proces badawczy weryfikacji modelu. Siłą rzeczy analiza weryfikacyjna ma charakter ex-post, ale wskazuje na elementy elastyczności, które powinny pozwalać na dostosowywanie go do akceptowalnego, w danym momencie i przyszłej sytuacji, poziomu ryzyka. Wskazano potencjał dostosowywania modelu przy użyciu innej tolerancji na ryzyko oraz możliwości głębszego użycia technologii, co nie było w pełni możliwe w aktualnym polskim systemie politycznym, ale oczywiste jest, że postęp ten zmienia uwarunkowania społeczne i polityczne. W szczególności wskazano kwestię zwiększenia penetracji, gromadzenia i porządkowania danych oraz tworzenia zaawansowanych rozwiązań ich pozyskiwania i wykorzystywania.

W zakończeniu zostały usystematyzowane wnioski oraz oceniono stopień realizacji celów rozprawy. Zostały również wskazane ograniczenia przeprowadzonych badań i możliwości przyszłego wzmocnienia modelu. Wskazano również problemy do dalszych badań.

Abstract

The Covid-19 epidemic has brought huge changes in public management. At the same time, it showed enormous gaps in methodical decision-making based on good practice patterns. Many important initiatives were launched and then abandoned, which raises suspicions about the lack of ready management models. However, this should not be the case. The significant professionalization of public administration that has been taking place since the post-communist transformation in the 1990s and the modern possibilities of IT support allow the creation and use of models that will allow for better (faster, more efficient and effective) decision-making and, what is especially important today, better communication of public administration with society.

The first chapter presents the subject and the examined problem in terms of selected management concepts. In particular, the terms "public management" and "crisis management" were analyzed, and crisis events were distinguished and their systematics were made. This chapter also describes the so-called key services, i.e. those that the state should provide at a level satisfactory to citizens in the sense of guaranteeing safety and quality of life. At the same time, it was pointed out that citizens' expectations towards public administration increase, which occurs along with the development of civilization.

The second chapter presents the experience of other countries in the operation of public administration during the Covid-19 epidemic. A key comparison was also made of the reactions and model actions of the analyzed governments. In particular, the approach of the Republic of Taiwan was distinguished, as it used modern technologies in an exemplary manner and communicated very well with its citizens.

The third chapter was devoted to pilot research, in particular the conducted survey, which served to plan the main research process adequate to the title challenge of the dissertation.

The fourth chapter was devoted to main research, which involved conducting in-depth interviews with purposefully selected respondents who were decision-makers in entities involved in key activities related to controlling the COVID epidemic in Poland. These studies were then analyzed for common features and problems.

Chapter five is a proposal of the title model and an analysis of the method of its introduction and use, as well as a proposal of the process of its improvement. Additionally, a number of

measures have been proposed that can be used to evaluate the effectiveness of the model implementation on an ongoing basis.

The sixth chapter describes the research process of model verification. By necessity, the verification analysis is ex-post, but it indicates elements of flexibility that should allow it to be adjusted to the acceptable risk level at a given moment and future situation. The potential for adapting the model using a different risk tolerance and the possibility of deeper use of technology was indicated, which was not fully possible in the current Polish political system, but it is obvious that this progress is changing social and political conditions. In particular, the issue of increasing penetration, collecting and organizing data and creating advanced solutions for their acquisition and use was highlighted.

At the end, the conclusions were systematized and the degree of achievement of the objectives of the dissertation was assessed. Limitations of the conducted research and potential possibilities for future strengthening of the model were also indicated. Problems for further research were also identified.

Skróty i oznaczenia stosowane w tekście

ASF - African Swine Fever

ARIMR - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

AUM - Assets Under Management

BPM - Business Process Management

BMC - Business Model Canvass

BGK - Bank Gospodarstwa Krajowego

CAF - Common Assessment Framework

CDC - Center for Disease Control

COVID19 - coronavirus disease 2019

CSR - Corporate Social Responsibility

GIS - Główny inspektorat sanitarny

ESG - Environmental and Social Governance

EWP - Ewidencja Wjazdów do Polski

EZD - Elektroniczne zarządzanie dokumentacją

FEMA - Federal Emergency Management Agency

KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

KPI - Key Performance Indicators

KPRM - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KSAP - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

ICS- System Dowodzenia Incydemem (Incident Command System ICS)

IUNG - Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa

NCBR- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

NGO - Non Governmental Organization

NIK - Naczelna Izba Kontroli

MBO - Management by objective

OECD - Organization for Economic-Cooperation and Development

PFR - Polski Fundusz Rozwoju

PWN - Państwowe wydawnictwo naukowe

RCB - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

SARS - severe acute respiratory syndrome

SEPIS - System Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej

SIO - System informacji oświatowej

SMART - Skonkretyzowany, Mierzalny, Osiągalny (Achievable), Realistyczny, Określony w czasie (Time-bound)

SWOT - strenghts, weaknesses, oportunities, threats

WHO - World Health Organization

WOT - Wojska Obrony Terytorialnej

VP- Value proposition

ZUS - Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Kontekst problemu badawczego

Epidemia Covid-19 przyniosła ogromne zmiany w systemie zarządzania państwem. Było to dla większości administracji publicznych na świecie doświadczenie zupełnie nowe. Wyłącznie rządy krajów azjatyckich dotkniętych wirusem SARS-COV-1 w 2002 oraz niektóre kraje afrykańskie miały praktyczne doświadczenia w walce z epidemiami tej skali. Reszta świata musiała improwizować, starając się dopasować obowiązujące przepisy i wzorce zachowań do zmieniających się potrzeb. Dla obecnego pokolenia takie zarządzanie było czymś nowym, chociaż organy państwowe miały okazję reagować już w ten sposób w dalekiej przeszłości. Współcześnie za początek nowoczesnego zarządzania kryzysowego uznaje się rok 1995, kiedy rządy Australii i Nowej Zelandii wydały wspólnie pierwszy standard zarządzania kryzysowego¹, niemniej jednak tego typu podejście było obecne znacznie wcześniej, jako że zjawiska epidemii towarzyszą ludzkości od jej zarania.

Przykładem z polskiej historii jest epidemia dżumy z roku 1543, kiedy to rada miasta Krakowa, ówczesnej stolicy, wprowadziła szybkie i zdecydowane ograniczenia², w dodatku bliźniacze do tego, co obserwowaliśmy w 2020 roku. Przede wszystkim zamknięto karczmy oraz targowiska z warzywami i owocami, zabroniono handlu starzyzną (przez analogię do stałej ochrony przed zakażeniem trądem, za niebezpieczne uznano dotykane ubrań chorych) oraz zamknięto sześć z dziewięciu krakowskich bram w murach miejskich. Zarządzono również kwarantannę dla chorych i ich bliskich, a miasto pokrywało koszty żywienia tych osób w czasie kwarantanny. Wprowadzono na szeroką skalę karę banicji, czyli po prostu usunięcia za mury miejskie.

W pierwszym odruchu może wydawać się to barbarzyńskim działaniem, gdyż wygnany miał niewielkie szanse na przeżycie w brutalnym średniowiecznym świecie, gdzie dobrostan bardzo zależał od koligacji rodzinnych i wsparcia grupy społecznej, jednak warto zauważyć, że współczesne nam państwa zareagowały podobnie zamykając granice i nie troszcząc się o reperkusje dla obcokrajowców, którzy tymczasowo wyjechali z kraju pobytu, a po zamknięciu granic nie mogli do niego wrócić. Mimo że na wspomniany wcześniej standard zarządzania kryzysowego trzeba było czekać jeszcze czterysta lat, to król Zygmunt I Stary również zmieniał

¹ W. Skomra "Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego" Bel Studio Warszawa 2018

² Jan Kracik "Pokonać czarną śmierć" Kraków 2020

ówczesne standardy bezpośrednimi rozkazami. Zmienił między innymi zakres uprawnień tak zwanego „burmistrza powietrznego”, czyli osoby zarządzającej miastem podczas zarazy. Urząd został rozszerzony o jurysdykcję nad Kleparzem i Kazimierzem, czyli miastami satelitarnymi ówczesnej stolicy Polski. Pokazuje to, że konieczność opracowania modelu reagowania na tego typu wydarzenia jest ponadczasowa, aby uniknąć działania przez ad hoc podejmowane decyzje.

Między innymi dlatego od sformalizowania standardów w Australii i Nowej Zelandii kolejne rządy zaczęły wdrażać różne systemy zarządzania kryzysowego oraz budować struktury, które mogą doprowadzić do koordynacji pracy wyspecjalizowanych służb, takich jak policja czy straż pożarna. Nie wydaje się przesadą stwierdzenie, że żaden z rządów nie był gotowy na walkę z epidemią w takiej formie, jaka okazała się konieczna. Wynika to przede wszystkim z ogromnej skali epidemii, rozległości (wielowątkowości) problemu i wielu aspektów ryzyka z nim związanych.

Analizę i budowanie modelu należałoby zacząć więc od samej definicji ryzyka. Słownik PWN definiuje je jako „możliwość, że coś się nie uda; też: przedsięwzięcie, którego wynik jest niepewny”³. Bardzo ważny jest tu negatywny aspekt ryzyka. Jest ono związane ze szkodą, stratą lub „nieudaną akcją”. Rozszerzając tę definicję, należy analizować szansę na negatywne wydarzenie oraz jego zakres, czyli innymi słowy: szansę na to, że wydarzenie zajdzie oraz skutek, jaki będzie mieć. Przykładowo: szansa, że wieczorem będzie padać, jest X%, natomiast skutkiem jest zmoknięcie i na przykład zniszczenie garderoby. Jeśli porównać to z wydarzeniem uderzenia kogoś przez meteoryt, to można się zgodzić, że szansa na to drugie wydarzenie jest mniejsza niż X%, deszcz pada znacznie częściej niż uderzają meteoryty, lecz skutek uderzenia meteorytu będzie znacznie gorszy, prawie na pewno katastrofalny co do zakresu zniszczeń oraz śmiertelny w relacji do społeczności zamieszkującej miejsce wydarzenia. Można więc skonstruować matrycę, w której z jednej strony wystąpią szanse na wydarzenia, a w drugiej ich skutki. Rezultatem takiego zabiegu będzie określenie, że nawet częste działanie niepożądane będzie mogło wywołać jedynie marginalne skutki negatywne. Oznacza to, że jako system lub jednostka jesteśmy w stanie znieść częste zdarzenia, które nie są dla nas dobre. Przykładem może tu być długa polska zima, codziennie podczas zimy wychodzimy na zewnątrz i marzniemy. Jest to dla nas nieprzyjemne, ale nie jest zagrożeniem. Czyli wydarzenie takie jak niska temperatura, jest bardzo prawdopodobne, ale ma niski negatywny wpływ. Z drugiej strony, gdyby temperatura spadała do minus sześćdziesięciu

³ Słownik Języka Polskiego: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ryzyko.html>

stopni, to prawdopodobnie mało kto by taką zimę przetrzymał. Skala często powtarzających się szkód/kosztów byłaby zbyt duża.

Tak dzieje się na przykład na północy Kanady czy Grenlandii, gdzie zaludnienie jest znikome. Innymi słowy, wydarzenia, które mają średnie lub duże skutki negatywne, muszą być niezwykle rzadkie, bo inaczej nie byłyby do zniesienia i doprowadziłyby do trwałej zmiany systemu w tym aspekcie. Czyli na przykład do zmiany adresu zamieszkania w miejscu, które jest zbyt zimne. Innym przykładem może być zmiana społeczna tak jak w Republice Południowej Afryki, gdzie ze względu na ogromny wzrost przestępczości zaczęto tworzyć i rozbudowywać prywatne firmy ochroniarskie oraz zamknięte osiedla.

Jednocześnie wiemy, że zarządzanie ryzykiem jest działaniem bardzo trudnym. Gentry Lee, osoba odpowiedzialna za ryzyko w przemyśle raketowym, twierdzi, że „Risk mitigation is painful, not a natural act for humans to perform”⁴ [Zarządzanie ryzykiem jest bolesne i nie jest naturalną czynnością dla ludzi]. Ta myśl jest dosyć istotna do analizy ludzkiego zachowania wobec ryzyka i może być uzupełnieniem jego definicji. Za Witoldem Skomrą powtórzyć można również, że „zapewnienie bezpieczeństwa jest od zawsze podstawowym zadaniem Państwa”⁵. Bezpieczeństwo nie może być tu rozumiane wyłącznie w formie ochrony od fizycznej agresji, ale też jako zapewnianie możliwości działania, rozwoju i realizowania własnych celów życiowych, co zapisano np. w amerykańskiej deklaracji niepodległości jak “pursuit of happiness”⁶ [Dążenie do szczęścia]. Jest to niezmiernie ważne, bo oznacza konieczność szybkiego przystosowywania do warunków kryzysowych takich obszarów działania organizmu państwowego, jak: edukacja, logistyka, obsługa urzędnicza, sądowa czy ochrona zdrowia obywateli.

Konkludując, dla zapewnienia owego bezpieczeństwa i możliwości rozwoju osobistego państwo musi działać tak, aby ograniczać szansę występowania zdarzeń niepożądanych i mitygować ich skutki. Jednocześnie, paradoksalnie, samo podejmowanie ryzyka wydaje się ogromnym problemem dla administracji publicznej. Profesor Mitchell Weiss z Uniwersytetu Harvarda, z którym autor przeprowadził wywiad w czasie pisanie tej rozprawy, twierdzi, że „istnieją duże bariery dla podejmowania ryzyka przez sektor publiczny”⁷. Bariery

⁴ Harvard Business Review “Managing Risks: A New Framework” <https://hbr.org/2012/06/managing-risks-a-new-framework> “Zarządzanie ryzykiem jest bolesne, to nie jest naturalna ludzka reakcja”

⁵ W. Skomra “Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego” Bel Studio Warszawa 2018

⁶ <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>

⁷ <https://news.harvard.edu/gazette/story/2021/01/business-school-professor-offers-solutions-to-urgent-problems>

te są zarówno związane z ludzką naturą, bo powszechnie jako ludzie wolimy unikać ryzyka, jak i z mechanizmami funkcjonowania władzy. Dyskusja o relacji rządu i ryzyka jest bardzo długa, już w latach 70-tych dwójka noblistów, Kenneth Arrow i Robert Lind, pisała o strukturze oceny projektów w powiązaniu z ryzykiem⁸, tworząc tak zwany Arrow-Lind principle. Zaproponowali oni, aby rząd używał stopy dyskontowej pozbawionej ryzyka do oceny projektów, gdyż obniżenie stopy dyskontowej doprowadzi do bardziej pozytywnej oceny zyskowności projektów publicznych. I właśnie podejście do podejmowania ryzyka przez administrację publiczną i praktyczne aspekty jej zachowań i działań są podstawowymi zagadnieniami podjętymi w tej pracy.

Aby państwo mogło działać w sposób odpowiedni, a ryzyko było rozpoznawane, mierzone i ograniczane, potrzebny jest adekwatny model reagowania na tego typu kryzysy. Model, za Encyklopedią Zarządzania, to „układ założeń przyjmowanych w danej nauce w celu ułatwienia rozwiązania danego problemu badawczego”⁹. Model, według tej definicji, jest narzędziem, które ma pomóc w analizie złożonej rzeczywistości i pozwolić na zauważenie istniejących relacji. Istnieje wiele typów modeli. Głównie są one tworzone na potrzeby sektora prywatnego, niemniej w ostatnich czasach pojawiły się również te skierowane do administracji publicznej. Jak zostanie wykazane, bardzo często są one skomplikowane, a ich wdrażanie połączone jest z koniecznością przezwyciężania znacznego oporu. Klasycznym przykładem prostego modelu dla sektora biznesowego jest Business Model Canvas¹⁰. Wydaje się, że na chwilę obecną jest to najpopularniejszy i najchętniej używany model biznesowy. Jest on de facto klasyfikacją działań i elementów biznesu, która ma pomóc w zrozumieniu jego siły i wskazać potrzebne działania. Tadeusz Waściński wskazuje, że „w niektórych przypadkach model biznesowy jest porównywalny do planu biznesowego”¹¹. Analizując to wskazanie można dojść do wniosku, że model¹² bazuje na analizie krytycznej elementów organizacji oraz wskazuje właściwe działania.

Należy tu przeanalizować różnice pomiędzy modelem biznesowym, a modelem, który jest używany w administracji publicznej. Konieczność zmian wynika z unikatowości tej drugiej. W modelach biznesowych większość działań analitycznych/badawczych oraz sama logika

⁸ K. J. Arrow and R. C. Lind "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions" American Economical Review 1970

⁹ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Model>

¹⁰ A. Osterwalder, Y. Pigneur "Opracowywanie modeli biznesowych. Podręcznik wizjonera", 2010

¹¹ T. Waściński, "Teoria Budowy Modeli Biznesowych", 2019

¹² Powszechnie używane w naukach o zarządzaniu określenie „model biznesowy” w przypadku administracji publicznej należy rozumieć jako model działania zgodny z celem/misją danego urzędu.

wyvodu są nakierowane na osiągnięcie zyskowności oraz zwykle towarzyszącej jej wydajności kapitału i pracy. Natomiast w przypadku administracji nie ma pełnej zgody, co do tego czym taki model ma być. Jedną z możliwości jest to, aby był swego rodzaju drogowskazem w dalszym działaniu. Osiągnięcie zyskowności nie jest tu takim celem jak w podmiotach biznesowych, gdyż administracja ma inne cele nadrzędne, na przykład może to być optymalne wykorzystanie środków, pracy ludzkiej, posiadanego czasu, a przede wszystkim posiadanej informacji.

Implementacja do administracji wprost modeli biznesowych jest bardzo trudna. Niemniej jednak istnieje szereg prób wprowadzenia do polskiej administracji nowoczesnych form zarządzania, w tym również tych opartych, choć częściowo na modelach działania. Oprócz wspomnianych wcześniej metodyk Prince2 i Agile, które próbowano wprowadzić poprzez szkolenia, a czasem również przez tworzenie dokumentacji do ich użycia przez zewnętrznych wykonawców¹³, można wskazać jeszcze kilka podobnych inicjatyw.

Dobrym przykładem jest zarządzanie przez cele (ang. Management by Objectives, MBO). Stanowi ono podejście menedżerskie, którego istotą jest definiowanie precyzyjnych, mierzalnych celów dla organizacji, jej jednostek organizacyjnych oraz pracowników, a następnie systematyczne monitorowanie ich realizacji w celu optymalizacji efektywności funkcjonowania¹⁴. Koncepcja ta, rozwinięta w znaczącym stopniu przez Petera Druckera, amerykańskiego teoretyka zarządzania, została sformułowana w jego publikacji „The Practice of Management”¹⁵ z 1954 roku, gdzie podkreślił konieczność koncentrowania wysiłków organizacji na kluczowych rezultatach oraz angażowania pracowników w proces ich osiągania. W kontekście administracji publicznej w Polsce, MBO jest wykorzystywane jako instrument modernizacji struktur administracyjnych, mający na celu dostosowanie ich działania do dynamicznie ewoluujących wymagań społeczno-gospodarczych. Wdrożenie MBO wymaga opracowania kluczowych wskaźników efektywności (Key performance indicators - KPI), umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów, przykładowo czasu rozpatrywania wniosków administracyjnych czy liczby zrealizowanych inwestycji infrastrukturalnych. Podejście to zakłada delegowanie zadań na niższe szczeble administracji, co zwiększa odpowiedzialność jednostek organizacyjnych oraz indywidualnych pracowników za osiągnięte rezultaty.

¹³ Opis przedmiotu zamówienia na szkolenia z Prince2 oraz tworzenie dokumentacji zgodnie z tą metodyką. <https://www.zus.pl/zampub/files/113754/5rbigimh719.pdf>

¹⁴ Izdebski, H., Kulesza, M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa: Wydawnictwo Liber, 2018

¹⁵P. Drucker, „Practice of Management”, 1954

Wdrożenie zarządzania przez cele w administracji publicznej w Polsce nabrało szczególnego znaczenia w procesie transformacji systemowej po 1989 roku, a jego dynamizacja nastąpiła po akcesji do Unii Europejskiej w 2004 roku. Wymogi UE w zakresie zarządzania funduszami publicznymi, oparte na podejściu wskaźnikowym, istotnie wpłynęły na adaptację MBO¹⁶. To przede wszystkim szerokie użycie funduszy unijnych przez administrację centralną rozpowszechniło użycie tego typu sposobu zarządzania.

Z doświadczeń własnych autora z pracy w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oraz delegacji do pracy w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego wynika, że zarządzanie przez cele należy do rzadkości na szczeblu zarządczym. Jest użyte najczęściej, oprócz wspomnianych wcześniej projektów unijnych, do rozliczania powtarzalnych czynności takich jak akceptacja wniosków czy wydawanie prostych decyzji administracyjnych.

MBO jako metoda zarządzania ma wiele zalet, z których główną jest prostota. Nadaje się wyśmienicie do powtarzalnych czynności, które relatywnie łatwo jest mierzyć. Należy jednak wskazać, że jej środowiskiem naturalnym jest jednak świat biznesu. Jest tak dlatego, że celem końcowym przedsiębiorstwa jest przynoszenie zysku, więc istnieje możliwość połączenia celów i kosztów, co daje rozeznanie o zyskowności każdego konkretnego działania. Abstrahując od tego oczywistego niedopasowania, wdrożenie MBO w administracji nastrocza inne problemy. Marzena Rydzewska-Włodarczyk i Marcin Sobieraj wskazują, że jednym z powodów takiej sytuacji jest brak doświadczonej w zarządzaniu kadry w administracji publicznej¹⁷. Zarządzanie przez cele jest jednak czymś bardzo naturalnym dla zarządzających, gdyż w każdym działaniu staramy się osiągnąć cel. Oznacza to, że taki sposób zarządzania jest rozpowszechniony, nawet jeśli dzieje się w sposób rozproszony, zmienny i nieformalny. Ważnym aspektem w kontekście luki badawczej jest również fakt, że zarządzanie przez cele nie jest najlepszym sposobem na zarządzanie podczas kryzysu. Opiera się bowiem na wskaźnikach i na porównywalności czynności/procesów dążąc do optymalizacji. Działanie w sytuacji wysokiej niepewności często jest bardzo nieefektywne i z definicji jednorazowe. Dalszym rozszerzeniem MBO jest zarządzanie dokonaniem. Jest to działanie bardzo podobne do MBO. Główną różnicą jest koncentracja na osobach, pracownikach, i ciągłym doskonaleniu

¹⁶ Komisja Europejska, *Polityka regionalna – Zarządzanie funduszami UE w Polsce*, Bruksela, 2023 (www.ec.europa.eu/regional_policy).

¹⁷ Rydzewska-Włodarczyk M, Sobieraj M., "Pomiar efektywności procesów za pomocą kluczowych wskaźników efektywności", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2015

procesów. Dr. Piotr Korneta wskazał na szereg problemów, które powiązane są z takim podejściem¹⁸. Autor podzielił problemy na strategiczne, systemowe i ludzkie i wskazał, że aż 70% wdrożeń tego typu systemu okazuje się nieudane.

Koncepcja zarządzania MBO znajduje swoje odzwierciedlenie w bardzo prostym modelu wdrożeniowym. Graficznie w prosty sposób przedstawia to firma dostarczająca narzędzia do zarządzania projektami Asana.



Rysunek nr 1: Model Procesu MBO.

Źródło: <https://asana.com/pl/resources/management-by-objectives>

Model składa się z pięciu kolejnych kroków. W pierwszym kroku ważne jest, aby określić cele organizacji. Oczywiście jest to znacznie prostsze w sektorze prywatnym, gdzie zysk pozostaje głównym celem, a wszystkie inne, łącznie z celami ESG, pozostają służebne. W ramach administracji publicznej cele bardzo często określone są w ustawie lub w dokumencie założycielskim. Mogą one być nieaktualne lub nieokreślone, ale są bardzo dobrym punktem wyjścia.

Kolejnym krokiem będzie zmiana celów organizacyjnych w cele konkretnych pracowników. Cele powinny być ustalane w ramach metodologii SMART (Skonkretyzowany, Mierzalny, Osiągalny (Achievable), Realistyczny, Określony w czasie (Time-bound)). Oczywiście nowocześniejsza jest koncepcja SMARTER. Dodatkowe litery E oraz R w akronimie, oznaczają Oceń (Evaluate) oraz Nagródź (Reward). To nowoczesna koncepcja jest bardzo potrzebna w administracji, gdzie dwie ostatnie litery bardzo często są brakujące. Niemniej użycie metodologii SMARTER nie jest jeszcze tak powszechne w dokumentach metodyk jak

¹⁸ Korneta P. "Problemy systemów zarządzania dokonania", *Przedsiębiorczość i Zarządzanie* 2018

być powinno. Koncept dobrego doboru celów do pracownika jest zdecydowanie czymś bardzo trudnym i powinno być celem znacznego wysiłku organizacyjnego. Należy również wskazać, że są funkcje w ramach organizacji, które są znacząco łatwiejsze do oceny liczbowej. W ramach firm prywatnych taką funkcją jest zwykle sprzedaż, gdzie sukces liczony jest w wysokości wystawionych faktur. W administracji są to wszystkie powtarzalne czynności obsługowe, gdzie możemy wskazać jakość i ilość obsłużonych wniosków czy wydanych decyzji. W pozostałych kwestiach dobór mierników będzie wymagał pewnej umiejętności managerskiej.

Po wybraniu mierników należy je monitorować. Ten pozornie błahy krok wymaga jednak stworzenia systemu raportowania, porównywania go w czasie oraz redukcji możliwości nadużywania. Klasycznym problemem jest wybieranie wyłącznie tych działań, które znajdują odzwierciedlenie w metryce, na przykład poprzez unikanie wniosków czy działań niestandardowych, trudnych. Wiąże się to z kolejnym punktem czyli oceny postępów i realizacji działań. Wiele zależy w tym punkcie od jakości kadry kierowniczej oraz ich umiejętności oceny tego, co dzieje się w organizacji. Po ocenie należy nagrodzić tych, którzy osiągnęli najlepsze wyniki oraz dać wszystkim pracownikom informację zwrotną (ang. feedback). Należy wskazać, że właśnie z nagradzaniem pracowników administracja publiczna ma największy problem. Nagrody kwartalne często są oczekiwanym dodatkiem do pensji zamiast pełnić funkcję motywacyjną. Oznacza to, że rzadko występują w duże różnice pomiędzy pracownikami w wysokości tego świadczenia, gdyż harmonia premiovana jest wyżej niż indywidualne osiągnięcia.

MBO jest więc bardzo prostym modelem działań, w którym określa się cele, monitoruje ich realizację oraz nagradza za nią. Bardzo często proste modele są w rzeczywistości trudne w realizacji ze względu na konieczność dobrego określenia mierników, celów przyznania nagród oraz odpowiedniej informacji zwrotnej. Jest to bardzo wymagające dla administracji publicznej.

Kolejnym podejściem zarządczym, które próbowano wdrażać w polskiej administracji, jest zarządzanie przez procesy, zwane również Business Process Management (BPM). BPM koncentruje się na optymalizacji procesów wewnątrz przedsiębiorstwa i koncentracji na dawanej klientom korzyści¹⁹. W ramach pracy z procesami przede wszystkim dzieli się je na podstawowe, pomocnicze i zarządcze²⁰. Kompleksową analizę użycia podejścia

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm>

²⁰ Bachnik K, "Podejście procesowe – sposób na sukces, czy nowinka teoretyczna?", *Studia i prace kolegium zarządzania SGH, Zeszyt Naukowy nr 80*, 2007

procesowego w administracji publicznej wykonał Jędrzej Wieczorkowski²¹ Wskazuje on na ograniczenia zastosowania tego typu podejścia ze względu na problem kształtowania procesów w administracji publicznej będący wynikiem ich znacznego oparcia na aktach prawnych, a nie analizie ekonomiczno-finansowej. Ponadto opisuje bardzo powszechne w administracji zjawisko pozornego przyjęcia pewnego sposobu działania. W szczególności wiąże się to z wdrażaniem norm, na przykład normy ISO 9001. W ramach certyfikacji tworzone są modele, procesy i regulaminy, które później nie są w pełni wykorzystywane, lub są wykorzystywane pozornie. Przykładowo projekty są akceptowane jednoosobowo przez dyrektora jednostki, a następnie opisywane i przyjmowane przez powołany komitet ds. projektów i procesów. Ten komitet ma wyłącznie funkcję formalną, a jego działanie ogranicza się do potwierdzenia przyjętej wcześniej decyzji. W sytuacji kryzysu, na przykład kryzys epidemii, tego typu fasadowe struktury zarządcze znikają, a w ich miejsce wracają te realne, które tak naprawdę funkcjonują. Oczywiście takie pozorowane działania nie są obowiązujące w każdym polskim urzędzie.

Podejście procesowe wymaga jednocześnie relatywnie dużego zaufania pomiędzy pracownikiem a managerem, który ogranicza swoją rolę do koordynatora, a nie zarządcy. Dzieje się tak dlatego, że pracownik musi być finalnie tym, który podejmuje decyzje²². To w dalszy sposób ogranicza jego użycie w tych bardziej zhierarchizowanych strukturach polskiej administracji. BPM jest więc ograniczony w swoim wdrożeniu.

W kwestii samej konstrukcji BPM zwykle przedstawiany jest on kołowo lub horyzontalnie. Choć w różnych przedstawieniach²³²⁴ różni się, to ma zdecydowanie cechy wspólne. Przede wszystkim w każdym z nich mamy element analizy, optymalizacji i monitorowania procesu. W niektórych wersjach²⁵ w ramach BPM dodaje się też cele strategiczne oraz samą decyzję jako element. Jest to rozwiązanie raczej wyjątkowe i zdecydowana większość modeli powołująca się na BPM pokazuje same działania na procesach, które są głównym obiektem działania tej metodyki. Celem jest poprawa jakości, obniżenie kosztów oraz zwiększona

²¹ Wieczorkowski J. "Analiza wykorzystania podejścia procesowego w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej", Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2015

²² Batko R., "Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych", Wojewódzki Urząd Pracy, 2011

²³ Instytut BPM: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/guidance/techtalks/get-started-conduct-process-governance>

²⁴ <https://www.mega.com/blog/what-is-business-process-management-bpm>

²⁵ Przedstawienie BPM przez Centralny Ośrodek Informatyki:

[https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm#:~:text=Proces%20biznesowy%20\(BPM%20%E2%80%93%20Business%20Process,prowadz%C4%85%20do%20osi%C4%85gni%C4%99cia%20okre%C5%9Blonego%20efektu.](https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm#:~:text=Proces%20biznesowy%20(BPM%20%E2%80%93%20Business%20Process,prowadz%C4%85%20do%20osi%C4%85gni%C4%99cia%20okre%C5%9Blonego%20efektu.)

satysfakcja klientów. BPM jest więc metodyką ciągłego udoskonalania. W kontekście tematu tej pracy BPM przede wszystkim nadaje się do powtarzalnych procesów, w których można osiągać coraz lepsze wyniki. W ramach pracy w sytuacjach kryzysowych i ekstremalnych i odpowiedziach na nie tego typu modele są mniej efektywne. Należy jednak wskazać, że BPM bardzo dobrze nadaje się do przygotowania organizacji do działania podczas kryzysu oraz zapewnienia tego, że działa sprawnie i poszczególne procesy w jej ramach są wydajne. Taką analizę przedstawili badacze z Fachhochschule Sudwestfalen²⁶, którzy wskazują, że organizacje dzięki użyciu BPM mogą być bardziej odporne (resilience) oraz zwinne (agility). W kilku podobnych poradnikach²⁷ metodyki tego typu przedstawiane są raczej w formie przygotowujących do kryzysu i wspierających podjęte już decyzje, a nie pomagających je podjąć. Podsumowując BPM jest bardzo potężnym narzędziem optymalizacji procesów i ciągłego udoskonalania. Znaczna część polskiej administracji odniosłaby korzyści gdyby modele bazujące na BPM były wdrażane w sposób realny, a wdrażający rozliczani za użycie tych modeli oraz do tego motywowani.

Jednocześnie, mimo że znaczna część modeli jest wdrażana w sposób suboptymalny, należy przyznać, że w polskiej administracji powstała pewna liczba modeli i narzędzi, które miały ją w założeniu usprawniać i organizować. Większość z nich skończyło w formie prezentacji i nie zostało wdrożonych w życie. Z tych jednak, które zostały, na wspomnienie zasługują przede wszystkim Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją (EZD) oraz system zarządzania jakością CAF.

EZD jest systemem, który w dużym stopniu zmienił polską administrację. Sam w sobie nie jest modelem działania, ale wymusił zmianę sposobu działania oraz sposobu podejmowania decyzji. System jest narzędziem zarządzania dokumentami. Jego początki to przeprowadzony w województwie podlaskim pilotaż systemu na przełomie 2009 i 2010 roku²⁸. Po udanym pilotażu rozszerzono działanie EZD na większość urzędów w Polsce. System zorganizowany jest w koszulki, które są pewnego typu opakowaniem dla głównej sprawy²⁹. W pomysłach twórców i architekturze system może więc zastąpić jakiekolwiek inne pisma w urzędzie i w całości wyeliminować pisma w wersji papierowej. W roku 2025 ten pomysł nie wydaje się szczególnie innowacyjny, ale zdecydowanie taki był w momencie rozpoczęcia wdrożenia czyli

²⁶Borghoff V., Plattfaut R. "BPM Capability Configuration in Times of Crises: How to Adapt Processes when the Virus strikes?" <https://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=wi2021>

²⁷<https://eosglobe.com/bpm-in-crisis-management-building-resilience-and-ensuring-business-continuity/#:~:text=BPM%20can%20help%20organizations%20prepare,to%20respond%20to%20a%20crisis>

²⁸ <https://ezd.gov.pl/www/ezd/historia>

²⁹ https://wiki.ezd.uni.opole.pl/index.php?title=Tworzenie_nowej_koszulki

2009. Przede wszystkim istotne jest to, że umożliwia też doprecyzowanie ról oraz odpowiedzialności. Jak wspomniano wiele z modeli czy metodyk działania w administracji wdrażanych jest w sposób pozorny. To jest powstają opisy czy regulaminy, a praktyka działania jest inna. EZD ogranicza takie podstawy, gdyż wymusza działanie w uzgodniony wcześniej sposób. Na przykład ścieżka akceptacji dokumentu czy decyzji jest jasno określona i łatwo sprawdzić czy jest spójna z modelem czy regulaminem. EZD jest więc narzędziem, które jest podstawą do realizowania wielu innych modeli i narzędzi reakcji.

Kolejną wartą odnotowania próbą jest system Wspólnej Metody Oceny (ang. Common Assessment Framework - CAF). To model kompleksowego zarządzania jakością³⁰. Według Centrum CAF ma być katalizatorem zmian w administracji publicznej³¹. Z modelem tym wiążano duże nadzieje i nawet powołano dla niego wyżej wspomniane centrum finansowane przez Unię Europejską. Niestety model ten charakteryzuje się dosyć dużą pracochłonnością i jest bardzo podatny na subiektywne oceny pracowników co w konsekwencji ogranicza jego wdrożenia. Jego dużą zaletą jest za to jest fakt, że powstawał w celu wsparcia administracji publicznej. Niestety zarówno dowody anegdotyczne, jak i raporty badawcze sporządzane przez instytucje zajmujące się wdrażaniem CAF wskazują, że nie spełnia on tych funkcji i jest raczej czymś co urzędnicy muszą wypełnić i nikt się tym nie przejmuje. Przykładowo w polskim badaniu wdrożenia CAF³² na 1081 przebadanych instytucji tylko 161 stwierdziło, że go wykorzystywało i jednocześnie aż 73% wskazywało pracochłonność jako główną przeszkodę. Podobnie w badaniu greckim³³ wskazano, że urzędy nie chcą używać tego modelu, a jeśli otrzymują dedykowane temu wsparcie to zwykle używają modelu tylko raz. Jednocześnie doświadczenia włoskiej administracji³⁴ wskazują, że CAF pomogło w ocenie zmian, które mogą być wprowadzone po epidemii. Model ten z racji swojej budowy pomaga więc ocenić procesy i wskazać, w ramach samooceny, te, które warto poprawić. Nie jest natomiast zasadne użycie tego modelu podczas pandemii. Nie jest to bowiem model, który jest w stanie wspomóc podejmowanie szybkich decyzji w otoczeniu z dużym poziomem niepewności.

³⁰ Centrum CAF: <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/>

³¹ Podręcznik CAF: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/CAF2020-w-polskiej-wersji-jezykowej>

³² <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/caf-w-polskiej-administracji--raport-z-badania>

³³ Raport "The Common Assessment Framework in practice: a performance enhancing tool or a box-ticking formality? Evidence from the Greek public sector" <https://eproceedings.epublishing.ekt.gr/index.php/ICBE-HOU/article/view/6392>

³⁴ "Strengthening the Resilience of Public Administration after COVID-19 with the Common Assessment Framework: Case Study of the Italian Space Agency" https://webassets.eurac.edu/31538/1734527341-caf_case-study-of-the-italian-space-agency.pdf

Przeanalizowano metodyki i modele używane w polskiej administracji. Następnie należy również wskazać aktualne modele zarządzania kryzysowego. Są one głównie używane za granicą, choć ich elementy, szczególnie ICS, są szeroko używane w Polsce. Co ciekawe, bardzo rzadko wykorzystuje się same nazwy modeli. Poniżej przedstawione są podstawowe takie modele:

1. System Dowodzenia Incydemem (Incident Command System - ICS)

System Dowodzenia Incydemem (Incident Command System, ICS)³⁵ to standaryzowany model zarządzania kryzysowego, opracowany w latach 70. XX wieku w USA w odpowiedzi na trudności w zarządzaniu pożarami lasów. ICS opiera się na hierarchicznej strukturze dowodzenia, z wyznaczonym Dowódcą Incydemem, który koordynuje działania w sekcjach: operacje, planowanie, logistyka oraz finanse i administracja. Model ten jest elastyczny, skalowalny i umożliwia współpracę wielu organizacji, co czyni go idealnym do zarządzania sytuacjami kryzysowymi, takimi jak klęski żywiołowe, ataki terrorystyczne czy pandemie. System ten jest obowiązkowy w USA dla wszystkich agencji finansowanych publicznie od 2003 roku, co podkreśla jego znaczenie w globalnym zarządzaniu kryzysowym. Przykładem zastosowania jest reakcja na huragan Katrina w 2005 roku, gdzie ICS umożliwił koordynację działań między FEMA, lokalnymi władzami i organizacjami pozarządowymi.

Zastosowanie w administracji: ICS jest wykorzystywany w centrach zarządzania kryzysowego, na przykład w Polsce w ramach wojewódzkich i krajowych planów zarządzania kryzysowego, zapewniając szybką reakcję i koordynację między służbami ratowniczymi, policją i administracją. Jednocześnie w polskiej administracji praktycznie nie jest używana ta nazwa. Używa się za to elementów systemu, przede wszystkim hierarchicznej struktury przy powołanych zespołach kryzysowych. Ze względu na użycie koncepcji opisanego wcześniej management by objective bardzo często stosuje się raczej tę koncepcję niż model opisywany w podręcznikach z USA. Należy również dodać, że system, zgodnie ze swoim opisem, nadaje się bardziej do krótkotrwałych wydarzeń takich jak pożar, katastrofa naturalna czy skażenia chemiczne³⁶.

³⁵ <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/ICS100.pdf>

³⁶ <https://frcog.org/wp-content/uploads/2021/08/NIMS-and-ICS-slidedoc.pdf>

2. Trójstopniowy Model Zarządzania Kryzysowego (Gonzalez-Herrero & Pratt)

Model zaproponowany przez Gonzalez-Herrero i Pratta³⁷ koncentruje się na zarządzaniu komunikacją w kryzysie i dzieli proces na trzy fazy: narodziny kryzysu (issues management, czyli wczesne wykrywanie potencjalnych problemów), rozwój kryzysu (planowanie i prewencja) oraz dojrzałość kryzysu (reakcja i odbudowa). Model ten kładzie nacisk na proaktywne podejście do zarządzania problemami, zanim przekształcą się one w pełnowymiarowy kryzys. W administracji publicznej model ten jest szczególnie przydatny w sytuacjach wymagających intensywnej komunikacji z mediami i społeczeństwem, na przykład podczas kryzysów zdrowotnych, takich jak pandemia COVID-19, gdzie kluczowe było przekazywanie jasnych informacji. Model uwzględnia również fazę po kryzysie, w której analizuje się działania i wyciąga wnioski.

Zastosowanie w administracji: W Polsce model ten może być stosowany przez rządowe centra komunikacji kryzysowej, na przykład podczas zarządzania kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej w 2021 roku, gdzie kluczowa była komunikacja z mediami i społeczeństwem. Niemniej autor nie spotkał się z użyciem tej nazwy w administracji, nie znaczy, to, że elementy modelu nie były w żaden sposób użyte.

3. Czterostopniowy Model Zarządzania Kryzysowym

Ten model dzieli zarządzanie kryzysowe na cztery fazy: mitygacja (zmniejszanie ryzyka poprzez identyfikację zagrożeń), przygotowanie (opracowanie planów i szkolenie personelu), reakcja (natychmiastowe działania w czasie kryzysu, np. ewakuacja) oraz odbudowa (powrót do normalności i uczenie się na podstawie doświadczeń). Model ten jest zgodny z podejściem FEMA (Federal Emergency Management Agency) i jest szeroko stosowany w administracji publicznej na całym świecie, w tym w Polsce, gdzie odzwierciedla strukturę ustawy o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku.

Zastosowanie w administracji: Model ten jest podstawą krajowych i lokalnych planów zarządzania kryzysowego, np. w ramach działań Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które koordynuje reakcje na klęski żywiołowe. Model ten jest szczegółowo opisany w podrozdziale 1.2.

³⁷ Gonzalez-Herrero, A., & Pratt, C. "An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management." *Journal of Public Relations Research*, 1996

4. Pięcioetapowy Model Mitroffa

Model Mitroffa, opracowany przez Iana Mitroffa³⁸, dzieli zarządzanie kryzysowe na pięć etapów: wykrywanie sygnałów (identyfikacja wczesnych oznak kryzysu), badanie i prewencja (analiza przyczyn i działania zapobiegawcze), izolowanie (ograniczanie skutków kryzysu), odbudowa (przywracanie normalnego funkcjonowania) oraz uczenie się (analiza kryzysu w celu poprawy przyszłych działań). Model ten, choć pochodzi z sektora prywatnego, jest adaptowany do administracji publicznej, szczególnie w dużych organizacjach, gdzie kluczowe jest wyciąganie wniosków z kryzysów. Przykładem może być analiza działań po trzęsieniu ziemi w Japonii w 2011 roku, gdzie model Mitroffa pomógł w doskonaleniu procedur zarządzania kryzysowego. Model Mitroffa stanowi więc w pewien sposób wariację modelu czteroetapowego ze szczególnym wzmocnieniem poprzez dodanie punktu piątego.

Zastosowanie w administracji: W administracji model ten wspiera procesy uczenia się, na przykład w analizie skuteczności działań po kryzysach naturalnych. Należy jednak wskazać, że aspekt uczenia się jest bardzo trudny w administracji publicznej. Wynika to z ogromnej niechęci do przyznawania się do błędów.

5. Modell Burnetta

Model Burnetta³⁹ to trójfazowy model zarządzania kryzysowego, opracowany przez Johna Burnetta, który koncentruje się na proaktywnym i reaktywnym podejściu do kryzysów w organizacjach, w tym w administracji publicznej. Model składa się z trzech etapów:

- Identyfikacja i przygotowanie – Faza ta obejmuje rozpoznawanie potencjalnych zagrożeń i przygotowanie planów zarządzania kryzysowego. Kluczowe jest analizowanie ryzyka i tworzenie procedur zapobiegawczych, np. szkolenia personelu czy budowa systemów wczesnego ostrzegania.
- Reakcja – W tej fazie organizacja podejmuje natychmiastowe działania w odpowiedzi na kryzys, takie jak koordynacja służb, komunikacja z interesariuszami czy minimalizowanie szkód.
- Odbudowa i uczenie się – Po zakończeniu kryzysu następuje analiza działań, odbudowa struktur i procesów oraz wyciąganie wniosków, aby poprawić przyszłe reakcje na kryzysy.

³⁸ Mitroff, I. . Why Some Companies Emerge Stronger and Better from a Crisis. AMACOM, 2005

³⁹ Burnett, J. "A Strategic Approach to Managing Crises." Public Relations Review, 1998

Zastosowanie w administracji publicznej: Model Burnetta jest stosowany w administracji publicznej, np. w zarządzaniu klęskami żywiołowymi, gdzie kluczowe jest szybkie reagowanie i koordynacja działań między instytucjami, jak w przypadku powodzi w Polsce w 2010 roku. Model kładzie nacisk na komunikację i przygotowanie, co czyni go odpowiednim do zarządzania kryzysami wymagającymi współpracy wielu podmiotów.

Podsumowanie modeli zarządzania kryzysowego używanych w administracji publicznej.

Modele różnią się liczbą faz, co wpływa na ich kompleksowość. Model Burnetta i Gonzalez-Herrero i Pratta mają po trzy fazy, co czyni je prostszymi i łatwiejszymi do implementacji w organizacjach o mniejszych zasobach. Czteroetapowy model, z czterema fazami, oferuje bardziej szczegółowe podejście do prewencji, co jest korzystne w administracji publicznej. Model Mitroffa, z pięcioma etapami, jest najbardziej szczegółowy, szczególnie w analizie przyczyn i uczeniu się. ICS, jako system operacyjny, nie ma faz, ale strukturę hierarchiczną, co odróżnia go od pozostałych modeli sekwencyjnych.

Każdy model ma również nacisk na inny aspekt. Model Burnetta i Gonzalez-Herrero i Pratta kładą nacisk na komunikację, co jest kluczowe w kryzysach wymagających zarządzania opinią publiczną. Czteroetapowy model i Mitroffa są bardziej analityczne, z naciskiem na prewencję i uczenie się, co czyni je odpowiednimi dla dużych struktur administracyjnych. ICS jest niezbędny w sytuacjach wymagających natychmiastowej koordynacji, szczególnie w dużych katastrofach, gdzie kluczowa jest współpraca wielu agencji. Badania sugerują, że modele te mogą być komplementarne⁴⁰. Na przykład, administracja publiczna może używać modelu czteroetapowego do ogólnego planowania, ICS do koordynacji operacyjnej w czasie reakcji, a modelu Gonzalez-Herrero i Pratta do zarządzania komunikacją z mediami i społeczeństwem. Model Mitroffa może wspierać proces uczenia się po kryzysie, a model Burnetta może być prostszym rozwiązaniem dla mniejszych jednostek administracyjnych.

⁴⁰Lele G. "Revisiting Crisis Governance: Toward Collaborative Crisis Management", Intechopen, 2022

Tabela nr 1 Podsumowanie modeli zarządzania kryzysowego w administracji. Źródło własne.

Model	Liczba faz	Główne cechy	Przykładowe zastosowanie
System Dowodzenia Incydem (ICS)	Brak faz, strukturalny	Koordinacja wielu agencji, hierarchia	Katastrofa Deepwater Horizon, huragany
Czteroetapowy model	4	Szczegółowa prewencja, kompleksowe planowanie	Plany FEMA, powodzie w Polsce
Model Gonzalez-Herrero i Pratta	3	Zarządzanie komunikacją, proaktywność	Kryzysy komunikacyjne, np. pandemia COVID-19
Model Mitroffa	5	Analityczny, uczenie się	Analiza po trzęsieniach ziemi w Japonii
Model Burnetta	3	Prosty, nacisk na komunikację	Zarządzanie kryzysem w lokalnych jednostkach

Opisane powyżej modele są w głównej mierze skoncentrowane na działaniu i podejmowaniu odpowiednich decyzji. W odróżnieniu od modeli stworzonych dla administracji publicznej model dla przedsiębiorstw prywatnych w dużo większym stopniu koncentrują się również na tym jak zorganizowane jest przedsiębiorstwo, konkurencja oraz jaka jest rentowność podejmowanych działań. Przykładowe modele opisane są poniżej.

1. Business Model Canvas

Business Model Canvas to narzędzie do wizualizacji modelu biznesowego⁴¹, składające się z dziewięciu bloków: segmenty klientów, propozycja wartości, kanały, relacje z klientami, źródła przychodów, kluczowe zasoby, kluczowe działania, kluczowi partnerzy oraz struktura kosztów. Umożliwia szybkie zrozumienie, jak firma tworzy, dostarcza i zdobywa wartość, i jest elastyczne dla startupów i dużych korporacji, np. Uber czy Airbnb. Ten model opisany

⁴¹ Osterwalder, A., & Pigneur, Y. , "Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers." John Wiley & Sons. 2010

jest bardzo dokładnie w podrozdziale 5.1 ze względu na jego bardzo szerokie użycie przez firmy technologiczne.

2. SWOT Analysis

SWOT Analysis (Strengths (Siły), Weaknesses (Słabości), Opportunities (Szanse), Threats (Zagrożenia)) to narzędzie strategiczne służące do analizy wewnętrznych (mocne i słabe strony) oraz zewnętrznych (szanse i zagrożenia) czynników wpływających na organizację. Model ten jest prosty, ale skuteczny w identyfikacji kluczowych obszarów dla strategii biznesowej. Mocne strony mogą obejmować unikalną technologię, słabe strony na przykład brak doświadczenia, szanse rosnący rynek, a zagrożenia konkurencję. SWOT jest szeroko stosowany w biznesie, np. przez firmy takie jak Coca-Cola do analizy pozycji rynkowej. Badania⁴² podkreślają, że model ten jest powszechnie używany do oceny pozycji na rynku i planowania strategii, pomagając firmom w analizie wewnętrznej i zewnętrznej. W wielu dużych organizacjach SWOT jest używany jako wkład do strategii, gdzie pierwsza część opisuje organizację (litery S oraz W), a druga (litery O i T) opisują świat zewnętrzny i aspiracje organizacji wobec niego.

3. Balanced Scorecard

Balanced Scorecard to system planowania i zarządzania strategicznego, który pomaga organizacjom tłumaczyć swoją wizję i strategię na konkretne działania. Został opracowany przez Roberta Kaplana i Davida Nortona⁴³ w latach 90. XX wieku jako odpowiedź na ograniczenia tradycyjnych metod oceny finansowej, które nie uwzględniały innych kluczowych aspektów sukcesu organizacji. Balanced Scorecard obejmuje cztery perspektywy, które pozwalają na zrównoważoną ocenę wyników:

- finansową (jak wyglądamy dla właścicieli)
- klienta (jak widzą nas klienci)
- procesów wewnętrznych oraz (w czym jesteśmy najlepsi)
- nauki i rozwoju (jaka jest nasza przyszłość)

Każda z tych perspektyw jest wspierana przez konkretne cele strategiczne i wskaźniki, które pomagają monitorować postępy i dostosowywać strategię.

Balanced Scorecard jest szeroko stosowany w różnych typach organizacji, od małych firm po duże korporacje, a także w sektorze publicznym. Jego głównym celem jest zapewnienie,

⁴² Hill, T., & Westbrook, R., "SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall." Long Range Planning, 1997

⁴³ Kaplan, R. S., & Norton, D. P. "The Balanced Scorecard—Measures That Drive Performance." Harvard Business Review, 1992

że strategia firmy jest jasno komunikowana, a działania wszystkich pracowników są z nią zgodne. Na przykład, firmy takie jak Apple czy Volkswagen wykorzystują Balanced Scorecard do oceny swojej pozycji strategicznej i realizacji długoterminowych celów, takich jak zwiększenie udziału w rynku smartfonów (perspektywa klienta) czy poprawa efektywności produkcyjnej (perspektywa procesów wewnętrznych). W małych firmach, takich jak startup technologiczny, Balanced Scorecard może być użyty do monitorowania satysfakcji klientów, optymalizacji kosztów i inwestycji w rozwój zespołu⁴⁴. W sektorze publicznym, rządy i agencje rządowe mogą wykorzystać ten model do oceny skuteczności działań, na przykład poprzez mierzenie satysfakcji obywateli czy efektywności procesów administracyjnych.

Jak wskazano powyżej dużą różnicą w modelach dla administracji oraz dla biznesu jest kwestia wykorzystania zasobów. W sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego optymalne wykorzystanie zasobów jest celem ważnym, ale nie jedynym. Na pewno celem powinno być zapewnienie możliwości dalszego rozwoju dla obywateli. Każda organizacja, zarówno firma, społeczność, jak i państwo, są obdarzone pewnymi właściwościami, które mogą sprawić, że się rozwijają, a ich członkowie zyskują na tym rozwoju. Niezbędnym krokiem do rozwoju jest efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. Już w Biblii wspomniana jest przypowieść o talentach⁴⁵, sugerująca konieczność pomnażania dóbr i legitymizująca administracyjne kary za stagnację. Ukarany jest bowiem sługa, który talentów nie pomnożył, a jedynie zachował w niezmienionej liczbie. Choć rozwój jest niezwykle ważny, to nadrzędną wartością jest i być powinno bezpieczeństwo obywateli. Podczas gdy efektywne wykorzystanie zasobów jest niezbędne do dłuższego funkcjonowania, to jasne jest, że utrzymanie ciągłości usług podstawowych/kluczowych powinno posiadać prymat. Długoterminowo jedno wynika z drugiego, gdyż po prostu społeczeństwo musi przetrwać, aby mogło się rozwijać.

Jednocześnie każdy rozwój i działanie powinno być w jakiś sposób mierzalne. W innym przypadku pojawia się ryzyko rozwoju chaotycznego, czy wręcz jego braku, który pozostanie niezauważony. Dla administracji publicznej wynika z tego wniosek, że każda działalność na pewną skalę, aby była sensowna, powinna również być mierzalna, aby umożliwić jej kontrolę. Jerzy Hausner wskazuje, że w polskiej tradycji kontrola jest „szczególną formułą władztwa i oznacza uprawnienie do badania zgodności działań podmiotu kontrolowanego z ustalonymi standardami”⁴⁶. Kontrola powinna być znaczącym elementem modelu.

⁴⁴ Niven, P. R., „Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results”. Wiley, 2002

⁴⁵ Przypowieść o talentach (Mt 25, 14-30)

⁴⁶ Jerzy Hausner „Administracja Publiczna”, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008

To właśnie ta funkcja pozwala na ocenę skutków działań oraz ich porównywanie i doskonalenie.

Model jest zawsze pewnego rodzaju uproszczeniem określonego fragmentu rzeczywistości, polega na uwypukleniu tych elementów rzeczywistości, które są najważniejsze, aby osiągnąć wcześniej zdefiniowane cele. Model sam w sobie jest oczywiście tylko wskazówką do podejmowania działań. Dlatego tak kluczowe jest drugie słowo tytułu rozprawy „reagowanie”. Reakcja, według słownika PWN, to „działanie jako odpowiedź na coś”⁴⁷. Działanie można rozpatrywać w znaczeniu węższym i szerszym⁴⁸. W znaczeniu węższym jest to „celowe, świadome i dowolne zachowanie się ludzkie”⁴⁹. Należy tu podkreślić związanie go z człowiekiem. Taka definicja nie jest więc właściwa dla niniejszej pracy, w której rozpatrywane jest działanie ogromnej organizacji społecznej, jaką jest administracja. Choć oczywiste jest, że administrację tworzą ludzie, to z punktu widzenia modelu właściwsze jest znaczenie szersze. Janusz Zawila-Niedźwiecki w swojej pracy pisze, że „działanie jest oddziaływaniem zachodzącym między dwoma lub więcej podmiotami. Takim podmiotem jest zarówno sama organizacja, jak i jej poszczególne składowe”⁵⁰. Działanie jest więc czynnością bardzo realną. W kontekście administracji polega na przekazywaniu informacji, w tym poleceń, lub składników materialnych. Należy podkreślić konieczność szerszego rozpatrywania definicji działania, co jest związane z postulatem osiągnięcia pewnej sprawności przez model oraz wymogami państwa prawa. Poszczególny urzędnik powinien działać jako element reprezentowanego przez siebie podmiotu, a nie jako osoba indywidualna. Odrzucamy tu więc osobiste animozje i deklaracje wartości. Jest to zgodne z klasycznym opisem administracji opracowanym jeszcze przez Maxa Webera. Widział on urzędnika w ramach administracji przez analogię do elementu maszyny. Słynny jest cytat „A fully developed bureaucratic mechanism stands in the same relationship to other forms as does the machine to the non-mechanical production of goods”. W pełni rozwinięty mechanizm biurokratyczny jest w porównaniu (efektywności) taki sam jak maszyna wobec ręcznej produkcji dóbr”]⁵¹. Typizacja i powtarzalność decyzji w odniesieniu do takich samych lub podobnych sytuacji jest więc podstawą poprawnej działalności urzędników. Należy też wskazać, że powyższe stwierdzenie nie powinno być odbierane jako pejoratywne. Bycie częścią maszyny nie oznacza braku

⁴⁷ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reakcja.html>

⁴⁸ J. Zawila-Niedźwiecki, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji”, Edu-Libri 2013

⁴⁹ T. Pszczołowski „Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji”, Ossolineum 1978

⁵⁰ J. Zawila-Niedźwiecki op.cit.

⁵¹ M. Weber, „Gospodarka i społeczeństwo”, Wydawnictwo PWN, 2002

inteligencji czy profesjonalizmu. Wręcz przeciwnie są one nieodzowne. Oznacza po prostu pewną automatyczność i obiektywizm w podejmowaniu decyzji.

Jest to szczególnie istotne przy podejmowaniu działań w warunkach kryzysowych. Pewna dehumanizacja modelu jest potrzebna, gdyż łatwo można sobie wyobrazić konieczność wyboru pomiędzy decyzjami A i B, w przypadku których obie doprowadzą do tragedii ludzkich. W takiej sytuacji wydaje się właściwszym, aby działanie było rozumiane w kontekście szerszym, to znaczy na poziomie instytucji, a nie jednostki. Przykładem może tu być decyzja czy spuścić wodę z tamy A, czy tamy B. Każda z decyzji doprowadzi do zalania miejscowości znajdujących się pod wybraną tamą. Indywidualny człowiek może żywić preferencje związane z jego doświadczeniem, stanem posiadania czy np. koligacjami rodzinnymi. Natomiast model powinien cechować się chłodną kalkulacją skuteczności. Działanie musi więc odbywać się pomiędzy podmiotami (w przytoczonym przykładzie między dyrekcjami tam nazwanych „A” i „B” a zarządem regionu), a nie pomiędzy osobami. Model reagowania jest więc wskazaniem odpowiednich działań/zachowań/reakcji na określone kategorie bodźców zewnętrznych.

Wspomniana już kilkakrotnie administracja publiczna jest w Leksykonie Sejmu definiowana jako „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach lub system złożony z ludzi, zorganizowany w celu stałej i systematycznej skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”⁵² (definicja ta jest oparta na pracy Henryka Izdebskiego⁵³). Przodującym motywem dla niniejszej rozprawy jest realizacja dobra wspólnego, czyli wspomniane wcześniej zapewnianie bezpieczeństwa i szans na realizację pursuit of happiness. Ważnym jest więc, aby wskazać obowiązujący w Polsce podział na trzy grupy podmiotów:

1. Administracja państwowa to jest, w uproszczeniu, ta nie podlegająca rządowi, to jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższa Izba Kontroli, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji czy Narodowy Bank Polski

⁵²<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&lit=era=A>

⁵³ H. Izdebski, M. Kulesza, „Administracja publiczna zagadnienia ogólne”, LIBER Warszawa, 1999

2. Administracja samorządowa (często zwana również terytorialną) czyli władze na poziomie gminy, powiatu (w tym miast na prawach powiatu) czy województwa. Również ona nie podlega rządowi.
3. Administracja Centralna (rządowa), czyli głównie Rada Ministrów wraz z Prezesem Rady Ministrów, Wojewodowie oraz podlegające im służby i urzędy.⁵⁴

Praca niniejsza analizuje wyłącznie tak zwaną administrację centralną i jej decyzje. To pojęcie obejmuje ministerstwa oraz instytucje przez nie nadzorowane. Choć prawdopodobnie model reagowania tu opracowany może być również używany przez samorządy, to z racji innych uwarunkowań powinien być poddany odmiennym badaniom i przystosowaniom, które są poza zakresem tej rozprawy. Przede wszystkim dlatego, że administracja centralna tworzy w głównej mierze ramy działania oraz wdraża je na szczeblu ogólnym bez brania pod uwagę np. aspektów personalnych. W dużym uproszczeniu chodzi o to, że występuje różnica między przykładowo decyzją o zamknięciu szkół podejmowaną na szczeblu centralnym (w związku z pandemią czy drastycznie złą pogodą) a decyzją podejmowaną przez wójta wsi, który musi zamknąć konkretną szkołę zarządzaną przez konkretną osobę. Urzędnik taki musi brać pod uwagę bardzo lokalne, raczej osobiste uwarunkowania. Decyzje lokalne wymagają więc odrębnych badań i nie są przedmiotem tej rozprawy.

Wracając do definicji administracji, warto wskazać jej wyjątkowość. Guy Peters⁵⁵ twierdzi, że „administracja pozostaje najtrwalszym elementem sprawowania władzy”. Rzeczywiście, administracja istnieje w dosyć określonej formie od początku ludzkiej cywilizacji. Jednocześnie należy zauważyć zmieniającą się rolę administracji, czego pokłosiem jest między innymi ta rozprawa.

Rola administracji jest oczywiście ściśle związana z rozwojem danego państwa i kultury politycznej jego obywateli. W państwach anglosaskich, a szczególnie w USA, administracja odgrywa mniejszą rolę (mniejszy jest zakres jej zadań i uprawnień) niż na przykład w państwach nordyckich. Niemniej jednak, w obu przypadkach administracja ma obowiązek zapewniać pewne podstawowe usługi. Przykładem może tu być działanie podczas pandemii. Mimo znacznej różnicy w strukturze zapewniania opieki zdrowotnej pomiędzy USA a krajami nordyckimi, to sama administracja publiczna działała podobnie. Oczywiście, konkretne decyzje bywają różne, tak jak różne są strategie walki z chorobą, ale zakres obowiązków jest podobny.

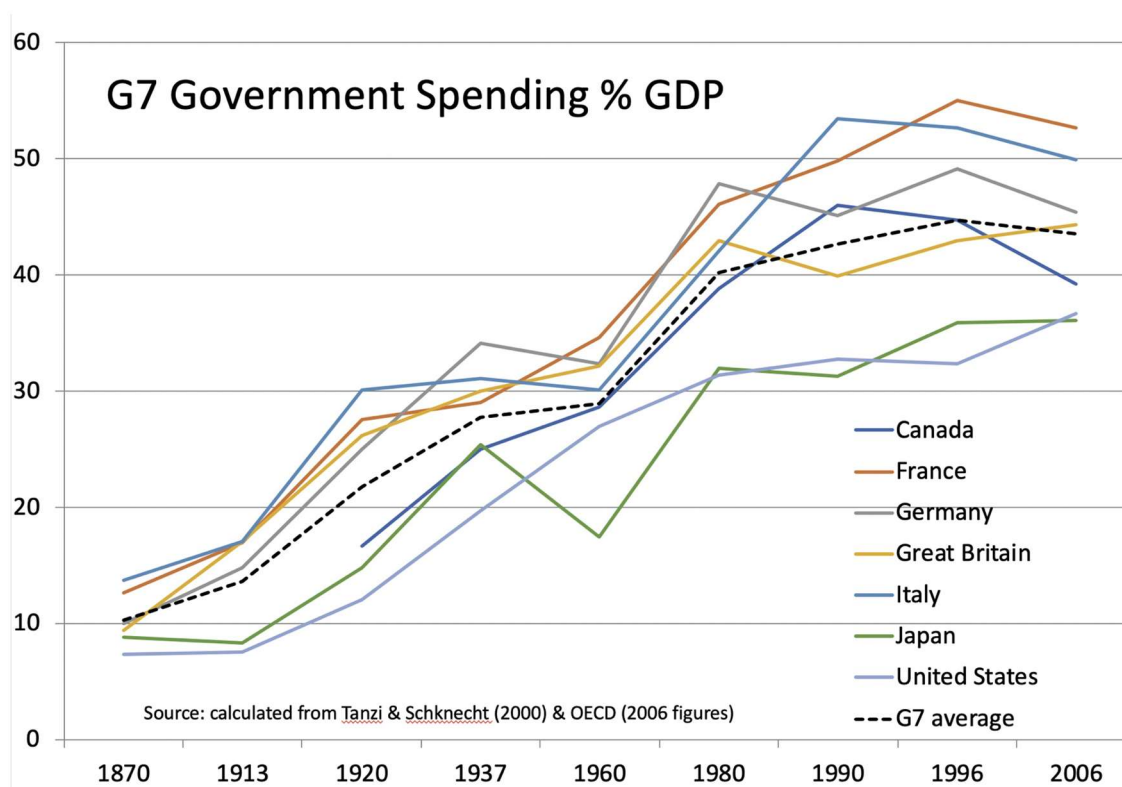
⁵⁴Lista urzędów: https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gdansk/ASSETS_wykaz_org-3.pdf

⁵⁵ G. Peters „Administracja Publiczna w systemie politycznym”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1999

Jednocześnie trzeba mieć świadomość ze znaczenia różnic. Amerykański system opieki zdrowotnej opiera się wyłącznie na jednostkach prywatnych i nastawionych na zysk, a na przykład polski w większości na jednostkach będących w posiadaniu samorządów, choć formalnie często w formie spółek prawa handlowego. Czyli pomimo różnic w formie organizacji państwa administracje publiczne są do siebie podobne, szczególnie na szczeblu centralnym. To praktycznie bardzo zbliżone modus operandi administracji pokazuje, że administracja publiczna ma ogromną zdolność adaptacyjną i jest w stanie funkcjonować zarówno wewnątrz systemów kapitalistycznych, jak i w systemach o silnej roli państwa. Ukazuje to również potrzebę jej istnienia ze względu na fakt, że pojawia się w każdych warunkach.

Ta zdolność adaptacyjna administracji publicznej jest nabyta i potrzebna. Guy Peters zauważa, że administracja publiczna otrzymuje coraz więcej zadań wraz z rozwojem społeczeństw i ich bogaceniem się. Jednocześnie “z tego, że administracja publiczna ma do wykonania coraz więcej zadań, wcale nie wynika, że cieszy się rosnącą aprobatą obywateli, “Paradoksalnie, im więcej spada na nią obowiązków, tym mniej życzliwie o niej myślimy”⁵⁶. Można dziwić się, czemu Guy Peters uznaje to za paradoks. Wydaje się oczywiste, że rosnąca w siłę i odpowiadająca za coraz więcej aspektów życia społecznego organizacja będzie obiektem zwiększonej krytyki. Oprócz dobrze znanych aspektów psychologicznych w postaci przypisywania wyłącznie sobie naszych zasług, a innym naszych porażek, oznacza to, że za porażki osobiste i biznesowe będzie obwiniana maszyna biurokratyczna państwa, a sukcesy będą przypisywane np. indywidualnemu przedsiębiorcy. Administracja musi mierzyć się z coraz bardziej skomplikowanymi problemami i nowymi zadaniami. Dobrym unaocznieniem tego trendu są wydatki publiczne.

⁵⁶ Guy Peters op.cit. str 15



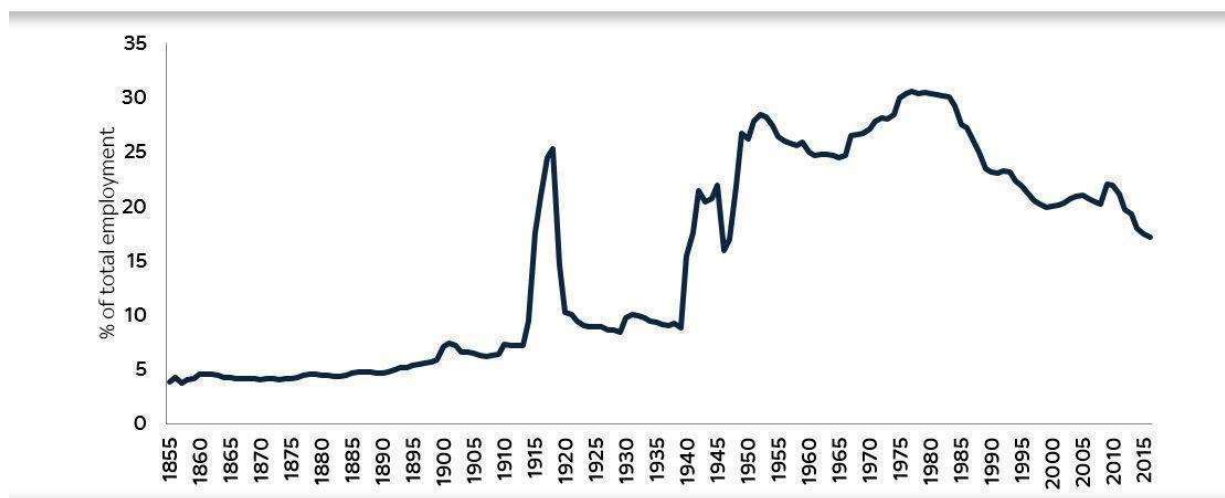
Rysunek nr 2. Tytuł: Wydatki rządowe jako procent produktu krajowego brutto. Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Tanzi & Schknecht (2000)* i OECD (2006) ⁵⁷.

Na powyższym rysunku przedstawiony jest wzrost wydatków publicznych przez ostatnie 150 lat. Widać na nim zdecydowany trend wzrostowy we wszystkich krajach należących do G7 czyli grupy najbardziej rozwiniętych państw. Średnia dla tej grupy uległa wzrostowi o niemal 400%. Wydatki publiczne są silnie skorelowane ze wzrostem zatrudnienia. Bank of England podsumował zatrudnienie w sektorze publicznym w Wielkiej Brytanii na rysunku nr 2, który znajduje się poniżej. Wykres ten zawiera zatrudnienie w trzech elementach administracji: rządzie centralnym, lokalnym oraz w tzw. public corporations, czyli firmach, które są własnością rządu, takich jak BBC czy National Rail. W Wielkiej Brytanii do tej kategorii zalicza się również agencje, które w Polsce są typowymi urzędami, na przykład urząd lotnictwa cywilnego.

⁵⁷Bennett Institute for Public Affairs, Cambridge <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/blog/uk-public-spending-long-view/>

PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT SINCE 1855

SOURCE: BANK OF ENGLAND



Rysunek nr 3. Tytuł: Zatrudnienie w sektorze publicznym. Źródło: Bank of England⁵⁸.

Na wykresie widać bardzo duży wzrost zatrudnienia, praktycznie w formie skokowej. Oprócz okresów zaburzeń związanych z dwiema wojnami światowymi, udział zatrudnienia wykazuje tendencję wzrostową. W drugiej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku trend spadkowy, zapoczątkowany przez rządy konserwatywne, został zatrzymany i wyniósł 16,7%⁵⁹ na koniec roku 2020. Warto zaznaczyć, że spadek obserwowany od roku 1979 był wynikiem ograniczenia liczby tzw. “public corporations” (rząd Margaret Thatcher sprywatyzował te firmy, wyłączając je z grona zaliczanych do zatrudniających personel przez państwo). Te firmy to na przykład wodociągi czy inni dostawcy podstawowych usług, które chociaż formalnie są prywatnymi firmami, funkcjonują na bardzo zbiurokratyzowanym rynku. Długoterminowo liczba urzędników pozostaje w trendzie wzrostowym. Podobne zmiany obserwuje się również w Polsce, gdzie następuje znaczne zwiększenie działalności sektora prywatnego, także w tradycyjnie państwowych obszarach, takich jak edukacja, zarówno szkolna, jak i przedszkolna, dostarczanie mediów czy transport. Przy jednoczesnym ograniczeniu państwowych usług świadczonych bezpośrednio przez firmy z udziałem Skarbu Państwa, rosną zadania nadzorcze, koordynujące i organizujące rynek. Praca urzędników coraz rzadziej opiera się na bezpośrednim dostarczaniu usług, a częściej na tworzeniu przestrzeni do ich świadczenia przez podmioty prywatne. Jednocześnie wzrasta liczba oczekiwanych działań, które ma podejmować administracja.

⁵⁸ <https://pbs.twimg.com/media/DD1BgmVWsAAJDQm?format=jpg&name=medium>

⁵⁹ <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05635/SN05635.pdf>

Jednym z nich jest zarządzanie kryzysowe dotyczące sytuacji ekstremalnych, takich jak epidemie. Rodzi to pewną niebezpieczną kombinację rosnących oczekiwań wobec administracji z jednoczesną niechęcią wobec niej, podczas gdy samo skomplikowanie problemów stanowi istotne wyzwanie z punktu widzenia zarządzania ryzykiem. W szczególności problem ten ogranicza tradycyjną przewagę administracji publicznej, która opiera się na dwóch ewoluujących czynnikach:

- Po pierwsze, przewaga ta wynika z trwałości instytucjonalnej, która pozwala na relatywną odporność na presję polityczną. Jednakże niechęć obywateli do administracji prowadzi do erozji tradycyjnych zabezpieczeń oferujących tę trwałość instytucjonalną. Te zabezpieczenia zwykle opierają się na silnej ochronie miejsc pracy oraz na istocie i wadze procesu planowania państwowego. W Polsce miejsca pracy urzędników chronione są na podstawie ustawy o służbie cywilnej⁶⁰. W innych systemach ochrona jest zróżnicowana, choć można pokazać tendencję do mocniejszej ochrony w krajach kontynentalnej Europy, w szczególności we Francji i Niemczech, oraz nieco słabszą w Stanach Zjednoczonych. Zasadniczo można jednak przyjąć, że w społeczeństwach demokratycznych istnieje swoista linia demarkacyjna pomiędzy stanowiskami politycznymi w administracji, które są zwykle na jej szczycie, ale jednocześnie są najbardziej zmienne personalnie, a resztą stanowisk, która pozostają relatywnie stabilne. W polskim systemie ta umowna linia istnieje w okolicy stanowiska dyrektora departamentu. W niektórych ministerstwach i agencjach kierownictwo departamentów może pracować przez wiele lat niezależnie od swoich sympatii politycznych. W innych następuje zaś wymiana kadry zarządzającej departamentem wraz z kolejnymi rządami odpowiadającymi różnym opcjom politycznym. Stanowiska poniżej dyrektorskich, to jest od stanowiska naczelnika, praktycznie pozostają niezależne. W polskim systemie to właśnie stanowisko dyrektora departamentu ma realny wpływ decyzyjny. Dyrektorzy mogą podejmować decyzje zakupowe lub systemowe. Czynią to w ramach przyjętych budżetów zarządzanych przez wyspecjalizowane komórki departamentów, ale ostateczna decyzja należy do nich. Stałość grupy dyrektorskiej i zapewnienie merytorycznych form oceny jakości ich pracy jest niezwykle ważna dla stabilności systemu i szybkiej możliwości reagowania. Dyrektor musi być pewien, że może podjąć ryzyko, które wiąże się z możliwością poniesienia porażki. Aby tak było, jego zatrudnienie musi być stabilne, tj. chronione przed decyzjami politycznymi. Wraz ze wskazaną przez Guya Petersa, rosnącą niechęcią wobec administracji,

⁶⁰ Tekst ustawy:

<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf>

pojawia się polityczna presja na ograniczanie stabilności tego zatrudnienia. Jest to szczególnie widoczne w sytuacjach kryzysowych, kiedy uwaga społeczna skupia się na rzekomych przywilejach urzędników oraz ochronie miejsca ich pracy. Stabilność miejsca pracy jest więc atakowana dokładnie w tym momencie, w którym jest najbardziej potrzebna. Doprowadza to do niechęci podejmowania działań z marginesem ryzyka i wzmocnienia, zawsze silnych w administracji, postaw ograniczających działania i decyzje. Tradycyjna przewaga administracji polegająca na stabilności zatrudnienia w jej szeregach podlega więc erozji politycznej. Wraz z nią ograniczana jest skłonność do ryzyka, co stanowi pierwszy z elementów ograniczający siłę administracji w podejmowaniu działań w sytuacjach kryzysowych.

- Drugim elementem przewagi administracji jest jej zdolność operacyjna do analizy danych oraz długoterminowego planowania. Plany te pozwalają znacznie ograniczyć wpływ decyzyjności politycznej i zapewnić stabilność instytucjom państwa. Przykładem zastosowania takiego planowania w Polsce jest artykuł 136 ustawy o finansach publicznych⁶¹, który umożliwia powołanie programów wieloletnich zapewniających długoterminowe finansowanie wybranych przedsięwzięć. Programy te trwają często dłużej niż kadencja Sejmu i rządu, co oznacza, że są realizowane również w przypadku zmiany układu politycznego po wyborach. Postuluje się częstsze korzystanie z programów wieloletnich jako sposobu realizacji obowiązków państwa w oderwaniu od politycznych nacisków, lub przynajmniej przy ich ograniczeniu. Opracowywanie programów wieloletnich wymaga zdolności do analizy oraz umiejętności operacyjnych i menedżerskich, które administracja zasadniczo posiada. Jednakże te cechy są osłabiane przez rosnące skomplikowanie przesłanek decyzyjnych. Tworzenie długoletnich planów wymaga szerokiego rozumienia zarówno sfery społecznej, jak i biznesowej oraz, coraz częściej, trendów zmian technologicznych. Przykładem braku zrozumienia technologii przez polityków są zeznania Marka Zuckerberga, prezesa Facebooka, przed komisją amerykańskiego Senatu⁶². Podczas przesłuchania senator Orrin Hatch zapytał Zuckerberga, czy platforma społecznościowa nadal jest udostępniana użytkownikom bezpłatnie. Po odpowiedzi twierdzącej senator dopytywał, jak Facebook zamierza zarabiać, skoro klienci otrzymują darmowy dostęp do usługi. Zuckerberg odpowiedział: “Senator, we run ads” [Panie Senatorze, publikujemy reklamy]. Tak sytuacja pokazuje elementarny brak zrozumienia nowoczesnych technologii przez niektórych polityków. Administracja publiczna ma przewagę nad politykami dzięki dostępowi do specjalistów, którzy rozumieją nowe

⁶¹ <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/finanse-publiczne-17569559/art-136>

⁶² <https://www.congress.gov/event/115th-congress/senate-event/LC64510/text?s=1&r=59>

technologie. W idealnym świecie przewaga wiedzy fachowej w administracji powinna doprowadzić do realizacji rozwiązań zaproponowanych przez ekspertów. Nawet dobre rozwiązania mogą pozostać niezrealizowane ze względu na pozamerytoryczne decyzje polityczne. Niemniej, wzrost skomplikowania procesów we współczesnym świecie stanowi jednocześnie zagrożenie i szansę dla administracji. Zagrożenie, ponieważ wymaga większych kompetencji, oraz szansę, ze względu na przewagę w zrozumieniu aspektów technologicznych w porównaniu do wiedzy decydentów politycznych.

Mimo tych dwóch przewag presja wywierana na administrację wymaga zmian w myśleniu i zarządzaniu organizacyjnym. W szczególności niezbędne jest wzmocnienie aspektów planowania oraz procedur reagowania na zdarzenia nadzwyczajne. Konieczne będzie również zwiększenie znaczenia modeli, takich jak zaproponowany w niniejszej pracy. Przykładem opisu takiej ewolucji jest praca profesora Mitchella Weissa z Uniwersytetu Harvarda w Bostonie, z którym autor konsultował się podczas pisania niniejszej pracy. W książce *“We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems”*⁶³ profesor Mitchell Weiss podkreśla, że administracja publiczna musi jasno komunikować możliwość porażek. Oczywiście nie jako coś, do czego dąży, ale jako element nieodłączny działania, szczególnie gdy dotyczy to trudnych i skomplikowanych systemów. Konieczność analizy i wezwanie profesora Weissa pokazują, że jako społeczeństwo wykonaliśmy tylko połowiczny krok w kierunku zmiany postrzegania administracji. Z jednej strony wymaga się szybkiego i efektywnego działania, często krytykując administrację za jej niższą sprawczość i sprawność w porównaniu do biznesu. Skomplikowane reformy systemów, takich jak ochrona zdrowia czy system podatkowy, po prostu nie mogą być zrealizowane bezbłędnie. Nie oznacza to oczywiście, że należy tolerować nieprofesjonalne postawy i elementarne błędy. Należy jednak jasno komunikować, że podejmuje się określoną reformę, a następnie informować o ewentualnych napotkanych trudnościach, korektach i dostosowaniach.

Potrzeba podejmowania ryzyka wiąże się z dodatkowymi problemami wewnątrz administracji publicznej. Dogłębną analizę krytyki administracji przedstawił Stanisław Mazur⁶⁴, dzieląc ją na dwie części. Pierwsza dotyczy samego zorganizowania administracji publicznej i roli urzędnika. Krytyka tej części analizuje konstrukcję biurokracji i poszukuje słabości wewnątrz systemu. Michel Crozier, w swojej koncepcji *“biurokratycznego błędnego koła”*⁶⁵ podkreśla,

⁶³ M. Weiss, *“We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems”*, Harvard Business Review Press, 2021

⁶⁴ S. Mazur, *“Historia Administracji Publicznej”* str 57, w ramach J. Hausner *“Administracja Publiczna”*, 2003

⁶⁵ M. Crozier, *“The Bureaucratic Phenomenon”*, University of Chicago Press, 2009, str 213

że władza urzędnicza opiera się na strukturach, które nie są powiązane z wykonywaną pracą oraz na bezosobowości decyzji. Władza, która opiera się na równoległych strukturach prowadzi do błędnych decyzji. Obrazowo można np. powiedzieć, że urząd wydający paszporty nie jest oceniany i nagradzany za liczbę wydanych paszportów. Występuje tu sytuacja odwrotna niż w prywatnym biznesie, gdzie, jako reguła, od której istnieją wyjątki, awansowani są ludzie, którzy dobrze radzą sobie na niższych szczeblach. Podobną krytykę formułuje Robert Merton⁶⁶, który wspomina o nadmiernej koncentracji na bezosobowych przepisach i ich uświęcaniu. Druga część krytyki odnosi się do samego systemu. Vincent Ostrom⁶⁷ argumentuje, że administracja publiczna przeżywa kryzys i nie jest w stanie odpowiedzieć na wyzwania nowoczesności ze względu na rosnące potrzeby społeczne oraz na eksternalizację kosztów. Administracja jako system podejmuje decyzje nie zważając na ich konsekwencje. Idealnym przykładem są biurokratyczne przepisy dotyczące aspektów tzw. “Zielonej rewolucji”. Czasami cena wprowadzenia tych przepisów nie jest znana, a ich skutki są nie do przewidzenia. Przykładem jest zakaz rejestracji nowych samochodów spalinowych od 2035 roku⁶⁸, który głęboko ingeruje w życie i działalność biznesową. Unia Europejska wskazuje, że “The new rules should encourage more competition and encourage manufacturers to invest in research and innovation into electric vehicles, which should drive the purchase price down”. [“Nowe zasady powinny wymuszać więcej konkurencji i zachęcać przemysł do inwestycji i innowacji w zakresie samochodów elektrycznych co w konsekwencji doprowadzi do spadku cen”]⁶⁹ Oznacza to, że ustawodawca oczekuje, że coś się stanie. Takie podejście do trudnych tematów może być groźne mimo generalnie dobrych zamysłów i kierunku działania. Jest to typowa eksternalizacja kosztów, czyli przerzucanie ich na inne elementy społeczno-gospodarcze.

Wspomniane powyżej krytyki weberowskiego modelu administracji są częściowo trafne. Spotyka się także próby ich odrzucania za pomocą argumentu z dziedziny finansów “this time it is different”⁷⁰, opierając się na zaskakującej liczbie zmian zachodzących w gospodarce, klimacie, społeczeństwie oraz na zmianach technologicznych. Te ostatnie mogą znacząco zwiększyć moce obliczeniowe, pozwalając na lepszą analizę zjawisk i ich następstw, jeśli

⁶⁶ R. Merton, “Teoria socjologiczna i struktura społeczna”, PWN, 1982, str 258

⁶⁷ V. Ostrom, “The Intellectual Crisis in American Public Administration”, University of Alabama Press, 1974 str 51

⁶⁸ <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>

⁶⁹ <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>

⁷⁰ K. Rogoff, C. Reinhart, “This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly”, Princeton University Press, 2011

zostaną odpowiednio wykorzystane. Wyjątkowość naszych czasów ma znaczenie i jest istotnym argumentem. Zamiast jednak argumentować przeciwko krytyce administracji, warto zastanowić się nad tym, jak ją przyswoić i przekuć w sukces. Krystalizując i podsumowując tę krytykę, można ją uprościć do potrzeby powiązania działania i nagrody dla urzędnika za podjęcie ryzyka oraz opracowania systemu dostosowywania się administracji do zmieniających się potrzeb. W swojej bardzo charyzmatycznej pracy „Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy” Nassim Taleb⁷¹ postuluje ustanowienie święta przedsiębiorcy na cześć wszystkich tych, którzy spróbowali i którym się nie udało. Ten nieco żartobliwy postulat jest argumentowany tym, że sprawność kapitalizmu wymaga ofiar, które go poprawiają. Wydaje się przeoczeniem, a w pewnym aspekcie kapitalistyczną ortodoksją, aby pominąć w tym świecie inne osoby, które również podejmują ryzyko. Tak samo dla jakości życia publicznego należy premiować podejmowanie ryzyka przez osoby z sektora publicznego. Postuluje się wobec tego utworzenie święta „tych, którzy podejmują ryzyko”, aby nagrodzić zarówno kapitalistycznych przedsiębiorców, jak i urzędników, którzy chcą zmieniać swoje otoczenie, sprawiając, że stanie się bardziej wydajne i w odniesieniu do Vincenta Ostroma dostosowane do rzeczywistości. Podejście to pozwoli na zerwanie z dysfunkcjami dostosowania opisanymi przez Michaela Croziera, a co najważniejsze pozwoli również działać szybko w czasach kryzysowych.

Czasy kryzysowe obfitują w zdarzenia nadzwyczajne, które są kanwą rozważań w tej rozprawie. Są to wydarzenia o wysokim stopniu krytyczności dla państwa, stąd adekwatnym do nich określeniem jest słowo „kryzys”. Wydaje się ono intuicyjnie powszechnie rozumiane, jednak warto zauważyć⁷², że kryzys oprócz sytuacji ogólnie złej oznacza również punkt przesilenia, a nawet przełomu. W tej pracy analizowane są zwłaszcza kwestie chaosu, które przynosi kryzys, będący z reguły sytuacją nagłą, bez precedensu, wymagającą działań nieszablonowych. Nie powinna bowiem być kryzysem sytuacja trudna, która jest przewidywalna. Za Nassimem Talebem⁷³ warto podkreślić, że kryzysem jest również niewystąpienie zjawiska prawdopodobnego, co przez symetrię, uznaje się za identyczne do wystąpienia zjawiska mało prawdopodobnego. Kryzysem nie jest więc wyłącznie zjawisko niecodzienne, bez większego wpływu na wszystkie aspekty działania państwa. Przykładem może być erupcja wulkanu Eyjafjallajökull w 2010 roku, po której Polska Agencja Żegluga

⁷¹ N. Taleb, „Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy”, Zysk i ska, 2020

⁷² <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kryzys;4011371.html>

⁷³ N. Taleb „Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem”, Zysk i ska, 2020

Powietrznej zamknęła przestrzeń powietrzną w Polsce⁷⁴. Jest to sytuacja niecodzienna, z dużym, choć chwilowym wpływem. Z kolei niespodziewane tsunami w Azji w 2004 roku, choć znacznie bardziej śmiertelne, nie będzie celem analizy, gdyż jego wpływ na Polskę i polską administrację był niewielki.

W kontekście takiej interpretacji kryzys epidemii jest sytuacją nieprzewidywalną, o trudnych do oszacowania skutkach oraz zdecydowanie niebezpieczną. Warto również wskazać inną interpretację słowa “kryzys” za słownikiem terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego⁷⁵, który podaje, że “kryzys to sytuacja będąca następstwem zagrożenia, prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego osłabienia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP”. Ta definicja jest inspirująca ze względu na wprowadzone w niej ograniczenie zakresu kryzysu do takiego poziomu, dla którego nie trzeba wprowadzać żadnego ze stanów zagrożenia. Niektórzy autorzy⁷⁶ wskazują, że jest to definicja niespójna, gdyż wprowadzenie jednego ze stanów reagowania ogólnospołecznego, przewidzianego prawem, jest formą przeciwdziałania kryzysowi. Niezależnie jednak, czy uzna się to rozumowanie za poprawne, to wskazuje ono pewne niedookreślenie samego terminu. W niniejszej rozprawie przyjęto, że kryzys to “zdarzenie przełomowe i niespodziewane, które ma duży potencjał niszczący dla społeczeństwa, gospodarki i/lub zdrowia i życia ludzkiego”.

Potrzebne jest jeszcze wskazanie określonych cech kryzysu oraz występujących łącznie z nim zjawisk, a są to:

- nieprzewidywalność,
- działalność władz, decydentów, prawie zawsze podejmowana pod presją czasu i przy ograniczonej ilości informacji;
- wymóg podejmowania decyzji kluczowych, które mają również negatywne reperkusje;
- niska podatność na kontrolę podczas swojego występowania, co powoduje często wzrost postaw anty-establishmentowych i nieufność wobec władz;

⁷⁴<https://www.pansa.pl/polska-agencja-zeglugi-powietrznej-podjela-decyzje-o-zamknieciu-przestrzeni-rowniez-nad-krakowem-z-wylaczeniem-lotow-wykonywanych-z-widzialnoscia/>

⁷⁵ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002,

⁷⁶ F. Mroczo, “Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych”, UM Wałbrzych, 2012,

- zakłócenie szerokich spektrów ludzkich działań, od gospodarki począwszy;
- ogromna zdolność do zmian zastanego układu sił; dodatkowo destrukcja może z łatwością objąć procesy tworzone przez wiele dekad;
- znaczny wzrost napięcia społecznego charakteryzujący się z jednej strony - chęcią pomocy, z drugiej, często po jakimś czasie, nihilizmem.

Wielu naukowców analizowało, czym są kryzysy i jakie mają charakterystyczne cechy. Na przykład Eric McNulty i Leonard Marcus napisali, że “Complexity is not something to be solved. It is not a condition that can be cured. You can’t make it go away. You can, however, navigate through it.”⁷⁷ [Kompleksowość nie jest czymś co może być rozwiązane. Nie można tego uleczyć, ani sprawić, że odejdzie. Można nauczyć się kompleksowość nawigować]. Dobrze wskazuje to na możliwość poradzenia sobie w sytuacjach kryzysowych, jednak przy pewnych ograniczeniach. Jednocześnie kolejny raz uwidacznia się potrzeba opracowania modelu, który będzie wspierał podejmowanie decyzji przez administrację centralną. Model ten powinien w znacznej części skupiać się na potencjale nowych technologii oraz na cyfryzacji, edukacji oraz ich wzajemnej relacji. Jest to sfera, która stała się głównym narzędziem działań neutralizujących skutki podczas epidemii. To właśnie dzięki Internetowi stało się możliwe zdalne lub hybrydowe funkcjonowanie szkół, uczelni, urzędów, wielu podmiotów gospodarczych, państwowego systemu wsparcia przedsiębiorstw oraz przeprowadzenie trudnego logistycznie systemu szczepień, w którym udział wzięło prawie całe polskie społeczeństwo.

Tematem niniejszej pracy jest reakcja na kryzys pandemii. Dlatego warto, aby w tym miejscu podać definicję epidemii, której pandemia jest szczególnym rodzajem. Słowo “epidemia” pochodzi z greki i znaczy “na ludzi”. W języku polskim tego słowa używa się podczas występowania tak zwanej epizootii czyli “występowania choroby zakaźnej w znacznie większej liczbie niż w poprzednim okresie rejestracji danych”⁷⁸. Sama zaś epidemia jest zdefiniowana w ustawie⁷⁹ w bardzo podobny sposób to jest “wystąpienie na danym obszarze zakażeń lub zachorowań na chorobę zakaźną w liczbie wyraźnie większej niż we wcześniejszym okresie albo wystąpienie zakażeń lub chorób zakaźnych dotychczas niewystępujących;”.

⁷⁷ E. McNulty, L. Marcus “You’re It: Crisis, Change, and How to Lead When It Matters Most”, Princeton University Press, 2019

⁷⁸ Wachnik J. “Zarys chorób zakaźnych zwierząt”, PWN 1983

⁷⁹ USTAWA z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi

W najprostszym więc zrozumieniu epidemia jest po prostu znacznie częściej występującą chorobą zakaźną. Wydaje się, że jest to definicja zarazem prosta jak i wyczerpująca.

Model reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii, opracowany w tej rozprawie, ma być więc metodyczną pomocą przy podejmowaniu decyzji przez organy władzy centralnej. Jego celem jest wzmocnienie mechanizmów podejmowania decyzji państwowych bazujących na danych oraz długo- i średnioterminowego planowania. Model został stworzony w oparciu o doświadczenia nabyte z kryzysu epidemii, co pozwala na pełne wykorzystanie zdobytej wiedzy i przygotowanie przemyślanego rozwiązania na przyszłość.

Luka naukowa

Obecnie nauka w dość wyczerpujący sposób opisuje problematykę ryzyka, zwłaszcza operacyjnego i publicznego zarządzania kryzysowego oraz ryzyka na rynkach finansowych i inwestycyjnych. W literaturze naukowej znajdują się teoretyczne podstawy opracowane przez takich uczonych jak Krzysztof Jajuga⁸⁰, Tadeusz Kaczmarek⁸¹, Janusz Zawila-Niedźwiecki⁸², a także bardziej abstrakcyjne ujęcie ryzyka autorstwa Petera Bernsteina⁸³. Istnieje też obszerna literatura dotycząca tworzenia i działania modeli, ze szczególnym uwzględnieniem modeli biznesowych⁸⁴.

W obecnym stanie wiedzy istnieje istotna luka w zakresie tworzenia modeli działania specyficznych dla administracji publicznej. Modele i metodyki zarządzania, które są popularne i powszechnie używane, niemal zawsze koncentrują się na sektorze biznesowym. Praktyka działania w administracji publicznej polega więc często na przenoszeniu tych biznesowych modeli do sektora publicznego, co może skutkować nieadekwatnymi wynikami. Najpopularniejsze metodyki w zarządzaniu projektami, na przykład metodyki Prince2 czy agile, są pierwotnie opracowane dla przedsięwzięć komercyjnych. W kontekście administracji publicznej, takie podejście może prowadzić do wypaczenia rzeczywistości, gdyż metodyki te koncentrują się na niewłaściwych dla administracji aspektach, takich jak zyskowność, zamiast na służebności i powszechności usług publicznych. Klasycznym błędem wynikającym z tego przeniesienia jest niewystarczająca holistyczność opracowanego rozwiązania. Dla przykładu, prywatne przedsiębiorstwo może skoncentrować się na określonym spektrum klientów, np. oferując usługi wyłącznie osobom z dużych miast z dostępem do szerokopasmowego Internetu. Natomiast dla resortu cyfryzacji takie rozwiązanie nigdy nie będzie akceptowalne, ponieważ rozwiązania państwowe muszą być, z zasady, ogólne i powszechne. Różnica ta, choć pozornie niewielka, niesie za sobą gigantyczne konsekwencje, zwłaszcza w czasie wzrastającego geometrycznie skomplikowania projektów. Brak modeli działania przygotowanych na potrzeby administracji publicznej jest poważną luką naukową i praktyczną.

⁸⁰ K. Jajuga, „Zarządzanie ryzykiem”, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2018

⁸¹ T. Kaczmarek, „Ryzyko i zarządzanie ryzykiem ujęcie interdyscyplinarne”, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2005

⁸² J. Zawila-Niedźwiecki, „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji”, Edu-Libri, 2013,

⁸³ P. Bernstein, „Przeciw Bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka.”, PWN, 2020

⁸⁴ A. Osterwalder i Y. Pigneur, „Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera”, Onepress, 2010

Kolejnym zdiagnozowanym przez wielu naukowców problemem jest ogólna niechęć administracji do używania modeli i teorii. Jest to reakcja podobna do tej obserwowanej w biznesie, gdzie modelowanie jest często uznawane za teoretyczne zabawy. Aleksander Chrostowski i Dariusz Jemielniak wskazują, że “Menedżerowie nie zwracają się do naukowców z prośbą o rozwiązywanie ich problemów - do realizacji tej potrzeby powstała osobna profesja - konsultantów”⁸⁵. To podejście musi ulec zmianie. Konieczność współpracy biznesu, administracji i nauki jest ponadczasowa oraz daje możliwość jednoczesnego rozwoju wszystkich trzech sfer aktywności. Działalność konsultantów oraz skala ich użycia pokazują, że zarówno administracja, jak i biznes odczuwają potrzebę wsparcia swoich działań przez dogłębną analizę teoretyczną, różną od codziennego działania bazującego na reakcjach na pojawiające się problemy. Jednakże zarówno administracja, jak i biznes stronią od sięgania po pomoc podmiotów ewidentnie naukowych. Michael Bolton i Gregory Stolcis wskazują w swojej pracy⁸⁶, że część winy leży również po stronie akademickiej, gdzie “Wyżej cenione jest opracowywanie abstrakcyjnych modeli niż rozwiązywanie kłopotów konkretnych ludzi”. Zgodnie z tym zastrzeżeniem, celem tej pracy jest określenie możliwie najbardziej praktycznego modelu.

Podsumowując, istnieje obecnie znaczna literatura analizująca ryzyko oraz modele działania przygotowana dla podmiotów biznesowych. Zauważalny jest brak modeli i metodyk opracowanych bezpośrednio na potrzeby administracji, które pozwalają na podejmowanie decyzji w sytuacjach kryzysowych. Istnieje kilka modeli, które stworzone są pod kątem ciągłego doskonalenia administracji. Dosyć intensywnie wdrażane są również narzędzia zarządcze, takie jak wspomniane EZD. . Prowadzone obecnie programy, aby wdrożyć biznesowe rozwiązania wprost do administracji, na przykład poprzez szkolenia Prince2 i użycie narzędzi internetowych jak Trello czy Asana, są podejściem wyłącznie narzędziowym, a nie problemowym i jednocześnie podejściem dalekim od naukowego.

Brakuje więc modelu, który będzie prosty we wdrożeniu, nie będzie wymagał pracochłonnych analiz i wypełniania tabel, a jednocześnie wesprze urzędników w momentach kryzysowych. Należy jednocześnie wspomnieć, że polska administracja jest, wbrew obiegowej opinii, sprawna i realizuje powierzone jej zadania. Nawet jeśli część wspomnianych modeli (BPM czy

⁸⁵ A. Chrostowski, D. Jemielniak, “Skuteczne doradztwo strategiczne. Metoda Action Research w praktyce”, Wydawnictwo Poltext, 2012

⁸⁶ Bolton, Stolcis, “Ties That Do Not Bind: Musings on the Specious Relevance of Academic Research” 2003 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00325>

CAF) wdrażana jest pozornie, to myślenie w nich zawarte jest niejako przemycone do codziennych działań i kultury pracy w administracji publicznej.

Powstanie modelu, który wesprze administrację podczas działań w czasach kryzysu i to modelu, który będzie dostosowany do pracy w administracji publicznej, jest niezwykle istotne i stanowić będzie rozwiązanie rzeczywiście istniejącego problemu.

Cele pracy

Wraz z postępującą globalizacją i integracją światowej gospodarki i społeczeństw, wzrasta wrażliwość na wpływ zdarzeń ekstremalnych. Liczba i siła oddziaływania tych zdarzeń będzie rosła w związku z niepokonanym oddziaływaniem ludzkiej cywilizacji na naturalne środowisko. Równocześnie, wraz z rozwojem cywilizacyjnym, rozszerza się katalog usług kluczowych, które administracja państwowa powinna zapewnić społeczeństwu. Obywatele, przyzwyczajają się do komfortu kolejnych usług i dóbr będących pochodną postępu technicznego i społecznego, traktują więc coraz większy katalog tych usług i dóbr jako potrzeby, na równi z zapewnieniem bezpieczeństwa. Granica między bezpieczeństwem, a wygodą staje się coraz bardziej rozmyta.

Oprócz podstawowej potrzeby bezpieczeństwa, społeczeństwo oczekuje zapewnienia działania logistyki (w szczególności dostaw żywności oraz leków), dostaw energii, wody, łączności telekomunikacyjnej, odbioru nieczystości, a także szkolnictwa i służby zdrowia. Współczesna administracja państwowa dysponuje szeregiem narzędzi, które nie były dostępne jej poprzednikom, w szczególności szeroko pojętą cyfryzacją, umożliwiającą masowe zbieranie danych oraz ich dystrybucję. Alokacja danych pozwala na centralne podejmowanie decyzji, które wcześniej, z natury rzeczy, musiały być rozproszone. W polskiej historii król często podróżował i rozwiązywał doraźne problemy w miejscach pobytu, ze względu na słabe możliwości przekazywania i analizowania informacji. Dwór królewski nie był w stanie pozyskiwać danych z odległych rubieży państwa, co zmuszało lokalnych administratorów do samodzielnego podejmowania decyzji, łącznie z tak ważnymi jak toczenie wojen. Obecny dostęp do informacji powoduje wzrastającą potrzebę ich analizy, opracowywania i podejmowania na ich podstawie decyzji.

W związku z powyższym, głównym problemem badawczym jest pytanie: Jaki powinien być model reagowania administracji centralnej na kryzys epidemii i jemu podobne?

Model ten powinien być możliwy do zastosowania w Polsce, z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, technologicznych, prawnych i politycznych. Opracowanie takiego modelu jest

celem głównym rozprawy. Wynikają z niego cele cząstkowe, podzielone na trzy kategorie: poznawcze, metodyczne i aplikacyjne.

Cele poznawcze to:

(C1) Ustalenie determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej.

(C2) Ustalenie właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią.

(C3) Identyfikacja istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli.

(C4) Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki.

Cele metodyczne to:

(C5) Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii.

(C6) Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność.

Cel aplikacyjny to:

(C7) Opracowanie planu wdrożenia modelu w działaniu Programu Govtech Polska oraz instytucji współpracujących, a z tego wywiedzione wytyczne wdrażania/adaptowania modelu w innych jednostkach administracji centralnej.

Zakres pracy

W ujęciu podziału zakresowego pracę można scharakteryzować według kilku kryteriów: podmiotowego, przedmiotowego, przestrzennego i czasowego. Zakres podmiotowy wynika z formuły samego doktoratu wdrożeniowego. Partnerem formalnym jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (KPRM), a bezpośrednio program GovTech Polska, który w latach 2020-2024 był obsługiwany przez KPRM, a od 2024 roku przez Ministerstwo Cyfryzacji. Program GovTech jest nowatorską agencją administracji publicznej z własnym budżetem wynoszącym ok. 20 milionów polskich złotych w 2024 roku oraz zespołem ekspertów, pełniącą funkcję wewnętrznego konsultingu dla administracji publicznej. Trzy najważniejsze funkcje programu to:

- opracowywanie innowacyjnych modeli pozyskiwania informacji,
- finansowanie innowacyjnych projektów,
- podnoszenie kompetencji sektora publicznego⁸⁷.

W nawiązaniu do punktów pierwszego i trzeciego zdecydowano się na wsparcie niniejszego doktoratu. W ramach współpracy wyselekcjonowano część podmiotów, z którymi program GovTech współpracował w czasach pandemii COVID-19. Szczególny nacisk kładziono na podmioty kluczowe dla podejmowanych decyzji i reakcji pandemicznych, czyli z sektory zdrowia, finansów oraz cyfryzacji. Dodatkowo, wybrano dwie firmy współpracujące z administracją publiczną od wielu lat, aby przeanalizować również reakcje rynku prywatnego.

W zakresie przedmiotowym praca koncentruje się na aspektach zarządzania ryzykiem, zarządzania publicznego (w tym publicznego zarządzania kryzysowego), zmian wewnętrznych w administracji publicznej oraz analizy reakcji proinnowacyjnych w sferze zarządzania publicznego. Szczególny nacisk położono na działania wokół aspektów cyfryzacyjnych, uznając technologiczną odpowiedź na jedyną możliwą strategię wzmacniania kompleksowości reakcji społeczno-gospodarczych. Dodatkowo, poruszono aspekty strategii komunikacyjnej w ramach działań kryzysowych.

W zakresie przestrzennym skoncentrowano się na analizie wybranych podmiotów administracji centralnej oraz podmiotów działających jako zleceniobiorcy tej administracji. Są to zarówno zleceniobiorcy będący podmiotami prywatnymi nastawionymi na zysk, jak i będący de facto

⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/govtech/o-nas>

agencjami wykonawczymi lub funduszami państwowymi. Ponadto przeprowadzono prace wirtualne, korzystając ze źródeł internetowych oraz publikacji naukowych.

Badania prowadzono w latach 2020-2024, uwzględniając publikacje i statystyki z lat wcześniejszych. Skoncentrowano się jednak głównie na okresie od wybuchu epidemii COVID-19 w Polsce, czyli od marca 2020 roku.

Proces badawczy

W dobie postępującej globalizacji, wzrostu zależności społeczeństw od kluczowych usług oraz nasilających się wydarzeń ekstremalnych, takich jak epidemie, administracja publiczna stoi przed wyzwaniem skutecznego zarządzania kryzysowego. Niniejszy rozdział ma na celu przedstawienie metodologicznego fundamentu badań, które zmierzają do opracowania modelu reagowania administracji centralnej na kryzysy epidemiczne, możliwego do zastosowania w realiach polskich, z uwzględnieniem kryteriów ekonomicznych, technologicznych, prawnych i politycznych.

Proces badawczy został zaprojektowany w sposób systematyczny, aby zrealizować cele poznawcze (C1–C4), metodyczne (C5–C6) oraz aplikacyjny (C7), określone w rozprawie. W ramach celów poznawczych zbadane zostały determinanty i właściwości obecnego systemu zarządzania publicznego i kryzysowego, specyfika reakcji wybranych krajów na pandemię, istniejące modele reagowania oraz systematyka wydarzeń ekstremalnych. Cele metodyczne koncentrowały się na zaprojektowaniu nowego modelu reagowania oraz analizie możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność. Cel aplikacyjny zakładał opracowanie planu wdrożenia modelu w ramach Programu Govtech Polska oraz wytycznych dla innych jednostek administracji centralnej.

W rozdziale omówione zostały przyjęte metody badawcze, w tym wywiady pogłębione, ankiet, systematyczny przegląd literatury i aktów prawnych oraz przegląd działań w innych krajach. Szczególną uwagę poświęcono interdyscyplinarnemu charakterowi badań, łączącemu aspekty zarządzania publicznego, technologii, prawa i ekonomii. Struktura rozdziału obejmuje opis założeń metodologicznych, doboru źródeł danych, narzędzi analitycznych oraz sposobu realizacji poszczególnych etapów badań, co pozwoliło na uzyskanie rzetelnych i użytecznych wyników, stanowiących podstawę dla dalszych analiz i wdrożeń praktycznych.

Założenia metodologiczne

Badania w ramach doktoratu wdrożeniowego charakteryzują się dużą praktycznością, która pozwala na elastyczne łączenie różnych metod badawczych w celu uzyskania realnych rozwiązań. W szczególności, badania zakładają, że skuteczny model reagowania na kryzysy epidemiczne powinien być oparty na analizie doświadczeń z epidemii wirusa SARS-Cov-2,

danych międzynarodowych oraz możliwościach technologicznych dostępnych w polskim systemie administracyjnym. Proces badawczy został podzielony na etapy odpowiadające poszczególnym celom, co pozwoliło na systematyczne podejście do analizy i projektowania modelu.

Cel C1: Ustalenie determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej

Pytania badawcze:

1. Jakie są kluczowe determinanty (polityczne, prawne, ekonomiczne, technologiczne) wpływające na funkcjonowanie zarządzania publicznego w administracji centralnej w Polsce?
2. Jakie właściwości i mechanizmy charakteryzują obecny system publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym?
3. Jakie ograniczenia i wyzwania w obecnym systemie zarządzania kryzysowego wpływają na skuteczność reagowania na sytuacje ekstremalne, takie jak epidemia?
4. W jaki sposób używane są dane w zarządzaniu obecnie i jak mogą być używane?

Dla realizacji tego celu przeprowadzono systematyczny przegląd literatury oraz aktów prawnych regulujących zarządzanie kryzysowe w Polsce. Źródłami danych były:

- Akty prawne, takie jak Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2007 roku oraz powiązane rozporządzenia.
- Raporty Najwyższej Izby Kontroli (NIK) dotyczące zarządzania kryzysowego.
- Literatura naukowa z zakresu zarządzania publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem cyfryzacji i centralizacji danych.

Dodatkowo, w latach 2021–2022 przeprowadzono wywiady pogłębione z decydentami zaangażowanymi w zarządzanie kryzysowe podczas pandemii COVID-19, co pozwoliło na uzyskanie praktycznych informacji o determinantach i ograniczeniach systemu. Zastosowano również ankietę skierowaną do pracowników administracji centralnej innych krajów, aby zebrać dane na temat postrzegania mocnych i słabych stron obecnego systemu zarządzania kryzysowego. Szczegółowo opisano to w rozdziale pierwszym.

Cel C2: Ustalenie właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią

Pytania badawcze:

1. Jakie strategie i modele reagowania na kryzys epidemiczny zostały zastosowane przez administracje centralne wybranych krajów (np. w zakresie logistyki, komunikacji, służby zdrowia)?
2. Jakie czynniki (np. struktura administracyjna, poziom cyfryzacji, zasoby ekonomiczne) determinowały skuteczność reakcji na pandemię w innych krajach?
3. Jakie dobre praktyki z innych krajów mogą być adaptowane do polskiego systemu zarządzania kryzysowego?

Do analizy reakcji administracji centralnych innych krajów przeprowadzono przegląd działań w wybranych państwach (np. USA, Tajwan, Izrael), oparty na raportach międzynarodowych organizacji (WHO, OECD) oraz oficjalnych dokumentach rządowych, z których przeprowadzono kwerendę. Przeprowadzono również systematyczną analizę literatury, która intensywnie pokrywała ten aspekt, w szczególności w tematach komunikacji oraz relacji pomiędzy administracją publiczną, a organizacjami ponadnarodowymi takimi jak WHO czy Unia Europejska. Szczegółowo opisano to w podrozdziale 2.3.

Cel C3: Identyfikacja istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli

Pytania badawcze:

1. Jakie modele i koncepcje zarządzania są używane w administracji publicznej?
2. W jaki sposób różne modele zarządzania kryzysowego uwzględniają specyfikę wydarzeń ekstremalnych, takich jak pandemia?
3. Jakie są wady i zalety istniejących modeli i koncepcji reagowania na kryzysy epidemiczne w kontekście ich wdrażania w administracji centralnej?

Do identyfikacji istniejących modeli reagowania na kryzysy epidemiczne przeprowadzono przegląd istniejących modeli. Wyniki wywiadów pogłębionych z decydentami z lat 2021–2022

pozwoły na ocenę skuteczności i ograniczeń stosowanych modeli lub ich braku. Szczegółowo opisano to we wprowadzeniu oraz podrozdziale 4.2

Cel C4: Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki

Pytania Badawcze

1. Jakie rodzaje wydarzeń ekstremalnych mogą stanowić zagrożenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw?
2. Jakie kryteria (np. skala, wpływ, czas trwania) powinny być stosowane do klasyfikacji wydarzeń ekstremalnych?
3. Jak można usystematyzować wydarzenia ekstremalne w celu lepszego przygotowania administracji centralnej do reagowania?
4. Jakie są wspólne cechy wydarzeń ekstremalnych, które umożliwiają opracowanie uniwersalnych modeli reagowania?
5. Jak modele wpływają na szanse przetrwania człowieka i na co powinno się zwracać uwagę.

Do usystematyzowania wydarzeń ekstremalnych przeprowadzono przegląd literatury oraz najczęściej używanych koncepcji. Szczegółowo opisano to w podrozdziale 1.3.

Cel C5: Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii

Pytania badawcze:

1. Jakie elementy (np. organizacyjne, technologiczne, prawne) powinien zawierać model reagowania administracji centralnej na kryzys epidemiczny w Polsce?
2. Jakie kryteria (ekonomiczne, technologiczne, prawne, polityczne) należy uwzględnić przy projektowaniu modelu reagowania na kryzysy epidemiczne?
3. W jaki sposób model reagowania powinien brać pod uwagę komunikację społeczną?
4. Jak zapewnić elastyczność i adaptacyjność proponowanego modelu do różnych scenariuszy kryzysowych?

Projektowanie modelu reagowania oparto na syntezie wyników uzyskanych w ramach realizacji celów C1–C4. Dane z wywiadów pogłębionych i doświadczeń innych krajów posłużyły do identyfikacji potrzeb i oczekiwań decydentów oraz pracowników administracji. Systematyczny przegląd literatury i aktów prawnych pozwolił na uwzględnienie uwarunkowań prawnych i organizacyjnych. Model został zaprojektowany, uwzględniające strukturę i charakterystykę pracy administracji, technologie cyfrowe oraz kryteria ekonomiczne, prawne i polityczne. Weryfikacja modelu została przeprowadzona podczas pracy nad projektami Programu Govtech. Szczegółowo opisano to w rozdziale piątym.

Cel C6: Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność

Pytania badawcze:

1. Jakie wskaźniki mogą wspierać proces decyzyjny w zarządzaniu kryzysowym?
2. Jakie dane i źródła informacji są niezbędne do opracowania skutecznych wskaźników decyzyjnych?
3. W jaki sposób można wykorzystać technologie cyfrowe do monitorowania i analizy wskaźników w czasie rzeczywistym?
4. Jakie są potencjalne ograniczenia w opracowaniu i stosowaniu wskaźników wspierających decyzyjność w kryzysie?

Analiza możliwości opracowania wskaźników opiera się na przeglądzie literatury, analizie trendów światowych oraz na wynikach wywiadów pogłębionych. Wykonano również dokładne porównanie istniejących wskaźników oraz indeksów. Analiza potencjalnego wskaźnika, który mógłby powstać dla modelu uwzględniła ograniczenia technologiczne i organizacyjne. Szczegółowo opisano to w podrozdziale 5.2.

Cel C7: Opracowanie planu wdrożenia modelu w działaniu Programu Govtech Polska oraz instytucji współpracujących

Pytania badawcze:

1. Jakie kroki należy podjąć, aby skutecznie wdrożyć proponowany model w polskiej administracji?
2. Jakie bariery (np. organizacyjne, technologiczne, prawne) mogą utrudniać wdrożenie modelu i jak można je przezwyciężyć?

Plan wdrożenia modelu został opracowany na podstawie danych z wywiadów pogłębionych z przedstawicielami Programu Govtech Polska oraz innych instytucji administracji centralnej, przeprowadzonych w latach 2021–2025. Systematyczny przegląd aktów prawnych, dane z wywiadów oraz doświadczenia innych krajów pozwoliły na identyfikację barier prawnych i organizacyjnych. Wieloletnia praca autora w administracji państwowej dostarczyła danych o potrzebach i możliwościach wdrożeniowych. Wytyczne wdrożeniowe zostały opracowane z uwzględnieniem wyników przeglądu działań w innych krajach. Szczegółowo opisano to w podrozdziale 5.3.

Podsumowanie

Proces badawczy został zaprojektowany w sposób umożliwiający kompleksową realizację celów badawczych, z wykorzystaniem danych z wywiadów pogłębionych, systematycznego przeglądu literatury, aktów prawnych, działań w innych krajach oraz wieloletniego doświadczenia autora. Zastosowanie różnorodnych metod badawczych pozwoliło na opracowanie praktycznego i możliwego do wdrożenia modelu reagowania na kryzysy epidemiczne, który może stanowić podstawę dla dalszych działań administracji centralnej.

Autor koncentruje się jednak przede wszystkim na wyjątkowych w swej naturze i ograniczonych w liczbie doświadczeniach osób podejmujących decyzje w administracji centralnej podczas trwania pandemii. W ramach prac badawczych rozważano użycie metody delfickiej dla przeprowadzenia wywiadów. Zdecydowano się jednak na mniej ustrukturyzowaną metodę prowadzenia rozmów z wykorzystaniem swoistego szkieletu w postaci podstawowych pytań. Zdecydowano tak z kilku względów:

1. Po pierwsze doświadczenia decydentów były nieporównywalne tak samo jak ich organizacje. Stało się tak ze względu na formę tych ostatnich, administracja publiczna oraz firmy prywatne z nią współpracujące, zadania postawione przed nimi czy wreszcie pozycje samych decydentów. Ta znacząca różnorodność sprawia, że prowadzenie badania w formie metody delfickiej jest utrudnione.
2. Doświadczenia decydentów były z natury rzeczy doświadczeniami skrajnymi, pozbawionymi możliwości powtórzenia, poprawy czy choćby głębszego zrozumienia.

W takiej sytuacji metoda delficka, która ma wykluczać zjawiska skrajne byłaby nie miarodajna.

3. Finalnym argumentem przeciw metodzie delfickiej jest konieczność anonimizacji odpowiadających. Nawet tak zwana “fast track delphi” [szybka metoda delficka]⁸⁸ koncentruje się na powtarzalnych działaniach, w których osoba eksperta dającego odpowiedzi nie ma znaczenia. Dla obecnej pracy to właśnie osoba podejmująca decyzje była kluczowym elementem modelu, który de facto powstał dla niej, a nie dla procesu.

Autor dostrzega zalety metody delfickiej i zasadnym jest wskazanie finalnego modelu osobom, z którymi prowadzone były wywiady. Planowany jest także dalszy rozwój samego modelu i jego ciągłe ulepszanie.

W poniższej tabeli przedstawiono cele pracy oraz badania, które te cele realizują.

Tabela nr 2: Matryca celów oraz badań opracowanie własne autora.

Cel	Pytania badawcze	Metoda badawcza
C1 Ustalenie determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej	Jakie są kluczowe determinanty (polityczne, prawne, ekonomiczne, technologiczne) wpływające na funkcjonowanie zarządzania publicznego w administracji centralnej w Polsce? Jakie właściwości i mechanizmy charakteryzują obecny system publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie centralnym? Jakie ograniczenia i wyzwania w obecnym systemie zarządzania kryzysowego wpływają na skuteczność	Badanie literatury przedmiotu

⁸⁸ Camile Creze, “A multi-stage approach to support timely health policy decisions during crisis: the fast-track Delphi”, 2024 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11653821/>

	reagowania na sytuacje ekstremalne, takie jak epidemia? W jaki sposób używane są dane w zarządzaniu obecnie i jak mogą być używane?	
C2 Ustalenie właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią	Jakie strategie i modele reagowania na kryzys epidemiczny zostały zastosowane przez administracje centralne wybranych krajów (np. w zakresie logistyki, komunikacji, służby zdrowia)? Jakie czynniki (np. struktura administracyjna, poziom cyfryzacji, zasoby ekonomiczne) determinowały skuteczność reakcji na pandemię w innych krajach? Jakie dobre praktyki z innych krajów mogą być adaptowane do polskiego systemu zarządzania kryzysowego?	Analiza aktów prawnych oraz decyzji administracyjnych i wypowiedzi politycznych
C3 Identyfikacja istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli	Jakie modele i koncepcje zarządzania są używane w administracji publicznej? W jaki sposób różne modele zarządzania kryzysowego uwzględniają specyfikę wydarzeń ekstremalnych, takich jak pandemia?	Badanie literatury przedmiotu

	Jakie są wady i zalety istniejących modeli i koncepcji reagowania na kryzysy epidemiczne w kontekście ich wdrażania w administracji centralnej?	
C4 Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki	Jakie rodzaje wydarzeń ekstremalnych mogą stanowić zagrożenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw? Jakie kryteria (np. skala, wpływ, czas trwania) powinny być stosowane do klasyfikacji wydarzeń ekstremalnych? Jak można usystematyzować wydarzenia ekstremalne w celu lepszego przygotowania administracji centralnej do reagowania? Jakie są wspólne cechy wydarzeń ekstremalnych, które umożliwiają opracowanie uniwersalnych modeli reagowania? Jak modele wpływają na szanse przetrwania człowieka i na co powinno się zwracać uwagę.	Wywiady pogłębione oraz analiza literatury
C5 Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys	Jakie elementy (np. organizacyjne, technologiczne, prawne) powinien zawierać model reagowania	Badania ankietowe oraz wywiady

epidemii	administracji centralnej na kryzys epidemiczny w Polsce? Jakie kryteria (ekonomiczne, technologiczne, prawne, polityczne) należy uwzględnić przy projektowaniu modelu reagowania na kryzysy epidemiczne? W jaki sposób model reagowania powinien brać pod uwagę komunikację społeczną? Jak zapewnić elastyczność i adaptacyjność proponowanego modelu do różnych scenariuszy kryzysowych?	pogłębione
C6 Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność	Jakie wskaźniki mogą wspierać proces decyzyjny w zarządzaniu kryzysowym? Jakie dane i źródła informacji są niezbędne do opracowania skutecznych wskaźników decyzyjnych? W jaki sposób można wykorzystać technologie cyfrowe do monitorowania i analizy wskaźników w czasie rzeczywistym? Jakie są potencjalne ograniczenia w opracowaniu i stosowaniu wskaźników wspierających decyzyjność w kryzysie?	Wywiady pogłębione

C7 Weryfikacja modelu	Jakie kroki należy podjąć, aby skutecznie wdrożyć proponowany model w polskiej administracji? Jakie bariery (np. organizacyjne, technologiczne, prawne) mogą utrudniać wdrożenie modelu i jak można je przezwyciężyć?	Charakter działania zależać będzie od wyników badań.
-----------------------	--	---

Struktura pracy

Praca podzielona jest na wprowadzenie, sześć rozdziałów i zakończenie.

W ramach pierwszego rozdziału przedstawiona została tematyka badanego problemu w ujęciu wybranych koncepcji zarządzania. W szczególności dokonano analizy terminów “zarządzanie publiczne” oraz “zarządzanie kryzysowe”, a także wyróżniono zdarzenia kryzysowe i dokonano ich systematyki. W rozdziale opisano również tzw. usługi kluczowe, które powinno zapewnić państwo. Dokonano także analizy tzw. “six ways to die”, a więc przeglądu negatywnych czynników, które mogą odebrać ludziom życie i których powstrzymanie jest najistotniejsze podczas wydarzeń kryzysowych.

Rozdział drugi skupia się na przedstawieniu doświadczeń innych krajów z działania administracji publicznej podczas epidemii COVID-19. Dokonano również kluczowego porównania reakcji oraz modeli rządów. W szczególności skupiono się na analizie działań Tajwanu, jako lidera użycia technologii oraz Stanom Zjednoczonym Ameryki.

Rozdział trzeci poświęcono badaniom wstępnym (pilotażowym), w szczególności ankiecie. Przeanalizowano możliwość jej użycia oraz zebrano dane, które przyniosła.

Badania główne skupione zostały w rozdziale czwartym. Przeprowadzono wywiady pogłębione z osobami podejmującymi kluczowe decyzje podczas epidemii COVID-19 w Polsce. Przeprowadzono łącznie dziewięć wywiadów pogłębionych, głównie z osobami zajmującymi się informatyką, zdrowiem oraz finansami. Następnie przeanalizowano te badania pod kątem wspólnych cech oraz problemów.

Rozdział piąty to analiza modelu, jego roli w zarządzaniu oraz struktury. Analizie poddano również sam proces używania modelu oraz proces jego doskonalenia zgodnie z podejściem Action Research. Dodatkowo opisano szereg mierników, które mogą posłużyć jako wkład do modelu. W wyniku badań zaprojektowano model reagowania na kryzys pandemii i inne wydarzenia ekstremalne. Wskazano również ograniczenia i możliwości wzmocnienia modelu.

W szóstym rozdziale opisano weryfikację i adaptację opisanego modelu. Analiza została przeprowadzona ex-post, jednak model wskazuje również na brak pewności i dostosowuje się do akceptowalnego poziomu ryzyka. W związku z tym autor w rozdziale tym przedstawia potencjał dostosowania modelu przy użyciu innej tolerancji na ryzyko oraz możliwości głębszego wykorzystania technologii, które nie są obecnie możliwe w polskim systemie politycznym. W szczególności poruszono kwestie zwiększenia penetracji danych i tworzenia zaawansowanych struktur ich pozyskiwania.

W zakończeniu zostały przedstawione konkluzje z przeprowadzonych badań oraz wyciągnięte wnioski. Wskazano również ograniczenia badań oraz zarysowano problemy, które wymagają dalszych badań.

Rozdział 1. Epidemia jako zjawisko kryzysowe

1.1. Zarządzanie publiczne

Zarządzanie publiczne jest dynamicznym i zmieniającym się zagadnieniem, którego teoria nieustannie się rozwija. Wynika to po części z jego unikalnego położenia na pograniczu teorii władzy i teorii zarządzania. Z jednej strony, administracja państwowa jest sferą szczególną, a z drugiej, warto rozważać podejście, które odrzuca pogląd o jej wyjątkowości i analizuje zarządzanie publiczne tak, jak gdyby odbywało się ono w przedsiębiorstwie działającym w otoczeniu rynkowym. Alternatywnie, można również analizować zarządzanie publiczne wyłącznie z perspektywy politologicznej, co często prowadzi do rozważań na temat formy selekcji rządzących, poczynając już od Platona⁸⁹. Jednakże takie podejście nie prowadzi do jednoznacznej współcześnie definicji samego zarządzania publicznego. Wydaje się, że jego definicja jest w pewien sposób wypadkową wielu aspektów. Konrad Raczkowski sugeruje⁹⁰, że zrozumienie zarządzania publicznego wymaga analizy łącznej klasycznych funkcji zarządzania: planowania, organizowania, kierowania oraz kontrolowania. Każda z tych funkcji była już wielokrotnie opisywana przez klasyków nauk zarządzania. Doskonałym przykładem jest Fryderyk Taylor, który w książce "The Principles of Scientific Management"⁹¹ sformułował podwaliny nowoczesnej nauki o zarządzaniu. Taylor koncentrował się na odejściu od tradycyjnych form pracy na rzecz nowoczesnego podejścia do zarządzania. Według niego, siła robocza powinna być zarządzana w sposób naukowy w celu osiągnięcia najwyższej możliwej wydajności. Argumentem Taylora było, że dobrze zorganizowana struktura zarządzania przewyższa nawet najgenialniejszego zarządzającego działającego w sposób tradycyjny, a więc intuicyjny.

Elementy zarządzania naukowego i analizy pracy urzędników z pewnością przyniosłyby korzyści, jednak nie wyczerpują one definicji zarządzania publicznego. Jest ono bowiem czymś więcej niż suma wspomnianych wcześniej czterech funkcji zarządzania. Wydaje się, że eleganckim, choć metaforycznym sposobem połączenia ich w jednej definicji posłużył się profesor Witold Kieżun, który napisał: "Public management, publiczne zarządzanie, jest więc uzależnione formą powołania władzy w demokratycznych wyborach, koniecznością realizacji

⁸⁹Platon, 2021, *Państwo*, wydanie Gliwice.

⁹⁰ Konrad Raczkowski "Zarządzanie Publiczne, Teoria i Praktyka", PWN 2015

⁹¹Fryderyk Taylor, "The Principles of Scientific Management"
[http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Taylor,%20F.%20W.%20\(1911\).%20New%20York,%20Harper%20&%20Brothers.pdf](http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Taylor,%20F.%20W.%20(1911).%20New%20York,%20Harper%20&%20Brothers.pdf) 1911

politycznego programu zwycięskiej partii politycznej i jest przedmiotem społecznej kontroli i oceny wyrażającej się w decyzjach wyborczych. Istotną rolę odgrywa również służebny charakter administracji, uzasadniający postulat swoistej postawy funkcjonariuszy, przybierającej formę „powołania”, świadomości wyjątkowej rangi społecznej i usługowej swojej działalności, podobnej do rangi kapłana, sędziego, nauczyciela, lekarza”⁹². Podejście Profesora Kieżuna jest nowatorskie, ponieważ podkreśla wyjątkowy status pracy urzędnika wynikające z jego powołania i służby. Jest ono znacząco inne od pracy w sektorze prywatnym, gdzie takie podejście jest mniej popularne i występuje raczej w startupach, które za cel przyjmują zmianę statusu quo i tworzą quasi religijny kult swojej firmy. Przykładem może być firma Tesla (i jej sztandarowy produkt), której twórca, Elon Musk, jest postacią na poły legendarną. W artykule “The cult of an Elon Musk or Jack Ma has its perks—but also perils”⁹³[Kult Elona Muska i Jacka Ma ma zalety, ale również niesie ze sobą ryzyko]. The Economist wskazuje, że kult osobowości może mieć negatywną stronę, gdyż wypowiedzi liderów mogą nosić znamiona manipulacji, a oni sami mogą wydawać się nieszczerzy. Jednocześnie taki kult wobec firmy może mieć ogromne zalety. Peter Thiel, jeden z najlepszych inwestorów technologicznych, twierdzi, że “Full-time, Equity-only Commitments are a Key Sign of Strength”⁹⁴. Kryje się za tym idea, że ludzie, którzy pracują w zamian za udziały, wierzą w sukces projektu na tyle, by nie otrzymywać pensji, lecz prawo udziału w zysku. Takie osoby pracują, zużywając swoje oszczędności na koszty życia, w oczekiwaniu, że firma odniesie sukces, a ich zysk będzie wypłacony przez możliwość sprzedaży akcji. Dla Thiela taka postawa jest znakiem ogromnej wiary w sukces projektu. Choć takiego zaangażowania nie sposób porównać do pracy większości urzędników, warto podkreślić, że ideowcy również w niej występują. To właśnie oni byli cichymi bohaterami okresu pandemii. W wywiadach przeprowadzonych przez autora niniejszej rozprawy często przewijał się motyw licznych nadgodzin czy pracy w dni wolne bez wynagrodzenia, szczególnie w resorcie zdrowia i cyfryzacji. II Rzeczpospolita była tworzona przez ochotników, a duch ofiarności nadal jest silny w naszym społeczeństwie. Jest on również obecny w organizacjach takich jak Wojska Obrony Terytorialnej (WOT), które powstały przed pandemią, jednak podczas jej trwania znacznie wzmocniły swoje szeregi zasilane ochotnikami. Wspomina się o tym, ponieważ

⁹² Witold Kieżun, “Struktury i kierunki zarządzania państwem, w: Kieżun W. i Kubin J. (ed.), *Dobre państwo*”, Wydawnictwo WSPiZ, 2004.

⁹³ The Economist, “The cult of an Elon Musk or a Jack Ma has its perks—but also perils”, 10.02.2021

⁹⁴ <https://fdocuments.in/document/cult-creation-by-steve-newcomb.html>

element misyjności jest istotny przy rozważaniu pracy urzędników i samego zarządzania publicznego.

Profesor Kieżun w sposób pośredni wskazuje na funkcję kontroli poprzez kontrolę społeczną oraz wskazuje na funkcje kierowania i planowania przez realizację programu politycznego. Funkcja organizowania jest realizowana przez postulat “powołania władzy”. Innymi słowy, zarządzanie publiczne to organizowanie i kierowanie w ramach władztwa w celu realizacji planu będącego rezultatem partyjnego programu, przy uznaniu szczególnego statusu wykonujących tę władzę. Należy podkreślić praktyczne podporządkowanie zarządzania publicznego sferze politycznej. Zarządzający realizują program polityczny, a nie określają go. Jest to mocno odcisnięte w formule polskiej administracji, gdzie rozdział pomiędzy urzędnikiem a politykiem jest wyraźny. Politycy właściwie nie zajmują stanowisk dyrektorskich, które są stanowiskami urzędniczymi i wykonawczymi. Politycy zajmują stanowiska sekretarzy i podsekretarzy, tradycyjnie nazywanymi wiceministrami. Co warto podkreślić, zarówno sekretarze, jak i podsekretarze otrzymują mniejszą pensję niż dyrektorzy (według stanu na 2022 rok). Dyrektorzy zwykle pracują dłużej, więc mają dodatek wynikający z tzw. wysługi lat, czyli formę dodatku stażowego. Prowadzi to do sytuacji, że nadzorujący pracę dyrektora podsekretarz otrzymuje niższe wynagrodzenie od podwładnego dyrektora. Można łatwo wskazać sensowność takiego rozwiązania, gdyż dyrektor jest lub powinien być fachowcem i specjalistą w swojej dziedzinie. Logicznym jest jego względnie wysokie wynagradzanie. Chociaż odpowiada przed nadzorem politycznym, to w swojej sferze – wykonawczej - jest posadowiony wyżej. Wiąże się to z aspektem, który jest często analizowany w sektorze prywatnym⁹⁵, czyli z wypaleniem zawodowym. Henry Levinson, pionier badań nad zagadnieniem wypalenia, przedstawił jeszcze w 1981 rok kilka powodów, dla których dyrektorzy się wypalają, a są to:

- ich zadania są powtarzalne i nudne,
- pracują pod ogromną presją,
- obiecano im sukcesy, które okazują się niemożliwe do osiągnięcia;
- są wystawieni na ataki bez możliwości obrony,
- są otoczeni w pracy złymi emocjami
- mają do czynienia z bardzo skomplikowanymi problemami,

⁹⁵ Henry Levinson “When Executives Burn Out“, <https://hbr.org/1996/07/when-executives-burn-out>, 1996

- mają poczucie winy i nieadekwatnych narzędzi,
- mają poczucie, że nikt nie wie co tak naprawdę robią i jakie ofiary muszą ponieść;
- są doprowadzeni do sytuacji, że zadają sobie pytanie “po co to robię?”

Powyższe powody niestety często dotyczą dyrektorów w administracji centralnej. Są to ludzie, którzy de facto mają nad sobą szklany sufit. Jeśli nie decydują się na rozpoczęcie kariery politycznej, to pozycja dyrektora jest dla nich tą najwyższą. Jednocześnie pracują nad często bardzo skomplikowanymi tematami, którymi mało kto jest zainteresowany. Powoduje to poczucie osamotnienia i niezrozumienia, które również często pojawiało się w wywiadach przeprowadzonych na potrzeby tej rozprawy. Są ponadto otoczeni słabo wynagradzanymi urzędnikami na niższych szczeblach, którym nie mogą dać podwyżek, gdyż wynagrodzenia urzędników nie zależą od ich przełożonych. Obniżanie się jakości pracy wyższej klasy urzędniczej jest w ocenie autora rozprawy głównym długoterminowym ryzykiem dotyczącym zarządzania publicznego w Polsce. Jest to ponadto problem, który bardzo ciężko skwantyfikować.

Zwykle ocenę jakości miejsca pracy opiera się na dwóch miernikach: wskaźniku rotacji turnover ratio, czyli procencie pracowników, którzy zmieniają pracę, oraz liczbie nieobsadzonych wakatów. Oba mierniki są skoncentrowane na pracownikach niższego i średniego szczebla, ponieważ ich liczba jest znacznie większa. Nie ma nieobsadzonych wakatów na stanowiskach dyrektorskich, ponieważ zawsze aplikują na nie naczelnicy czy inni chętni. Trudno jest również jednoznacznie ocenić jakość tych osób. Trzeba również podkreślić, że nie jest to trend wyłącznie polski; problemy z kadrami, szczególnie z kadrą zarządczą, tuż poniżej poziomu politycznego, są powszechne w Unii Europejskiej. Wielu badaczy postuluje prowadzenie poważnych badań nad tą kwestią, aby lepiej zrozumieć i rozwiązać te problemy.

Ważnym aspektem w definicji zarządzania publicznego jest również stopień możliwości jego realizacji poprzez unikatowe zasoby. Wiąże się to bezpośrednio z czterema funkcjami zarządzania wspomnianymi wcześniej. Najważniejszym zasobem administracji jest dostęp do informacji oraz techniczna biegłość w jej przetwarzaniu i analizowaniu. Administracja dysponuje szeroką gamą specjalistów i ma możliwość zakupu lub zakontraktowania brakującej wiedzy. Może się wydawać, że spółki prywatne mają przewagę w posiadaniu i przetwarzaniu informacji, zwłaszcza ze względu na większą elastyczność w zatrudnianiu pracowników oraz większe zaplecze technologiczne. Jednakże ta przewaga jest kompensowana przez pewnego rodzaju monopol informacyjny, który posiada administracja publiczna. Pomimo inicjatyw

takich jak otwarte dane⁹⁶, znaczna część informacji pozostaje wyłącznie w posiadaniu agend rządowych. Administracja ma ponadto wyłączny dostęp do danych źródłowych, które są niezwykle cenne w obróbce i wytwarzaniu informacji. Ta przewaga jest kłopotliwa do podważenia. Trudno sobie bowiem wyobrazić, że przedsiębiorstwa prywatne mają, na przykład, dostęp do danych o liczbie wydawanych paszportów. Monopol informacyjny jest niezwykle istotny przy budowie i sterowaniu modelem działania. Wyłącznie administracja publiczna, dysponując sprawnymi analitykami danych, jest w stanie sprawdzić, czy założone cele są realizowane oraz wskazać potencjalne zagrożenia. Utrzymanie szerokiego monopolu informacyjnego oraz sprawnego aparatu analitycznego powinno być jednym z priorytetów każdego rządu.

Drugą przewagą jest szybkość podejmowania decyzji. Administracja publiczna często jest krytykowana za rzekomą opieszałość i rzeczywiście, w porównaniu z rynkiem prywatnym, jej szybkość reagowania jest mniejsza. Jednak jest tak wyłącznie wtedy, gdy porównuje się administrację z małymi i średnimi firmami. Duże korporacje mają porównywalną ścieżkę decyzyjną, obarczoną podobnymi poza merytorycznymi uwarunkowaniami (organizacyjnymi, proceduralnymi, a nawet mentalnymi), które wpływają na końcową decyzję i czas jej podejmowania. Administracja publiczna, zwłaszcza w polskim systemie prawnym, często porównuje się jednak z parlamentami, które mogą tworzyć konkurencyjne centra decyzyjne. Również doświadczenia z innych krajów wspierają tezę o tej przewadze administracji. Na przykład bardzo popularny “Emergency Management Field Operations Guide”⁹⁷ w ramach narodowego systemu zarządzania incydentami (“National incident management system”) wskazuje, że jednym z priorytetów tego systemu jest szybkość i efektywność decyzji. Lektura amerykańskich podręczników do działań podczas katastrof jest ciekawym przeżyciem ze względu na krańcową praktyczność tego podejścia. Przykładowo więcej czasu poświęca się tam na wskazanie ilu pracowników powinno bezpośrednio raportować do przełożonego (pięciu) niż na ramy prawne tego działania. Polskie podręczniki, instrukcje i prezentacje są dużo bardziej teoretyczne, ale nie oznacza to, że administracja działa mniej sprawnie. Polska administracja ma bowiem relatywnie dużą swobodę pomimo wielu ograniczeń, które w szczególności przy ograniczeniu weryfikacji własnych działań.⁹⁸ Działanie administracji jest z natury rzeczy dużo szybsze niż to, które podejmuje strona ustawodawcza.

⁹⁶ <https://dane.gov.pl/pl>

⁹⁷ Alexiou, A, “Emergency Management Field Operations Guide 2024”, Minotaur Group 2024 str 7

⁹⁸ Mazur S. “Public Administration in Central Europe”, Rutledge 2020 str 144

W polskim systemie prawnym Sejm musi odbyć trzy czytania ustawy, następnie skierować ją do Senatu. Senat ma 14 dni na wypowiedzenie się w sprawach ustaw pilnych, po czym ustawa wraca do Sejmu lub, w przypadku braku uwag, kierowana jest to Prezydenta, który ma 21 dni na jej podpisanie⁹⁹. W przypadku różnicy zdań i braku współpracy ze strony Senatu lub Prezydenta, wprowadzenie ustawy do obowiązującego prawa w terminie poniżej jednego miesiąca wydaje się nierealne, nawet przy ogromnej dyscyplinie wewnętrznej. Należy jednak wskazać generalną tendencję do wzmocnienia decyzyjności poprzez obejście procedur parlamentarnych. Chodzi przede wszystkim o ogólnoświatowy trend do budowy różnego rodzaju agencji i specjalnych funduszy. W Polsce najbardziej znaczącą agencją jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), zajmująca się wypłatą dotacji dla rolników. Tego typu organizacje są rozpowszechnione na świecie i pozwalają na znacznie szybszą reakcję. Powoduje to przesunięcie pracy ministerstw w stronę bycia przekazującym fundusze i instytucją nadzorującą ich poprawne wykorzystanie. Ta tendencja jest też zgodna ze wspomnianym wcześniej trendem odejścia od bezpośrednich usług. Administracja coraz częściej finansuje różne przedsięwzięcia, ale sama ich realizacja jest powierzana sektorowi prywatnemu lub samorządowemu. Administracja centralna, uzbrojona w szybko używalne fundusze, może być znacznie bardziej efektywna. Przykładem mogą być dwie polskie instytucje: Polski Fundusz Rozwoju (PFR) i Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), którym powierzono duże i pilne zadania podczas pandemii. PFR był odpowiedzialny za programy dotacyjne dla przedsiębiorstw¹⁰⁰, a BGK za różnorodne fundusze wspierające, np. fundusze drogowe¹⁰¹. Te organizacje rekrutujące specjalistów z rynku i oferujące konkurencyjne wynagrodzenie, są w stanie szybko przeprowadzić relatywnie trudne operacje. Fundusz wsparcia dla firm podczas epidemii został zorganizowany w przeciągu miesiąca od jej rozpoczęcia, a pierwsze wypłaty przedsiębiorcy otrzymali już w maju. Jest to imponujące tempo, zwłaszcza, że do otrzymania dotacji w wysokości 5000 zł miał prawo każdy, kto prowadził działalność gospodarczą. Ze względu na szybkość działania i użyteczność prawdopodobny dalszy rozwój agencji, funduszy oraz instytucji oddzielonych od administracji publicznej i funkcjonujących w quasi rynkowy sposób. Quasi, ponieważ mimo że formalnie

⁹⁹Proces legislacyjny w Polsce <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html>

¹⁰⁰<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pfr-podsumowal-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczenstwa-ekonomicznego-pracownikow-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii>

¹⁰¹https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjtOTBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD_BwE

PFR powinien według statutu kierować się zyskiem¹⁰², będąc po prostu spółką prawa handlowego, to jest oczywiste, że zysk jest sprawą drugorzędną. Podstawową różnicą celu działań urzędników będzie tu więc traktowanie zysku jako celu drugorzędnego, ponieważ optymalizacja działania administracji skupia się bardziej na kwestii kosztowej lub maksymalnym wykorzystaniu dostępnych środków niż na maksymalizacji zysku. Warto jednak podkreślić, że w administracji występuje ogromna niechęć do niewydawania powierzonego budżetu. Niewykonanie bowiem budżetu jest uznawane za niegospodarność, co wiąże się z logiką urzędniczą, w której cel uznany za wartościowy ma przyporządkowany budżet i osiągnięcie go w inny sposób nie jest premiowane. Oczywiście, może to prowadzić do nieefektywności. Wielu autorów postuluje zmianę sposobu analizy budżetów, w szczególności odejście, lub ograniczenie, zasady roczności albo wskazuje na sposoby jej obejścia^{103 104}. Zmusza ona instytucje do wydawania pieniędzy do końca roku kalendarzowego. W przeciwnym razie dotacje są zwracane. Ciężko nie zauważyć problemów i pokus z tym związanych, przy jednoczesnym znacznym utrudnieniu zakupów trudnych, na przykład programów i technologii, lub tzw. inicjatyw szytych na miarę. Pewnym rozwiązaniem są plany wieloletnie, które pozwalają na lepsze budżetowanie projektów trudnych i długoterminowych. Niestety wymogi powoływania tego typu planów, akceptacja rady ministrów, sprawiają, że są one zarezerwowane dla kluczowych i dużych projektów. Zasada roczności ma również ponad sto pięćdziesiąt lat historii i w pewien sposób wrosła już w sposób myślenia urzędników. Podsumowując, za definicję zarządzania publicznego autor uznaje “taki sposób sprawowania władztwa w ramach administracji publicznej, która łączy sprawowanie funkcji kierowniczych, w tym przede wszystkim funkcji zarządczej, z etosem pracy na rzecz państwa i odpowiedzialnością za naród.” W zależności od aktualnego układu sił, administracja publiczna może być mniej lub bardziej autonomiczna w swych decyzjach. Konstrukty takie jak agencje czy fundusze mogą znacząco zwiększyć efektywność i szybkość administracji.

¹⁰²<https://pfr.pl/dam/jcr:43a15fe3-5fb5-4159-9a7a-6c94eb49058e/Tekst%20jednolity%20Statutu%20PFR%20SA%20z%2028.06.2019.pdf>

¹⁰³ Franek S. “PROGRAMY WIELOLETNIE JAKO PRZYKŁAD STOSOWANIA WIELOLETNIEGO PLANOWANIA BUDŻETOWEGO”, *Finanse rynki ubezpieczenia* nr 54, 2012

¹⁰⁴ Szolno-Koguc J. “Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 39, 129-144, 2005

1.2. Publiczne zarządzanie kryzysowe i usługi kluczowe

Definicja

Zarządzanie kryzysowe jest ściśle powiązane z zarządzaniem publicznym. Przyjęta w tej pracy definicja, zaczerpnięta z ustawy, brzmi: “Zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”¹⁰⁵. Samo działanie można więc podzielić na cztery fazy przedstawione w sposób graficzny na rysunku nr 4.



Rysunek nr 4: System zarządzania kryzysowego. Źródło: “Działania organu administracji publicznej województwa”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Dz. U. 2007 Nr 89 poz. 590 USTAWA z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>

¹⁰⁶ <https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/>

1. Zapobieganie - działania mające na celu redukcję bądź eliminację wystąpienia sytuacji kryzysowych. Łączy się to z omówioną wcześniej relacją między ryzykiem a skutkiem danego wydarzenia. Ograniczenie sumarycznego wpływu każdego z wydarzeń na rzeczywistość można osiągnąć poprzez redukcję prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz/lub złagodzenia jego skutków. Przykładem może być budowa wałów przeciwpowodziowych, która zmniejsza ryzyko wystąpienia powodzi oraz wyposażenie lokalnej szkoły podstawowej w składane łóżka ,co częściowo łagodzi skutki w przypadku ewakuacji¹⁰⁷.
2. Przygotowanie - te działania są podejmowane przy założeniu, że zagrożenia nie da się uniknąć. Zwykle obejmują opracowanie planów i standardów. Istotnym jest, aby w tej fazie zostały stworzone i przetestowane procedury, których wdrożenie będzie możliwe w momencie wystąpienia sytuacji kryzysowej.
3. Reagowania - ta faza obejmuje uruchomienie konkretnych środków oraz ich wdrożenie w działanie. Ważnym aspektem jest fakt, że ten etap działania jest najbardziej widoczny. To właśnie w tym czasie do akcji wkraczają służby i to właśnie te działania są najczęściej komentowane i oceniane przez obywateli. Od strony działań administracji zakres pracy w fazie reagowania jest powiązany przede wszystkim z zakresem występującego zjawiska.
4. Odbudowa - działania polegające na korzystaniu z różnego wsparcia w celu odbudowy i odtworzenia cech obszaru, który został uszkodzony. W tej fazie przywraca się również elementy samego zarządzania kryzysowego, takie jak specjalne wyposażenie i zasoby, aby lepiej przygotować się na ewentualne zagrożenia w przyszłości¹⁰⁸.

W niektórych publikacjach¹⁰⁹ dodana jest piąta faza nazwana "learning" czyli uczenie się. Alternatywnie nazywa się ją budowaniem i potem wdrażaniem strategii¹¹⁰. W obu podejściach chodzi o wyciągnięcie lekcji z poprzednich faz i dokonanie w nich zmian. Można zastanawiać się czy jest to konieczne, aby naukę określać jako kolejną fazę. Takie działanie na pewno nie jest rozpowszechnione w Polsce gdzie powszechnie używany jest model czterech faz. Zarządzanie kryzysowe stanowi spójny system działań, mających na celu zapobieganie sytuacjom nadzwyczajnym i efektywne na nie reagowanie. W kontekście działań

¹⁰⁷ Walczak W. "Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej" Przedsiębiorczość i zarządzanie, Tom X/8, 2009

¹⁰⁸ Jabłonowski M., Smolak L. red. "Zarządzanie kryzysowe w Polsce", Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, 2007

¹⁰⁹ Pearson, C Mitroff, I. "From crisis prone to crisis prepared: A framework for crisis management". Academy of Management Executive, 7, 1993

¹¹⁰ Burnett J. "A strategic approach to managing crises" Public Relations Review 24, 1998

przeciwepidemicznych szczególnie ważne są dwa aspekty. Pierwszym jest interdyscyplinarność. Współczesne zarządzanie kryzysowe pozbawione jest wyraźnych granic między działaniami cywilnymi a wojskowymi. Równocześnie, granice między działaniem administracji a sektorem biznesowym stają się coraz bardziej zatarte, zwłaszcza w gospodarce kapitalistycznej XXI wieku. Administratorzy obecnych czasów muszą posiadać szeroką wiedzę z różnych dziedzin, w szczególności priorytetowe stają się kwestie IT, logistyki oraz aspektów psychologicznych. Drugim aspektem jest ciągłość działania. Efektywność zarządzania kryzysowego zależy od nieprzerwanego procesu działania.. Dlatego kluczowe są fazy przygotowania, reagowania i odbudowy, które powinny zostać zrealizowane w sposób ciągły dla zapewnienia sukcesu i skuteczności w obliczu kryzysu. Wspomniane wyżej fazy są absolutnym standardem i pojawiają się zarówno w polskiej¹¹¹, jak i zagranicznej literaturze i podręcznikach¹¹². Opisany powyżej sposób reagowania jest więc bliźniaczy do nazywanego w stanach modelu czteroetapowego.

W aspekcie sprawności działań kryzysowych warto przeanalizować powtarzające się wskazania państw autorytarnych jako posiadających przewagę wynikającą z braku demokratycznej kontroli nad swoimi działaniami¹¹³. Jest to powtarzający się zarzut, który jednocześnie jest bardzo niebezpieczny dla państw demokratycznych. Yexin Mao w pracy porównującej reakcję na Covid Chin, Korei Południowej¹¹⁴ wskazuje na pewną pozorność tej oceny. Ma ona duży związek z przedstawionymi powyżej fazami. Głównym problemem społeczeństw autokratycznych jest ograniczony dostęp do sprawdzonej i rzetelnej informacji. Zarówno niezależna prasa jak i niezależne myślenie są często prześladowane. Dotyka to każdej z przedstawionych powyżej faz, zwłaszcza jednak fazy “przygotowanie” oraz “odbudowa”. Pierwsza jest często pomijana by urzędnik nie został uznany za pesymistę lub kwestionującego fakt, że rząd jest już przygotowany. Faza odbudowy ma z kolei naciski aby zostać zakończona jak najszybciej. O ile Polska nie jest w żadnym aspekcie społeczeństwem autorytarnym koncept ograniczenia dostępu do informacji wydaje się aktualny. Głównymi zagrożeniami dotyczącymi niepełnej informacji w zarządzaniu kryzysowym są:

¹¹¹ Bagiński J. (red.) “Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce, Wydawnictwo FORUM, 2008, s. 9.

¹¹² Coppola D. “Introduction to International Disaster Management.” Oxford: Butterworth-Heinemann., 2007

¹¹³ Boin A., Hart P., “The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure” Cambridge University Press, 2017

¹¹⁴ Mao Y. “Political institutions, state capacity, and crisis management: A comparison of China and South Korea”, *International Political Science Review* nr 42/3, 2021

- ogromna ilość danych przy ograniczonych środkach na ich analizę
- fake news i dane przeinaczone
- ukrywanie informacji

Każdy z powyżej wymienionych jest bardzo groźny i ma wpływ na wspomniane wyżej fazy. Bardzo istotne jest aby społeczeństwa demokratyczne nie utraciły przewagi, którą mają ze względu na dostęp do informacji na rzecz wspomnianych zagrożeń. Wydaje się, że elementem agregującym te zagrożenia jest rozwój technologiczny i znaczne ułatwienie tworzenia i rozpowszechniania treści. Rolą administracji publicznej jest również prowadzenie fachowej komunikacji, która doprowadzi do poprawy dostępnej informacji.

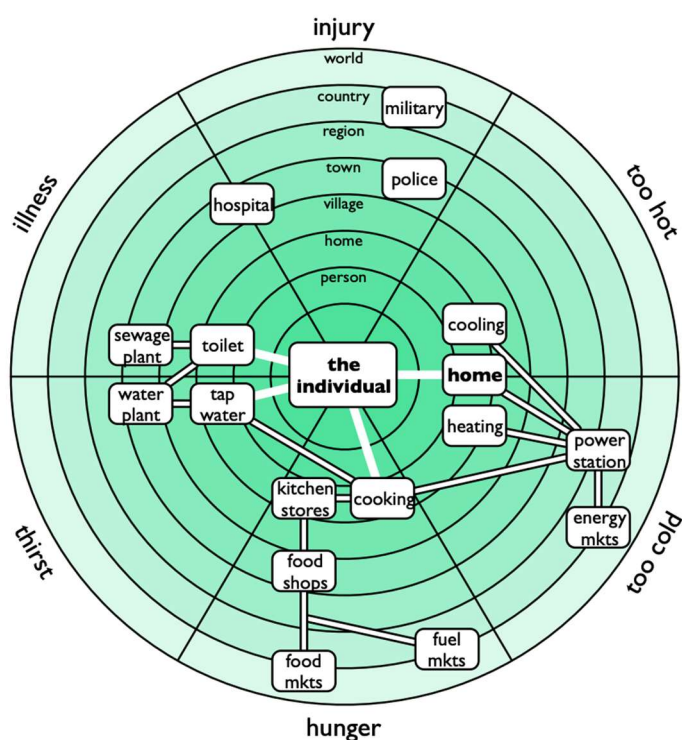
Podsumowując zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Działanie w ramach zarządzania kryzysowego jest podzielone na fazy, w których każda ma swoje wyzwania i cele. Głównym celem zarządzania kryzysowego jest wspomniane w definicji ustawowej usuwanie skutków negatywnych zdarzeń. Wiąże się to z podstawowymi potrzebami ludzkimi, które wymagane są by przetrwać. W niniejszej pracy autor opisuje je jako usługi kluczowe.

Usługi kluczowe

Usługi kluczowe, wielokrotnie wspomniane, pochodzą z koncepcji Vitaya Gupty “Six ways to die”¹¹⁵ [Sześć sposobów na śmierć]. Są ściśle związane z podstawowymi potrzebami człowieka i można je przedstawić w sposób graficzny, ilustrujący sześć głównych obszarów zagrożeń dla życia ludzkiego, które muszą być zarządzane i zapewnione przez administrację publiczną.

¹¹⁵“Dealing with insecurity:

”https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/START_HERE__Dealing_in_Security__Simple_Critical_Infrastructure_Maps__July2010.pdf



Rysunek nr 5: Tytuł: Six Ways to Die [Sześć sposobów na śmierć]. Źródło: Vitay Gupta “Six ways to die”

Graficzne przedstawienie pokazuje jasny podział na sześć różnych aspektów. Te aspekty to:

- głód
- pragnienie
- uszkodzenia mechaniczne ciała (w oryginale “zranienia”)
- choroby
- zbyt wysoka temperatura
- niska temperatura

Pierwsze dwie usługi kluczowe to podstawowe potrzeby każdego organizmu, czyli zapewnienie sobie energii oraz sposobu oczyszczania organizmu. Ważne jest tu ograniczenie czasowe. Choć podstawowa wytrzymałość ludzi na brak żywności i wody jest znana, już ograniczenie ich na kilkanaście godzin powoduje znaczny dyskomfort oraz wzmacnia poczucie strachu, co jest niezwykle istotne w zarządzaniu na większą skalę. Ważniejsze niż samo zapewnienie dostępu do tych dóbr jest percepcja utrzymania takiego zapewnienia w przyszłości. Doświadczenia

polskie z marca 2020 roku są tu bardzo wymowne - mimo że sklepy działały i produkty były dostępne masowo wykupywano produkty pierwszej potrzeby. Produkty były dostępne, ale pojawiła się teoretyczna możliwość ich braku w przyszłości, na przykład w przypadku wprowadzenia godziny policyjnej lub całkowitego zablokowania dostaw.

Remedium na te zagrożenia życia ludzkiego można zgrupować w trzy podstawowe grupy.

- 1) zapewnienie schronienia (zbyt wysoka i niska temperatura)
- 2) zapewnienie dostaw (głód i pragnienie)
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa (choroby, zranienia)

Każdą z grup można rozbudowywać i pokazywać usługi powiązane z danym zagrożeniem. Podczas gdy część z nich wydaje się dosyć prosta, jak choćby powiązanie funkcjonującej policji z niską szansą na atak fizyczny, część jest bardziej skomplikowana. Należy tu wskazać przede wszystkim systemy, które uznajemy za podstawę funkcjonowania cywilizacji, jak choćby zapewnienie odbioru ścieków i dostaw czystej wody. Brak dostępu do podstawowych usług szybko prowadzi do poważnych problemów zdrowotnych i masowych zachorowań. Dla lepszego zobrazowania skali tego problemu można przywołać przerażające statystyki warszawskiego getta¹¹⁶ w brutalnych czasach drugiej wojny światowej. Przy średnim zaludnieniu ponad siedmiu osób na izbę i braku odpowiednich zabezpieczeń sanitarnych, śmiertelność wynosiła około pięciu tysięcy osób miesięcznie na maksymalnie czterysta pięćdziesiąt tysięcy mieszkańców. Dla porównania, w roku 2020, który był jednym z najtrudniejszych pod względem zdrowotnym od II wojny światowej, w Polsce zmarło około czterysta osiemdziesiąt tysięcy osób, co stanowiło średnio około czterdzieści tysięcy osób miesięcznie¹¹⁷. Porównując te liczby, śmiertelność miesięczna w warszawskim getcie była około dziewięć razy wyższa niż w Polsce podczas najcięższych okresów epidemii.

Te dramatyczne różnice w statystykach ukazują ogrom cierpienia wywołanego przez ograniczenie dostaw żywności i katastrofalne warunki sanitarne, nawet w porównaniu do trudnych warunków epidemicznych, współczesnych czasów.

Należy więc nadać absolutnie podstawową wagę tym usługom. Administracja państwowa musi sprawnie działać, by zapewnić:

¹¹⁶ Ruta Sakowska: *Ludzie z dzielnicy zamkniętej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993

¹¹⁷ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/raport-o-zgonach-w-polsce-w-2020-r>

1. schronienie fizyczne (mieszkania)
2. dostęp do żywności
3. dostęp do sposobu przetwarzania żywności (obróbka termiczna)
4. dostęp do wody, zarówno w celach spożywczych jak i higienicznych
5. logistykę odbioru ścieków i nieczystości
6. dostęp do obsługi lekarskiej
7. zapewnienie bezpieczeństwa od napaści

W dalszej części pracy te siedem potrzeb określane jest mianem siedmiu podstawowych punktów. Są one uznane za absolutne minimum, które musi zostać zapewnione w każdej sytuacji kryzysowej. Jak wskazano wcześniej, model reagowania w swojej strukturze posiada pętle, które zgodnie z podejściem Action Research, umożliwiają ciągłe udoskonalanie modelu działań oraz systematyczną weryfikację ich poprawności. Proponowane podejście nakazuje przede wszystkim pytanie o zapewnienie siedmiu podstawowych punktów. Innymi słowy, przy każdorazowym planowaniu kolejnego kroku lub działania, pierwszym krokiem powinno być sprawdzenie, czy istnieje ryzyko naruszenia któregoś z tych punktów. Dla przykładu, jeśli jednym z pomysłów na ograniczenie epidemii byłoby zamknięcie możliwości podróży pomiędzy województwami, co z kolei mogłoby ograniczyć transport żywności, takie działanie powinno zostać odrzucone. Naruszałoby ono bowiem jeden z siedmiu podstawowych punktów, w szczególności aspekt zaopatrzenia w żywność.

Model six ways to die jest tu użyty z trzech powodów. Po pierwsze, jest to model bardzo rozpowszechniony i używany na przykład przy analizach statystycznych dotyczących różnych zagrożeń, w tym militarnych¹¹⁸. Po drugie, jak wskazuje prof. Mohorcich¹¹⁹, jest to model, który dotyka każdego z aspektów uprawiania polityki, a więc pośrednio również administracji jako tej, która realizuje polityczne decyzje. W szczególności obecność sprawnej infrastruktury jest tu kluczowa dla obrony ludności cywilnej i zapewnienia przetrwania. Może się wydawać, że infrastruktura jest dana raz na zawsze, a przynajmniej wytrzyma bez ciągłego nadzoru. Jest to prawda w stosunku do jej części, ale six ways to die wskazuje na kluczowe aspekty infrastruktury takiej jak utrzymanie zaopatrzenia w wodę czy wywóz nieczystości stałych i ścieków. Te części infrastruktury funkcjonują wyłącznie jeśli są nadzorowane i zarządzane

¹¹⁸Wróblewski W. Wiśniewski M. "THE CONCEPT OF A METHOD FOR PREDICTING THE CASCADE EFFECT UNDER CONDITIONS OF HYBRID WARFARE", Foundations of Management 2024,

¹¹⁹ Mohorcich J. "People die in six ways and each is politics", Contemporary Political Theory 2021

gdyż wymagają fachowej siły roboczej, która musi być kierowana i systemowo nadzorowana. System six ways to die w dobry sposób wskazuje na istotność tego aspektu. Trzecim powodem jest to, że ten model wspiera budowanie odporności (ang. resilience)¹²⁰. W szczególności istotne są tu tematy pochodne redundancji czyli nadmiarowego budowania pewnej odporności. W rzeczywistości mamy do czynienia z pewną zmianą redundancji na rzecz zwinności i ograniczenia kosztów. Model six ways to die jest pomocny w analizie tego gdzie występuje redundancja i gdzie w przypadku kryzysu będzie groziło nam największe niebezpieczeństwo. Podsumowując model może wydawać się zbytnim uproszczeniem, ale zdecydowanie tak nie jest. Jest to narzędzie masowo używane w szczególności w USA i świecie anglosaskim. Rozpoczęcie analizy od biologicznej analizy przetrwania może sprawiać brak komfortu analizującym, ale jest poprawne i bardzo skuteczne, co potwierdza jego masowe stosowanie. Jest jednocześnie tylko podstawą do analizy i bez skutecznego i opartego na danych podejścia analitycznego pozostanie wyłącznie zabawką.

1.3. Zdarzenia kryzysowe i ich kategoryzowanie

Podstawowy podział ryzyka, z którego korzysta się w tej rozprawie, pochodzi ze wspomnianej wcześniej pracy Janusza Zawila-Niedźwieckiego¹²¹. Autor wskazuje na systematykę ryzyka według trzech ujęć: przyczynowego, spełnienia się ryzyka oraz skutkowego. Ujęcie przyczynowe to klasyfikacja ze względu na pochodzenie zagrożeń. Alternatywą jest ujęcie skutkowe, czyli analiza następstw danego ryzyka. Autor wskazuje, że analiza przyczynowa jest prostsza od strony menedżerskiej, gdyż pochodzenie ryzyka daje się ustalić bez większych wątpliwości, podczas gdy skutki mogą być trudne do jednoznacznego oznaczenia i przyporządkowania. Przykładem mogą tu być skomplikowane procesy, takie jak inflacja. W wypadku jej wystąpienia bardzo trudno jest zrobić dekonstrukcję tego procesu i wskazać jedną przyczynę, która jest dominująca. Jeśli analizować ryzyko tylko od strony skutków, to możliwe, że nie będziemy w stanie określić pożądanego zestawu działań, który zapewni zamierzony wpływ na poziom ryzyka. Ze względu na charakter pracy i konieczność szybkiego działania, przyjęto systematykę opartą na ujęciu przyczynowym, które pozwala na bardziej efektywne identyfikowanie źródeł ryzyka. Takie podejście używane jest również przez

¹²⁰ Hodgson A. "TRANSFORMATIVE RESILIENCE A response to the adaptive imperative" Decision Integrity 2010

¹²¹ J. Zawila-Niedźwiecki "Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji", Edu-Libri 2013

powszechnie uznane podręczniki zarządzania kryzysowego¹²². Należy jednocześnie wspomnieć, że kategoryzacja wydarzeń ekstremalnych nie jest tematem, któremu poświęca się wiele uwagi. Większość podręczników wskazuje wyłącznie, że należy jej dokonać. Bardzo często taka kategoryzacja jest bardzo uproszczona. Jedną z prostszych i częściej używanych jest ta zaproponowana przez Coombsa¹²³, która dzieli kryzysy na trzy typy:

- atak na organizację
- gdy rzeczy się psują [when things go bad]
- gdy organizacja się psuje [when organization misbehaves]

Jest to więc bardzo praktyczny i prosty sposób. Wielokrotnie w rekomendacjach do klasyfikacji wskazuje się na konieczność dopasowania jej do skali działania instytucji. Przykładowo, dla przedsiębiorstwa wodociągowego znaczenie będą miały zupełnie inne czynniki niż dla prezydenta miasta. Inną też będzie kategoryzacja zdarzeń. Na potrzeby tej pracy opracowano więc system kategoryzacji, dość ogólny, który odpowiada spojrzeniu centralnej administracji państwowej.

Pierwszym krokiem w takim kategoryzowaniu zagrożeń jest określenie rodzaju zagrożenia, szczególnie jego pochodzenia. Początkiem jest określenie głównego typu zagrożenia, czyli czy jest ono wynikiem działalności człowieka, czyli innymi słowy czy jest antropogeniczne. Klasyfikacja ta ma kluczowe znaczenie dla planowania działań zaradczych, ponieważ różne typy zagrożeń wymagają różnych strategii reakcji. Zagrożenia, które wynikają z działalności człowieka mogą być zarówno celowe, jak i przypadkowe. Przykładem mogą tu być działania podobne do tych podejmowanych przez Białoruś w 2021 roku, a więc sterowanie imigracją z krajów Afryki i Bliskiego Wschodu, mające na celu zachęcenie migrantów do nielegalnego przekraczania granicy polskiej. W odróżnieniu od działań związanych z naturą, takich jak powódź, sterowanie kryzysem emigracyjnym można zatrzymać jedną decyzją administracyjną. W tym wypadku wystarczyłoby natychmiastowe wstrzymanie wydawania wiz turystycznych przez reżim Aleksandra Łukaszenki. Działania, które są wynikiem decyzji będą systematycznie określane jako ludzkie. Oprócz wspomnianego pochodzenia antropogenicznego i naturalnego można wyobrazić sobie pochodzenie pozaziemskie. Są to zagrożenia o wiele trudniejsze do kontrolowania i przewidywania oraz o katastrofalnych skutkach, takie jak uderzenie komety w Ziemię czy meteorytu. Kolejnym typem zagrożenia może być zagrożenie “nieznane”. Ich

¹²² Mitroff I. "Crisis Leadership Planning for the Unthinkable", Wiley, 2004

¹²³ Coombs, W. "Code red in the boardroom: Crisis management as organizational DNA." CT: Praeger, 2006

pochodzenie jest jeszcze dobrze poznane i zrozumiane, jak również udokumentowane. Oczwistym przykładem jest tu epidemia COVID-19, która prawdopodobnie rozpoczęła się w jednym z chińskich laboratoriów w Wuhan. Nie ma jednoznacznych dowodów na to, czy wirus został stworzony w sposób celowy, opracowany w laboratorium i wypuszczony przez przypadek, czy był też efektem ubocznym innych działań. Takie zagrożenia wymagają elastycznych i adaptacyjnych strategii zarządzania, ponieważ ich natura jest właśnie “nieznana” i ulegająca transformacji.

Kolejnym krokiem w procesie kategoryzowania zagrożeń jest szczegółowe opisanie danego zagrożenia. Z perspektywy administracji publicznej jest to kluczowe, ponieważ umożliwia powołanie zespołu ekspertów specjalizujących się w dziedzinach odpowiadających specyfice zagrożenia. Różne zagrożenia wymagają bowiem różnych zestawów umiejętności i posiadanej wiedzy. Epidemia wymaga specjalistów od chorób zakaźnych, podczas gdy atak chemiczny wymaga chemików i ekspertów specjalizujących się w materiałach szczególnie niebezpiecznych. Precyzyjny opis zagrożenia pozwala na szybkie zidentyfikowanie zagrożenia i powołania odpowiedniego grona ekspertów.

W sytuacjach kryzysowych, gdzie informacje są niepełne lub niepewne, możliwość oparcia się na wiedzy i doświadczeniu rady ekspertów jest kluczowa. Kolejnym krokiem w kategoryzowaniu zagrożeń jest ocena czasu ich działania. Zrozumienie, czy zagrożenie jest krótkotrwałe, średniotrwale czy długotrwałe, kluczowym jest określenie odpowiednich strategii reakcji. Ocena czasu trwania jest istotna, ponieważ pozwala na dobranie odpowiednich środków zaradczych. W przypadku krótkoterminowych zagrożeń, takich jak gradobicie, kluczowe jest natychmiastowe działanie mające na celu ograniczenie negatywnych skutków po zdarzeniu. W przypadku zdarzeń długoterminowych, takich jak susza, konieczne jest podejmowanie działań zarówno na poziomie bezpośredniej reakcji, jak i długofalowych strategiach zapobiegawczych. Gradobicie jest zdarzeniem krótkotrwałym i nie da się zareagować administracyjnie w trakcie jego trwania. Należy więc ograniczyć niepożądane skutki, na przykład przez wypłacenie zapomóg, skierowanie dodatkowych oddziałów straży pożarnej do naprawy uszkodzeń czy wsparcie samorządów w naprawie budynków. W przypadku suszy należy oczekiwać, że negatywne skutki pokażą się dopiero po jakimś czasie. Jest oczywiste, że susza nie jest niebezpieczna od pierwszego dnia, jej negatywny wpływ (skutki) rośnie z czasem. Jej wpływ można stopniowo ograniczać poprzez transport wody, zarządzanie retencją czy racjonowanie użycia. W okresie średnioterminowym można również wprowadzić ograniczenia w sadzeniu pewnych typów roślin, które potrzebują dużo

wody, czy ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. W długim okresie walka z suszą także jest możliwa i prawdopodobnie będzie opierać się na odnowie różnorodności biologicznej oraz zwiększeniu ilości terenów zielonych. Nie będzie to jednak tylko kwestia reakcji kryzysowej, a raczej powinno być wskazaniem do poszukiwania przez zespół doradczy kolejnych rozwiązań mitygujących. Podsumowując, czas trwania zagrożenia jest istotny, ponieważ pozwala na dobranie odpowiednich środków oraz wskazuje, czy należy koncentrować się na zapobieganiu skutkom czy na ograniczaniu szansy wystąpienia zdarzenia, bądź jego zakresu.

Kolejnym krokiem kategoryzowania jest odpowiedź na pytanie, czy znamy rozwiązanie kryzysu. Chociaż może się to wydawać trywialną informacją, często bywa kluczowe. Analizie podlega tu przede wszystkim zakres wiedzy ludzkiej. Zwłaszcza gdy zdarzenia takiego wcześniej nie doświadczano, można dojść do wniosku, że odpowiedź na dany problem nie jest znana. Praktyczną reperkusją jest konieczność zbierania informacji o klasach i kategoriach zdarzeń. Może się to wiązać z trudnymi decyzjami, w których sensownym działaniem będzie poświęcenie dużej ilości środków lub zasobów ludzkich, aby lepiej zrozumieć bardziej dany fenomen.

W przypadku zdarzeń mniej ekstremalnych, prawdopodobnie najważniejszym działaniem jest tzw. "kupowanie czasu". Przykładem jest samoizolacja podczas epidemii COVID-19, która, choć nie była rozwiązaniem problemu epidemii, pozwoliła zdobyć potrzebny czas na badania naukowe oraz opracowanie szczepionki. Znajomość zakresu wiedzy i niewiedzy jest więc ważna również w aspekcie praktycznym.

Tabela 3: Tok kategoryzowania zdarzeń krytycznych Źródło: opracowanie własne

Typ	Przykład
Rodzaj zagrożenia główny	ludzkie, naturalne, pozaziemskie, nieznane
Rodzaj zagrożenia precyzyjny	na przykład: chemiczne, biologiczne, choroba, atak terrorystyczny, susza, powódź, uderzenie meteorytu, działania hybrydowe
Czas	na przykład: wydarzyło się - atak terrorystyczny, krótkotrwałe - wybuch elektrowni, średniotrwałe - powódź, długotrwałe - wybuch wulkanu paraliżujący ruch powietrzny, bez określonego czasu, epidemia
Czy istnieje rozwiązanie?	tak/nie

Podejście to pozwala na szybkie określenie charakterystyki zagrożenia oraz ustalenie ram czasowych reakcji i trwania szkody. Przykładowo, zagrożeniem może być wlot rakiety w polską przestrzeń powietrzną. Ze względu na rodzaj zagrożenia, jest to zagrożenie ludzkie. Dokładny charakter zagrożenia może się zmienić, jeśli okaże się, że jest to meteoryt, a nie rakietę. Precyzując rodzaj zagrożenia, można dodać, że jest to zagrożenie militarne. W aspekcie czasu trwania jest to zagrożenie krótkotrwałe (o ile nie jest to element zmasowanego ataku). Dodatkowo wiadomo, że istnieje rozwiązanie, ponieważ raketę można zestrzelić lub może ona spaść sama. Podsumowanie sytuacji ujmuje Tabela 4.

Tabela 4: Przykładowa kategoryzacja zdarzenia Źródło: opracowanie własne

Typ	Wlot rakiety w przestrzeń powietrzną
Rodzaj zagrożenia główny	ludzkie
Rodzaj zagrożenia precyzyjny	wojskowe
Czas	krótkotrwałe
Czy istnieje rozwiązanie?	tak

Taki tok kategoryzowania (charakteryzowania) zdarzenia jest szybki i ułatwia planowanie adekwatnego reagowania.

1.4. Epidemie w świetle zarządzania ryzykiem

Ludzki umysł ma tendencję do uznawania zdarzeń, które się już wydarzyły, za nieuniknione i oczywiste. Dotyczy to również epidemii, które są zdarzeniami nadzwyczajnymi i niespodziewanymi, zwłaszcza w kontekście współczesnego poziomu medycyny. Klasyczny opis zjawiska niezwykłego podaje wspomniany już Nasim Taleb¹²⁴. Takie zjawisko nazywane jest symbolicznie czarnym łabędziem (przed odkryciem gatunku australijskiego czarnego łabędzia powszechnie uważano, że łabędzie są wyłącznie białe). Zjawisko to ma realną rolę w nauce o ryzyku. Nassim Taleb uznaje, że czarny łabędź to zjawisko, które:

- jest poza zwykłymi przewidywaniami wynikającymi z przeszłości
- ma duże znaczenie
- jest nieprzewidywalne i uznane za niemożliwe do przewidzenia również po fakcie wystąpienia.

¹²⁴ N. Taleb “Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem”, Zysk i ska, 2020

Analizując przypadek pandemii COVID19, wielu naukowców, takich jak John Murphy¹²⁵ czy sam Nasim Taleb, uznało, że nie jest ona czarnym łabędziem. Epidemie zdarzały się już bowiem w przeszłości, a naukowcy wielokrotnie ostrzegali przed podobnymi wydarzeniami. Zwiększenie liczby ludności oraz łatwości przemieszczania się, a tym samym intensyfikacja interakcji międzyludzkich, zwiększyły prawdopodobieństwo wystąpienia takich zjawisk. W 2017 roku Bill Gates podczas konferencji w Monachium ostrzegał przed zagrożeniami związanymi z epidemią¹²⁶, choć koncentrował się bardziej na kwestiach bioterroryzmu. Jeśli wirus COVID-19 rzeczywiście powstał w laboratorium lub był tam przynajmniej przechowywany i badany, powiązanie go z ryzykiem bioterroryzmu jest racjonalne. Dodatkowo, łudząco podobne epidemie miały miejsce zaledwie kilka lat wcześniej w niemal identycznym miejscu. Przykładem są epidemie SARS, które zostały stosunkowo szybko ograniczone i nie rozprzestrzeniły się na cały świat. Miały one jednak duży wpływ lokalny, generując znaczne straty zarówno społeczne, jak i ekonomiczne.

Warto zastanowić się, dlaczego tak wielu publicystów, polityków i naukowców uznaje epidemię za coś, czego nie można było przewidzieć. Taka kwalifikacja pozwala zredukować odpowiedzialność za brak odpowiednich przygotowań. Naukowcy i specjaliści mogą twierdzić, że nie było możliwości podjęcia działań zaradczych, które mogłyby ograniczyć rozwój czarnego łabędzia. Ze strony decydentów motywy działań są podobne - uniknięcie odpowiedzialności za brak prewencji. Podjęcie decyzji przygotowawczych w krajach demokratycznych jest wyjątkowo trudne. Większość wyborców nie jest skłonna poprzeć alokacji środków na przygotowania do potencjalnych katastrof. W obliczu braku istnienia zagrożenia, takie wydatki wydają się nieracjonalne i są politycznym samobójstwem. Generalnie, planowanie przyszłości w krajach demokratycznych z funkcjonującym systemem emerytalnym jest problematyczna. Na przykład, zgodnie z raportem Assay Index¹²⁷, aż 61% Polaków nigdy nie inwestowało i nie posiada żadnych produktów inwestycyjnych. Nawet w krajach o stabilnych rynkach finansowych, podstawowe zabezpieczenie emerytalne jest często traktowane w sposób niewystarczający. Model reagowania na kryzys musi brać pod uwagę opór przed poważnymi wydatkami inwestycyjnymi na przygotowanie do potencjalnych

¹²⁵ J.F. Murphy "The COVID-19 pandemic: Is it a "Black Swan"? Some risk management challenges in common with chemical process safety" <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7235516/>

¹²⁶ Bill Gates na Konferencji w Monachium <https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/18/bill-gates-warns-tens-of-millions-could-be-killed-by-bio-terrorism>

¹²⁷ <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/jakie-oszczednosci-maja-polacy-i-jak-inwestuja-raport/rgnw6nk>

niebezpieczeństw, jeśli nie są one postrzegane jako bardzo prawdopodobne i nie kojarzą się społeczeństwu z podobnymi zdarzeniami z przeszłości. Niestety, ludzka natura skłania do ignorowania nawet najbardziej prawdopodobnych zagrożeń, jeśli nie są one bezpośrednio możliwe i widoczne.

Warto wspomnieć o kategorii “green swan”, czyli zielonego łabędzia. Jest to katastrofalne zdarzenie, które jest praktycznie identyczne do łabędzia czarnego, ale dotyczy sfery ekologii. Koncepcja ta staje się coraz bardziej popularna, większość dużych firm systematycznie bierze pod uwagę wpływ zmian środowiskowych na swoją ekspozycję na ryzyko¹²⁸. W aspekcie zagrożenia i ryzyka, sposób postępowania i analizy zjawisk w obu przypadkach będzie bardzo podobny, zwłaszcza w przypadku reagowania przez administrację.

Wypada również zwrócić uwagę na kwestię zwaną “długiem technologicznym”. Pojęcie to, zaczerpnięte z informatyki, odnosi się do sytuacji, gdy kolejne dodawane elementy nie są dobrze zintegrowane i opisane. Zwykle wynika to z dużego tempa prac i braku lub nieprzestrzegania standardów. Wraz z postępem skomplikowania systemów, dług technologiczny rośnie. Podobną sytuację można zaobserwować w aspekcie środowiskowym. Zwiększone emisje CO₂ oraz toksyn, postępująca dezertyfikacja i utrata bioróżnorodności to sygnały problemów związanych ze środowiskiem i klimatem. Sugeruje się dalsze badania nad długiem ekologicznym i wpływem klimatu na modele zarządzania ryzykiem.

Podsumowując, epidemia wirusa SARS-CoV-2 nie była czarnym łabędziem. Była zdarzeniem, które było oczekiwane przez naukowców i w innym wariantcie zdarzyło się już kilkakrotnie w bliskiej przeszłości. Możliwe, że aspekty zjawiska czarnego łabędzia przejawia jedynie skala i długość trwania tej konkretnej epidemii.

Oprócz teoretycznego związku ryzyka z epidemią przedstawionego powyżej należy zastanowić się również nad realnymi powiązaniami pomiędzy zarządzaniem kryzysowym, a ryzykiem.

1.5. Założenia i wyniki systematycznego przeglądu literatury

W ramach podrozdziału przeprowadzono systematyczną analizę literatury zgodnie z teorią wyłożoną przez Reginę Lenart-Gansiniec¹²⁹. Jako typ przeglądu wybrano tak zwany rapid

¹²⁸ <https://www.greenswansg.org/insights/what-is-a-green-swan>

¹²⁹ Renata Lenart-Gansiniec, “Systematyczny Przegląd Literatury w Naukach Społecznych”, Wydawnictwo Scholar, 2021

review (szybki przegląd). Ten typ przeglądu ma charakter uproszczonej syntezy wiedzy. Zgodnie z procedurą zostało przeprowadzone:

1. planowanie przeglądu
2. przeprowadzenie przeglądu wraz z analizą i syntezą danych
3. podsumowanie przeglądu

W ramach planowania przeglądu zostało wykonane:

1a. Dobór baz danych oraz słów kluczowych

W ramach etapu planowania zdecydowano się na dwie główne bazy to jest JSTOR¹³⁰ oraz DOAJ¹³¹. Obie z nich to światowej klasy czołówka posiadająca miliony rekordów.

Pod kątem słów kluczowych zdecydowano na wprowadzenie ich w języku angielskim ze względu na znaczną przewagę publikacji anglojęzycznych w powiązanych dziedzinach. Słowa które wybrano wyszukiwane są łącznie. Słowa te to “public administration covid model management” (administracja publiczna, COVID, model, zarządzanie). Wybrano je ze względu na bezpośrednie połączenie z tematem i tytułem pracy. Wybrano doprecyzowanie poprzez dodanie słowa “management”, gdyż w innym wypadku wyniki bardzo mocno były skierowane na tzw. health management (zarządzanie służbą zdrowia) i odzwierciedlały głównie aspekty zdrowotne, a nie zarządcze. Testowano również trudno przetłumaczalne na polski słowo “policy”. Można je wprost przetłumaczyć jako “polityka”, w sensie np. polityka zdrowotna czy polityka społeczna. Wyniki jednak były mało zadowalające i koncentrowały się za bardzo na aspektach społecznych takich jak wpływ COVID na ilość samobójstw czy wpływ na wyniki edukacyjne. Dodanie słowa management doprowadziło do doprecyzowania wyników do aspektów zarządzania.

W bazie DOAJ użyto słów “Public Administration COVID” oraz ograniczono wyszukiwanie do słów kluczowych.

1b. Ustalenie kryteriów włączenia i wyłączenia publikacji

W ramach dalszego planowania przeglądu określono następujące wyłączenia.

-zakres dat- przeszukiwane są wyłącznie artykuły opublikowane od roku 2022. Zdecydowano się na to ograniczenie, aby uniknąć dokumentów niezwiązanych bezpośrednio z epidemią wirusa SARS-CoV-2. Dla opracowania modelu ważne były wyjątkowe, i niestety mające

¹³⁰ www.jstor.org

¹³¹ <https://www.doaj.org>

szansę na powtórzenie się, wyzwania związane z zakresem i skalą tej epidemii głównie ze względu na rozwój technologii informatycznych oraz skalę wzajemnych powiązań pomiędzy państwami. W bazie DOAJ nie wybrano jako zakresu dat.

-język- wybrano wyłącznie artykuły po angielsku. Stanowiły one prawie 90% wszystkich wskazanych więc ograniczenie to nie było znaczące.

-dostęp- wybrano wyłącznie artykuły i książki do których bazy posiadały dostęp

-ograniczenie zakresu- w bazie JSTOR wybrano ograniczenie do artykułów w dziedzinie “political science”. Artykuły z tej dziedziny były najbardziej zbliżone do rozważań w niniejszej pracy w szczególności w zakresie wpływu zdarzeń kryzysowych na pracę administracji społecznej.

1c. Stworzenie planu diagramu PRISMA zgodnie z zasadami Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses [preferowane raportowanie składników dla systemicznych przeglądów i analiz]¹³².

2. Przeprowadzenie przeglądu oraz wskazanie wyników w ramach diagramu PRISMA

Po wybraniu odpowiednich słów oraz ograniczeń wskazanych powyżej uzyskano następujące wyniki w bazach:

JSTOR: 213 (57 artykułów, 156 rozdziałów w książkach)

DOAJ: 47

Następnie po wstępnej analizie tytułów oraz krótkich opisów wybrano do przeczytania następującą ilość abstraktów, których lista znajduje się w załączniku numer pięć:

JSTOR: 23 abstrakty

DOAJ: 23 abstrakty

Należy zwrócić uwagę, że baza DOAJ wydaje się mieć znacznie lepsze dopasowanie. Pomimo pięciokrotnie niższej ilości artykułów w bazie dokładnie tyle samo tytułów uznano za adekwatne do przeanalizowania.

Po przeczytaniu i analizie abstraktów zdecydowano się przeczytać w całości oraz opisać następującą ilość artykułów bądź rozdziałów z książek:

¹³² <http://www.prisma-statement.org/statement.htm>

JSTOR: 8 artykułów i rozdziałów

DOAJ: 7 artykułów

Poniżej znajduje się krótka charakterystyka każdego z artykułów, bądź rozdziałów z książek, które uznano za interesujące. Pełen spis znajduje się w załączniku numer pięć.

1. "8 FACT OR FICTION?: The Discursive Framing of Narrative Resilience Using Trump's COVID-19 Presidential Talk" autorstwa Sean Eddington - rozdział z książki

To bardzo ciekawa i systematyczna analiza komunikacji administracji publicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki północnej podczas epidemii. Głównie skupia się na słowach wypowiedzianych przez Donalda Trumpa, ale wydaje się jasne, że wielokrotne powtarzanie tych samych zwrotów i akcentów jest wyrazem spójnej strategii. Autor dowodzi poprzez analizę statystyczną przemów prezydenta, że w dosyć ciekawy sposób przekierowywał on narrację przesuwając koncentrację z osobistego cierpienia wielu osób na:

- pozytywną dumę z osiągnięć USA w walce z pandemią, w tym w szczególności szybkość odpowiedzi i pracę naukowców;
- wskazywał na szkody dla gospodarki, które w słowach administracji były dużo większe niż szkody ludzkie;
- wskazywał na problemy dużego biznesu i, tradycyjnie, obiecywał wspierać ten mały biznes, co często jest obsesją wielu polityków.

Artykuł jest ciekawą analizą komunikacji, która bardzo często dzieje się w sposób chaotyczny. Donald Trump i jego administracja były w stanie przez opowieści o konkretnych sukcesach stworzyć narrację dumnego narodu, który kroczy triumfalnie pomiędzy problemami stworzonymi przez innych. Niezależnie czy zgadzamy się z tym podejściem czy nie, należy wskazać wagę scentralizowanej i konsekwentnej strategii komunikacyjnej, której tak bardzo brakowało w innych krajach.

2. "10 The Changing Face of Globalization" z książki "World Order Crisis, (In)security Challenges, and Russia's Adaptation to Globalization," Lada V. Kochtcheeva - rozdział z książki.

Tekst ten został wybrany ze względu na poruszenie ciekawego aspektu wpływu globalizacji na rozwiązania dotyczące epidemii. Przede wszystkim autorka zwraca uwagę na fakt, że COVID był swoistym testem globalizacji. Jest to ciekawe podejście, gdyż można zauważyć, że

jeśli był testem to zdecydowanie testem niezdany. Od czasu epidemii można zauważyć wzmacnianie się tendencji protekcyjnych i nacjonalistycznych. A, co zauważa autorka, chęć współpracy między krajami raczej maleje niż rośnie. Należy dodać do tego kryzys instytucji, takich jak WHO czy ONZ, które często są obwiniane za nieodpowiednią odpowiedź na wyzwania epidemii. Autorka daje ciekawe podsumowanie tej sytuacji wskazując, że gdy problemy są globalne to bardzo często rozwiązania są lokalne.

Należy wskazać, że to bardzo ciekawe spostrzeżenie, które nakazuje zastanowić się nad rolą administracji publicznej w świetle tak mocnego połączenia pomiędzy krajami. Ważne i chyba niedoceniany jest też aspekt współpracy w przyszłości. Narracja ostatniej dekady staje się zdecydowanie bardziej zamknięta co może rodzić różne obawy o przyszłość.

3. "The Presentation of Self in Virtual Life: Disinformation Warnings and the Spread of Misinformation Regarding COVID-19" Kevin t. Leicht, Joseph Yun, Brant Houston, - artykuł.

Artykuł jest analizą fałszywych informacji (fake news) dotyczących COVID. Oprócz statystycznych danych dotyczących porównania reakcji różnych platform internetowych bardzo ciekawa jest konkluzja dotycząca rozprzestrzeniania się fałszywych informacji. Autorzy twierdzą, że już sama informacja, że podane dane mogą nie być prawdziwe, zwana w portalu x "community information", przyczynia się do ograniczenia rozprzestrzeniania się kłamliwych informacji. Informacje i analizy zawarte w artykule są ciekawe bo po raz kolejny łączą reakcję na COVID z aspektami komunikacyjnymi pokazując jak trudne i jak inne niż wcześniej są relacje, które wiążą administrację publiczną z obywatelami.

4. "Institutional Capacities, Partisan Divisions, and Federal Tensions in U.S. Responses to the COVID-19 Pandemic" autorzy Sarah James , Caroline Tervo, and Theda Skocpol - rozdział książki

Tekst w ciekawy sposób analizuje aspekt podziału politycznego i jego wpływu na reakcje na zagrożenie epidemiczne. Koncentruje się przede wszystkim na dwóch typach podziału, pierwszy to klasyczny konflikt pomiędzy Partią Demokratyczną i Republikańską. Drugi to konflikty w ramach partii Republikańskiej, w których skrajna prawica odrzucała COVID-18 jako spisek lub przynajmniej była bardzo sceptyczna w stosunku do zaproponowanych rozwiązań. Badaczki przeanalizowały sposób zbierania danych, i ich jakość, przez różne stany,

następnie okres obowiązywania nakazu noszenia maseczek oraz nakazu szczepień. O ile jakość i zakres zbieranych danych nie był związany z afiliacją polityczną, a raczej ze zdolnościami poszczególnych stanów i jakością ich służby zdrowia o tyle republikańska kontrola nad stanem oznaczała zwykle o sto dni krótsze lockdowny, brak nakazów noszenia maseczek czy obowiązkowych szczepień dla pracowników stanu.

5. “Administrative issues in a time of Covid” autor Michael Maley - rozdział książki

Bardzo ciekawy rozdział książki dotyczący wyzwań administracyjnych podczas COVID w Australii. W szczególności opisuje on aspekt przeprowadzenia wyborów tym kraju w 2022 i wyzwaniami, z którymi mierzyła się Australian Electoral Commission. Jest to poniekąd lustrzane odbicie polskich problemów z wyborami, a w szczególności organizacji wyborów prezydenckich w 2020. Bardzo ciekawym elementem, który nigdy nie został wdrożony w Polsce, było stworzenie podręcznika do pracy podczas epidemii. Skoncentrowano się na najlepszych doświadczeniach z innych krajów, oraz podparto danymi z Australii oraz opiniami ekspertów i rekomendacjami dotyczącymi praktycznych rozwiązań. Wprowadzono też zmiany prawne, które budziły tyle kontrowersji w Polsce, mianowicie pozwolono na rozszerzenie osób, które mogły głosować listownie. Zezwolono również, w niektórych przypadkach, na głosowanie telefoniczne dla osób będących na kwarantannie. Z tego rozwiązania skorzystało prawie osiemdziesiąt tysięcy ludzi.

Najciekawsze dla tej pracy są powody dla których te wybory stały się sukcesem i źródłem dumy dla kraju, w porównaniu do polskich, które stały się kilkuletnim źródłem sporów. Po pierwsze autor wskazuje na bardzo wysokie zaufanie do państwa i jego organów. Po drugie poziom przygotowania i planowania był bardzo wysoki. Przeprowadzono na przykład próbne głosowanie telefoniczne na grupie kilku tysięcy osób, wydano wspomniany wcześniej podręcznik oraz przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje o różnych pomysłach, z których część odrzucono.

W kontekście pracy nad modelem bardzo istotne jest wskazanie tu głównego celu, który przyświecał australijskim urzędnikom i jasne komunikowanie go ze społeczeństwem.

6. Rozdział “Shock, Bounce, and Reward?” z książki “A Team of Five Million?” autor Jack Volwes

Ten rozdział jest ważnym wkładem do niniejszej pracy bo w ciekawy sposób analizuje naturalne tendencje do zmiany politycznych zapatrywań w zależności od reakcji rządu

na kryzysowe sytuacje. W pierwszej fazie występuje zjawisko zwane “rally to the flag” (dosłownie zbierzmy się przy fladze), które wskazuje na to, że obywatele będą popierać nawet rząd słaby, ze względu na to, że potrzebne jest jakiegokolwiek kierownictwo w czasie kryzysu. Takie podejście działa tylko krótkoterminowo. W średnim i długim okresie rząd będzie jednak oceniany na podstawie swoich osiągnięć i nie może liczyć na tę swoistą premie. Autor podaje również ciekawą analizę statystyczną dotyczącą szansy na reelekcję w zależności od długości lockdownu. Zgodnie z oczekiwaniem tendencja ma silną korelację odwrotną to znaczy im dłuższy lockdown tym mniejsza szansa na reelekcję rządu, który o tym zdecydował. Oprócz rozważań politologicznych bardzo ciekawa jest analiza strategii przyjętej przez Nową Zelandię. Autor podsumowuje, że po latach ograniczania funduszy na ochronę zdrowia kraj ten był stosunkowo słabo przygotowany od strony infrastrukturalnej i ludzkiej. Nowa Zelandia miała na przykład mniej łóżek szpitalnych per capita niż jakiegokolwiek kraj OECD. Pomimo tego odniosła sukces wprowadzając zdeterminowaną strategię eliminacji koncentrującą się na wyszukiwaniu chorych i ich izolacji oraz bardzo mocnym ograniczeniu wjazdów osób z zagranicy. Wspierana przez geografie Nowa Zelandia odniosła sukces.

Wskazuje to siłę i potencjalne możliwości, które ma rząd w swoim arsenale. Nawet kraje słabo przygotowane mogą w dobry sposób zareagować na trudne zdarzenia. Po raz kolejny wskazywana jest potrzeba na jasno komunikowaną strategię, która ma jasny cel, któremu podporządkowane są działania.

7. “Global Governance in the Wake of COVID-19” z książki “The afterworld” , Jennifer Welsh, Frédéric Mérand, T.V. Paul, Vincent Pouliot and Jean-Philippe Thérien

Rozdział został wybrany ze względu na ciekawą analizę problemu braku współpracy podczas epidemii. Autor wskazuje, że techniczne możliwości zarówno wymiany danych, jak i nadzorowania przemieszczania się chorych formalnie istniały, ale ich użycie było niemożliwe. Dzieje się tak z trzech głównych powodów. Pierwszym jest wzrost potęgi Chin oraz ich wpływu na niektóre azjatyckie i afrykańskie państwa. Powoduje to tarcia wewnątrz tych organizacji, gdyż zwykle zbudowane są one na kruchym fundamencie ogólnego konsensusu, bądź głosowań i zmiany w Afryce i Azji powodują zmianę status quo. Po drugie architekci owego ładu czyli USA i Europa przestają być zainteresowani jego podtrzymaniem. Dzieje się tak ze względu na wycofanie się tych państw z roli globalnego policjanta i wiodącej siły światowej. Wreszcie ostatnim punktem jest utrata reputacji przez różne organizacje międzynarodowe, które nie są w stanie narzucić administracjom publicznym bardzo potrzebnej współpracy

międzynarodowej. W konsekwencji administracje publiczne każdego z krajów koncentrują się na swoim wewnętrznym rynku. Organizacje często popełniały błędy, bądź okazywały się wspierać jedną ze stron wbrew faktom.

Autor rozważa dalej opcje poprawy tego stanu rzeczy sugerując opcje maksymalistyczną i minimalistyczną. Pierwsza to de facto pewna forma rządu światowego, a przynajmniej znaczne rozszerzenie obecnie obowiązujących uprawnień. Jest to wersja mało realistyczna w obecnym momencie. Jednocześnie bardzo ciekawa jest wersja minimalistyczna, która zakłada nowe otwarcie we współpracy międzynarodowej z dużą rolą tych organizacji. Na przykład autor sugeruje, że grupa G20 mogłaby nadzorować pakiet finansowy, który miał powrócić do wzrostu po epidemii. Jest to bardzo ciekawe założenie, które niestety się nie zrealizowało. Wydaje się, że w chwili obecnej dalszy wzrost osłabiania się organizacji międzynarodowych następuje. Nawet najsilniejsza z nich, Unia Europejska, jest poddana ogromnej krytyce, a jej wersja funduszu czyli Krajowy Program Odbudowy jest bardzo często uważana za nieadekwatną, źle zaadresowaną i zbyt zbiurokratyzowaną¹³³.

Podsumowując jest to ciekawa praca, która w nowatorski sposób analizuje przyczyny porażki organizacji międzynarodowych podczas COVID i wskazuje na to jak wiele moglibyśmy osiągnąć gdyby ta współpraca była efektywna.

8. "The Troubling State of India's Democracy", rozdział "The Bureaucracy", autor Yamini Aiyar

Ostatnim tekstem naukowym, który wybrano z bazy JSTOR jest rozdział o biurokracji w Indiach. Może się wydawać to nieoczywiste, ale bardzo często kraje, które są w fazie wielkiego rozwoju i zmian pozwalają unaocznić pewne mechanizmy, które w innym wypadku pozostają ukryte. W samych Indiach walka z biurokracją jest bardzo starym konceptem Yamini Aiyar bardzo dobrze podsumowuje ostatnie kilkadziesiąt lat tego konfliktu. Bardzo istotne jest wskazanie, że indyjska administracja, która jest spadkobiercą brytyjskiej jest oparta bardzo mocno na procedurach, hierarchii i drobiazgowej dokumentacji wszystkiego. Z jednej strony autor analizuje wypowiedzi polityków, którzy obwiniają biurokrację za brak reform lub niepełne ich wprowadzenie. Z drugiej zauważa, że tylko taka forma zarządzania administracją pozwala na wprowadzenie nowoczesnych, technokratycznych rządów opartych na współpracy

¹³³ Darvas Z. "The nonsense of Next Generation EU net balance calculations", Breugel Policy Contribution, 2021

z rynkiem prywatnym. Z jednej więc strony skostniała biurokracja przeszkadza, z drugiej jest niezbędna. Wydaje się, że te słowa odbijają się echem w wielu miejscach, również w Polsce. Zacytowane w tekście słowa “Indie rosną gdy państwo śpi” można również powiedzieć o naszym kraju, gdzie rozwój był, oprócz gigantycznych środków na infrastrukturę pochodzących z Unii Europejskiej, spowodowany rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw.

9. “Artificial Intelligence Models and Techniques Applied to COVID-19: A Review”.

Autorzy Lilia Muñoz, Vladimir Villarreal, Mel Nielsen, Yen Caballero

Artykuł analizuje od strony technicznej możliwości użycia sztucznej inteligencji w ramach pracy administracji publicznej. W szczególności ciekawe i naprawdę znaczące były drobne, techniczne, innowacje takie jak rozpoznawanie zachorowań na podstawie automatycznej analizy zdjęć rentgenowskich czy wstępna selekcja potencjalnych leków, które spowalniają rozwój choroby. Istotne jest też przewidywanie rozwoju ilości zachorowań. Artykuł nie porusza wprost kwestii budowy modelu czy reakcji administracji ale jest bardzo ciekawym drogowskazem, który pokazuje dokąd może iść technologia i w jaki sposób może wspierać podejmowanie decyzji. Kluczowe jednak pozostaje zbieranie i agregowanie danych, bez których ich dalsza obróbka niewiele daje.

W ramach systematycznego przeglądu bazy DOAJ wybrano następujące artykuły:

1. “Political Priorities of Public Administration, Welfare-state and Constitutional Democracy after the 2020-2021 Pandemic”. Autor: Andraž Teršek

Artykuł jest ciekawy bo jest przykładem tego w jaki sposób epidemie i inne wydarzenia ekstremalne powodują przyływ nowych pomysłów. Autor wskazuje na potrzebę znacznego zwiększenia zakresu ochrony socjalnej dla wykluczonych grup i postuluje powołanie europejskiego państwa socjalnego (european welfare state). Potrzeba ta wywiedziona jest głównie ze względu na prawa jednostki i na potrzebę obrony tych praw w przyszłości. Autor nie podaje żadnych wyliczeń, ani konkretnych świadczeń socjalnych, które uważa za konieczne, ale w prawidłowy sposób przewiduje przyszłość w zakresie wzmożonych protestów i niezadowolenia wynikających z zaburzeń gospodarczych i społecznych związanych z epidemią. Artykuł wydaje się ciekawym głosem w dyskusji, która na dobrą sprawę nie zaczęła się jeszcze po ustaniu epidemii.

2. "COVID-19 Vaccine Timing and Co-Administration with Influenza Vaccines in Canada: A Systematic Review with Comparative Insights from G7 Countries" Autorzy: Farah Al hashimi, Sherif Eneye Shuaib, Nicola Luigi Bragazzi, Shengyuan Chen, Jianhong Wu

Artykuł analizuje strategie używane do przeprowadzania szczepień w Kanadzie oraz innych krajach. Główna propozycja koncentruje się na zapewnieniu odpowiedniego dopasowania szczepienia przypominającego tzw. boostera w odpowiednich okresach. Autorzy rekomendują wprowadzenie szczepienia sezonowego, podobnego w podejściu do kampanii szczepienia przeciw grypie. Ciekawe jest wskazanie, że szczepienia są efektywne kosztowo dla grupy wiekowej powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia. Taka kalkulacja na pewno wymaga dalszej analizy oraz odpowiedzi na pytanie jak należy traktować inne grupy. Jednocześnie istotna jest próba oparcia tego typu decyzji na danych i kalkulacjach ekonomicznych, która jest godna polecenia jako rekomendowane podejście.

3. "Organizational use of social media during a global health crisis" Autorzy Wanzhu Shi, Tina Yeung, Jared Dmello

Artykuł koncentruje się na dostępie do informacji na temat epidemii dla mniejszości, głównie mówiących po hiszpańsku w USA. Bardzo ciekawe są informacje, że 80% populacji szuka informacji w Internecie i 22% szuka ich na twitterze. O ile pierwsza dana wydaje się logiczna to druga pokazuje obserwowany w wielu miejscach trend odejścia od standardowych stron internetowych na rzecz mediów z większym zaangażowaniem obu stron. Dodatkowo autorzy wskazują, że informacje z dużą ilością grafik i filmików znajdują znacząco większe zainteresowanie i są podawane dalej. Jednocześnie wstawianie odnośników znacznie redukuje zasięgi. Wbrew tradycyjnej, naukowej, logice wiadomości, które są graficznie proste, jednoznaczne i nie odnoszą się do danych zewnętrznych są najbardziej skuteczne.

Oprócz tej analizy autorzy wskazują, że tylko 3,7% informacji w mediach społecznościowych było skierowanych na jakąkolwiek formę budowania relacji, a nie wyłącznie na jednostronne przekazywanie informacji. To również pokazuje na potrzebę nowego podejścia do informacji i odejścia od paternalistycznego traktowania obywateli jako wyłącznie odbiorców.

4. "System "Person-State-Society" in Period of Social Turbulence and Big Challenges (Case Study: Tomsk City, the Russian Federation)" Autorzy: Anatoly Sidorov, Elena Pokrovskaya, Margarita Raitina

Artykuł w ciekawy sposób analizuje zmieniające się potrzeby obywateli pod wpływem kryzysu. Autorzy wskazują odejście od podejścia, które nazywają racjonalnym na rzecz

irracjonalnego. To ostatnie charakteryzuje się przede wszystkim chęcią państwowej “silnej odpowiedzi”. Artykuł analizuje mocne przesunięcie od odpowiedzialności indywidualnej, obywatel decyduje, do zbiorowej, państwo decyduje. Należy wskazać, że choć tego typu badania często wskazują podobne odpowiedzi podczas kryzysu to sentyment obywateli bardzo szybko może się zmienić. Autor jest przekonany, że obecnie takie badania wykazałyby zgoła inne odpowiedzi i dużo mniejsze poparcie dla państwowych nakazów co zresztą zauważają autorzy w swoim artykule. Wynika stąd wniosek, że wszelkie działania należy wprowadzać bardzo szybko, dogłębnie, ale jednocześnie ograniczać je w czasie tak mocno jak to możliwe.

5. “Public Administration’s Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience” Autorzy: Matej Horvat, Wojciech Piątek, Lukáš Potěšil

Artykuł analizuje podejście krajów V4 (Czech, Węgier, Polski i Słowacji) do pandemii. W głównej mierze analizuje wydane akty prawne, sposób zmiany pracy na zdalny oraz reperkusje tych decyzji. Najciekawszym elementem analizy jest podsumowanie, które stwierdza, że najbardziej efektywne były działania nieformalne tak długo jak spełniały wymagania takie jak zgodność z prawem, otwartość i brak dyskryminacji. To podejście jest zgodne z doświadczeniami autora. Takie działania nie mogą jednak zastąpić sprawnej administracji i praw. Mogą jedynie być krótkotrwałym rozwiązaniem. Idealnym przykładem są tu rządowe hackathony, które dają szybkie, prototypowe, rozwiązania. Te powinny być wyjściem do dalszej pracy i zachęcać do innowacji. Autorzy artykułu wskazują, że pandemia powinna być widziana jako szansa, a nie zagrożenie, szansa na zmianę i poprawę efektywności rządzenia.

6. Digitalization of Public Administration in Romania Autorka: Camelia Baesu

Autorka analizuje rumuńskie podejście do cyfryzacji administracji publicznej oraz zmiany które zaszły w tym podejściu dzięki pandemii. Choć artykuł bazuje swoją ocenę na indeksie DESI, który mierzy raczej dojrzałość państwa niż administracji to bardzo celnie podsumowane są szanse związane z cyfryzacją. Artykuł wpisuje się w trend bardzo agresywnej cyfryzacji gospodarek byłego bloku wschodniego. Ciekawe w kontekście obecnej pracy jest powołanie osobnej instytucji, która będzie się zajmować wyłącznie tym zadaniem. Wydaje się to podobne do Polski gdzie w drugiej dekadzie obecnego wieku powołano Ministerstwo Cyfryzacji.

7. “An analysis of China’s strategy in combating the coronavirus pandemic with the 3H framework” Autor: Eddie Yu

Autor analizuje odpowiedź chińskiej administracji na kryzys COVID-19. W tytule wskazuje model 3H pochodzący od angielskich słów “Heart” (Serce) dotyczący emocjonalnej sfery odpowiedzi, “Head” (Głowa) czyli aspekt logiczny oraz “Hand” (Ręka) czyli aspekt kompetencyjny czyli tego czy opisane pomysły wdrażane są poprawnie. Autor po stworzeniu tego modelu przystępuje do oceny chińskiego podejścia, choć już w wstępie wskazuje, że jest ono lepsze niż zachodniego. Artykuł jest relatywnie niskiej wartości poznawczej, o czym świadczy fakt, że nie pokazuje błędów popełnionych przez chińskie władze, w tym bardzo brutalnej kwarantanny. Jednocześnie został wybrany, aby wskazać jak trudna jest ocena reakcji skomplikowanych systemów na wydarzenia kryzysowe. Autor artykułu w ciekawy sposób wybiera dane koncentrując się na danych o zachorowaniach, ale nie poruszając na przykład kwestii społecznych czy ekonomicznych.

Podsumowując systematyczny przegląd większość z przeanalizowanych artykułów dotyczy kwestii strategii komunikacyjnej podczas epidemii oraz jakości tych informacji. Kolejną ważną kategorią jest analiza globalizacji, lub bardziej dokładnie, relacji pomiędzy krajami oraz pomiędzy krajami, a organizacjami ponadnarodowymi. Wielokrotnie analizowana jest również kwestia administracji publicznej i jej efektywności. Z jednej strony prawie w każdym z abstraktów, który dotyczył tej kwestii i w każdym właściwie przeanalizowanym artykule wskazywano konieczność posiadania przez państwo wykwalifikowanej kadry administracyjnej. Z drugiej strony wiele razy na tę kadrę narzekano i oczekiwano od niej więcej. Aspektem, który został dosyć mocno pominięty w systematycznym przeglądzie jest aspekt technologii, wydaje się, że jest on w jakiś sposób ignorowany w badaniach na styku politologii i zarządzania, za wyjątkiem fake news [fałszywych wiadomości]. Ogólnie należy wskazać, że przegląd był ważnym elementem wzmacniającym zrozumienie problemu, z którym mierzy się autor. W szczególności wskazał on na konieczność oceny całościowej reakcji administracji publicznej, z nie wyłącznie przez pryzmat zachorowań czy ekonomii. Po drugie wskazał aspekty komunikacyjne jako bardzo istotne. Po trzecie, co jest wynikiem pierwszych dwóch wskazał jasno, że określanie i komunikowanie osiągalnych i mierzalnych celów administracji publicznej powinno być standardem.

Rozdział 2. Polskie działania w przeszłości oraz działania innych państw podczas epidemii Covid-19

2.1. Doświadczenia epidemii w Polsce z roku 1963

Ostatnia polska epidemia miała miejsce w 1963 roku na terenie Wrocławia. Była to epidemia Ospy Prawdziwej. Jest to jedna z najbardziej niszczycielskich chorób zakaźnych o bardzo wysokiej śmiertelności. W czasach podbojów kolonialnych dosłownie zdziesiątkowała nie mających z nią wcześniej kontaktu Indian. Na przykład na terenie dzisiejszego Meksyku ospa zabiła 75% populacji¹³⁴. Była to więc bardzo niebezpieczna i szybko się rozprzestrzeniająca choroba. Jednocześnie stolica Dolnego Śląska, która wraz z okolicznymi gminami była centrum tej epidemii, była miejscem, w którym stosunkowo długo utrzymywał się negatywny wpływ wojny. Po pierwsze, od strony materialnej, jeszcze do końca lat 60 tych we Wrocławiu widać było budynki zniszczone podczas działań wojennych. Miało to związek ze zmianami demograficznymi i politycznymi. Miejsce po wysiedlanych do 1949 roku Niemcach zajęli osadnicy z kresów wschodnich i centralnej Polski. Osadnicy mieli poczucie tymczasowości, które utrzymywało się, aż do lat 90-tych i zniechęcało do jakichkolwiek długoterminowych inwestycji. Po drugie administracja w 1963 zarządzała osobami, które w dużym odsetku były jej wrogie lub niechętne, gdyż same zostały pozbawione swoich domów w przeszłości, i władzę komunistyczną tolerowały z braku alternatyw. W takiej sytuacji wprowadzanie jakichkolwiek obostrzeń i ich wykonywanie wydaje się niezwykle trudne. Jak pisze Jerzy Kos: “Spodziewano się paniki i biernego oporu. Tymczasem odpowiedzią na wezwania służb zdrowia było zdyscyplinowanie i podporządkowanie się zaleceniom.”¹³⁵ Wydaje się więc, że nawet mało popularna administracja w momencie zagrożenia może liczyć na posłuch i wykonywanie poleceń. Jest to dosyć istotne i wymaga dalszych badań. Jeśli chodzi o sam przebieg epidemii i reakcję władz to w porównaniu z epidemią COVID władze miały jednocześnie zadanie łatwiejsze i trudniejsze. Tak jak już wspomniano ospa prawdziwa oznacza się dużo większą śmiertelnością. Drugą trudnością był fakt, że, w odróżnieniu od COVID, atakuje dzieci i ma pośród nich jeszcze większą śmiertelność. Trzecią trudnością była prymitywna na owe czasy diagnostyka i komunikacja. Z drugiej strony administracja posiadała również przewagę. Największą była dostępna szczepionka przywieziona do Wrocławia już

¹³⁴De Soto “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico”, Stahle, 2002
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2730237/>

¹³⁵ Jerzy Kos, “Ospa 1963 Alarm dla Wrocławia”, Wydawnictwo Warstwa, 2017

na początku epidemii w samochodzie osobowym z Warszawy. Po drugie władze komunistyczne miały możliwość podejmowania szybkich i zdecydowanych decyzji bez konsultacji społecznych. Ta przewaga doprowadziły do sytuacji gdzie w jeden miesiąc, od 15 lipca do 15 sierpnia, zaszczepiono większość mieszkańców Wrocławia. Dla porównania masowe szczepienia bez ograniczeń wiekowych zaczęły się w Polsce w ostatnich dniach kwietnia 2021 czyli czternaście miesięcy po pierwszym zachorowaniu. Granice 50% zaszczepionych, od której można mówić o większości, przekroczone kilka miesięcy później, 6 września 2021¹³⁶. Jednocześnie Kos wskazuje, że większość Wrocławian nie zmieniła swojego stylu życia i zachowań. Szybkie szczepienia pozwoliły dać uludę uznania epidemii za coś przejściowego, niemniej jednak poziom wyszczepienia 98%, który osiągnęły wrocławskie władze, należy uznać za niemożliwy do osiągnięcia metodami nie przymusowymi. Będąc przy temacie szczepień należy wskazać, że cała epidemia zaczęła się od nieudanego szczepienia. Pacjent zero, Bonifacy Jedynak, wyjeżdżając na delegację do Indii miał wykonane szczepienie, ale nie dało ono odczynu, tj. nie było skuteczne. Zwykle oznacza to konieczność powtórzenia szczepienia i, w konsekwencji, kilka tygodni straconego czasu. Na skutek telefonu z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zaniechano powtórzenia szczepienia i pozwolono mu wyjechać. To niedopatrzenie, zapewne wymuszone przez pracę Pana Jedynaka dla Służby Bezpieczeństwa, doprowadziło do epidemii.

Od strony zarządzania ryzykiem należy wskazać przede wszystkim dwie zmiany w działaniu. Po pierwsze, przekazano lekarzom i pracownikom ochrony zdrowia bardzo duże kompetencje. Przede wszystkim zezwolono na internowanie podejrzanych o zakażenie w izolatoriach. Po drugie powołano komitet koordynacyjny. Ten drugi był ciałem decyzyjnym i składał się z przedstawicieli służb oraz polityków i urzędników. Wskazać należy jednocześnie przekazanie władzy do opartego na specjalistach ciała, zwanego Radą Przeciwepidemiczną, oraz powołanie komitetu politycznego, który zajmować się miał wdrażaniem decyzji w życie. Jest to więc ciekawe połączenie wiedzy fachowej i profesjonalizmu we wdrażaniu zmian. Szczególnie godny podkreślenia jest fakt, że rada nie miała wyłącznie funkcji doradczej, a raczej ograniczoną do swej odpowiedzialności funkcję decyzyjną, komitet miał wesprzeć ją w egzekwowaniu decyzji, gdyż zdarzało się, że mimo posiadania stosownych prerogatyw, decyzje rady po prostu nie były realizowane przez inne komórki. Jest to podejście realizowane w Polsce również podczas epidemii COVID, gdzie znaczna część decyzji była pozostawiona wyłącznie Ministerstwu Zdrowia. W obydwu przypadkach ważny jest fakt, że były to

¹³⁶ Dane o szczepieniach: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=POL>

wydarzenia bez precedensu, nigdy w wcześniej tak dużo władzy nie zostało oddane w ręce jednego z ministrów. Ta odpowiedzialność najlepiej jest odwzorowywana w oglądalności konferencji i wystąpień ministra. Gdy jeszcze w 2018 roku wystąpienia miały niewiele powyżej 400 wyświetleń na serwisie youtube, konferencja z kwietnia 2021 miała ponad 400 tysięcy wyświetleń, czyli tysiąc krotnie więcej¹³⁷. Konferencje z Października 2021, czyli już po okresie masowych szczepień przyciągają już tylko kilka tysięcy internautów. Wydaje się, że ten spadek jest odzwierciedleniem malejącego zainteresowania pandemią.

Innym problemem, z którym musiały się zmierzyć władze była kwestia wynagrodzeń, które były sztywno określone w służbie zdrowia, jak prawdopodobnie w każdej organizacji publicznej. Istotna była zarówno kwestia wynagrodzeń za dodatkowy czas i niewygody, na przykład izolację, jak i powstające nowe funkcje, wcześniej nieopisane, takie jak konsultanci. Mimo utworzenia przez Ministerstwo Zdrowia specjalnego funduszu część problemów nie była nigdy rozwiązana formalnie i świadkowie epoki mówią o wynagrodzeniach wypłacanych wbrew, lub na granicy, obowiązującym przepisom. Każdy model musi uwzględniać takie zachowania i działania, są one jednocześnie pożądaną ekspresją elastyczności w zarządzaniu i szybkiej reakcji “z pola bitwy”, z drugiej strony mogą prowadzić do niepotrzebnych nieporozumień, zwłaszcza gdy zasady są stosowane niejednolite.

Działaniem, które na pewno jest warte odnotowania są wszelkiego rodzaju działania osobiste władz, w szczególności takie, które pokazują jedność i solidarność wobec katastrofy w równy sposób dotykających wszystkich. Przykładem takiego działania obecnie może być noworoczne orędzie, w roku 2020, Królowej Elżbiety II, która jest symbolem dla wielu mieszkańców Zjednoczonego Królestwa. Przykładem może też być działanie doktora Jerzego Wolańskiego, który w swoich wspomnieniach z pracy jako szef izolatorium w Pracach Odrzańskich, pisze, że pierwszym jego działaniem było umycie podłogi. Ten prosty akt był wskazaniem, że dawne podziały pracy: lekarz versus salowa, są nieaktualne i każdy jest współodpowiedzialny za walkę z epidemią.

Podsumowując, epidemia Ospy we Wrocławiu wskazała następujące doświadczenia na przyszłość:

- Ważne jest przekazanie władzy w ręce ciała, które składa się z ekspertów. Nawet jeśli to ciało będzie popełniać błędy to szybkość reakcji jest najważniejsza. Nauka na własnych błędach powinna, z czasem, doprowadzić do lepszych decyzji.

¹³⁷ Źródło serwis youtube.com

- Transport i łączność będą absolutnie najważniejsze. Obie usługi będą przeciążone i konieczne będzie ich ciągłe wzmacnianie.
- Każdemu wydarzeniu niecodziennemu towarzyszą fake news'y. Ich rezultatem jest nieufność wobec władz i chęć ucieczki od odpowiedzialności i negatywnych skutków.
- 8 Maja 1980 ogłoszono w Genewie "epitafium dla ospy"¹³⁸, czyli ogólnoświatową deklarację o pokonaniu tej choroby. Pokazuje to, że mimo licznej grupy sceptyków, współpraca światowa i triumf nauki jest możliwy.

Należy wskazać również wnioski, które wyciągnęły władze Wrocławia analizując epidemię. Cytując za doktor Grażyną Trzaskowską wskazano pięć punktów:

1. opracować dokładne plany działania na wypadek epidemii choroby zakaźnej i zapoznać z nimi szerokie grono fachowców (zwłaszcza służbę zdrowia)
2. przyspieszyć we Wrocławiu budowę nowoczesnego szpitala zakaźnego
3. bezwzględnie przestrzegać zarządzeń o szczepieniach ochronnych
4. rozszerzać wiedzę lekarzy specjalistów na temat zwalczania chorób zakaźnych opierając się na praktykach zagranicznych, literaturze fachowej i seminariach, informować lekarzy o możliwościach występowania w Polsce egzotycznych chorób zakaźnych oraz o sposobach ich zwalczania
5. kontynuować współpracę służby zdrowia z MSW, wojskiem, PKP itp.¹³⁹

Jest to podejście mało atrakcyjne, ale bardzo praktyczne. Opiera się przede wszystkim na przestrzeganiu już obowiązujących norm, rozbudowie infrastruktury, zarówno ludzkiej, jak i materialnej i potrzebie współpracy pomiędzy resortami. Wydaje się, że te pięć punktów jest ponadczasowe. W szczególności warto zwrócić uwagę na punkt piąty. Wielu ankietowanych wspominało o ogromnym problemie silosowości w polskiej administracji. Silosowość to wyrażenie, które swoją etymologię ma w silosach zbożowych czyli ogromnych instalacjach idących pionowo. Innymi słowy pomiędzy stojącymi obok siebie silosami nie ma wymiany zboża. Tak samo dzieje się w administracji gdzie nie ma, lub jest niedostateczna, wymiana informacji pomiędzy ministerstwami, agendami itp. Jest to wynikiem wprowadzenia w Polsce

¹³⁸<https://www.geneve-int.ch/node/4012#:~:text=The%20declaration%20of%20the%20global%20eradication%20of%20smallpox%20was%20formally,fought%20on%20a%20global%20scale>.

¹³⁹ Dr. Grażyna Trzaskowska, "Epidemia Czarnej Ospy we Wrocławiu", Zys i ska, 2008 <http://jbc.jelenia-gora.pl/Content/16794/Epidemia%20czarnej%20ospy%20we%20Wroc%C5%82awiu%20w%201963.pdf>

weberowskiego systemu administracji gdzie urzędnik pracuje ze swoim szefem, ze swoim ministerstwem, czy agencją. Nawet systemy informatyczne są zupełnie oddzielone, uniemożliwiając dzielenie się plikami, czy nawet dostęp do ogólnej książki adresowej. Silosowość jest ogromnym problemem, a jednocześnie czymś, czego pokonanie może dać natychmiastowe zyski i walka z nią jest istotnym elementem modelu.

2.2. Założenia analizy reakcji wybranych krajów

Wydaje się zasadne przeanalizować również decyzje innych krajów. Ferdynand Braudel pisze, że “Sukces zależy od wykorzystania szans jakie daje dana epoka, od ponawianych prób do nagromadzenia przyczyn.”¹⁴⁰ Trudne okresy krytyczne dają więc możliwość reakcji w sposób odpowiedni i owego wykorzystania szans. Istotne jest tu kontynuowanie dobrych wyborów, a nie jednostkowa udana decyzja. Przykładem na negatywną selekcję tego rodzaju jest analiza Ragnara Nurkse i jego słynne słowa, że “Kraj jest biedny, bo jest biedny”¹⁴¹ pokazuje zakłęty krąg złych decyzji i biedy, która wpływa na kolejne złe decyzje i biedę. Brak możliwości inwestycji, słaba infrastruktura i dostęp do wiedzy ma rezultat w powielaniu tego stanu rzeczy. Do zmian potrzebna jest, wspomniana wcześniej, seria dobrych decyzji. Dzieje się tak dlatego, że te doświadczenia sukcesu i ich analiza powodują rozlewanie się na inne strony i działania. Bardzo często są to tak zwane “małe sukcesy” opierające się na solidnym planowaniu, budżetowaniu i realizacji. Projekty i programy tak prowadzone częściej kończą się sukcesem, a kierujący nimi są awansowani i powielają swoje dobre praktyki. Przykładem może tu być program Govtech Polska, który używając nowoczesnych modeli zarządczych doprowadził do zmiany we wdrożeniach nowoczesnych programów cyfryzacyjnych w Ministerstwie Edukacji i Nauki. Taka sytuacja była również zauważona w literaturze gdzie Lew Tołstoj stwierdza, że “Wszystkie szczęśliwe rodziny są do siebie podobne, każda nieszczęśliwa rodzina jest nieszczęśliwa na swój sposób.”¹⁴² Cytat ten jest używany wielokrotnie w różnych kontekstach, warto zauważyć, że de facto pisarz zauważa istnienie ogólnych zasad wskazujących sukces w postaci szczęścia rodzinnego. Można się domyślać, że te zasady obejmują wspólne wsparcie, szacunek i spędzanie czasu z osobami, które kochamy. Zbiory dobrych zasad i wskazówek były przekazywane przez ludzkość na przestrzeni wielu pokoleń w postaci powiedzeń, mitów czy praktyk na poły religijnych. Dlatego niezwykle

¹⁴⁰ Ferdynand Braudel “Czas świata”, Państwowy Instytut Wydawniczy, 1973 str 35.

¹⁴¹ Ragnar Nurkse “Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries”, 1953 str 163

¹⁴² Lew Tołstoj, “Anna Karenina”, Państwowy Instytut Wydawniczy, 1988, tom I

ważne jest obserwowanie właśnie sukcesów w postępowaniu w wydarzeniach ekstremalnie testujących aparat państwowy, a nie porażek. Sukcesy są dużo bardziej replikowalne i mogą być indykatorem zmiany relatywnej pozycji danego kraju.

W tej pracy autor postanowił przeanalizować działania trzech różnych krajów, Tajwanu jako przykładu podejścia technokratycznego i bardzo skutecznego, USA jako lidera wolnego świata oraz Izraela jako kraju, który, mimo niewielkich rozmiarów i potencjału, był w stanie być wzorem dla innych. Ponadto wprowadzono tabelę, która podsumowuje wydane akty prawne i decyzje administracyjne.

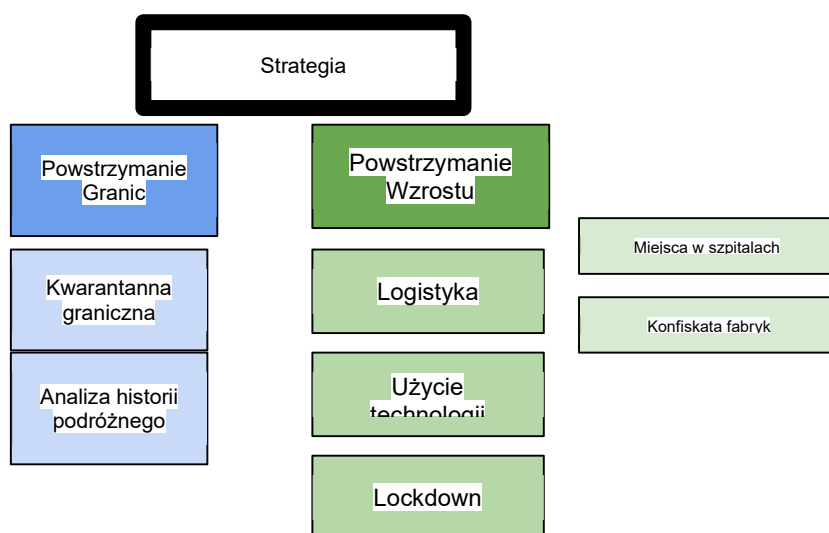
2.3. Analiza reakcji Tajwanu, Izraela i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej

2.3.1. Analiza reakcji Republiki Tajwanu

Przykład Tajwanu może służyć za wzór w postępowaniu przeciw COVID-19 i innym tego typu wydarzeniom. Kraj był znakomicie przygotowany na każdym kroku i wdrożył strategię, która okazała się sukcesem, mimo ogromnego źródła ryzyka, które stanowiła pobliska prowincja Wuhan. Zacząć należy od tego, że w rządzie Tajwanu, w randze wiceprezydenta, był w czasie epidemii Chen Chien-Jen, który ukończył doktorat z epidemiologii i genetyki na znakomitym Johns Hopkins University. Jest to doświadczony urzędnik, który już wcześniej piastował stanowisko ministra zdrowia¹⁴³. Reakcję Tajwanu można podzielić na dwie części. Pierwsza to zablokowanie możliwości wejścia wirusa SARS-CoV-2 do kraju, druga to ograniczenie jego rozprzestrzeniania się w kraju¹⁴⁴ co ukazuje poniższa grafika.

¹⁴³ <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2003/05/19/0000211166>

¹⁴⁴ <https://www.economicsobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic>



Opracowanie: Wojciech Janek, Politechnika
Warszawska

Rysunek nr 6: Reakcja Tajwanu Opracowanie własne.

Przede wszystkim Tajwan zaczął od bardzo szybkiej reakcji. Już 31 grudnia 2019 roku wysłał informację do WHO i chińskiego centrum chorób zakaźnych o dziwnym zapaleniu płuc pochodzącym z Wuhan¹⁴⁵. Trzy dni później wydane zostały zarządzenia dotyczące raportowania podejrzanych zachorowań. Za kolejne dwa powstało ciało doradcze. Dodatkowo wprowadzono tzw. daily briefing, na którym omawiano publicznie obecną sytuację¹⁴⁶. Tę część działań można podsumować jako informacyjną. Rząd Tajwanu będzie od tego czasu szybko poszerzał wiedzę na temat epidemii i już dwa dni później rozpocznie kolejne działania, czyli zacznie wdrażać pierwszą odnogę strategii, ograniczenie wejścia wirusa do kraju. To działanie to wpisanie prowincji Wuhan, a parę dni później również Chin, na tak zwaną Level 1 travel notice. Wdrożenie ograniczenia w podróżowaniu do kraju było pierwszym i drugim z dziesięciu punktów przyjętych przez rząd. Przede wszystkim kwarantannę zaczęto wdrażać szybko i bardzo efektywnie. Dzięki powstaniu nieformalnej grupy technologicznej G0V¹⁴⁷ rząd uzyskał proste, ale bardzo efektywne narzędzia kontroli kwarantanny poprzez dostęp do aplikacji monitorującej. Aplikacja została zintegrowana z historią zdrowia pacjenta, podróżami oraz miejscami, które odwiedzał. Te ostatnie ostatnie analizowane były przez sieć kodów QR, które trzeba było skanować przed wejściem do sklepu czy innego miejsca

¹⁴⁵ Wywiad z Chen Chien-jen

<https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19>

¹⁴⁶ <https://www.nature.com/articles/s41590-021-00908-2>

¹⁴⁷ <https://www.bbc.com/news/business-60461732>

użyteczności publicznej. Kolejne punkty z dziesięciopunktowej listy to przede wszystkim niesamowita mobilizacja logistyczna. Oparła się ona na dwóch nogach. Pierwsza to aspekt zdrowotny. 25 milionowy kraj zapewnił w krótkim czasie 20 tysięcy miejsc w izolatkach oraz 14 tysięcy respiratorów. Niezwykle ciekawym ruchem było przejęcie przez rząd siedemdziesięciu trzech fabryk, jest to związane z drugą częścią odnogi logistycznej. Przejęcie fabryk było tymczasowe i za odszkodowaniem, jego celem było zwiększenie liczby produkowanych masek ochronnych. Odnotowano gigantyczny wzrost produkcji, z 1,8 mln dziennie w styczniu do 16 mln dziennie w kwietniu¹⁴⁸. Pozwoliło to zdjąć zakaz eksportu środków zabezpieczenia osobistego oraz rozpocząć szeroko zakrojony program pomocy międzynarodowej. Jednocześnie dystrybucja maseczek była zorganizowana przez tajwański system ochrony zdrowia. Niemniej system ten działał w dopełnieniu do prywatnych firm, a nie przeciw. Na przykład maseczki dystrybuowano przez sklepy spożywcze, które używały bardzo prostego systemu dystrybucji. System ten opierał się na końcowej cyfrze numeru ubezpieczenia na karcie ubezpieczonego. Numery kończące się cyframi nieparzystymi mogły kupować maski w nieparzyste dni tygodnia, a parzystymi w dni parzyste. W niedzielę maseczki kupować mógł każdy. Pozwoliło to na częściowe przesunięcie popytu i rozłożenie go na kolejne dni. Kluczowe było jednak fizyczne przejęcie kontroli nad przemysłem wytwórczym. Ten ruch jest praktycznie niemożliwy do wykonania w polskiej rzeczywistości, pokazuje jednak, że zorganizowana i zdecydowana administracja odnosi znaczne sukcesy w szybkim czasie. Dobrze obrazuje to organizacja kwarantanny w tym azjatyckim kraju. Każda z osób jej poddana otrzymuje zestaw usług wsparcia wskazany na rysunku nr 8.

¹⁴⁸ <https://resource-allocation.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12962-020-00239-3>



Rysunek nr 7: Obraz z prezentacji Chen Chien-jen, źródło: youtube ¹⁴⁹

Osoba skierowana na kwarantannę lub izolację ma więc dostęp do szerokiej gamy specjalnych usług, od dostaw żywności po organizację wizyt rodziny czy nawet specjalne taksówki. Dla osób udających się na kwarantannę przygotowane są nawet zestawy routerów wi-fi czy telefony z zainstalowaną aplikacją kwarantanny. Ma to niezwykle istotne znaczenie psychologiczne gdyż, inaczej niż w większości krajów, komunikuje, że rząd ma całłościowy plan kontroli sytuacji i jest w stanie zapewnić obywatelom komfort na każdym poziomie. Dbłość o detale, wyjątki i najsłabszych obywateli powinna być jednym z podstawowych punktów każdego modelu działania.

Wydaje się więc, że reakcja tajwańskiego rządu wyprzedza o poziom reakcję wszystkich innych rządów i przypomina raczej tę, której oczekivalibyśmy od resortu wakacyjnego. Drobne i niskokosztowe gesty, takie jak przygotowanie paczek dla zaczynających kwarantannę, mają bardzo duże znaczenie, wręcz nieproporcjonalne do kosztu i trudu organizacyjnego. Można tu wymienić dwa ważne aspekty.

Po pierwsze organizacja podarunku i kompensacji za kwarantannę. Podarunek to paczka żywnościowa tak jak ukazana na rysunku numer 8.¹⁵⁰

¹⁴⁹<https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19>

¹⁵⁰ <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/03/07/2003732243>



Rysunek nr 8: Racja żywnościowa dla osób na kwarantannie. tytuł. Źródło: Taipei Times ¹⁵¹

Co ważne, do paczki dołączone są również kody na platformy streamingowe oraz informacja o ewentualnej pomocy psychologicznej. Rząd rekompensuje również pobyt na kwarantannie wypłacanym dodatkiem w wysokości około 30 dolarów dziennie¹⁵². Trudno przecenić uspokajający aspekt takiego posunięcia. Wiele analiz ludzkiej psychologii wskazuje, że małe gesty są niezwykle znaczące. Na przykład Joanna Meier pisze “it was noticeable that participants felt most gratitude for little gestures they received from others, for instance when they received a friendly card or text message, or were given a compliment. These gestures were especially appreciated when they occurred unexpectedly”¹⁵³. [Było zauważalne, że większość osób odczuwa wdzięczność za małe gesty, na przykład kiedy dostają miłą kartkę czy wiadomość, lub komplement. Te gesty mają największe znaczenie kiedy nie były oczekiwane] Wydaje się, że większość rządów nie zna tego podejścia i kwestie takie zostały uznane za nieistotne i zignorowane. Na przykładzie Tajwanu można jednak uznać, że wysłanie paczki na początek kwarantanny jest bardziej skutecznym działaniem niż wiele innych.

Dzięki tym ruchom Tajwanowi udało się uniknąć bardzo drogiego w skutkach lockdownu wprowadzonego praktycznie przez wszystkie inne kraje.

Wydaje się, że kolejnym sukcesem jest użycie technologii w walce z epidemią. Przede wszystkim, powtórnie, Tajwan zareagował bardzo szybko i bardzo otwarcie. Główną osią

¹⁵¹<https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/>

¹⁵² <https://genthipa.com/carekayy/lax-to-tpe>

¹⁵³ Joanna Meier, University of Twente, 2018 “What are People Grateful for? Investigating the Relationship between Gratitude, Mental Well-Being and Depression: A Qualitative Study “ str 12

działania były odbywające się co dwa tygodnie hackathony¹⁵⁴. Hackathon to forma kilkudniowego konkursu informatycznego¹⁵⁵. Tradycyjnie odbywa się podczas weekendu dając możliwość partycypacji również osobom pracującym w “zwykłych godzinach pracy”. Hackathon odbywa się poprzez próbę odpowiedzi na zadany problem zwykle zwany kategorią. Podczas hackathonów organizowanych przez centrum Govtech w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za każdym razem mamy do wyboru kilka, kilkanaście, kategorii. Przykładem zdania z hackathonu Hackyeah powered by Govtech Nov 2020 jest pytanie o rozpoznawanie dzików¹⁵⁶. Problem polegał na ustandaryzowaniu sposobów oznaczania i szacowania liczby dzików w danym terenie i był opracowany na prośbę Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach walki z ASF. Po opublikowaniu takiego problemu zespoły mają dwa dni na przygotowanie zarysu rozwiązania i zaprezentowania go. Bardzo często tego typu rozwiązania są szcążkowe bądź bardzo prototypowe, zamiast perfekcji szuka się innowacji. Dostyc często użyty jest też tzw. forking¹⁵⁷. Termin oznacza rozbudowę istniejącego softwaru i przetworzenie go tak aby służył innemu celowi. Przykładem może tu być działanie tajwańskiej grupy g0v, związanej z obecną minister cyfryzacji Tang. Grupa, podczas jednego z hackathonów, zmieniła działający software zakupowy do prezentowania sposobu wydatkowania budżetu państwa ukazując go w sposób graficzny¹⁵⁸. Ukazane na nim bąble to wydatki różnych agend rządowych i ministerstw. W łatwy sposób można przeanalizować zmiany ich budżetu oraz to w jaki sposób pieniądze są alokowane dając obywatelom więcej kontroli. Forking pozwala więc w bardzo krótkim czasie wypracować kompletne oprogramowanie działające sprawnie i efektywnie, a bazujące na przetworzeniu innych, gotowych, elementów software.

Grupa g0v i hackathony miały bardzo duży wpływ na szybkość podejmowania decyzji na szczeblu rządowym i na ich innowacyjność. Przykładowo zaproponowano by każda firma miała przed swoją siedzibą indywidualny kod QR. Kod ten to niejako odcisk palca pozwalający na identyfikacji danej lokalizacji. Przed wejściem do sklepu, biura czy muzeum odwiedzający byli proszeni o zrobienia zdjęcia kodowi za pomocą aplikacji. Dzięki temu mapowane w czasie rzeczywistym były ich ruchy dostarczając niezwykle ciekawych danych epidemiologicznych. W prawie 25 milionowym Tajwanie ponad milion firm wzięło udział w programie¹⁵⁹ na jego

¹⁵⁴ <https://www.bbc.com/news/business-60461732>

¹⁵⁵ <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/hackathon>

¹⁵⁶ <https://2020.hackyeah.pl/2020-winners-november/>

¹⁵⁷ <https://www.atlassian.com/git/tutorials/comparing-workflows/forking-workflow>

¹⁵⁸ <http://budget.g0v.tw/budget>

¹⁵⁹ <https://focustaiwan.tw/society/202105200016>

początku i w przeciągu paru miesięcy liczba ta urosła do dwóch milionów¹⁶⁰. Wreszcie ciekawym konceptem wiążącym się z podejściem hackathonowym jest szybkie porzucanie pomysłów złych i nie działających. Rząd Tajwanu potrafi przyznać się do błędu, a nawet aktywnie tego błędu szuka rozumując, że najgorszym błędem jest nieaktywność zgodnie z cytatem “If you're not prepared to be wrong, you'll never come up with anything original.[Jeśli nie jesteś przygotowany by popełnić błąd to nigdy nie wymyślisz nic oryginalnego]”¹⁶¹ Rząd Tajwanu na pewno nie boi się próbować i ryzykować.

Podsumowując Tajwan wykazał się szybką reakcją i ogromną dbałością o detale i szczegóły. W samym rozwiązaniu nie było nic absolutnie nowatorskiego w sensie technologicznym. Wydaje się, że zachowanie Tajwanu było w całości replikowalne przez inne kraje.

2.3.2. Analiza reakcji Stanów Zjednoczonych Ameryki (USA)

Drugim krajem analizowanym w tej pracy są Stany Zjednoczone Ameryki. USA jest krajem o najsilniejszej gospodarce¹⁶², armii¹⁶³ i nauce¹⁶⁴ na świecie. Jednocześnie mimo ogromnych wydatków medycznych i kosztów społecznych USA miało ogromną nadreprezentację chorych. Mimo, że populacja tego kraju stanowi zaledwie 4% populacji świata¹⁶⁵, odpowiednio 331 miliony z 7,9 mld ludzi, to co szósty chory był Amerykaninem¹⁶⁶, gdyż aż 82 miliony z 500 milionach wszystkich chorych było z USA. Oczywiście można tu argumentować, że stany zjednoczone wykonały więcej testów niż inne kraje i są po prostu bardziej odpowiedzialne w wykrywaniu zachorowań. USA z 2564 testami na 1000 osób¹⁶⁷ rzeczywiście jest w czołówce, niemniej w porównaniu z innymi zamożnymi krajami wynik jest w granicach normy i niewielkiej odległości od wyników Francji czy Niemiec. Jednocześnie USA poniosło duże straty ludzkie, około 1/3 czyli ponad milion ofiar śmiertelnych pandemii pochodziło z tego kraju. Dla porównania Stany Zjednoczone od początku swojego istnienia straciły we wszystkich wojnach toczonych przez siebie zaledwie 1,3 miliona ludzi¹⁶⁸. Wydaje się to tragedią o skali bez porównania w historii. Istnieje wiele informacji prasowych¹⁶⁹ oraz raportów¹⁷⁰ o porażce,

¹⁶⁰ <https://opengovasia.com/taiwans-qr-tech-and-citizen-engagement-key-to-containing-pandemic/>

¹⁶¹ Ken Robinson, “The Element: How Finding Your Passion Changes Everything”, Penguin Books 2009, str 86

¹⁶² <https://globalpeoservices.com/top-15-countries-by-gdp-in-2022/>

¹⁶³ <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

¹⁶⁴ <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>

¹⁶⁵ <https://www.worldometers.info/world-population/>

¹⁶⁶ <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

¹⁶⁷ <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>

¹⁶⁸ https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs_americas_wars.pdf

¹⁶⁹ <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/coronavirus-american-failure/614191/>

¹⁷⁰ https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary_us_case_study5.pdf

którą odniosły USA w walce z COVID-19. Większość z nich koncentruje się na ogromnej rzeszy ludzi zarażonych. Rzeczywiście liczba 82 milionów, a więc równa populacji Niemiec¹⁷¹ robi wrażenie. Wydaje się jednak, że rzeczywiście jest rezultatem solidnego testowania i dużej liczby obywateli. W USA zachorowało oficjalnie około 25% populacji kraju (dokładnie 24,7%) co jest porównywalne do zachorowań innych krajów przedstawionych w tabeli poniżej.

Tabela 5: Śmiertelność i zachorowania w wybranych krajach. Źródło: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> na dzień 12.04.2022

Kraj	Populacja (milion)	Zachorowania (milion)	% populacji	Zgony (milion)	% populacji
USA	331	82	24	1,01	3
Niemcy	83	22	26	0,13	0,1
Tajwan	24	0,03	0,00125	0,001	0,004
Izrael	9	4	44	0,01	0,1
Polska	38	6	16	0,15	0,4

Jednoznacznie widać, że podczas gdy zachorowania nie odbiegają znacząco od normy w krajach rozwiniętych to liczba zgonów jest porażająca. Nie znajduje do odpowiedzi w samym systemie zdrowotnym. Według Banku Światowego¹⁷² USA wydaje na opiekę zdrowotną prawie 17% PKB. O 5% więcej niż Niemcy, o 10% więcej niż Polska i Izrael. Mimo tego wyniki umieralności są katastrofalne. Część analityków życia publicznego wskazuje nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej jako przyczynę tego stanu rzeczy¹⁷³. Wydaje się to być jednak bardziej wytłumaczeniem ogromnych nakładów, statystycznie, na opiekę zdrowotną per capita.

¹⁷¹ https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/_node.html

¹⁷² <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>

¹⁷³ <https://www.theatlantic.com/health/archive/2022/03/covid-us-death-rate/626972/>

Zanim zostaną przeanalizowane błędy decyzyjne i strukturalne, które doprowadziły do takiej sytuacji warto wspomnieć o dużym błędzie analitycznym popełnionym przez naukowców. W 2019 roku w raporcie Global Health Security Index¹⁷⁴ Stany Zjednoczone Ameryki zostały uznane za kraj najbardziej przygotowany do pandemii. Index bazował na sześciu kategoriach, prewencja, detekcja, szybkość reakcji, siła systemu zdrowotnego, finansowanie oraz całkowita ocena ryzyka. W czterech USA było bezkonkurencyjnie najlepsze, w trzecim było drugie, zaraz za Zjednoczonym Królestwem, najgorszy wynik osiągnęło wyłącznie w kategorii ostatniej. Łączna ocena była o prawie 6 punktów (na 100 możliwych) wyższa niż następnego państwa i o 30 punktów lepszy niż Polska. Należy wspomnieć o tym, że ostatnia kategoria, gdzie USA zajęły 19 miejsce to właśnie generalna ocena ryzyka, z aspektami ryzyka politycznego. Z drugiej strony zdecydowanie wysoka ocena USA w kontekście porażki ogromnej śmiertelności zaledwie miesiące po publikacji raportu wydaje się ogromnym przeoczeniem. Unaocznia to jednocześnie trudność w dobrej ocenie skomplikowanych systemów.

Jednocześnie szereg działań rządu USA sprawia, że ocena działania rządu USA jest bardzo trudna:

- Bagatelizowanie zagrożenia.

Prezydent Trump bagatelizował zagrożenie COVID od początku. Przyznał to już 19 Marca¹⁷⁵ w wywiadzie z Bobem Woodwardem. Zostało to uznane za szokujące i wielokrotnie później analizowane, ale przyznać przecież trzeba, że zagrożenie ze względu na epidemię zostało zignorowane właściwie wszędzie. W swoim tweecie przedwyborczym kontrkandydat w wyborach na prezydenta USA, Joe Biden, twierdził, że Prezydent Trump okłamywał naród¹⁷⁶ podczas gdy sam Trump twierdził, że nie chciał wzbudzać paniki. Wydaje się, że z przedstawionych w tej pracy działań decydentów wyłania się jasne stwierdzenie, że rządzący powinni zachować spokój i prezentować go raczej przez dbałość o szczegóły rozwiązań, które wprowadzają. Tak by obywatele mieli poczucie, że “system” się nimi opiekuje. Odrzucanie zagrożenia sprawiło, że agencje rządowe zaczęły składać zamówienia na maski i inne środki ochrony osobistej dopiero w marcu 2020¹⁷⁷ czyli dwa miesiące po pierwszym zachorowaniu w USA. Dla porównania w Polsce pierwsze obostrzenia

¹⁷⁴ <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str 26

¹⁷⁵ <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54094559>

¹⁷⁶ https://twitter.com/JoeBiden/status/1303756807895220226?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwteembed%7Ctwterm%5E1303756807895220226%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fnews%2Fworld-us-canada-54094559

¹⁷⁷ Harmonogram odpowiedzi na COVID w USA: <https://www.justsecurity.org/69650/timeline-of-the-coronavirus-pandemic-and-u-s-response/>

wprowadzono osiem dni po pierwszym zachorowaniu, a dokładnie w dwa miesiące po wdrożeniu już drugi lockdown i jednocześnie wypłacano zapomogi dla firm¹⁷⁸. Prawdopodobnie bagatelizowanie zagrożenia spowodowało znacznie wolniejszą odpowiedź.

- Decentralizacja

W USA ciało, które jest formalnie odpowiedzialne za walkę z epidemią to CDC czyli Centers for Disease Control and Prevention jest agencją federalną z bardzo ograniczonym realnym wpływem i władzą¹⁷⁹. Jednocześnie większość Amerykanów prawdopodobnie jako tego, kto wypowiada się w imieniu rządu wskazałoby dr. Anthony'ego Fauciego, który formalnie jest dyrektorem instytutu naukowego (National Institute of Allergy and Infectious Diseases) i doradcą prezydenta, a nie urzędnikiem¹⁸⁰. Warto wspomnieć, że dr. Fauci jest dyrektorem tego centrum od 1984. Czyli blisko 40 lat. Ta ciągłość władzy jest niespotykana w demokratycznych krajach. Jednocześnie odpowiednikiem polskiego ministra zdrowia jest w USA sekretarz ds. zdrowia, którym był kontrowersyjny biznesmen Alex Azar¹⁸¹. Był on też szefem task force przeciw covid, który został po siedmiu dniach zastąpiony przez wiceprezydenta Mike'a Pence¹⁸² rzekomo jako wyraz zwiększenia wagi politycznej tego ciała.

Do tego chaosu decyzyjnego dodać należy fakt, że tak naprawdę wszystkie decyzje praktyczne były w rękach gubernatorów, którzy sami decydowali o lockdownach, pracy szkół i tym podobnych praktycznych aspektach.

- Brutalny realizm

Wydaje się, że Stany Zjednoczone nie przyjęły tak mocnej strategii ochrony własnych obywateli jak reszta świata. Jest to zatrważające, że 17 z 51 stanów USA ma niższy poziom wyszczepienia niż dużo biedniejsza Polska¹⁸³. WHO krytykuje również ten kraj za nieetyczne podejście ochrony zdrowia i decyzje o przejściu do odporności stadnej¹⁸⁴. Bardzo trudno oceniać kwestie moralności, ale wydaje się po prostu, że amerykański system zostawia więcej

¹⁷⁸ Harmonogram działania polskiego rządu wraz z komentarzem Związku Pracodawców <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/01/25.01.2021-Business-Paper-Podsumowanie-lockdownu-w-Polsce.pdf>

¹⁷⁹ <https://www.cdc.gov/>

¹⁸⁰ National Institute of Allergy and Infectious Diseases, <https://www.niaid.nih.gov/about/director>

¹⁸¹ <https://www.nytimes.com/2018/01/24/us/politics/alex-azar-health-and-human-services-secretary-confirmed-senate.html>

¹⁸² <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2020/02/27/coronavirus-what-we-know-mike-pence-and-task-force/4891905002/>

¹⁸³ <https://www.beckershospitalreview.com/public-health/states-ranked-by-percentage-of-population-vaccinated-march-15.html>

¹⁸⁴ <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/13/herd-immunity-coronavirus-unethical-who/>

decyzji obywatelom. Ci którzy nie chcą, lub nie potrafią, podejmować dobrych decyzji bardzo szybko odczuwają konsekwencje.

- Przywództwo

Pomimo wielokrotnego zaprzeczania temu faktowi przez różnych publicystów i naukowców wskazujących na upadek USA, i szerzej zachodu, od przynajmniej stu lat¹⁸⁵ ten kraj pozostał liderem światowej gospodarki, nauki i technologii. W kontekście walki z zagrożeniami ważne są te dwie ostatnie kwestie. Podczas gdy rządy krajów o mniejszym potencjale naukowym mogą wspierać produkcję maseczek i środków ochrony osobistej, jak robiły to Polska i Tajwan, to USA powołało operację Warp Speed¹⁸⁶. Pod tą brzmiącą jak gra komputerowa nazwą kryje się program finansowo-organizacyjny by wyprodukować i dostarczyć 300 milionów sztuk szczepionek przed styczniem 2021. Tu widać prawdziwą odpowiedź USA, która deklasuje inne kraje. Już 30 marca 2020 Johnson&Johnson otrzymał 436 milionów dolarów na testy kliniczne. Nie był to koniec wsparcia dla tej firmy gdyż 5 Sierpnia korporacji z New Brunswick zostało przyznane 1 mld dolarów na rozwój produkcji. Można uznać, że rząd USA po prostu skoncentrował się długoterminowym rozwiązaniu problemu, czyli opracowaniu i dystrybucji szczepionek. Nie jest wobec tego przypadkiem, że trzech ważnych producentów, Moderna, Johnson&Johnson i Pfizer stworzyło działające szczepionki, a kilku następnych było bardzo blisko¹⁸⁷. Jednocześnie zarówno chińska, jak i rosyjska szczepionka miały bardzo niską skuteczność co zostało przyznane przez przedstawicieli tych państw¹⁸⁸. Można bardzo szybko przeprowadzić rozumowanie, że kiepska jakość chińskiej szczepionki doprowadziła do powrotu COVID-19 w 2022 roku i dewastujących gospodarkę i społeczeństwo Chin ostrych lockdownów. W odpowiedzi na ten fakt wielokrotnie apelowano do chińskich władz o użycie zachodnich szczepionek¹⁸⁹ co oczywiście byłoby politycznym blamażem dla ambitnego rządu Chin.

Mieszana odpowiedź USA na kryzys pandemii jest dokładną ilustracją tego jak działa ten kraj. Wobec braku centralnego i wszechwładnego rządu skupiono się na decyzjach lokalnych i jednocześnie skierowano siły tam gdzie oczekiwano długoterminowego rozwiązania problemu. Niejednorodny system opieki zdrowotnej spowodował, że zmarło dużo więcej osób

¹⁸⁵ Oswald Spengler "Zmierzch zachodu", Państwowy Instytut Wydawniczy, 1918-1922

¹⁸⁶ <https://www.nihb.org/covid-19/wp-content/uploads/2020/08/Fact-sheet-operation-warp-speed.pdf>

¹⁸⁷ <https://www.fiercebiotech.com/biotech/weak-clinical-data-force-sanofi-gsk-to-delay-covid-19-vaccine>

¹⁸⁸ <https://apnews.com/article/china-gao-fu-vaccines-offer-low-protection-coronavirus-675bcb6b5710c7329823148ffbff6ef9>

¹⁸⁹ <https://www.ft.com/content/729f1dc0-32d1-42c9-bb62-63a41f1e8de2>

niż

w porównywalnych krajach, ale jednocześnie amerykański przemysł wymyślił, przetestował, wyprodukował i dostarczył szczepionki dla prawie całego świata.

2.3.3. Analiza reakcji Izraela

Odpowiedź Izraela na epidemię jest ciekawa z dwóch względów. Po pierwsze ze względu na użycie potencjału wojskowego, po drugie ze względu na to, że po bardzo szybkim wzroście zaszczepionych sytuacja właściwie przestała się zmieniać. Analizując ramy, w których działał rząd Benjamina Netanjahu, trzeba powiedzieć, że były one bliźniaczo podobne do polskich. Na początku marca rozpoczęto ograniczanie imprez masowych by 25 marca, dzień później niż w Polsce, wprowadzić lockdown ograniczający wolność poruszania się¹⁹⁰. Takie działanie rządu okazało się mało popularne i było jednym z powodów, dla których skończył się 15-letni okres sprawowania rządów przez premiera Netanjahu i został on zastąpiony przez przeciwnego tej polityce konserwatystę Naftali Bennetta¹⁹¹. Dzięki znacznemu zmilitaryzowaniu państwa, wysokiemu zaufaniu społecznemu i bardzo sprawnej armii ogromna część walki z epidemią była stosunkowo łatwiejsza niż w innych krajach. Przede wszystkim lockdown został wprowadzony szybko i bardzo skutecznie, po drugie Izrael, nazywający siebie narodem MacGayverów, na cześć bohatera amerykańskiego serialu, wykazał się dużą innowacją w walce z chorobą. Przykładem może tu być przerabianie różnych maszyn by mogły funkcjonować jako respiratory czy bardzo efektywny sposób zakupu deficytowych zasobów. Do tego drugiego zadania została wybrana agencja wywiadowcza Mossad¹⁹², która używała różnych technik operacyjnych by zdobyć potrzebny sprzęt. Jest to bardzo nowatorskie rozwiązanie, które na pewno będzie użyte w przyszłości przez inne kraje. Szybkość działań, umiejętność radzenia sobie z przeciwnościami i wiara w zwycięstwo sprawiły, że Izrael zaczął być postrzegany jako lider walki z COVID. Wspomniane wcześniej zaufanie do Państwa sprawiło, że jako jedyny demokratyczny kraj podjął decyzję na poziomie parlamentu by służby specjalne mogły śledzić obywateli chorych na COVID-19¹⁹³. Zadanie to powierzono Shin Bet, jednej z trzech, obok wspomnianego wcześniej Mossadu i wywiadu wojskowego Amon, agencji bezpieczeństwa w Izraelu. Wydaje się jednak, że decyzja ta nie przyniosła oczekiwanego skutku, natomiast

¹⁹⁰ <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-saved-billions-by-forgoing-a-lockdown-now-it-s-paying-the-price-1.10525002>

¹⁹¹ <https://www.nytimes.com/live/2021/06/02/world/israel-government-netanyahu-bennett>

¹⁹² <https://www.timesofisrael.com/mossad-officer-describes-covert-global-battle-to-obtain-ventilators-at-all-costs/>

¹⁹³ <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-surveillanc-idUSKCN24L2PJ>

zdecydowanie przyczyniła się do zorganizowania oporu organizacji walczących o prawa do prywatności.

Niemniej można powiedzieć, że w sprawie zarządzania epidemią Izrael odniósł sukces. Największe pochwały kraj zbierał jednak za szybkość szczepień. Republika ze stolicą w Tel-Awivie była zdecydowanym liderem i do końca 2020 roku wykonano 11 szczepień na każdym 100 obywateli¹⁹⁴. Znacznie powyżej wszystkich innych państw. Kraj był, słusznie, stawiany jako wzór do naśladowania. Po kilku miesiącach sytuacja się unormowała i następnie odwróciła. Izrael osiągnął bardzo szybko pułap $\frac{2}{3}$ populacji, który niewiele się zmienił wraz z upływem czasu¹⁹⁵. Z absolutnego lidera Izraelczycy spadli na pozycję średnią, porównywalną do Polski, która zaszczepiła 59% ludności. Po analizie można stwierdzić, że oznacza to, że kraj jest bardzo podzielony, istnieje ufająca państwu większość, która jest w stanie się podporządkować, tworzyć innowację i radzić sobie z przeciwnościami. Istnieje niestety znaczna mniejszość, która nie ma takiej chęci¹⁹⁶. Na przykład zarówno znaczna część mniejszości arabskiej jak i ortodoksyjna mniejszość żydowska, Haredi, uważają armię Izraela za wroga i odmawiają w niej służby. Nie zagłębiając się w kontekst społeczny można jednak jasno stwierdzić, że dychotomia tego podziału wpływa negatywnie na możliwość reakcji. Należy się jednak zastanowić czy nie jest po prostu tak, że w Izraelu te podziały są bardziej widoczne, a istnieją wszędzie. Właściwie w każdym kraju istnieje jakaś bariera szczepień, której przebicie jest niemożliwe bez przymusu. Grupy te są bardziej rozproszone i często nie mają wspólnych celów, zawsze jednak są znaczącą mniejszością. Ciekawe jest to, że praktycznie w każdym przypadku rządy po początkowym ferworze walki z antyszczepionkowcami poddawały się i nie wprowadzały przymusu.

2.4 Kwerenda aktów prawnych, decyzji administracyjnych oraz ważniejszych wypowiedzi politycznych

W poniższej tabeli przedstawiono najważniejsze akty prawne, decyzje administracyjne oraz wypowiedzi polityczne.

¹⁹⁴ <https://ijhpr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13584-021-00440-6>

¹⁹⁵ <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=ISR>

¹⁹⁶ <https://www.bbc.com/news/health-58432776>

Tabela nr 6: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych – USA. Opracowanie własne.

Data	Tytuł	Opis
31.01.2020	Deklaracja stanu zagrożenia zdrowotnego	Sekretarz HHS ogłasza stan zagrożenia publicznego z powodu COVID-19, umożliwiając federalne wsparcie.
13.03.2020	Narodowy stan wyjątkowy	Prezydent Trump ogłosił stan wyjątkowy, uwalniając fundusze federalne na walkę z pandemią.
18.03.2020	Families First Coronavirus Response Act	Ustawa zapewnia płatne urlopy chorobowe i darmowe testy na COVID-19 dla pracowników.
27.03.2020	Cares Act	Pakiet stymulacyjny o wartości 2 bilionów USD na wsparcie gospodarki i obywateli.
06.04.2020	Wytyczne CDC dot. masek	CDC zaleca noszenie masek w miejscach publicznych dla ograniczenia rozprzestrzeniania wirusa.
15.12.2020	Autoryzacja szczepionki Pfizer/BioNTech jako części programu WARP SPEED	FDA zatwierdza szczepionkę Pfizer do użytku w nagłych wypadkach dla osób 16+.
15.01.2021	Plan Bidena na 100 dni szczepień	Prezydent Biden ogłasza cel zaszczepienia 100 milionów Amerykanów w 100 dni.
11.08.2021	Obowiązek szczepień dla pracowników federalnych	Biden wprowadza obowiązek szczepień dla pracowników federalnych i kontraktorów.
03.12.2024	Raport Kongresu o wycieku laboratoryjnym	Podkomisja Kongresu sugeruje, że COVID-19 pochodzi z wycieku laboratoryjnego w Wuhan.

10.05.2023	Zniesienie stanu zagrożenia zdrowotnego	Administracja Bidena kończy stan zagrożenia zdrowotnego związany z COVID-19.
------------	---	--

Tabela nr 7: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych – Tajwan. Opracowanie własne

Data	Tytuł	Opis
20.01.2020	Aktywacja Centralnego Centrum Epidemicznego	Tajwan uruchamia centrum do koordynacji działań przeciw COVID-19.
31.01.2020	Zakaz eksportu masek	Rząd zakazuje eksportu masek, zapewniając lokalne dostawy.
06.02.2020	System racjonowania masek	Wprowadzenie systemu dystrybucji masek poprzez apteki z użyciem kart ID.
15.03.2020	Obowiązkowa kwarantanna dla przyjezdnych	Wszyscy przyjezdni muszą odbyć 14-dniową kwarantannę pod nadzorem.
01.04.2020	Kampania „trzy psy” dystansu społecznego	Humorystyczna kampania promująca dystans społeczny z maskotkami psów.
07.06.2020	Luzowanie restrykcji	Tajwan znosi ograniczenia w zgromadzeniach dzięki niskiej liczbie zakażeń.
01.01.2021	Wzmocnienie kontroli granicznych	Zaostrzenie zasad wjazdu, w tym testy PCR dla wszystkich przyjezdnych.
15.05.2021	Poziom 3 alertu epidemicznego	Podniesienie alarmu z powodu wzrostu zakażeń, ograniczenia w Tajpej.
01.07.2021	Rozpoczęcie szczepień masowych	Start kampanii szczepień preparatami AstraZeneca i Moderna.
18.03.2022	Zniesienie wymogów COVID przy wjeździe	Tajwan usuwa większość restrykcji wjazdowych dla podróżnych

Tabela nr 8: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych – Izrael Opracowanie własne.

Data	Tytuł	Opis
16.03.2020	Stan wyjątkowy	Izrael wprowadza stan wyjątkowy, ograniczając zgromadzenia i zamykając szkoły.
19.04.2020	Obowiązek noszenia masek	Rząd nakazuje noszenie masek w miejscach publicznych pod karą grzywny.
18.09.2020	Drugi lockdown krajowy	Izrael wprowadza ogólnokrajowy lockdown z powodu wzrostu zakażeń.
27.12.2020	Rozpoczęcie kampanii szczepień	Start masowych szczepień preparatem Pfizer/BioNTech, priorytet dla seniorów.
01.06.2021	Raport o zapaleniu serca po szczepieniu	Ministerstwo Zdrowia potwierdza rzadkie przypadki zapalenia serca u młodych mężczyzn po szczepionce Pfizer.
09.08.2021	Wzrost poważnych przypadków COVID-13	Resort zdrowia raportuje 360 poważnych przypadków, zaostrza przepisy graniczne.
16.08.2021	Wydłużona kwarantanna dla przyjezdnych	Nowe przepisy wymagają kwarantanny dla przyjezdnych, niezależnie od statusu szczepienia.
18.01.2022	Propozycja zniesienia „Zielonych przepustek”	Minister Liberman krytykuje przepustki jako nieefektywne, dąży do ich zniesienia.
09.02.2022	Zniesienie większości obostrzeń	Rząd luzuje restrykcje, w tym wymóg „Zielonych przepustek” w wielu miejscach.
01.03.2022	Ułatwienia w podróżach międzynarodowych	Zniesienie testów PCR dla zaszczepionych przy wjeździe do Izraela.

2.5 Wnioski jako wytyczne do dalszych badań

Globalny indeks GHS z 2019 roku wskazuje, że “More than half of countries face major political and security risks that could undermine national capability to counter biological threats”¹⁹⁷[Ponad połowa krajów ma do czynienia z ogromnymi wyzwaniami politycznymi i dotyczącymi bezpieczeństwa, które ograniczają szansę na walkę z zagrożeniami biologicznymi]. Nawet kraje przygotowane wypadły przeciętnie z walce z epidemią tej skali. Z analizy reakcji innych krajów można wysnuć kilka wniosków:

- Lider oceniany jest inaczej. Presja na krajach, które uważają się za światowych liderów, czyli na Chinach i USA była bardzo duża. Podczas gdy Chiny odniosły krótkotrwały sukces w postaci ograniczenia zachorowań na swoim terytorium, to USA po raz kolejny udowodniły swoje przywództwo, przynosząc światu rozwiązanie problemu w postaci szczepionek. Zauważył to również profesor Pei, który wskazuje, że Chiny będą głównym przegranym postcovidowego świata¹⁹⁸, warto jednocześnie dostrzec, że Chiny miały ogromne problemy związane z polityką zero-covid, która doprowadziła w latach 2022 i 2023 do ogromnych problemów społecznych i w konsekwencji do zakończenia tej polityki. Kryzysy to momenty przełomowe, są to też momenty kiedy lider może się wykazać. Jeśli to zrobi to jego władza jest ugruntowana na jakiś czas. W kontekście Polski widać, że takie myślenie dominuje podczas kryzysu związanego z rosyjską napaścią na Ukrainę. Polska odgrywa rolę lokalnego lidera, wychodzi przed szereg i ryzykuje. Jest to dojrzała, przywódcza odpowiedź na kryzys, ale wymaga konsekwencji nie tylko deklarowanej postawy, ale i konsekwentnych działań dających fundament trwałego przeciwdziałania. Jednocześnie z rolą lidera wiąże się większa widoczność.
- “Rób małe rzeczy dobrze” - jak pokazują przykłady Tajwanu i Izraela. Odpowiednie zorganizowanie kwarantanny, sprawne zakupy sprzętu, uwaga skupiona także na drobnych kwestiach, które nie znikają z pola widzenia decydentów w natłoku “spraw wagi państwowej”. Relatywnie małe, praktyczne aspekty rozwiązań muszą być dopracowane. Dzisiejsze media koncentrują się na ekstremach, przy dużych projektach bardzo łatwo o przegapienie drobnych szczegółów i wyjątków. Bez dbałości o nie, żadne rozwiązanie nie będzie udane, a obywatele

¹⁹⁷ <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str. 57

¹⁹⁸ Minxin Pei, “China Will Be Deglobalization’s Big Loser” <https://www.project-syndicate.org/commentary/ukraine-war-accelerates-deglobalization-and-china-will-suffer-the-most-by-minxin-pei-2022-04>, 2022

bardzo szybko zniechęcą się do władzy (jej organów i jej przedstawicieli). Wydaje się, że ekstremalne zachowania o nawet minimalnej liczbie wystąpień, takie jak zostawienie kogoś na kwarantannie bez dostępu do żywności, mają dużo większe znaczenie w sferze komunikacji i odbioru społecznego niż nawet bardzo dobrze przygotowane duże programy. Horror jednostki przeważa.

- Sprawne państwo to absolutna podstawa działania. Jest to oczywistość, że obywatele wolą mieć sprawne państwo zamiast niesprawnego. Ciekawą obserwacją jest przy tym fakt, że nie potrzeba, żeby cały aparat państwowy był sprawny. Wystarczy, że sprawne jest to w czym obywatele chcą, aby państwo było dobre. W USA była to relacja z prywatnym biznesem, która w ekspresowym tempie zapewniła finansowanie rozwoju szczepionek. W Izraelu była to armia i służby, które zapewniły sprzęt i zakupiły szczepionki. Warto zatem aby były elementy działania państwa, które w widoczny sposób są sprawne i są w stanie realizować niecodzienne zadania. Zwalnia to z obowiązku szukania perfekcji we wszystkim, a staje się polem do łatwiejszych sukcesów, zarazem praktycznych i wizerunkowych. Wystarczy skoncentrować się na części aparatu państwowego, który jest najbardziej związany z istota kryzysu i uczynić go wzorowym.

- Limit sukcesu. Kacper Pobłocki w swojej pracy “Kapitalizm, historia krótkiego trwania”¹⁹⁹ pisze, że “każdy biurokrata postrzega ludzką aktywność przede wszystkim za pośrednictwem uproszczonych uogólnień i przybliżeń zawartych w dokumentach czy statystykach”. Cytat ten wydaje się dobrze oddawać problem. Polacy, Izraelczycy czy Amerykanie to pewnego rodzaju konstrukty myślowe uogólniające ogromne rzesze ludzi z różnymi poglądami i potrzebami. Traktowanie ich jako jednorodnej grupy jest kuszące, ale błędne. Tak naprawdę w każdym społeczeństwie ma miejsce daleko idący podział, który można uogólnić do wiary i niewiary w pewien system społeczno-gospodarczy. Często wiara ta pokrywa się z rasą, religią czy statusem ekonomicznym, ale przede wszystkim pokrywa się z pozycją społeczną, zwłaszcza odczuciem udziału we władzy. Chętniej partycypują bogaci i mający wpływ, rzadziej dyskryminowani i biedni. Zarówno jeśli mówimy o poddaniu się lockdownom, jak i służbie w armii czy szczepieniach. Przebicie pewnego limitu wydaje się niemożliwe. Można tu nakreślić pewną analogię pomiędzy ruchami antysystemowymi w XXI wieku a ruchami heretyckimi w Europie i USA w poprzednich wiekach. Zarówno mormoni dyskryminowani początkowo w USA, jak i angielscy purytanie, z czasem stworzyli swojej

¹⁹⁹ Kacper Pobłocki, “Kapitalizm, Historia Krótkiego Trwania”, 2017

systemy, w których byli w grupie tworzących i wierzących, a nie outsiderów. Zwalczanie grup myślących inaczej praktycznie nigdy i nigdzie się nie udało. Nawet niezwykle brutalna krucjata przeciw Albigenom²⁰⁰ sprawiła tylko, że ich poglądy zostały przyduszone, ale nie unicestwione. Sprawny polityk czy urzędnik powinien rozumieć, że jego społeczeństwo nie jest homogenicznym monolitem i że są ograniczenia odnośnie do zmian, reakcji i jego władzy. Pokora płynąca z tej świadomości powinna wpłynąć pozytywnie na podejmowane decyzje.

Alexander Hamilton napisał, że “the vigor of government is essential to the security of liberty”²⁰¹[Energia rządu jest podstawą dla zapewnienia wolności], słowo “vigor” jest tu podobne w znaczeniu do podobnie brzmiącego polskiego odpowiednika i oznacza siłę i energię. Wydaje się, że po latach wycofania się rządów z podejmowania kontrowersyjnych w ich mniemaniu decyzji, zgodnie z teoriami takich osób jak Francis Fukuyama²⁰², następuje powrót do wzmocnienia decyzyjności państwa i jego odpowiedzialności. Pomijając geopolityczne aspekty tej zmiany, które nie są przedmiotem tej rozprawy, należy się zastanowić nad reperkusjami w aspekcie działań podejmowanych przez administrację. Jak wykazano wcześniej podstawowym działaniem administracji w ramach przeciwdziałania negatywnym sytuacjom kryzysowym powinno być:

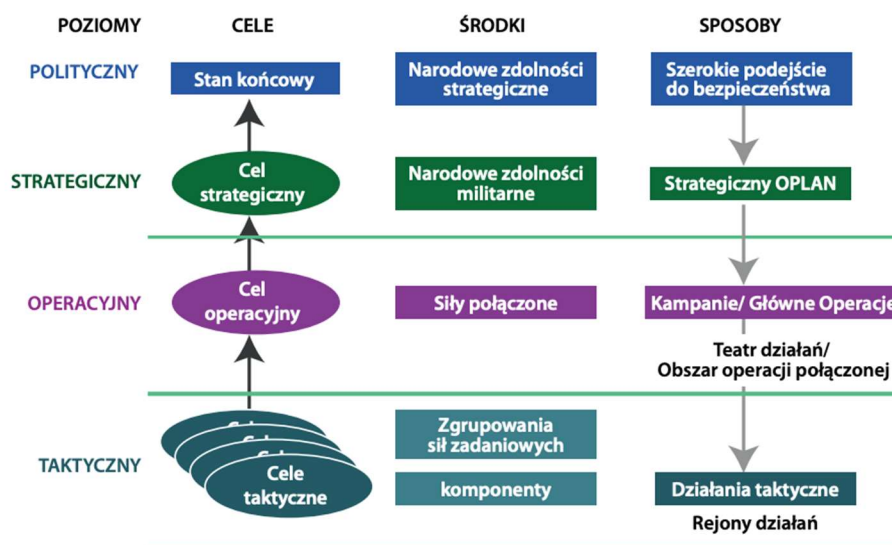
1. zapobieganie
2. przygotowanie
3. reagowanie
 - a. systematyka i kategoryzacja
 - b. reagowanie “właściwe”
4. odbudowa

W ramach reagowania dodano punkt “systematyka i kategoryzacja”, który odzwierciedla podjęcie decyzji o skali, pochodzeniu, trwaniu i generalnej charakterystyce zjawiska. W skali samej decyzyjności należy zastanowić się nad zakresem podejmowanych przez administrację centralną działań. Jest to problem o tyle ciekawy, że zgodnie z przedstawioną poniżej taksonomią operacji administracja jest de facto odpowiedzialna za wszystkie poziomy.

²⁰⁰ Lavrence Marvin “Krucjata przeciw albigenom. Militarna i polityczna historia wojny oksytańskiej, 1209-1218”, Wydawnictwo Napoleon, 2015

²⁰¹ Alexander Hamilton, “Federalist nr 1”, https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed01.asp

²⁰² Francis Fukuyama, “The End of History and the Last Man”, Princeton University Press, 1992



Rysunek nr 9: R. Paździorek “Współczesne dylematy sztuki wojennej” 2016, str 105

Dzieje się tak ze względu na szerokość podejścia administracji centralnej do różnych aspektów działania państwa. Z jednej strony administracja podejmuje decyzje polityczne i strategiczne, a z drugiej wchodzi głęboko w aspekty operacyjne. Przykładem tego drugiego działania może być osobisty nadzór Szefa KPRM nad wprowadzeniem informatycznego systemu realizacji szczepień przeciw COVID. Działania administracji są ograniczone do celów politycznych, strategicznych i czasami nawet operacyjnych. Działania na poziomie operacyjnym i taktycznym są właściwie zastrzeżone do działań z obszaru i za pomocą systemów informatycznych.

Podsumowując, działania administracji publicznej mają ogromne znaczenie w dzisiejszym świecie. Ze względu na zaburzenia i chaos spowodowany epidemią COVID-19 oraz atakiem Rosji na Ukrainę należy się spodziewać skokowego wzrostu roli państwa w gospodarce. Ta rola, na poziomie politycznym, strategicznym i częściowo operacyjnym, będzie realizowana przez administrację publiczną ze względu na jej przewagi nad ciałami ustawodawczymi, co omówiono wcześniej. Dodatkowo, administracja centralna będzie realizować głębokie projekty informatyczne na poziomie operacyjnym i taktycznym w szczególności w sferach edukacyjnej, ochronie zdrowia oraz cyberbezpieczeństwa. Działania liderów podczas epidemii COVID-19 pokazały, że dobra organizacja i wspomniana na początku tego podsumowania siła

(“vigor”) państwa pozwalają na szybkie osiągnięcie sukcesu. Oznacza to, że administracja nie jest i nie musi być organizacją powolną i nieprzystającą do współczesnych czasów. Wręcz przeciwnie, wskazany wcześniej wzrost wydatków i zakresu obowiązków państwa będzie nakładał w kolejnych dziesięcioleciach dodatkowe ciężary na barki specjalistów i menedżerów. Osiągnięcie przez nich sukcesu będzie długoterminowo wymagało użycia odpowiednich narzędzi, modeli i sposobów rozliczania pracy i zadań oraz zapewnienia możliwości rozwoju osobistego, zadowolenia z pracy oraz realizacji work life balance, tak by uniknąć wypalenia, własnego i podwładnych.

Rozdział 3. Badania ankietowe

W ramach niniejszej rozprawy przeprowadzono badania ankietowe oraz wywiady pogłębione. Głównym zamiarem autora było przeprowadzenie wywiadów pogłębionych. Jest tak ze względu na wyjątkowość sytuacji i ograniczoną liczbę osób podejmujących istotne decyzje. Znacznie ważniejsze było dokładne zrozumienie podejmowanych decyzji, otoczenie ich powstania oraz ich weryfikację niż przeprowadzenie statystycznego badania. Niemniej w pracę rozpoczęto od badania ankietowego.

3.1. Założenia badania ankietowego

Posługując się przedstawioną w rozdziale pierwszym matrycą celów i badań przystąpiono do tych badań po zakończeniu: (1) analizy literatury przedmiotu oraz (2) identyfikacji i analizy działań w innych krajach (na podstawie badań dokumentów i aktów prawnych). Zasadniczym zamiarem były wywiady pogłębione, ale ze względu na to, że ich zorganizowanie było czasochłonne (m.in. dopasowanie się do napiętych kalendarzy respondentów jako decydentów wysokiego szczebla) w międzyczasie rozesłano ankietę do wybranej grupy adresatów. Ankieta została przekazana badanym dwustopniowo. Po pierwsze rozesłano wiadomości email lub po poproszono o wypełnienie za pomocą komunikatorów typu Whatsapp i Signal, osoby z którymi autor bezpośrednio współpracował już wcześniej. W ramach tej akcji wysłano około siedemdziesiąt zaproszeń. W szczególności byli to menedżerowie organizacji zrzeszonych w Govtech Alliance, do którego należy też Govtech Polska²⁰³. To organizacja, która była forum wymiany doświadczeń podczas pandemii. Dodatkowo wysłano za pomocą social mediów wiadomość skierowaną dla osób mieszkających za granicą, które pracują w administracji publicznej, bądź interesują się tematyką zarządzania publicznego.

3.2. Omówienie treści ankiety

Ankieta była opracowana tak, aby zbadać w jaki sposób dana organizacja zachowywała się podczas epidemii COVID-19. Zamierzeniem tego badania było skłonienie szerokiej grupy odbiorców do relatywnie prostej odpowiedzi za pomocą systemu internetowego. Planowano pozyskać informacje sprofilowane pod kątem: geograficznym, charakterystyki danego podmiotu oraz opis działań. Cała ankieta była w języku angielskim i znajduje się również w załączniku numer 4.

²⁰³ <https://govtechglobal.org/gga-members>

Tabela 9: Kwestionariusz ankiety. Opracowanie własne

Pytanie	Opis
1. Your region of work	Pytanie to dawało do wyboru różne regiony geograficzne. Miało na celu zauważenie różnic w reakcjach pomiędzy regionami i różnymi modelami społeczno-gospodarczymi.
2. Place of work during the month of March 2020	To pytanie dotyczyło rodzaju pracodawcy. Chodziło o wybór pomiędzy administracją centralną, agencjami wykonawczymi, organami lokalnymi itp.
3. How fast did your organization react after you found out about the pandemic? (meaning official reaction, meeting, review, etc).	Pytanie dawało możliwość wyboru szybkości reakcji. Celem tego pytania było zauważenie czy oficjalne reakcje są mierzone w dniach czy może w tygodniach.
4 .What was the reaction?	To pytanie otwarte pozwalające na głębszy opis reakcji. W szczególności poszukiwano tu innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby być wzorem dla reszty świata.
Did you use any formal models or procedures in regard to organizational reaction? Do you use any ISO or other standard procedures?	To bardzo techniczne pytanie dotyczyło użycia modeli oraz standardów. Docelowo takie modele i standardy byłyby wzorem i inspiracją do opracowania modelu dla polskiej administracji.
How would you rate your organizational response?	To pytanie dawało możliwość oceny reakcji własnej danej organizacji.
What action taken during COVID are you most proud of?	Celem tego pytania było danie możliwości swobodnej wypowiedzi, tak aby można było wskazać osiągnięcia podczas badanego okresu.

Do you believe that during such events it is better to act quickly or act in a proper way?	To pytanie miało zbadać poglądy na perfekcję rozwiązań. Bardzo często politycy i inni decydenci są piętnowani za brak perfekcji. Nie szuka się tego, czy rozwiązanie było dobre, a koncentruje się na negatywnych wyjątkach. To pytanie miało zbadać tendencję decydentów do wyboru szybkości ponad jakość lub odwrotnie.
Do you believe there is more room for organizations like the UN or EU to act during such events or should it be left to national governments?	Celem tego pytania było poznanie podejścia do przekazania decyzyjności dla ponadnarodowych organizacji takich jak Unia Europejska czy agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Taka decyzja nie jest częścią tej pracy, ale pojawia się często w rozważaniach i dyskusjach, w szczególności w ramach analizowania roli Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).
What has the COVID pandemic changed in your organization?	Celem tego pytania było danie możliwości swobodnej wypowiedzi dotyczącej wpływu COVID-19 na daną organizację. W szczególności obszarem zainteresowania były: wpływy na samą strukturę, decyzyjność, poziom cyfryzacji itp.
Do you have any procedures of analyzing past events or any standard way of changing your procedures because of it? If so, do you use only your own events or look closely at events in other countries?	To pytanie otwarte dotyczyło sposobu analizowania porównawczego z innymi krajami i organizacjami.

Ankiety stworzono więc tak by dać organizacjom możliwość wypowiedzenia się i wskazania swoich sukcesów i porażek. Dodatkowo pytano o możliwości sprzętowe, tak aby zbadać czy ma to istotny wpływ na jakość odpowiedzi na sytuację.

3.3. Ocena badania ankietowego oraz wytyczne do dalszych badań

Niestety wyniki ankietowania nie spełniły oczekiwań. Przede wszystkim responsywność była niewielka, otrzymano poniżej trzydziestu ankiet. Jednocześnie dominował pogląd, że epidemia COVID-19 była głównie wydarzeniem PR-owym, a nie prawdziwym kataklizmem. Zarówno w samych ankietach, jak i w komentarzach pod postem zapraszającym, badani stwierdzali, że panika związana z pandemią była przesadzona. Jednocześnie ankietowani w 60% byli bardzo zadowoleni z reakcji swoich organizacji. Głównie wskazywano na proste rozwiązania w stylu pracy zdalnej czy systemy dezynfekcji rąk, jako to co przyczyniło się do sukcesu. Trudno uznać to za odpowiedzi wiarygodne, gdyż już podczas pandemii wielokrotnie krytykowano rządy wielu krajów, a sami pracownicy administracji wskazywali na chaos, błędy decyzyjne oraz przerost wyzwań przed nimi stojących.

Ze względu na taką ocenę wiarygodności i jakości odpowiedzi autor zdecydował się nie kontynuować pracy z ankietami. Po pierwsze poziom responsywności był zbyt niski, aby można je uznać za naukowo miarodajne. Mimo wręcz wielu tysięcy wyświetleń posta z prośbą o wypełnienie ankiety odzew był rozczarowujący. Dodatkowo większość odpowiedzi była formą przekazywania frustracji i wyparcia tego trudnego okresu z pamięci. Pomijając już komentarze dotyczące samej epidemii COVID-19, w opinii szeregu respondentów będącej wręcz rzekomym spiskiem, większość odpowiedzi była bardzo mialka. Przede wszystkim za niemiarodajne uznano samozadowolenie z wypełnianych zadań i stopnia sprostania wyzwaniom. Tymczasem autor dobrze pamięta międzynarodowe konsultacje podczas pandemii, w toku których dominował strach i poczucie zagubienia.

Po analizie odpowiedzi zdecydowano więc, że najlepszym wyjściem będzie bazowanie na przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych z wybranymi respondentami, znanymi autorowi jako osoby profesjonalne i o „chłodnym” oglądzie sytuacji oraz bezdyskusyjnie będące decydentami w swych organizacjach w okresie pandemii. Wartość informacyjna metody wywiadów pogłębionych wynika z jej konwencji, która daje możliwość głębszej refleksji oraz interakcji wobec treści niejasnych czy budzących wątpliwości.

Rozdział 4 Doświadczenie epidemii niektórych polskich jednostek administracji centralnej

Po przeprowadzeniu wstępnego pilotażu z ankietami ustalono, że głównym elementem badawczym niniejszej pracy są pogłębione wywiady z celowo wybranymi organizacjami, a w nich z celowo wybranymi osobami podejmującymi decyzje podczas epidemii COVID. Są to wysokiej rangi urzędnicy, dyrektorzy oraz jeden przedsiębiorca blisko współpracujący z administracją centralną. Każdy z wywiadów został w skróconej i możliwie wystandaryzowanej strukturze treści przedstawiony poniżej. Wnioski z przeprowadzonych wywiadów pogłębionych zostały przedstawione w kolejnym rozdziale w ramach zaproponowanego tytułowego modelu. Zdecydowano tak dlatego, że zauważono znaczną unikalność problemów, decyzji oraz ich konsekwencji. Z natury rzeczy, osób zarządzających jest bardzo mało. Autor jest niezwykle wdzięczny, że udało się mu z nimi porozmawiać i próbować zrozumieć to co działo się podczas epidemii.

4.1. Założenia wywiadów pogłębionych

Podczas wywiadów skoncentrowano się na organizacjach z otoczenia cyfryzacji, finansów publicznych oraz ochrony zdrowia. Postanowiono tak ze względu na kluczową rolę tych organizacji w odpowiedzi na COVID oraz na mitygowaniu skutków gospodarczych epidemii. Mimo szerokiego spektrum charakteru organizacji oraz indywidualnych doświadczeń i kompetencji respondentów autor starał się, aby każdy z wywiadów miał podobną strukturę. Za każdym razem prowadzono rozmowę według poniższych wytycznych:

Tabela 10 : Konstrukcja wywiadu pogłębionego. Opracowanie własne

Pytanie	Opis
Informacje o organizacji	czyli podstawowe informacje czym jest, a czym nie jest organizacja. Wbrew pozorom zrozumienie czym różni się Ministerstwo Finansów od Krajowej Administracji Skarbowej nie jest trywialne. Ważny był też aspekt zrozumienia siły i sprawności danej organizacji. Pomimo pewnej standaryzacji polskiej administracji istnieje duża rozpiętość zarówno w jakości organizacji jak i szybkości podejmowania decyzji. Część z organizacji, z którymi

	rozmawiano (PFR czy NCBR) ma również bardzo wysokie morale i zdecydowanie przyjmuje rolę przywódczą w wielu aspektach. Zrozumienie swoistego DNA organizacji jest bardzo istotne.
Informacje o osobie	W szczególności chodziło o zrozumienie roli osoby w organizacji, tego jaki miała wpływ na podejmowane decyzje, jak mocno była brana pod uwagę podczas ich wdrażania i jak widziała swoją rolę. Starano się też zrozumieć indywidualne doświadczenia i motywacje osób podejmujących decyzje.
Wyzwania stojące przed organizacją podczas epidemii	W szczególności pytano o główne problemy, z którymi się stykano, czy były to kwestie organizacyjne, czyli zapewnienie po prostu normalnego działania, czy też otrzymano nowe wytyczne i zadania (tak jak Główny Inspektorat Sanitarny czy Polski Fundusz Rozwoju, których rola się zmieniła podczas epidemii). Istnieje ogromna różnica pomiędzy tymi dwoma sytuacjami. Część organizacji miała po prostu trwać i spróbować działać dalej w nowym otoczeniu, a od części wymagano proaktywnej postawy i bycia częścią rozwiązania. Ten podział, na oczekujących i aktywnych jest dosyć częsty w polskiej administracji i replikuje się wielokrotnie w wielu aspektach.
Główne działania	Pytano o główne kierunki działań dla organizacji oraz dla zespołu, którym zarządza bezpośrednio osoba, z którą prowadzona była rozmowa. Starano się też zrozumieć co organizacja chciała osiągnąć i dlaczego było to dla niej istotne.
Konkretne rezultaty	W tej części poruszano konkretne, najlepiej liczbowe, sukcesy lub porażki związane z działaniem podczas epidemii. O ile w niektórych organizacjach (PFR, GIS) było to proste o tyle w części organizacji samo zapewnienie dalszego funkcjonowania było sukcesem (NCBR, organizacja kongresów). Starano się też zrozumieć czy rzeczywiście mierzono sukcesy oraz porażki oraz czy zastanawiano się nad nimi.

Wartość dodana	Poruszano bezpośrednio aspekt wyjątkowości organizacji, o której rozmawiano i tego co specjalnego dodaje ona Polsce. W większości z nich zaobserwowano bardzo wysokie morale i dumę zarówno z pełnionej funkcji jak i z organizacji. Rozmówcy chętnie przedstawiali swoje instytucje jako kluczowe i wyjątkowe. Należy przyznać, że przy znacznej większości z nich istnienie państwa bez nich nie byłoby możliwe.
Lekcje na przyszłość	Rozmawiano o głębszych przemyśleniach post-epidemicznych na państwo i rolę administracji, w szczególności szukano dobrych praktyk. Wielu rozmówców miało dosyć głębokie i ustrukturyzowane przemyślenia na temat pandemii i tego co państwo polskie mogłoby zmienić, aby reakcja była jeszcze lepsza. Ta część rozmowy była najistotniejsza ze względu na budowę modelu. Bardzo często rozmówcy wskazywali to czego im brakowało i w jaki sposób można sprawić, że ich praca i praca ich organizacji byłaby lepsza.

Należy też podkreślić, że praktycznie zawsze autor był pierwszą osobą, która pytała te osoby o ich pomysły i przemyślenia. Oznacza to, że nie istnieje ustrukturyzowana forma przekazywania feedbacku i oceny wstecznej działań, a więc widoczny jest deficyt zarządzania wiedzą, co nie jest bezpośrednio przedmiotem niniejszej rozprawy, ale jest dodatkowym sygnałem potwierdzającym potrzebę opracowania tytułowego modelu.

Po sporządzeniu notatek w trakcie spotkania wywiady były redagowane zgodnie z przebiegiem rozmowy i poddawane autoryzacji oraz ewentualnie uzupełniane o informacje, które wskazali rozmówcy. W szczególności były to informacje dotyczące zakresu programów przez nich tworzonych, ilości przetworzonych danych i tym podobnych. Ogólnie autor niniejszej rozprawy ocenia, że wywiady spełniły swoją rolę i przekazały bardzo dużą ilość cennych informacji.

Uznano, że pogłębione wywiady będą najbardziej odpowiednim sposobem badania, które doprowadzi do opracowania modelu działania. Zdecydowano tak ze względu na trzy następujące powody:

1. Wyjątkowość jednostek.

W sytuacjach kryzysowych rośnie wpływ osób wyjątkowych. Zarówno w sensie ich zdolności, charyzmy, jak i po prostu ze względu na zajmowaną przez nich pozycję. W okresach stabilności bardzo często głosy wzywające do szybkich działań są blokowane na rzecz konsultacji czy szukania rozwiązań zadowalających wszystkie strony. Przykładem może tu być tradycyjna w większości krajów demokratycznych ocena rządu (czy prezydenta) po stu dniach jego urzędowania. W idealnym świecie nie ma powodu, żeby oceniać kogoś akurat po stu dniach, niemniej pozostają one ważnym prognostykiem²⁰⁴. Przede wszystkim chodzi tu o prognozę zdolności priorytetyzacji ważnych decyzji oraz szybkość dostosowania się do sytuacji.

Podsumowując, osoby wyjątkowe w krótkim okresie czasu przejmują więcej władzy niż „przypada” im z ich oficjalnej pozycji. Badanie reakcji powinno więc bazować raczej na pogłębionym badaniu jednostek niż statystycznym badaniu grup.

2. Ograniczenie transparentności.

Wskazywano już wcześniej tzw. mgłę wojny podczas działań kryzysowych, kiedy to względnie często krytyczne decyzje i legislacje przeprowadzane są jest poza utartą ścieżką działania, a nawet na granicy legalności. Powodem, wykluczając tych, którzy chcą zarobić na chaosie w sposób nieuczciwy, jest chęć szybkiego działania. Oznacza to jednak, że z analizy oficjalnych dokumentów, stenogramów czy oświadczeń nie da się ustalić pełnego przebiegu zdarzeń.

3. Zdolność do analiz.

W odróżnieniu od grup jednostki podejmujące decyzję mają wysoką zdolność do analizy i przetwarzania swoich błędów i sukcesów. Wraz z czasem, który upływa od sytuacji krytycznej, na dalszy plan schodzą emocje i można racjonalnie ocenić co zostało osiągnięte, a co nie. Wydaje się więc, że wraz z upływem czasu wzrasta zdolność oceny indywidualnych aktorów danych wydarzeń, a spada grup. Wynika to z faktu, że ci, najbardziej zaangażowani w dany proces mają najwięcej do stracenia, gdy dzielą się opiniami na bieżąco. Może to na przykład być uznane jako brak lojalności i krytykowanie zwierzchników lub włączenie się w bieżący konflikt polityczny. Wraz z upływem czasu tego typu zarzuty są coraz słabsze oraz pojawia się aspekt analizy, z perspektywy czasu, podjętych decyzji.

Jednocześnie skoncentrowano się głównie na osobach pracujących w administracji publicznej w resortach związanych ze:

²⁰⁴ Michael Watkins, Harvard Business Review, 2009 <https://hbr.org/2009/03/why-the-first-100-days-matters>

- zdrowiem, co wydaje się nie wymagać komentarza
- cyfryzacją, ze względu na ogromną rolę cyfryzacji w walce z epidemią oraz organizacji szczepień i całej komunikacji z obywatelami. Niezwykle istotna była również cyfryzacja sanepidu, która w ogóle umożliwiła wiele aspektów rządowych działań.
- finansami, ze względu na tzw. lockdowny i konieczność wsparcia finansowego przedsiębiorstw na niespotykaną wcześniej skalę.

W ramach przedsiębiorstw prywatnych skoncentrowano się na firmach świadczących usługi dla administracji publicznej. Przede wszystkim są to firmy, które zajmują się poszukiwaniem rozwiązań. Czy to w ramach konferencji, które są źródłem wielu ogłoszeń na wysokim szczeblu, czy poprzez hackathony, które pozwalają “wyczuć tętno” administracji przez ustalenie gdzie jest ona gotowa otworzyć się na pomysły z zewnątrz. Interesujące było to w jaki sposób te firmy widziały relację z rządem, w jaki sposób współpracowały i odnalazły się podczas COVID. Podsumowując, wybrano pogłębione wywiady ze względu na wyjątkowość działań jednostek na szczeblu przywódczym podczas epidemii, ograniczenie transparentności oraz możliwość zapytania o ocenę działań z perspektywy czasu. Wybrano osoby związane ze zdrowiem, cyfryzacją i finansami, gdyż były to filary, na których opierała się polska reakcja na COVID-18.

Uznano, że wywiady pogłębione są najbardziej odpowiednim sposobem badania, co wynika z potrzeby osiągnięcia wyniku, który pozbawiony jest emocji oraz obdarzony jest głębokim spojrzeniem analitycznym. Dodatkowo wywiady zweryfikowały pozytywnie dobór osób, których zdanie zostało wzięte pod uwagę, co pozwoliło połączyć odpowiedzi z planem na dalsze prace, w szczególności na koncentrację zainteresowania wokół aspektów cyfryzacyjnych oraz wdrożeniowych.

Doboru osób dokonano na podstawie poniższych kryteriów:

- a. udział w podejmowanie decyzji wysokiego szczebla dotyczących działań organizacji wobec epidemii COVID-19
- b. stanowisko dające bezpośredni wpływ na innych pod kątem rozliczania ich pracy, ustalania celów etc.
- c. dostęp do osób na stanowiskach politycznych podejmujących decyzje na najwyższym szczeblu oraz możliwość nawiązania z nimi dialogu
- d. doświadczenie zawodowe oraz zdolności analityczne pozwalające na ocenę sytuacji.

Wobec czego wybrano dziewięciu respondentów:

1. osoba z Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii
2. osoba kierująca departamentem w Ministerstwie Cyfryzacji
3. osoba zajmująca się przeprowadzaniem zmian w Ministerstwie Finansów
4. dwie osoby zajmujące się wdrożeniami w Głównym Inspektoracie Sanitarnym
5. osoba zajmująca się organizowaniem kongresów gospodarczo-politycznych
6. dyrektor z Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)
7. dyrektor firmy zajmującej się organizacją Hackathonów Informatycznych w sferze public
8. menedżer z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR)
9. menedżer z Centrum e-Zdrowia

Pogłębione wywiady okazały się dobrym źródłem inspiracji do opracowania modelu reakcji na kryzys epidemii COVID-19 i podobne zdarzenia. W późniejszym etapie procesu badawczego ci sami rozmówcy byli w stanie zrecenzować kształt modelu, jego elementy oraz wypowiedzieć się na temat ich silnych i słabych stron.

Jednocześnie autor dysertacji był negatywnie zaskoczony faktem, że nie istnieje strukturalny system pytania menedżerów instytucji publicznych o ich opinie. Prawie każdy z rozmówców był przede wszystkim bardzo wypalony zawodowo. Problem ten wybrzmiewał również w innych rozmowach, których tu nie wskazano, gdzie rozmówcy po kilku latach spędzonych w administracji publicznej zdecydowanie szukali zatrudnienia poza nią. Samo to nie jest oczywiście czymś nagannym i można stwierdzić, że nawet pozytywnym, ale wydaje się, że sama motywacja do tej zmiany już jest niepokojąca. Przede wszystkim, co wskazano w wywiadach, istnieje bardzo słaby system wsparcia osób na stanowiskach kierowniczych w Polsce. Oprócz brakującego systemu feedbacku nie ma dla tych osób wielu nagród motywacyjnych, które są standardem w prywatnym biznesie. Mowa tu nie tylko o kwestiach finansowych czy około finansowych, jak np. samochód służbowy, ale nawet droższe szkolenia są poza dostępem dla tych osób, które jednocześnie podejmują decyzje skutkujące wydawaniem wielu milionów złotych. Wydaje się to rzeczą do natychmiastowej zmiany.

W perspektywie przyszłej pracy naukowej i kontynuacji problematyki podjętej w niniejszej rozprawie autor potrzebę przeprowadzenia kolejnych wywiadów pogłębionych dotyczących

innych jeszcze zdarzeń krytycznych oraz potrzebę prowadzenia bazy kluczowych aktualnych, ale i byłych urzędników/managerów administracji centralnej jako części bazy wiedzy o zasobach intelektualnych administracji publicznej.

Wybrane osoby do wywiadów okazały się posiadać wysoki poziom wiedzy o swoich organizacjach, a przede wszystkim wszystkie z nich brały udział w rozwiązywaniu realnych problemów podczas epidemii Covid. Podczas gdy część administracji przyjęła pozycję wyczekującą, to przedstawieni poniżej managerowie byli tymi, którzy rzeczywiście próbowali tę rzeczywistość kształtować. To właśnie ich sprawczość i wynikająca z tego konieczność podejmowania decyzji jest tym co najważniejsze w ocenie dobrego wyboru osób do rozmowy.

Jednocześnie wywiady pogłębione posiadają pewne wady, które należy wskazać przed oceną skutków tych działań.

Po pierwsze istnieje pewna różnica informacyjna pomiędzy prowadzącym wywiad, a osobą, z którą jest on przeprowadzany. Autor znał każdą z organizacji i współpracował z nią podczas COVID, ale wiedza osoby z zewnątrz na pewno nie jest równa osobie, która pracuje w organizacji. Wynika z tego pewna dysproporcja, przez którą autor mógł przegapić jakieś aspekty działań lub nie zrozumieć ich. W szczególności dotyczy to organizacji, które zajmowały się jednocześnie wieloma projektami. Drugim aspektem jest upływ czasu. Ze względu na natłok prac podczas COVID i bezpośrednio po większość wywiadów została przeprowadzona po jakimś czasie. Głównie w roku 2021 i 2022. Upływ czasu zmienia perspektywę i na pewno wpłynął na ocenę sytuacji. Na pewno wzmocnił aspekt analityczny i pozwolił na opadnięcie emocji, z drugiej strony owe emocje również są istotną częścią odpowiedzi na kryzys.

Trzecim aspektem, który może być wadą i zaciemniać obraz sytuacji jest perspektywa osoby, która przedstawia sytuację, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy politycznej. W przypadku części organizacji wskazywano błędy, które zostały popełnione po epidemii. W szczególności poprzez zniszczenie wypracowanych już struktur w ramach oszczędności. Jest element fazy piątej przedstawionej wcześniej czyli tzw. learning. Złość związana z taką sytuacją może wpływać na ocenę działań podczas epidemii gdyż rozmówca czuje, że jego praca została zmarnowana.

Należy jeszcze odnieść się to faktowi, że nie wszystkie organizacje wybrane do wywiadów były częścią systemu ochrony zdrowia. Wynika to z faktu rozpatrywania kryzysu epidemii całościowo. Celem było wskazanie jak reagują na kryzys epidemii różne elementy

administracji, również te pozornie niezwiązane bezpośrednio z ochroną zdrowia. Jest to szczególnie istotne w sytuacji zastosowania rozwiązań takich jak lockdown, który bardzo mocno wpłynął na funkcjonowanie administracji oraz wymusił nowe rozwiązania.

Podsumowując, wywiady mają ogromną zaletę dogłębnego zrozumienia sytuacji i możliwości analizy wyjątkowych działań w wyjątkowym czasie przez wyjątkowych ludzi. Jednocześnie są obciążone pewnymi wadami związanymi głównie z dysproporcją informacyjną, wpływem czasu oraz ludzkimi emocjami. Jednocześnie zalety wywiadów pogłębionych znacznie przeważają nad wadami.

4.2. Wywiady

4.2.1. Wywiad - Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii

Liczba pracowników instytucji: około 950 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: wysokiej rangi urzędnik w ministerstwie

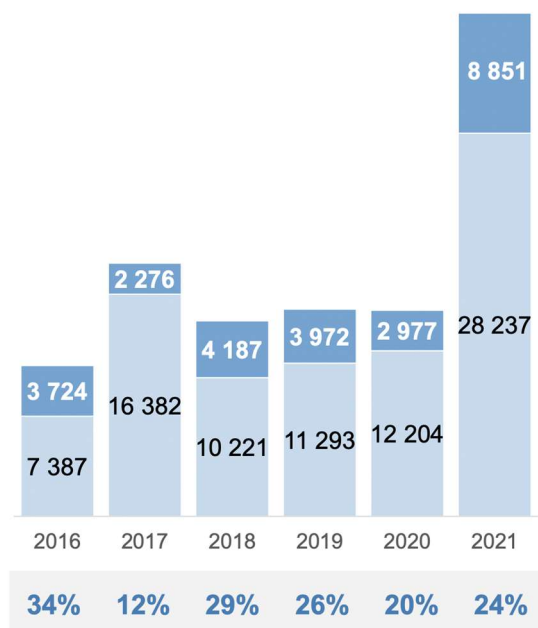
Podczas pierwszego miesiąca pandemii administracja publiczna w ministerstwie przyjęła pozycję wyczekującą, koncentrując się w głównej mierze na pozyskiwaniu danych i ocenie sytuacji. W szczególności urzędnicy byli zainteresowani upadłościami firm. Ze względu na unikatową strukturę ministerstwa i nadzór nad specjalnymi strefami ekonomicznymi urzędnicy posiadali dostęp do wyjątkowych danych na poziomie firm. Tak jak wspomniano w rozdziale pierwszym ten swoisty monopol informacyjny jest znaczącą przewagą administracji publicznej i daje jej unikalną przewagę. Jednocześnie, podobną, wyczekującą postawę, przyjęły firmy zlokalizowane w tych strefach. Gdy pytano o ewentualne zwolnienia najczęstszą odpowiedzią było “Może, ale nie na pewno”. Jednocześnie w ministerstwie zauważono znacznie mniejszą liczbę spotkań, również w kwestiach inwestycyjnych. Podczas tego okresu, dosyć szybko, powstało wiele programów wsparcia, głównie prowadzonych przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR), który formalnie jest niezależnym podmiotem, ale realizuje rządową strategię. Programy wsparcia oraz generalne uspokojenie sytuacji doprowadziły do eksplozji nowych inwestycji. Jak podaje ministerstwo w swoim raporcie (na rys. 9), łączna kwota inwestycji była prawie identyczna jak w roku poprzednim.²⁰⁵ Biorąc pod uwagę to jak dużym

²⁰⁵ Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty>

wydarzeniem był COVID można uznać to za duży sukces. Jednocześnie w kolejnym roku wartość inwestycji jeszcze wzrosła.

W kwestii samych programów w ramach Tarczy dla Przedsiębiorców i ich wprowadzania przedstawiciel ministerstwa podkreślił przede wszystkim ich automatyzację oraz skomplikowanie. Automatyzacja oznaczała, że całość wniosku i dokumentów była składana online. Łączy się to z ogromną zmianą technologiczną, która dokonała się w polskiej administracji i cytuję „administracja zauważyła, że da się zdalnie”. Automatyzacja dla obserwatora z zewnątrz mogła być miłym dodatkiem, ale tak naprawdę była czymś co w ogóle umożliwiło przetwarzanie wniosków i ich obsługę na taką skalę. Jednocześnie poruszone zostało ogromne skomplikowanie programów i samej gospodarki. Został podany przykład sklepików szkolnych, które początkowo nie były objęte wsparciem. Wynikało to ogromnej liczby wyjątków i ogromnej specjalizacji podmiotów gospodarczych. Z jednej strony szkolny sklepik funkcjonuje na takich samych zasadach jak sklep spożywczy, wyłączwszy pewne ograniczenia co do asortymentu sprzedawanych produktów, z drugiej jest on w 100% związany z funkcjonowaniem szkoły. W wypadku wprowadzenia lekcji zdalnych sprzedaż w sklepikach spadła do zera.

Deklarowana wartość inwestycji (mln PLN)



Rysunek nr 9: Efekty Polskiej Strefy Inwestycji w milionach złotych. Źródło: <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty>

W podsumowaniu wywiadów pogłębionych respondent uznał rządową strategię za sukces. Przede wszystkim nie zmaterializowała się masowa panika oraz bankructwa i bezrobocie. Jako elementy, które należy poprawić wskazano:

1. Komunikację.

Podkreślono, że momentami było jej aż za dużo. Ciągłe podawanie liczb i innych danych sprawiło, że po początkowej panice, obywatele przyzwyczaili się do sytuacji epidemiologicznej i traktowali ją normalnie, niejako jak prognozę pogody. Doprowadziło to do obniżenia stopnia ostrożności.

2. Ogromne skomplikowanie działań.

Inne potrzeby miał ZUS, a inne ministerstwo. W ocenie wywiadów respondenta należało wprowadzić jak najwięcej rozwiązań typu “one stop shop”. Jako przykład podano rozwiązanie informatyczne, które analizowało sytuację przedsiębiorcy i wskazywało jaka forma pomocy będzie dla niego najlepsza. Wydaje się, że dalszym etapem będzie informatyzacja takich rozwiązań i na przykład automatyzacja odpowiedzi. Obecnie rozwiązanie sugeruje się danymi wejściowymi podanymi przez użytkownika. Z natury rzeczy są one ogólnikowe, takie jak branża, w której działa, czy liczba zatrudnionych. Informatyzacja pozwoliłaby na lepsze dozowanie pomocy i dopasowanie jej do aktualnych potrzeb, na przykład na podstawie obniżenia się wskaźników płynności finansowej czy wzrostu nieopłaconych zobowiązań.

3. Głównym problemem wskazanym przez respondenta jest silosowość.

Podczas COVID podjęto szereg działań ograniczających silosowość w każdym z ministerstw, ale jednocześnie utracono nieformalne kanały przekazywania informacji. Anegdotyczne są historie typu: wyjście na papierosa czy spotkanie w stołówce, które dawniej stawały się nieoczekiwanym sposobem na uzgadnianie różnych tematów i koordynację działań. Ze względu na pracę zdalną ten sposób wymieniania informacji został wykluczony. Ograniczenie silosowości jest bardzo trudnym zadaniem, gdyż opiera się na zapewnieniu przepływu informacji. Propozycję osiągnięcia tego celu zawarte są w propozycji tytułowego modelu.

4.2.2. Wywiad - Ministerstwo Cyfryzacji

Liczba pracowników instytucji: ok. 1200 osób (w ramach KPRM od października 2020 r.)

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: tak

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: wysokiej rangi urzędnik w ministerstwie, kierowała departamentem

Już na przełomie stycznia i lutego ministerstwo rozpoczęło przystosowywanie procedur. Jest to ewenement w polskiej administracji. Działania podjęto ze względu na osobistą ingerencję jednego z dyrektorów, który analizował dane z innych krajów. Praca i adaptacja były o tyle łatwiejsze, że ministerstwo już stosowało powszechne dobre praktyki działania w odniesieniu do systemów krytycznych. Niestety praktyki te nie są nigdzie spisane, są raczej powszechnie uznawane przez specjalistów i wysokiej klasy fachowców. Należy podkreślić, że ministerstwo masowo używa umów w postaci body leasing, czyli zatrudniania przez firmę wynajmującą personel fachowy. Zwykle wygląda to tak, że rozpisuje się przetarg na obsługę, która polega na znajdowaniu fachowców i wynajmowaniu ich ministerstwu, za określoną kwotę. Większość tej kwoty, po pobraniu prowizji za organizację dostaje osoba wykonująca pracę na podstawie faktury, która wystawia w ramach swojej działalności gospodarczej. Oczywiście forma ta ma ogromną zaletę w postaci dużej elastyczności, np. w przypadku nadgodzin. Niemniej body leasing jest metodą rzadko stosowaną i często krytykowaną. Na przykład NIK napisał „W związku z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2017 r., NIK zwróciła uwagę na praktykę zatrudniania w ministerstwie osób w formule, tzw. body leasingu. Praktyka taka, zdaniem NIK, zniekształca stan zatrudnienia i wynagrodzeń wynikający zarówno ze sprawozdawczości, jak i z klasyfikacji budżetowej. W 2018 wydatki na body leasing wzrosły 16-krotnie w porównaniu do wydatków z 2017 r.”²⁰⁶ Naiwnością jest sądzić, że da się zatrudnić fachowców oferując stawki urzędnicze i może budzić zdziwienie, że Naczelna Izba Kontroli tego nie zauważa. Body leasing będzie na pewno się rozwijał, co pokazuje przykład przetargu centrum informatycznego Ministerstwa Finansów na prawie 100 milionów złotych²⁰⁷. W kontekście walki z pandemią body leasing okazał się pełnym wybawieniem pozwalającym w szybki sposób zwiększyć wydajność ludzką. Ważnym aspektem jest równocześnie wysokie morale zespołu. Body leasing pozwolił na znaczne zwiększenie liczby godzin, ale to pracownicy ministerstwa te godziny wypracowali. W ocenie respondenta mieli poczucie ratowania życia. Dodatkowo sam fakt zatrudniania wysoko kwalifikowanych, a wobec tego i wysoko wynagradzanych pracowników sprawiał, że potrafili oni przenieść doświadczenia z innych branż. W tym przypadku użyto

²⁰⁶ KAP.410.001.05.2019 P/19/001 WYSTĄPIENIE POKONTROLNE Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr 44 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. https://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p_19_001_201903071408301551964110~id4~01,typ,kj.pdf

²⁰⁷ <https://crn.pl/aktualnosci/prawie-100-mln-zl-w-przetargu-na-body-leasing-specjalistow-it/>

dobrych praktyk informatycznych, gdyż osoby zatrudnione te praktyki znały i nie potrzebowały rozporządzeń ministerstwa by je stosować.

Podsumowując, ministerstwo cyfryzacji zaczęło przygotowania przed oficjalnym ogłoszeniem pandemii bazując na osobistych doświadczeniach i wysokich kwalifikacjach pracowników. Jednocześnie systemy informacyjne były w ramach swojej funkcjonalności przystosowane do działania w trudnych sytuacjach. Przede wszystkim strony ekosystemu gov.pl oraz pokrewne. W sytuacjach krytycznych na strony informacyjne o coronavirusie²⁰⁸ logowało się jednocześnie nawet 200 tysięcy ludzi na sekundę. W tym samym czasie ogromnym wyzwaniem było użycie infolinii covidowej. Na początku kryzysu kwarantanną, jej nakładaniem oraz obsługą zajmował się Główny Inspektorat Sanitarny. Oznaczało to, że dla relatywnie małej organizacji powstała konieczność wykonywania ogromnej liczby telefonów. Po zastosowaniu rozwiązań wytworzonych przez Ministerstwo Cyfryzacji większość tej pracy wykonywał automat, a ludzie zajmowali się poprawianiem błędów i potwierdzaniem wykonanych wywiadów pogłębionych. Czas obsługi, od momentu wejścia do systemu do nałożenia kwarantanny, spadł do trzech godzin, co biorąc pod uwagę, że jest to decyzja administracyjna, jest bardzo dobrym wynikiem.

Ekstremalnie ciekawy i nowatorski był też system obsługi infolinii 989. W różnych okresach pełniła ona różne funkcje na początku głównie informacyjne, by potem przejąć na siebie zapisy na szczepienia. Infolinia była obciążona w sposób niespotykany wcześniej w historii kraju. By pomóc w jej uruchomieniu została powołana grupa firm, zarówno prywatnych, jak i przede wszystkim państwowych, która przekazała swoich pracowników do dyspozycji tego przedsięwzięcia. Niektóre firmy, na przykład PZU, miały bardzo duże doświadczenie w pracy z infolinią i bardzo doświadczony zespół. W innych, gdzie infolinia nie odgrywa takiej roli, pracownicy często nigdy wcześniej nie pracowali w taki sposób. Dzięki tej formie organizacji można było zbudować system obsługujący ogromny przepływ informacji. W najgorętszych okresach jednocześnie pracowało w infolinii tysiąc osiemset osób. Zgodnie z przyjętymi założeniami technologicznymi każdy pracownik infolinii ma przypisanych maksymalnie dziesięciu oczekujących. Jest to spowodowane faktem, że przeciętny wywiad pogłębiony powinien trwać około pięciu minut, więc maksymalny czas oczekiwania, włączając okresy na drobne przerwy, nie powinien przekroczyć jednej godziny. Oczywiście mowa tu o sytuacji ekstremalnej. Taka organizacja pracy oznacza maksymalnie możliwość obsłużenia dwudziestu tysięcy ludzi na godzinę. Zespół stanął więc przed wyzwaniem polegającym na zarządzaniu

²⁰⁸ www.gov.pl/coronavirus

pozostałymi dzwoniącymi, czyli nawet osiemdziesięcioma tysiącami ludzi. Zaczęto więc tworzyć rozwiązania automatyczne, na przykład różnego rodzaju boty oraz kierować na strony internetowe, gdzie dzwoniący mógł sam zapisać się do szczepienia. Dzięki temu infolinia zachowała dostępność nawet podczas największego obciążenia.

W ramach podsumowania rozmówca wskazał pięć ważnych spostrzeżeń:

1. Udało się wypracować nowatorski model współpracy, który na pewien czas ograniczył silosowość. Opierał się on na dzieleniu się zasobami na dużą skalę. Zadaniem rządu było kanalizowanie ruchu i dzielenie pracy. Wydaje się, że ten sposób działania odpowiada charakterystyce administracji oraz jej silnym stronom, w szczególności monopolowi informacyjnemu.

2. Po zakończeniu kryzysu została utracona duża część doświadczeń ze względu na dużą rotację kadrową oraz niechęć do ponoszenia kosztów utrzymania. Wydaje się, że powołanie zespołu, który w sposób ciągły podtrzymywałby elementy infrastruktury, oraz je testował, byłoby bardzo słuszne. Dodatkowo został zaproponowany „dzień kryzysowy” czyli rodzaj swoistego testu. W kwestii praktycznej wyglądałoby to tak, że w ustalony wcześniej dzień, np. 5 czerwca, cała administracja przechodziłaby w stan kryzysowy. Serwery działałyby tak gdyby były przeciążone, praca wykonywana byłaby w stu procentach w sposób zdalny, a dodatkowo testowano by różne scenariusze, na przykład brak prądu w jednym z województw. Takie, stosunkowo proste i tanie, ćwiczenie pozwoliłoby utrzymać i rozbudowywać zdolności działania w sytuacjach krytycznych. Umożliwiłoby też rozwiązywanie problemów praktycznych takich jak przykładowo brak mikrofonu do wywiadów pogłębionych zdalnych czy niewystarczające łącze internetowe. Przyjęcie takiego swoistego „dnia kryzysu” jest postulowane jako bardzo słuszne.

3. Redundancja. Ze względu na presję na obniżanie kosztów działań administracji znacznie ogranicza się istnienie nadmiarowej siły roboczej, wskazując, że jest ona marnotrawstwem. Jednak należy zauważyć, że przy obłożeniu pracą, sięgającym blisko stu procent normy lub stwarzającym takie wrażenie, bardzo trudno jest przyjąć dodatkowe zadania. W takiej sytuacji nagłe zwiększenie obowiązków można rozładować wyłącznie stosowaniem nadgodzin. W chwili obecnej nadgodziny są niechętnie używane przez administrację i jednocześnie prawie zawsze wydawane do odbioru jako dzień wolny. Postuluje się zmianę tego sposobu działania i przyznanie każdemu dyrektorowi pewnego budżetu na nadgodziny rocznie. Jego wykorzystanie umożliwiłoby przetestowanie kierowania pracą w ten sposób oraz przyzwyczaiło pracowników do dodatkowej, okazjonalnej, pracy. Oczywiście pozytywną

zmianą byłoby też wprowadzenie nadmiarowego zatrudnienia, tak by powstała rezerwa kadrowa. Jest to jednak trudne do wprowadzenia z powodów politycznych.

4. Ważne jest dalsze kontynuowanie elastycznych form współpracy jak wspomniana tu infolinia z dzielonymi zasobami. Postuluje się wypracowanie już teraz jakiejś formy organizacyjnej tej współpracy, aby nie musiano dokonywać tego od początku dopiero w momencie zaistnienia kolejnego kryzysu.

5. Dodatkowo rozmówca przedstawił pomysł swojego zespołu na wsparcie dla gastronomii na czas pandemii. Rząd zdecydował się wypłacić restauracjom pieniądze z tak zwanej tarczy, czyli swoiste wynagrodzenie, za spadek przychodów. Jednocześnie tylko część restauracji była w stanie dalej sprzedawać swoje produkty wobec zamknięcia lokali. Działo się to w miejscach, w których możliwe było przejście na dostawy jedzenia, głównie w dużych miastach, i tylko przy pewnym asortymencie i cenach. Znaczna część restauracji po prostu wstrzymała działalność, a otrzymane pieniądze po prostu „przejadła”. Propozycja zespołu to wsparcie rządowe dla dostaw jedzenia, czyli zamiast przysyłać pieniądze za brak przychodu dotowana byłaby dostawa kurierska, tak aby klient końcowy kupował jedzenie w tej samej cenie, którą miałyby w restauracji. Oczywiście rozwiązanie nie jest pozbawione wad, w szczególności związanych z raportowaniem. Pokazuje jednak możliwości myślenia abstrakcyjnego i jednocześnie bliskiego istocie problemu. Bardzo podobny pomysł zaobserwowano na Tajwanie, gdzie rząd organizował konkursy informatyczne na pomysły. Wydaje się, że jedynym sposobem na opracowanie oryginalnych pomysłów jest jakaś forma zorganizowania ich powstawania i obróbki. Jednocześnie należy zachować jak najszerszą partycypację społeczną, tak aby pomysły powstawały jak najbliżej ludzi, którzy znają daną branżę. Urzędnicy mogą pełnić funkcje sędziów i katalizatorów, ale nie twórców.

4.2.3. Wywiad - Ministerstwo Finansów

Liczba pracowników instytucji: ok. 2700 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: Urzędnik średniego szczebla z długoletnim stażem

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad pogłębiony, jest jednym z liderów innowacji w resorcie oraz urzędnikiem z wieloletnim stażem. W szczególności zajmuje się procesem implementacji nowoczesnych rozwiązań i integracji z kulturą organizacyjną Ministerstwa Finansów oraz organów administracji skarbowej.

Według rozmówcy kryzys pandemiczny pokazał ukryty dług technologiczny, który miała jego organizacja. Przez lata nie uznawano pracy zdalnej za coś pożądanego. Praca zdalna była stosowana jako ekstremalny wyjątek i ograniczona do niektórych działań. Bardzo często, gdy pojawiała się np. potrzeba zostania w domu, to pracownicy brali dzień wolny. Rozmówca wskazuje to jako duże marnotrawstwo. Czasem, aby np. wpuścić kontrolera gazu do swojego mieszkania na parę minut pracownicy musieli brać dzień wolny, co powoduje przestoje w pracy. Organizacja posiadała więc dług technologiczny, gdyż nie była zainteresowana rozwijaniem tej części innowacji. Wraz z nastaniem lockdownu powstała panika w związku z regułami tej pracy wewnątrz ministerstwa oraz współpracy z innymi jednostkami. Ministerstwo jest w pewnym stopniu koordynatorem pracy rozsianych po kraju urzędów skarbowych. Głównym problem z jakim się mierzono stała się kwestia przekazywania danych i raportów. Rozmówca wskazał, że dane finansowe o obywatelach są najbardziej wrażliwymi jakie państwo ma do dyspozycji. Pracownicy MF są, w jego mniemaniu, dumni z tego, że te dane nie wyciekają i, że są oni niejako ich strażnikami. Dlatego kwestia bezpieczeństwa, a jednocześnie wygodnego do nich dostępu jest dla nich kluczowa.

Kolejnym problemem początkowego etapu mierzenia się z pandemią było zachwianie komunikacji wewnętrznej. W ocenie rozmówcy około 70% osób nie było przystosowane do pracy zdalnej albo hybrydowej, wobec czego nie miało do niej narzędzi, ani procedur. Przekładało się to na brak komunikacji z pracownikiem wysłanym do pracy zdalnej. Bardzo często można było się z nim komunikować tylko i wyłącznie przez prywatny telefon komórkowy. Dla części pracowników był to telefon, którego numer znali wyłącznie zaprzyjaźnieni z nim pracownicy, ponieważ w pracy używano telefonów stacjonarnych, niejako przypisanych do stanowiska. Przed pandemią wyłącznie średnie i wyższe kierownictwo miało służbowe telefony komórkowe.

Rozmówca przedstawia reakcję ministerstwa jako poprawną. Już na początku epidemii dyrektor generalna ministerstwa podjęła szereg szybkich decyzji, które umożliwiły dalsze funkcjonowanie. Przede wszystkim powołano zespoły, które integrowały działalność informatyczną różnych departamentów. Zespoły doprowadziły do, cytując rozmówcę - "szybszych niż normalne" zakupów, które pozwoliły w przeciągu dwóch miesięcy

doprowadzić tego, że pracownicy mogli już wykonywać swoją pracę. Dodatkowo wskazano na opracowanie i wdrożenie metodyki pracy zdalnej. Przede wszystkim istotna jest strona narzędziowa. Przełożeni otrzymali wreszcie sposoby na efektywny nadzór nad pracownikami i wykonywaną przez nich pracę. Oprócz wdrożenia systemów miękkich, takich jak statusy, tzw. daily [dosłownie „codziennie”] wprowadzono również elementy nadzoru. Na przykład zmiana koloru symbolu danego użytkownika w systemie komunikacji po kilkunastu minutach braku aktywności przy komputerze. Pozwoliło to wyeliminować ludzi, którzy robili sobie nieplanowane przerwy i tym samym dezorganizowali pracę swojego działu. Narzędzia stały się tak często używane i praktyczne, że podział pracy na trzy dni stacjonarne i dwa pracy zdalnej stał się obowiązującą praktyką w ministerstwie.

Rozmówca podkreślił również rozbudowę automatycznych systemów wewnętrznych, aby na przykład rozliczyć delegację. Wdrożone zostały systemy informujące również o takich problemach jak nieważne badania okresowe. Jest oczywiste, że pandemia przyspieszyła zmiany, które i tak musiały nadejść i pozwoliła skierować ludzi do mniej powtarzalnych prac.

Dużą zmianą, którą zaobserwował rozmówca było nadanie kluczowej roli nowym e-usługom. Wiązało się to ze zwielokrotnieniem potrzeb. Epidemia była momentem, gdy duża część obywateli, która wcześniej tylko sporadycznie używała e-usług, przekonała się do nich. Przyzwyczajenia na przykład związane z przynoszeniem papierowego PIT do urzędu zniknęły. W szczególności zaświadczenia o niezaleganiu z podatkami i różnego rodzaju oświadczenia zaczęły być praktycznie wydawane wyłącznie online, znacznie zwiększając efektywność pracy.

Pandemia była więc swego rodzaju katalizatorem zmiany w Ministerstwie Finansów. Zmiany, która była już przygotowywana przez rzesze samotnych entuzjastów e-usług i nowoczesnych metodyk pracy. Sytuacja epidemiologiczna pozwoliła wesprzeć ten ruch, oraz awansować tych, którzy byli gotowi na trudne projekty i wdrożenia, przekazując więcej władzy w ręce osób chcących reformować.

Jednocześnie rozmówca wskazał problemy, które reakcja na pandemię wzmocniła. Przede wszystkim coś, co zostało nazwane „atomizacją resortu”. Jest to proces, który wcześniej został opisany jako silosowość. Generalnie w Ministerstwie Finansów polega on na tym, że poszczególne departamenty nie wiedzą co robią inne. Wynika to ze specyficznej struktury samego ministerstwa i z bardzo pionowych linii raportowania, aż do pozycji wiceministra. Oprócz oczywistych strat, takich jak wykonywanie pewnych zadań po kilka razy przez różne komórki, albo brak elementów, które ułatwiłyby pracę komuś innemu, to bardzo dużym problemem są kwestie relacji międzyludzkich. Rozmówca wielokrotnie potwierdzał wysokie

morale pracowników i ich etos pracy jako “strażników polskich finansów”. Pracownicy Ministerstwa Finansów bezwzględnie uważają się za elitę polskich urzędników i najbardziej merytoryczne ministerstwo. Mają też bardzo dużo pokus związanych z objęciem dużo lepiej płatnej pracy w gospodarce. Silosowość uderza w ten etos w dwójnasób, po pierwsze premiuje lojalność do odpowiedniego przełożonego zamiast do resortu, a po drugie blokuje awanse. Ta blokada wiąże się z tym, że departamenty nie chcą “tracić” dobrych ludzi na rzecz innego departamentu ograniczając również awanse do pionowego zastępowania. Cierpi na tym interes ministerstwa, które mogłoby lepiej alokować swoich pracowników.

Ogólnie reakcja Ministerstwa Finansów na kryzys epidemii jest oceniana pozytywnie. Ministerstwo było elementem praktycznie wszystkich programów pomocowych, było w stanie zachować stabilność działania podczas lockdownu i w wielu obszarach poprawiło efektywność swojej pracy. Wskazana silosowość jest problemem, który pozostaje do rozwiązania, ale może cieszyć i napawać optymizmem fakt, że problem ten jest zauważony, a rozwiązania analizowane.

4.2.4. Wywiad - Główny Inspektorat Sanitarny

Liczba pracowników instytucji: ok. 13 500 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: tak

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: Dwie osoby zajmujące się wdrożeniami systemów

Główny Inspektorat Sanitarny (GIS) to jednostka nadzorująca działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej czyli popularnego sanepidu. Organizacja posiada jednostki zależne w każdym powiecie oraz zatrudnia, pośrednio i bezpośrednio, około 13 tysięcy ludzi. GIS zajmuje się przede wszystkim ochroną żywności i zapewnieniem jej jakości. Obecnie najważniejszą stała się jej funkcja przeciwepidemiczna. Organizacja zajmuje się koordynacją polityki anty-COVID, w szczególności nakładaniem obowiązku kwarantanny, jej rozliczaniem i kończeniem oraz kieruje obywateli na testy. Na początku epidemii COVID-19 GIS i podległe mu "Sanepidy" spotkały się z wyzwaniem, które przekroczyło wszystko z czym organizacja musiała stykać się dotychczas. Od strony działań przeciwepidemicznych, w zakresie kwarantanny, dotychczasowe działania koncentrowały się na opiece nad osobami zakażonymi przez choroby charakterystyczne dla strefy tropikalnej, jak na przykład ebola. Organizacja była również stosunkowo słabo wyposażona informatycznie. Jest to sytuacja bliźniacza do tej, którą miało Ministerstwo Finansów, czyli dług technologiczny. Oczywiście skala zaniedbań i owego długu była zupełnie inna. GIS i Sanepidy pełniły przede wszystkim funkcję nadzorczą nad produkcją, przetwarzaniem i sprzedawaniem żywności oraz funkcję kontrolną nad wieloma aspektami w zakresie zdrowia publicznego, na przykład nad przedszkolami i szkołami. W praktyce duża część tych działań była całkowicie poza systemem informatycznym i opierała się na wystawianiu mandatów. Komputer często używany był tylko i wyłącznie po to, żeby wydrukować decyzję administracyjną.

W aspekcie informatycznym organizacja miała systemy, które oparte były bardziej na raportowaniu niż na pracy. Innymi słowy kontroler musiał najpierw wykonać swoją pracę, na przykład wystawić skierowanie na kwarantannę, wysłać je pocztą i dopiero wprowadzić je do systemu, którego wyłączną funkcją było raportowanie. Przy nagłym lawinowym wzroście zachorowań i skorelowanym z tym wzrostem liczby osób na kwarantannie doprowadziło to do ogromnego wzrostu wykonywanych działań. Pracownicy Sanepidu masowo zostawiali

w pracy po godzinach, w niektórych sytuacjach pojawiały się wręcz raporty o organizowaniu sypialń

w pracy. Było to uznawane za konieczne, aby wspólnie przetrwać kryzys i obsłużyć, pozornie nieskończoną, liczbę zapytań i zadań. Ta godna pochwały postawa obywatelska została na szczęście wsparta przez bardzo konkretne zakupy sprzętu umożliwiającego wprowadzenie innego systemu działania oraz zbudowanie infrastruktury informatycznej skoncentrowanej na użytkowniku i jego pracy. Pozwoliło to Sanepidowi przygotować się na nadejście kolejnych fal zachorowań i działać w nich skutecznie.

Działania można podzielić na dwa główne nurty:

1. Zapewnienie sprzętu informatycznego

Sanepid był uważany powszechnie za organizację niedoinwestowaną. W ciągu lat 2020 i 2021 nastąpiło radykalne zwiększenie możliwości sprzętowych i obsługowych. Jest to między innymi odzwierciedlone w budżecie instytucji, który został zwiększony o 60% z 1 mld zł za rok 2020 do 1,6 mld w roku 2021. Jednocześnie budżet ten nie uwzględnia części zakupów sprzętowych, które zostały wykonane w ramach funduszu COVIDowego, a nie budżetu instytucji.

Zapewnienie technicznych możliwości obsługi informatycznej jest absolutnie niezbędnym działaniem w każdej sytuacji.

2. Budowa systemu SEPIS

W połowie roku 2020 zaczęto obserwować powolne wzrastanie liczby zachorowań i powszechne stało się oczekiwanie tzw. "drugiej fali" zachorowań. Zdecydowano o skierowaniu doświadczonego zespołu, który już realizował inne projekty tego typu, do zbudowania systemu SEPIS. System w zestawie funkcjonalności miał zapewnić wszystkie usługi, jakie zapewnia Sanepid, oraz, co najważniejsze, zintegrować je z innymi organizacjami (ZUS, Policja, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Internetowe Konto Pacjenta). Działanie zakończyło się sukcesem. Poniżej przedstawiono jego najważniejsze elementy:

a. Koncentracja na użytkowniku. W przeciwieństwie do innych systemów ten w całości powstał by pomóc użytkownikowi, czyli pracownikowi Sanepidu. Został wymyślony i opracowany przy udziale pracowników i jest przez nich chwalony. Przykładem tego działania jest zmiana przesyłania decyzji o kwarantannie do Internetowego Konta Pacjenta zamiast drogą pocztową. Zwalnia to użytkowników z pracochłonnego procesu drukowania, podpisywania

i wysyłania decyzji administracyjnej. W zamian mogą oni wydać decyzję za pomocą kliknięcia przycisku “nałóż kwarantannę”.

b. Kompleksowość systemu. Oznacza to, że wszystkie potrzebne usługi są w systemie. Nie ma na przykład potrzeby integracji innych dokumentów, uploadu, drukowania itp. Pracownik jest zachęcany i obligowany do wykonywania całości pracy w systemie.

c. Wykorzystanie pracy obywateli. W celu skrócenia pracy urzędników Sanepidu system wykorzystuje dane, które zostały już podane przez obywateli. Przykładem może tu być lista osób, które mieszkają wraz z osobą zarażoną. Dzięki odczytaniu danych z wypełnionego przez użytkowników zewnętrznych wywiadu epidemiologicznego praca urzędnika ogranicza się do potwierdzenia tych danych.

d. Szybkie wdrożenia. W sierpniu 2021 dokonano rekordowe 11 wdrożeń nowych usług w systemie. Jest to niezwykle wysoka liczba. Takie tempo wdrożeń pozwala na uczucie reagowania na bieżąco na zmiany i wymogi użytkowników oraz pozwala utrzymać wysokie zadowolenie z systemu.

e. Współpraca z innymi systemami. Zaletą systemu jest automatyczne pobieranie i przekazywanie informacji. Jest to szczególnie ważne w przypadku nakładania kwarantanny. Informacja o niej musi trafić do ZUS (zwolnienie lekarskie), policji (kontrola respektowania kwarantanny) i na Internetowe Konto Pacjenta. Dobrą praktyką jest więc jak największa integracja pomiędzy systemami.

f. Blokada drukowania. System stara się ograniczać możliwość działania poza nim. Przykładem jest tu brak możliwości drukowania danych. Oznacza to, że pracownik musi wybrać opcję przesyłania danych dalej.

Wdrożenie systemu w mniemaniu pracowników Sanepidu “pozwoliło nam przetrwać”. Od wdrożenia SEPIS obsłużył miliony spraw i jest na co dzień narzędziem pracy dziesięciu tysięcy pracowników.

System SEPIS znacząco zwiększył możliwości przerobowe struktur sanitarnych w Polsce. W kontekście liczb warto porównać, że inspekcja miała ogromne problemy, gdy zachorowań było 500 dziennie, aby, po wprowadzeniu systemu, poradzić sobie z obsługą kilkudziesięciu tysięcy zachorowań. Skok jakościowy jest więc zauważalny i mierzalny. Co ważne, system SEPIS powstał z myślą o użytkownikach i ich wygodzie. Zbudowany przez pracujący wcześniej zespół w rekordowym czasie jest przykładem dobrej praktyki w walce z COVID. Po szybkiej diagnozie sytuacji połączonej z wyposażeniem inspekcji w potrzebny sprzęt

komputerowy system został zbudowany w dwa miesiące, a jego zakres działalności jest poszerzany od tego czasu.

Podsumowując, w szczególności jako przykłady dobrych praktyk poleca się:

- Koncentracja na użytkowniku
- Zbudowanie systemu całościowego
- Wykorzystanie pracy obywateli
- Szybkie wdrożenia
- Współpraca z innymi systemami
- Blokada używania systemu w inny sposób

4.2.5. Wywiad - Firma Organizująca Kongresy Gospodarcze

Liczba pracowników instytucji: ok. 30 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: menedżer

Firma organizacja prowadząca nowoczesne kongresy i spotkania na styku biznesu, polityki i nauki. Organizacja ma siedzibę w Warszawie, ale działa na terenie całego kraju. Poprzednie wydarzenia miały miejsce w różnych miastach. Wybrano tę firmę ze względu na szeroki udział członków administracji publicznej w jej wydarzeniach. Wydaje się także, że tego typu kongresy są istotną częścią prowadzenia dialogu pomiędzy biznesem prywatnym, a administracją państwową.

Podczas pandemii organizacja spotkała się z kilkoma dużymi wyzwaniami. Przede wszystkim problemem było dalsze organizowanie eventów, spotkań i wykładów w nowej, Covidowej rzeczywistości. Choć było to trudne od strony technicznej to dodatkowym problemem były kwestie utrzymania zainteresowania uczestników i partnerów. W przypadku ograniczonej pojemności widowni, czy wręcz jej braku, wydarzenie ma zupełnie inny wydźwięk, a co za tym idzie inną atrakcyjność dla sponsorów, mówców i uczestników. Wyzwaniem jest tu zapewnienie odpowiedniego połączenia online, jego organizacja i promocja, oraz zapewnienie atrakcyjności wydarzenia dla każdej ze stron.

Firma przetrwała epidemię z sukcesem i w jej czasie zorganizowała kilka różnych wydarzeń na dużą skalę. Jednocześnie stała się pionierem użycia zaawansowanych technologii streamingowych i zbudowała wewnętrznie zestaw zdolności technicznych i operacyjnych. Organizacja kontynuuje swoją działalność podczas gdy niektórzy z jej konkurentów zaprzestali jej, lub znacznie ograniczyli tworzone przez siebie wydarzenia.

Działania można podzielić na cztery główne nurty:

1. Zapewnienie najwyższej jakości protokołu bezpieczeństwa

Organizacja zatrudniła konsultanta, naukowca epidemiologa Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego, który pomógł wypracować najwyższej klasy protokół bezpieczeństwa. Oprócz masy praktycznych porad, wskazówek i reguł dla organizatorów i uczestników protokołów wskazywał również na konieczność testowania każdego z uczestników przed wejściem do obiektu. Testy odbywały się na koszt organizatora i zapewniają, że każdy z uczestników jest zdrowy.

2. Zarządzanie zmianą

W zależności od sytuacji epidemiologicznej firma organizowała eventy: z publicznością, otwarte wyłącznie dla prezentujących lub w stu procentach online. Wydaje się, że takie Agilowe podejście do realizacji wydarzeń jest gwarancją sukcesu. Należy liczyć się z koniecznością zmian i uznawać je za pewne. Tworzenie wariantów wydarzenia w różnych konfiguracjach osobowych jest rozwiązaniem, które pozwoli kontynuować działalność niezależnie od sytuacji.

3. System streamingowy

Jednym z najbardziej sensownych działań zaradczych jest znaczne zwiększenie zdolności technicznych w zespole oraz zakup i dostosowanie dedykowanych narzędzi. Takim przykładem może być wysokiej klasy platforma streamingowa umożliwiająca przesyłanie treści na żywo na strony internetowe. Takie rozwiązanie pozwoli korzystać z wydarzenia szerokiej liczbie odbiorców.

4. Opieranie się na danych

Ważnym podejściem firmy jest oparcie się na danych i raportach, a nie na przeczuciu i intuicji. To tak zwane “data based decision making” pozwala wykorzystywać najlepsze międzynarodowe wzorce i ogranicza błędy.

Firma od czasu pandemii zorganizowała szereg dużych wydarzeń, w których brało udział łącznie ponad tysiąc speakerów, a każdy był oglądany przez ponad milion widzów.

Jednocześnie organizowanie eventów również w wersji online pozwoliło zwiększyć do nich dostęp. Połączenie online dało więc możliwość wysłuchania punktu widzenia na świat najbardziej rozpoznawalnych polityków i myślicieli. Wydaje się, że większość uczestników nie miałaby takiej możliwości w innych warunkach.

Działania firmy są przede wszystkim ciekawe ze względu na podejście “data based decision making”. Oparcie się na naukowych analizach epidemiologicznych oraz konsultacje z naukowcami z Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego pozwalają uznać wytworzone procedury za najlepsze jakie są możliwe. Jednocześnie nawet w tak opartej na ludziach branży jak eventy technologia umożliwiła zorganizowanie je w sposób, który wcześniej wydawał się nierealny.

4.2.6. Wywiad - Polski Fundusz Rozwoju

Liczba pracowników instytucji: ok. 400 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: menedżer zajmujący się wdrożeniami

Polski Fundusz Rozwoju to innowacyjne rozwiązanie, które ma wspierać i wzmocnić oddziaływanie państwa na gospodarkę. Fundusz jest wzorowany na niemieckim odpowiedniku czyli Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), który powstał podczas planu Marshalla i miał służyć, jak sama nazwa wskazuje, do odbudowy kraju po zniszczeniach drugiej wojny światowej²⁰⁹. KfW jest instytucją znacznie większą. Podczas gdy polski odpowiednik ma czterystu pracowników, niemiecki prawie siedem tysięcy²¹⁰. Jeszcze większa jest

²⁰⁹ <https://www.kfw.de/About-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/>

²¹⁰ <https://pfr.pl/kim-jestesmy.html>

dysproporcja tak zwanych Assets under Management (AUM)²¹¹ czyli kwoty aktywów, którymi zarządza dana instytucja. Dla KfW jest to 550 miliardów euro, a dla PFR 4 miliardy. Różnica w wielkości aktywów jest więc stukrotna. Jednocześnie wielkość i liczba pracowników nie ustrzegła KfW przed popełnianiem straszliwych błędów, bank znany jest z tego, że przełał trzysta milionów euro na konto Lehman Brothers, mimo, że tego samego dnia bank ten ogłosił bankructwo²¹². Przez niemieckie i zagraniczne media został ochrzczony najgłupszym bankiem Niemiec. Polski odpowiednik nie popełnił takich błędów i był jednym z najważniejszych instrumentów rządu podczas pandemii.

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad była jednym z menedżerów odpowiedzialnych za różnego rodzaju wdrożenia pandemicznych instrumentów pomocowych. Przede wszystkim była to osoba bardzo dumna z PFR oraz z jego dokonań. Wielokrotnie podkreślony był profesjonalizm z jakim działa ta organizacja i jej wyjątkowość. Zdaniem rozmówcy podczas pandemii powierzono zadania właśnie tej instytucji, a nie innym, ze względu na szereg dokonanych wcześniej trudnych projektów. W szczególności chodzi o program PPK, czyli pracowniczych planów kapitałowych²¹³. Fundusz był odpowiedzialny za całość wdrożenia tego systemu oraz za jego koordynację. PPK, mimo pewnych wad, jak brak możliwości inwestowania samodzielnie na wzór amerykańskich 401(k), jest programem powszechnym i dobrowolnym oraz stanowi jakąś odpowiedź na wyzwania demograficzne. Koordynacja systemu, w którym współpracowano z kilkunastoma bankami oraz instytucjami ubezpieczeniowymi, oraz nadzorowano duże transfery finansowe sprawiła, że PFR wydawał się idealnym kandydatem do opracowania projektów wsparcia podczas pandemii. Należy dodać jednocześnie, że fundusz szczyci się tym, że jest “w stanie płacić rynkowe pieniądze pracownikom”, co oznacza, że nie ma wielu problemów, o których wspomniano wcześniej. Niestety w ofertach pracy nie podawane są widełki zarobków, nie są również raportowane w rocznych sprawozdaniach co nie pozwala zweryfikować tych twierdzeń. Niemniej znaczna większość pracowników tej instytucji przeszła tam z rynku prywatnego co pozwala sądzić, że zarobki są przynajmniej porównywalne.

Na początku pandemii PFR był relatywnie dobrze przygotowany do działania w sytuacji pracy zdalnej i nowych projektów. Po pierwsze instytucja była dobrze dofinansowana, a jej

²¹¹ <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/capital-markets/assets-under-management-aum/>

²¹² <https://archive.nytimes.com/dealbook.nytimes.com/2008/09/19/uproar-over-german-banks-payout-to-lehman/?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=E1326918F6C31FDD44EB1230D264CC4&gwt=pay&assetType=PAYWALL#h>

²¹³ <https://www.rp.pl/ekonomia/art9291021-wady-i-zalety-pracowniczych-planow-kapitalowych>

pracownicy mieli sprzęt, systemy i umiejętności do alternatywnych form pracy. Nastąpiła pewna zmiana w kwestii pracy zdalnej, ale miała ona raczej charakter zmiany kultury pracy niż fundamentalnej zmiany sposobu jej wykonywania. Tak jak w innych organizacjach praca zdalna była raczej wyjątkiem i formą nagrody niż standardową procedurą. Zmiana kultury pracy polegała przede wszystkim na zmianie podejścia menedżerskiego, w szczególności rozliczania zadań. Wszyscy rozmówcy zgodnie podkreślali tę trudność i wskazywali, różnie to nazywając, problem wąskiego kręgu. Chodzi o sytuację gdy kilku współpracowników przełożonego jest najbardziej obłożonych pracą, bo są najbliżej i najczęściej się z nim komunikują. Powoduje to, że najbardziej obłożeni dostają ciągle kolejne zadania, a ci w dalszych kręgach pracują ciągle w niepełnym wymiarze na “jałowym biegu”. Problem ten związany jest z relatywnie wysokimi kosztami komunikacyjnymi czyli po prostu faktem, że na pracy zdalnej trudno jest efektywnie kontrolować pracownika, a gdy chcemy się dowiedzieć co robi, musimy zadzwonić lub ustalić spotkanie. Jest to dużo trudniejsze niż zwykłe wejście do pokoju i niezobowiązująca rozmowa. Szefowie polegają więc na pracownikach, których znają i z którymi pracują niewspółmiernie ich obciążając. Problem ten można rozwiązać na wiele sposobów, przede wszystkim wprowadzając wymuszone narzędzia relacyjne takie jak codzienne spotkania typu “daily”.

Działania PFR podczas epidemii można podzielić na dwie części:

1. Mniejsza część to różnego rodzaju małe usługi dodatkowe. Na przykład Giełda Miejskich Technologii²¹⁴ to sklep z aplikacjami podobny do znanego Apple Store dla telefonów Iphone. Sklep pozwala samorządom na zakup aplikacji, na przykład do zarządzania ruchem, wywozem nieczystości czy rozliczania opłat za przedszkola. Celem jest więc usprawnienie pracy samorządów. PFR prowadził szereg podobnych projektów, które pomagały samorządom i firmom. W szczególności miały miejsce różne rodzaje szkoleń, webinarów czy konsultacji w sprawach finansowych i rozwojowych. Oczywiście fundusz nie zaniechał swojej podstawowej działalności czyli inwestycji kapitałowych poprzez fundusze.

2. Drugą częścią, i główną od strony wpływu na pandemię, były dwie tarcze finansowe. Odpowiednio były oznaczone numerami 1 i 2. Pierwsza z nich, uruchomiona już w kwietniu 2020, a więc nieco ponad miesiąc od wybuchu pandemii, to gigantyczny program wsparcia finansowego przedsiębiorstw. Łącznie wypłacono 61 miliardów złotych do firm zatrudniających 3 miliony ludzi²¹⁵. Pomoc była formalnie ograniczona do firm, które uzyskały

²¹⁴ <https://gieldamiejskichtechnologii.pl>

²¹⁵ <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html#mmmsp>

przynajmniej 25% spadek przychodów oraz nie zalegają ze składkami i podatkami. Dużym zarzutem, często stawianym przez małych przedsiębiorców, była konieczność zatrudniania przynajmniej jednej osoby na umowę o pracę²¹⁶. Z jednej strony można zrozumieć ten wymóg, gdyż kierował on pomoc to firm, które rzeczywiście na pełen etat kogoś zatrudniały. Z drugiej strony w pewien sposób była to zmiana reguł podczas gry. Nigdzie bowiem nie stwierdzono, że zatrudnianie na umowę zlecenia nie jest formą prowadzenia działalności, a są branże gdzie jest powszechne, na przykład gastronomia. Poza tym założeniem, można powiedzieć taktycznym, program był dobrze odebrany. Według osoby, z którą była prowadzona rozmowa, “rachunek programu jest zdecydowanie pozytywny”. Mimo drobnych problemów z oszustwami prawie 100% dotacji było wypłacone dla odpowiednich osób. Program pozwolił zatrzymać ogromny pesymizm i chaos, który pojawił się na rynkach.

Jest oczywiste, że Opracowanie takiego typu programu w jeden miesiąc można jednoznacznie określić jako sukces. Wystarczy wyobrazić sobie zakres problemów związanych z jednoczesną analizą dokumentów kilkuset tysięcy firm, odpowiadaniu na pytania i procesowaniu płatności. Zgodnie z informacją od rozmówcy proces udał się z dwóch powodów. Pierwszym było “absolutne poczucie misji”. Pracownicy czuli, że uczestniczą w czymś przełomowym i ratują polską gospodarkę. Jednocześnie byli dumni, że to właśnie PFR został wybrany do tego zadania. Powszechne było przekonanie, że są “bardzo skutecznym narzędziem w rękach premiera”. Drugim powodem, dla którego się udało była ekstremalna etyka pracy. Kilku niezależnych rozmówców z PFR wspomina marzec i kwiecień 2020 jako “rozmyte piekło” gdzie pracowali po dwadzieścia godzin na dobę przez siedem dni w tygodniu. Przypomina to opowieści z Ministerstwa Cyfryzacji gdzie ostatnie spotkanie kończyło się o drugiej w nocy, a pierwsze zaczynało o szóstej trzydzieści. Pracownicy przetrwali to tylko i wyłącznie dzięki ogromnej motywacji i oraz wsparciu rodzin. Nie bez znaczenia była też praca z domu, która ograniczyła czas na dojazdy, ubranie się do pracy itp.

Podsumowując działania Polskiego Funduszu Rozwoju można powiedzieć, że jest to typowa sytuacja z cytatu Seneki “szczęście to gdy przygotowanie spotyka okazję”. Dobrze przygotowana, dobrze dofinansowana i bardzo profesjonalna organizacja, która w przeszłości przeprowadzała trudne projekty finansowe o zakresie państwowym, została postawiona przed zadaniem przeprowadzenia trudnego projektu finansowego o zakresie państwowym. Oczywiście, że projekt ten jest trudny i wymagający, ale jedynie organizacja taka jak PFR była w stanie sprostać temu zadaniu.

²¹⁶ <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/05/prezentacja-tarcza-finansowa-ds-an.pdf>

Jednocześnie przedstawiciel PFR wskazuje negatywne aspekty tego co się stało. Przede wszystkim powstał kolejny program transferowy. Wielu rozmówców podkreślało, że w Polsce “nauczyliśmy się przysyłać gotówkę”. Zarówno programy socjalne jak 500+ i pokrewne, tak samo Tarcza PFR to programy transferowe. Bardzo często próbuje się rozwiązać wszystkie problemy w ten sposób. Na przykład w trzecim kwartale roku 2022 wystąpiły problemy z odpowiednią podażą węgla²¹⁷. Wynikało to z ograniczenia zakupów z Rosji oraz, jednocześnie, wzrost zainteresowania węglem jako alternatywą dla droższego gazu i prądu. Przejściowe problemy podażowe doprowadziły do sytuacji gdy rząd zdecydował się na wprowadzenie dodatku węglowego²¹⁸, który, niezależnie od dochodu, przekazywał 3000 zł każdemu, kto miał odpowiednie warunki techniczne do spalania węgla i ogrzewania się nim. Wydaje się zasadną krytyką, że dobrze wykonywane programy dotacyjne maskują realne problemy oraz utrudniają znalezienie długoterminowo dobrych rozwiązań. Jest to niestety bardzo głęboka krytyka polskiego systemu politycznego. Można jednak te rozważania i obserwację rozszerzyć na cały świat zachodni gdzie brak większych reform i zmian od czasu upadku komunizmu. Wydaje się, że zawierzenie globalizacji i liberalnej demokracji uszkodziło umiejętność wprowadzania systemowych zmian.

Rozmówca wskazał również na szansę jaką jest epidemia Covid-19 dla Polski. Przede wszystkim wynika to z postępującej globalizacji. To proces, w którym produkcja przenoszona jest do krajów o wyższych kosztach pracy, ale jednocześnie bliższych geograficznie i politycznie. Takie działanie pozwala ograniczyć ryzyko operacyjne. Innymi słowy następuje swoista optymalizacja gdzie wybieramy optymalizację pod kątem ryzyka, a nie kosztów produkcji. W deglobalizacji wielu polskich przedsiębiorców i polityków upatruje szansę dla regionu²¹⁹. Jednocześnie należy zauważyć, że nie jest to pierwszy raz gdy taka sytuacja miała miejsce. Ogromna fala deglobalizacji trwała ponad trzydzieści lat gdy skończyła się pierwsza wielka fala globalizacji w latach 1880-1914²²⁰. Globalizacja była, podobnie jak teraz, kreowana i wzmacniana przez obniżenie i rozwój transportu oraz komunikacji. Poprzednia deglobalizacja doprowadziła najpierw do rywalizacji handlowej, a potem, bardzo szybko, do dwóch wojen. Już bowiem Monteskiusz zauważył, że “The natural effect of commerce is to dispose us to peace”²²¹ [Naturalna skłonność handlu to skierowanie nas do pokoju]. Należy więc

²¹⁷ <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8494475,wegiel-wydobycie-energetyka-potrzeby-energetyczne-gaz.html>

²¹⁸ <https://www.gov.pl/web/klimat/od-dzis-mozna-ubiegac-sie-o-dodatek-weglowy>

²¹⁹ <https://businessinsider.com.pl/tysiace-przedsiębiorcow-na-paih-forum-biznesu-2022/jex9syp>

²²⁰ <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ostatnia-reduta-globalizacji-skidelsky-komentarz/>

²²¹ <http://montesquieu.ens-lyon.fr/spip.php?article2909>

dostrzec pewne ryzyka związane z ograniczeniem handlu i rozpadem światowego ładu na bloki. Od strony administracji publicznej na pewno podejmowanie decyzji w zglobalizowanym świecie będzie znacznie łatwiejsze ze względu na ograniczoną liczbę połączeń. Jednocześnie deglobalizacja będzie związana z ogromną presją inflacyjną. Z dwóch powodów, po pierwsze będzie presja na inwestycje lokalne co spowoduje wzrostu popytu na pracę, ziemię oraz materiały, z drugiej strony rezygnacja z tańszej produkcji w Azji doprowadzi do wzrostu cen towarów i materiałów. Ta zmiana doprowadzi więc do stałego przemodelowania naszej gospodarki.

Podsumowując Polski Fundusz Rozwoju był dobrze zorganizowaną instytucją, która już wcześniej przeprowadzała ważne dla państwa projekty. Posiadał dobrze wynagradzaną i zmotywowaną kadrę. Dzięki temu przeprowadził duże projekty finansowe, wspierające polską gospodarkę. Mimo tego sukcesu pracownicy PFR wskazują na duże potrzeby modernizacyjne w polskiej gospodarce i administracji, paradoksalnie dzięki skuteczności funduszu zostały przykryte strukturalne problemy i słabości.

4.2.7. Wywiad - Firma organizująca hackathony

Liczba pracowników instytucji: ok. 40 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: przedstawiciele firmy jednocześnie zajmujący się działalnością humanitarną

Rozmówcami byli przedstawiciele dużej firmy eventowej organizującej hackathony.

Hackathon to rodzaj ustrukturyzowanego konkursu, w którym uczestnicy przez kilkadziesiąt godzin wymyślają rozwiązania²²². Zwykle hackathony orbitują wokół problemów technologicznych. Takim przykładem mogą być hackathony organizowane przez Govtech Polska, gdzie szuka się rozwiązań na różne problemy. Problemy mogą być bardzo różne, od stricte technologicznych np. związanych z obsługą dużej ilości danych, po rozwiązania bardzo ogólne np. problemy związane z wodą czy urbanistyką. Hackathony są bardzo często używane przez sektor publiczny jako forma otrzymania odpowiedzi od obywateli na zadane pytania oraz forma konsultacji społecznych. Należy tu wspomnieć szerokie używanie hackathonów np. przez rząd Tajwanu podczas epidemii. Wydaje się, że hackathon mógłby zostać w jakiś sposób zinstytucjonalizowany i dodany do prawodawstwa jako forma rozwiązywania problemów. Niemniej jednak bardzo ważnym aspektem hackathonu jest fizyczna wymiana informacji i pomysłów, która sprzyja i promuje dobre rozwiązania. Oczywiście taka sytuacja była ograniczona podczas COVID. Mój rozmówca i osoby zarządzające jego firmą byli przerażeni wizją ograniczeń zanim jeszcze one wydarzyły się w Polsce. Jednocześnie przyznają, że uważali, że będą one znacznie krótsze i bardziej lokalne. Pierwszą ich myślą było “nie będzie można robić wydarzeń”. Z taką realizacją łączyła się myśl o tym by uratować ciągłość funkcjonowania firmy. W pierwszej wersji obostrzeń nie poinformowano w ogóle o potencjalnych tarczach. Było więc możliwe, że firma będzie musiała sobie radzić bez nich, na przykład wprowadzając ograniczenia w zarobków i ostre cięcia kosztów co też zrobiono.

Jeśli chodzi o działania organizacyjne to skoncentrowano się na myśleniu o przeniesieniu zaplanowanych już wydarzeń lub przeniesieniu ich wyłącznie do sfery online. Co ciekawe,

²²² <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hackathon>

to gdy firma zapytała swoich klientów o preferowane rozwiązanie to zdecydowanie wybrali oni przełożenie wydarzenia do następnego roku. Po wewnętrznych dyskusjach zdecydowano się jednak na inne wyjście i przeprowadzono je online. W rezultacie tylko 1% biletów zostało zwróconych. Pokazuje to bardzo interesujące zjawisko, że ludzie w sytuacjach kryzysowych bardzo często sami nie wiedzą czego chcą i decydują wbrew swoim wcześniejszym deklaracjom. Dobrze podsumowuje to Laurence Gonzales pisząc “Only 10 to 20 percent of untrained people can stay calm and think in the midst of a survival emergency.”²²³ [Tylko około 10-20 procent niewytrenowanych osób może pozostać spokojnymi podczas ekstremalnej sytuacji] Jest to ogromne wyzwanie dla państw demokratycznych, w których administracja wywodzi swoją władzę wprost od decyzji ludu.

W kwestii samej administracji mój rozmówca wskazuje, że są jej elementy, które działają bardzo sprawnie, oraz te mniej zorganizowane. W jego mniemaniu nie w pełni wykorzystaliśmy potencjał dobrej woli i energii. Przykładem działania, które mogłoby dać ogromne rezultaty jest choćby, zdaniem rozmówcy, fundacja Tech for the Rescue²²⁴. Organizacja ta doprowadza do spotkania NGO z konkretnymi problemami, które powinny zostać rozwiązane. Przykładem świetnej reakcji tej platformy jest zaadresowanie problemu uchodźców z Ukrainy podczas pierwszych dni wojny. Zastanawiano się jak połączyć ludzi, którzy chcą dać komuś pokój lub miejsce do spania z tymi, którzy tego miejsca szukają. Rozwiązaniem była platforma, która pomogła prawie pięciu tysiącom rodzin znaleźć miejsce schronienia²²⁵. Tego typu hackathonowe, govtechowe, rozwiązania są bardzo szybkie i bardzo efektywne. “Zwykła” administracja publiczna nie zdążyłaby w tym czasie nawet rozpisać zapytania ofertowego, a co dopiero wdrożyć go, przetestować i sprawić, żeby było użyteczne. W ocenie mojego rozmówcy Tech to the Rescue mogłoby być inicjatywą rządową. Innymi słowy administracja publiczna odgrywałaby rolę facylitatora. Wbrew pozorom jest to ogromne wyzwanie i zupełna zmiana podejścia, które obecnie ma administracja publiczna. Przejście z funkcji kontrolnej i delegującej zasoby do jest czymś zupełnie nowym. Wyzwanie opiera się na przewycięzeniu dwóch dużych problemów:

1. Związanego z nastawieniem i wyborem osobowym.

Do pracy w administracji kierują się raczej ludzie ostrożni, spokojni i lubiący działać w ramach

²²³ Laurence Gonzales “Deep Survival: Who Lives, Who Dies, and Why”, 1998

²²⁴ <https://www.techtotherescue.org/>

²²⁵ <https://www.techtotherescue.org/case-study/a-match-making-platform-for-refugees-and-accommodation-providers/r/rectnMPVvaeIXDd2S>

przepisów i zaleceń. Rola facylitatora jest czymś zupełnie innym. To osoba, która sama musi wychodzić z inicjatywą i niejako szukać problemów. Do administracji one same przychodzą, ludzie zgłaszają się z czymś co chcą żeby było rozwiązane. Liczba zgłoszonych, lub dobrze znanych, problemów jest tak duża, że urzędnicy rzadko szukają nowych. Funkcja facylitatora i organizatora rozwiązań wymagałaby nowego typu szkolenia i selekcji. Oczywiście wiąże się to z odpowiednim wynagrodzeniem, tacy ludzie z łatwością mogliby znaleźć inną pracę i mieliby umiejętności, które by to im ułatwiały i sprawiały, że są atrakcyjni na rynku pracy.

2. Związanego z podejściem do ryzyka.

W chwili obecnej administracja publiczna go unika. Stara się, tam gdzie to możliwe, odrzucić decyzyjność osobistą i działać w sposób maszynowy. Tak też działa prawo administracyjne, które nie pozostawia miejsca do decyzji czy interpretacji koncentrując się na tym, żeby zapewnić oczekiwaną decyzję po otrzymaniu odpowiednich dokumentów. Organizowanie i facylitacja to przedsięwzięcie, które bardzo rzadko zakończy się w znany sposób. Państwo, rękami administracji, będzie tu współtwórcą i łącznikiem, ale przecież wnioski i efekty mogą być różne. Taka forma wymagać będzie również od obywateli pewnego zaufania do administracji. Korzystając z przykładu portalu z miejscami dla uchodźców to na pewno zdarzyłyby się sytuacje, gdzie wskazane miejsce jest niedostępne mimo informacji, że jest wolne, lub dochodzi do innego rodzaju problemów. Istotnym aspektem pracy facylitatora jest brak odpowiedzialności za finalny produkt, a wyłącznie za dobór realizatorów. Innymi słowy administracja nie może być uznawana za tego, kto ma gwarantować na przykład dostępność miejsc noclegowych.

Praktycznym przykładem możliwego działania zaproponowanego przez rozmówcę jest pomysł na Fundusz Inicjatyw Lokalnych. Byłaby to forma finansowania projektów oddolnych. Finansowane byłyby projekty, które rozwiązują jakiś problem, ale jednocześnie są jednak poza możliwością finansową przeciętnych ludzi. Przykładem takiego działania mogłoby być wydawanie jedzenia i ciepłych napojów ludziom na przejściu granicznym po wybuchu wojny. Ta niezwykle potrzebna działalność była w dużej mierze finansowana i organizowana przez samych wolontariuszy. Takie podejście ogranicza jej stałość i jakość. Wystarczyłoby stosunkowo niewielkie finansowanie, rzędu kilku tysięcy złotych, żeby umożliwić finansowanie takiego stoiska przez dłuższy czas. Jest to kolejny przykład nakłaniania administracji publicznej do działania szybkiego i zwinnego, ale w bardzo ograniczonym zakresie środków. Takie działania wymagają zaufania społecznego, gdyż decyzje finansowe

będą podejmowane w bardzo ograniczonym wymiarze czasowym i pod presją wymagań organizacyjnych. To z pewnością doprowadzi do błędów, oszustw i strat. Należy jednak zastanowić się czy społeczeństwo jest w stanie zrozumieć takie negatywne aspekty i zaakceptować je.

Generalnie, rozmówca wskazuje generalnie pozytywne działania administracji publicznej i uznaje, że zdała ona test.

4.2.8. Wywiad - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Liczba pracowników instytucji: ok. 600 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: nie

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: pracowała w NCBR na średnim stanowisku

Centrum to duża organizacja, która zatrudnia około sześćset osób. Zgodnie z ustawą powołującą²²⁶ ta organizacja ma zajmować się wdrożeniową, praktyczną, częścią nauki. Centrum nie finansuje więc badań podstawowych, a zajmuje się tylko tymi, które mają widoczny potencjał komercyjny. Początkowo w całości podlegał Ministerstwu Nauki, następnie w ramach przekształceń włączono do Centrum obsługę części programów unijnych i przekazano nadzór Ministerstwu Funduszy i Polityki Regionalnej²²⁷. NCBR jest więc dużym grantodawcą dla polskich firm, uczelni i instytutów badawczych.

W momencie ogłoszenia stanu epidemii organizacja była relatywnie dobrze przygotowana do pracy w formie hybrydowej i zdalnej. Centrum od wielu lat miało już systemy do takiej pracy, było relatywnie dobrze wyposażone i gotowe. Przede wszystkim powodem tej sytuacji była konieczność współpracy z ośrodkami w całym kraju, bez specjalnej koncentracji geograficznej. Przełożyło się to na częste używanie programów komunikacyjnych i biegłość w organizowaniu i nadzorowaniu takiej pracy. Drugim powodem była wysoka jakość pracowników i ich morale. Wielu z nich było absolwentami Krajowej Szkoły Administracji Publicznej i miało poczucie pracy z ogromną misją. Ludzie ci uważali, że “zmieniają polskie firmy”. Działania i programy były bez wyjątku czymś co przyczyniało się do nowych miejsc pracy, nowych technologii i znacznego awansu gospodarczego naszego kraju.

²²⁶ <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002279>

²²⁷ <https://www.gov.pl/web/ncbr/ncbr#:~:text=Podstawowe%20informacje,Minister%20Funduszy%20i%20Polityki%20Regionalnej.>

Jednocześnie również w tej organizacji pojawiły się problemy:

1. Rozliczanie zadań.

W momencie gdy praca zdalna stała się standardem okazało się, że w części zespołów rośnie konflikt pomiędzy pracownikami a przełożonymi. Główną osią konfliktu było raportowanie pracy i ocenianie jej wykonania. W systemie pracy stacjonarnej dobrym sposobem zarządzania było tak zwane “Management by Wandering Around”²²⁸ czyli zarządzanie przez wałęsanie się. Taki przełożony chodzi po firmie wchodząc w interakcję, plotkując, dopytując. Jest to prosty sposób na nieinwazyjne zdobywanie informacji. Sposób ten był uważany za wzorcowy i rekomendowany na przykład przez twórcę firmy HP, Davida Packarda²²⁹. W sytuacji pracy zdalnej stał się niemożliwy, a losowe telefony do pracowników nie spełniają tej funkcji. Głównym powodem tej sytuacji jest inwazyjność telefonu. Menedżer widzący pracownika, który jest na spotkaniu prawdopodobnie nie wejdzie do jego pokoju by z nim porozmawiać, jeśli jednak do niego dzwoni, a połączenie nie zostanie odebrane to nie ma pewności, czy pracownik jest na spotkaniu, śpi czy po prostu nie ma ochoty rozmawiać. Kierownicy nauczeni pewnego stylu pracy muszą nagle go zmienić i przejść na rozliczanie zadań w stylu użycia programu typu Jira. Oznacza, to, że jego silne strony zmieniają się w słabe, bo nie jest zaznajomiony z technologią i sposobami jej kontroli.

Odpowiedzią na ten problem była nadmierna biurokracja, czyli konieczność opisywania realizacji zadań w niewygodnych i nieprzejrzystych tabelach i formularzach. Dla ludzi o wysokim morale, którzy pracują w pewnym sensie dla idei podczas epokowego wydarzenia, a którzy jednocześnie są traktowani jak krnąbrni uczniowie, jest to nieakceptowalne. Ten problem sprawia, że morale spada, a obciążenia związane z raportowaniem obniżają jakość pracy.

2. Kompetencje cyfrowe i niekompatybilność urządzeń.

Były to wydarzenia, które angażowały znaczną liczbę osób z zewnątrz, zwłaszcza ekspertów. Osoby te miały różny sprzęt informatyczny, różne podejście do spotkań zdalnych oraz różny zakres umiejętności informatycznych. Trzeba bowiem zaznaczyć, że tylko 43% Polaków w wieku 16-74 ma podstawowe umiejętności cyfrowe²³⁰. Organizacja takich spotkań była więc

²²⁸ https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAIfQcC&pg=PA51&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

²²⁹ David Packard, “The HP way”, Książkowe Klimaty, 2006

²³⁰ <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/01/polska-w-tyle-europy-tylko-43-osob-ma-podstawowe-umiejetnosci-cyfrowe/>

dużym wyzwaniem. Jednocześnie okazała się znacznym sukcesem. Mimo początkowego oporu osób, które pracowały przy tym projekcie organizowanie spotkań zdalnych okazało się prostsze. Po przezwyciężeniu problemów technicznych odpadło wiele problemów codziennych takich jak opłaty za dojazd, hotele, wyżywienie i wreszcie zapewnianie, że wszyscy dotarli na miejsce o czasie.

Finalnie wyzwanie zmieniło się więc w sukces.

Ciekawą refleksją respondenta było wskazanie dedykowanego konkursu grantowego “Szybka Ścieżka Koronawirusy” o budżecie dwa miliardy złotych²³¹. Projekt koncentrował się na zagadnieniach ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa oraz zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego. Wsparło nim między innymi szpitale w opracowywaniu metod zabezpieczania przed chorobą.

Podsumowując, mimo, że NCBR nie był kluczową jednostką w walce z wirusem, ale swoje zadanie wykonał właściwie. Centrum było dobrze zorganizowane, a pracownicy zmotywowani, w ramach swoich obowiązków byli w stanie przystosować się do nowych okoliczności i sposobów pracy. Jednocześnie Centrum nie próbowało wymyślać sposobów na walkę z pandemią, które nie miały odzwierciedlenia w jego zadaniach. Program grantowy spełnił swoje zadanie i był impulsem finansowym dla 391 instytucji.

4.2.9. Wywiad - Centrum e-Zdrowia

Liczba pracowników instytucji: ok. 330 osób

Czy instytucja była bezpośrednio zaangażowana w zwalczanie COVID od strony zdrowotnej?: tak

Osoba, z którą przeprowadzono wywiad: urzędnik wysokiego szczebla

Rozmówcą był pracownik Centrum e-Zdrowia.

Centrum e-Zdrowia powstało, aby realizować wszystkie zadania informatyczne w zakresie ochrony zdrowia²³², podobnie jak spółka Aplikacje Krytyczne działająca dla Ministerstwa Finansów²³³. Tego typu organizacje, niezależnie od ich statusu prawnego, pełnią funkcje agencji wykonawczych i ministerstw w zakresie informatyki.

²³¹ Raport Roczny NCBR <https://www.gov.pl/attachment/44390391-f82e-4833-a010-34d62a33a6c4>

²³² <https://www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas>

²³³ <https://www.akmf.pl/>

CEZ osiągnęło wiele w przygotowaniu polskiego systemu zdrowia do walki z epidemią od strony informatycznej. Najważniejszym elementem tego systemu jest e-recepta²³⁴, umożliwiająca generowanie kodu, który wraz z numerem PESEL pełnił funkcję recepty. Był to prawdopodobnie najważniejszy element systemu ochrony zdrowia podczas pandemii, umożliwiający wystawianie recept bez konieczności fizycznej obecności pacjenta, m.in. poprzez tele porady. Dzięki temu, lekarze mogli w łatwiejszy i bezpieczniejszy sposób wystawiać recepty na kontynuowanie leczenia, a także, poprzez bliźniaczy system, tworzyć e-skierowania do specjalistów. System ten stał się podstawą informatyzacji polskiej służby zdrowia, o czym świadczy wystawienie 1,7 miliarda recept.

Podczas pandemii CEZ był na pierwszej linii frontu w walce z wirusem COVID-19. Organizacja, zatrudniająca 350 pracowników i zajmująca się zdrowiem na co dzień, została uznana za odpowiednią do takiego zadania. Nie mniej jednak, Centrum musiało zmierzyć się z wieloma nowymi wyzwaniami, które pojawiły się podczas pandemii.

Rozmówca zaznaczył, że ich główną myślą było: “nie było nic, trzeba zrobić coś”. Była to oczywiście dobrze zorganizowana, zarządzana i finansowana organizacja. W pierwszych dniach zagrożenia byli zdecydowani, żeby pomóc. Otrzymali zadanie współpracy z Sanepidem w celu wdrożenia systemu, który będzie monitorował wjazdy na obszar Polski. Choć wydawało się, że to zadanie dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i/lub Straży Granicznej, CEZ wdrożył narzędzie nazwane Ewidencja Wyjazdów do Polski (EWP). System ten, zwany “głównym systemem do walki z COVID-19” z czasem miał coraz szersze zadania. Powstał, by wesprzeć Sanepid w identyfikacji i ewidencji osób przekraczających granice. Początkowo był to po prostu system formularzy, do którego przepisywano ręcznie zgłoszenia wypełniane przez podróżnych, jednak stanowiło to podstawę do dalszych rozwiązań. Ewolucję systemu można prześledzić, patrząc na kolejne dofinansowania, a w szczególności ich rozszerzenie²³⁵. Po roku działania system zarządzał kwarantanną, współpracował z wieloma organizacjami, od Straży Granicznej po Poczta Polską, a nawet wskazywał policji miejsca do kontroli. To pokazuje elastyczne podejście menedżerskie do rozbudowywania systemu w trakcie działania i nawet pierwotna nazwa nie oddaje już zakresu jego funkcjonalności.

Jednocześnie wewnętrznie CEZ przeszedł lockdown właściwie bez uszczerbku w wydajności. Podobnie jak w innych organizacjach wspomnianych wcześniej, morale było wysokie, a załoga

²³⁴ <https://www.cez.gov.pl/pl/node/156>

²³⁵ <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ewp--budowa-systemu-informatycznego-na-potrzeby-przeciwdzialania-epidemii-covid-19>

dobrze wyposażona i wykwalifikowana. Dzięki temu CEZ mógł działać praktycznie bez przeszkód podczas pandemii i lockdownu. Rozmówca zwraca jednak uwagę na interesujące obserwacje ludzkiej natury. Początkowy entuzjazm związany z pracą zdalną sprawiał, że wszystkie telefony były odbierane natychmiast, projekty szybko postępowały i praktycznie nie zauważono spadku wydajności. Po pewnym czasie jednak brak fizycznego nadzoru sprawił, że sytuacja zaczęła się pogarszać. Pracownicy zaczęli załatwiać inne sprawy pracy, odpoczywali, lub byli mniej uważni. Rozmówca nie wskazuje na patologiczną skalę tego zjawiska, raczej na pewien problem do zbadania. Idealnie zmotywowany zespół w warunkach pracy zdalnej działa bez zarzutu, jednak z czasem rzeczywistość i pokusy codziennego życia obniżają jakość pracy. Potrzebne są dalsze badania, aby określić trwałość tego trendu, i czy można mu przeciwdziałać przy pomocy nowoczesnych narzędzi.

Ogółem CEZ można uznać za kluczową organizację w zwycięskiej walce nad wirusem COVID-19 w Polsce. Mimo dużego sukcesu, jakim był system EWP, rozmówca odczuwał pewien niedosyt. W szczególności uważał, że należy:

- Wypracować zestaw praktycznych procedur w formie poradnika, który przedstawiałby rozwiązania, takie jak uszczelnianie granic podczas epidemii czy innego kryzysu oraz wprowadzanie systemów kontroli. Byłby to zestaw procedur wdrażanych w sytuacjach kryzysowych, aby uniknąć uzgadniania działań w momencie kryzysu i tracić bezpowrotnie cenny czas. Wytyczne te powinny być przygotowane zawczasu i znane wszystkim pracownikom, co umożliwi sprawne i szybkie działanie.
- Wypracować i nadzorować system zbierania danych, integrując wszystkie dane zbierane przez administrację publiczną w prostą formę. Obecnie pewne działania w tym zakresie podejmuje Główny Urząd Statystyczny (GUS), jednak koncentruje się bardziej na akcentach statystycznych niż menadżerskich. Zasadne byłoby powołanie osobnej komórki, która selekcjonowałaby dane, opracowywała metodologię ich zbioru i prezentowała je w formie graficznej.

CEZ jest niezwykle istotną organizacją, która w znacznym stopniu zmieniła polski system opieki zdrowotnej. Dalsza praca tej organizacji może przynieść ograniczenie kosztów oraz, miejmy nadzieję, eliminację patologii trapiących polski system zdrowia.

4.3. Wnioski z wywiadów jako wytyczne dla opracowania modelu reagowania

Główną obserwacją wyniesioną z rozmów z decydentami była ich znaczna doza rozczarowania i zniechęcenia do dalszej pracy w sektorze publicznym. Praktycznie wszyscy rozmówcy podkreślali, że zajmowali się interesującymi tematami, pracowali z ciekawymi osobami i robili “wielkie rzeczy”. Jednocześnie niemal każdy z nich wskazywał na brak docenienia ich pracy w porównaniu z sektorem prywatnym, administracja publiczna straciła większość swoich przewag. Na stanowiskach kierowniczych nie oferuje już ciągłości zatrudnienia, a pensje i ogólne warunki pracy (np. dostęp do szkoleń) są na znacznie niższym poziomie w porównaniu do sektora prywatnego.

W rezultacie ustalono pierwszy wniosek/zalecenie:

W1 “Jasne wskazywanie celów, które mają być wykonane”.

Pozwoli to uniknąć chaosu związanego ze zmianami celów oraz da szansę na docenienie pracowników po ich osiągnięciu. Podczas pracy z modelem i jego pierwszych użyciach w znaczny sposób położono nacisk na wzmocnienie tego aspektu. Przede wszystkim poprzez zapisywanie celów w sposób konkretny i nadawanie im numerycznych wartości, które powinny być osiągnięte wraz z datami ich osiągnięcia, bądź weryfikacji. Umożliwiło to ocenę jakości działań w ramach konkretnych celów. Jednocześnie w pewien sposób ograniczyło problem braku spotkań podsumowujących dany projekt, który jest plagą polskiej administracji. Takie spotkania zwykle są ograniczone do sfery formalnej czyli zapewnienia, że wszystkie koszty są rozliczone. Bardzo rzadko uczestniczą w nich osoby zarządzające. Działanie modelu w sferze oceny wybranych sposobów osiągnięcia celów wymusza takie spotkania i w konsekwencji podsumowanie i ocenę działań.

Ten aspekt został podkreślony przez wszystkich rozmówców, którzy byli zatrudnieni w administracji. Wielokrotnie wskazywano, że otrzymywali trudne wyzwania, które po ich osiągnięciu nie były doceniane w żaden sposób, a wręcz traktowane tak jakby nigdy się nie wydarzyły. Konieczność wskazywania i zapisywania celów, a także ich rozliczania byłby dobrym momentem, aby przeanalizować osiągnięcia odpowiednich managerów i docenić ich pracę. Należy wskazać, że rozmówcy wielokrotnie mówili o rozliczaniu porażek, ale nigdy o rozliczaniu sukcesów, to znaczy bardzo często analizuje się przyczyny porażki, ale już nie sukcesu. Wydaje się, że oba skutki powinny być analizowane w taki sam sposób.

Kolejną kwestią była konieczność poprawy komunikacji. Choć podczas pandemii komunikowano się często i w nowoczesny sposób, to okazało się to niewystarczające. Przede

wszystkim brakowało informacji o celach długoterminowych, a komunikaty były albo zbyt ogólne, albo zbyt szczegółowe i restrykcyjne.

W związku z tym formułuje się wniosek drugi:

W2 “Komunikacja musi być konkretna i wskazywać również cele długoterminowe”. W szczególności wskazano tu konieczność oparcia się na liczbach i faktach. Konieczność oceny sukcesu projektu ze względu na osiągnięcie konkretnych celów wymusza realną komunikację, która opiera się na faktach, a nie na odczuciach i wyobrażeniach. Taka komunikacja wspiera administrację publiczną i tych urzędników, którzy chcą działać. Jednocześnie oparcie się na liczbach pozwala na pewne urealnienie przekazu, w szczególności groźne jest idealizowanie swoich działań i przedstawianie ich jako nieustającego pasma sukcesów. Jest to elementem działania wszystkich stron politycznego sporu i jest w pewien sposób inherentną częścią polityki. Należy jednak wskazać, że konieczność oparcia się na liczbach i faktach oraz wskazanie ich jako celów ograniczy te działania. Ogromnie ważne jest też wskazanie, że mogą również nastąpić skutki negatywne wybranych działań. Jest to podejście dojrzałe i budujące morale, gdyż wskazuje, że urzędnik jest profesjonalistą, ale jego działania nie są w próżni i mają również negatywne efekty. W innej sytuacji następuje prymat komunikacji i potrzeb twitterowych walk nad realnymi osiągnięciami. Oznacza, również sytuacje wysokiej niepewności, gdzie podejmujący decyzję mogą zostać ofiarami ataku politycznego. Oparcie się na konkretnych komunikatach wskazujących cele wyrażone w liczbach oraz wskazujące konkretne czasy reakcji i powtórnej analizy pozwoli w jakiś sposób ograniczyć wrażliwość na takie ataki.

Podsumowując komunikacja powinna iść w stronę przedstawiania danych i liczb w odpowiedni sposób. Nie może być oparta na realistycznych założeniach i nieprawdzie. Taki typ komunikacji jest oczywiście znacznie trudniejszy dla części politycznej administracji. Sugeruje się więc swoisty podział gdzie poziom polityczny wypowiada się w sposób swobodny, natomiast urzędnicy koncentrują się na liczbach i danych. Wniosek W2 będzie uwzględniony w proponowanym modelu bezpośrednio wspierając realizację C5.

Tematem powiązany jest generalny brak akceptacji dla ryzyka w administracji publicznej. Nie chodzi tylko o brak zgody na błędy, ale o to, że w ogóle się o nich nie mówi, nie zakłada, że mogą się w ogóle wydarzyć, i że w pewnych okolicznościach bywają nieuniknione. Błędy są więc przemilczane jako coś wstydliwego, zamiast być uznane za element normalnego działania. Wydaje się, że wiąże się to z wnioskiem W2, ponieważ komunikacja na wysokim poziomie ogólności nie daje szans na rozmowę o negatywnych aspektach danego rozwiązania.

Na przykład zamknięcie zakładów pracy może prowadzić do niedoborów i braków materiałów, co z kolei może wywołać inne negatywne skutki. Przy dobrej komunikacji (W2) pojawi się lepsza akceptacja ryzyka.

Wobec tego formułuje się wniosek trzeci:

W3 „Ryzyko błędnych decyzji i działań powinno być rozsądnie dopuszczane i moderowane”. Nie oznacza to oczywiście chęci do działań pochopnych. W modelu ze względu na zaplanowane interakcje i ewaluację działań musi pojawiać się aspekt akceptacji ryzyka w jakimś zakresie. Obecnie administracja publiczna woli nie podjąć działania niż podjąć takie obarczone ryzykiem. Wprowadzenie modelu opisywanego w tej pracy ma w jakiś sposób ograniczyć presję na osobach podejmujących decyzje, tak aby ograniczyć ten problem.

Kolejne dwa wnioski dotyczą konstrukcji państwa oraz dzisiejszej gospodarki. Po pierwsze, ogromnym problemem pozostaje silosowość (W4). Jej ograniczenie jest widoczne jedynie na powierzchni komunikacyjnej, co praktycznie oznacza brak jakichkolwiek działań systemowych. Warsztaty między ministerstwami i urzędami, przeprowadzone kilkakrotnie przez program Govtech, były jednymi z niewielu inicjatyw umożliwiającymi spotkania osób spoza tych samych pionów administracji, nie mówiąc już o wymuszaniu współpracy z innymi organizacjami. Brak ram prawnych oraz tradycji współdziałania powoduje, że każdy pion funkcjonuje jako osobne królestwo z osobnymi problemami.

Wobec tego formułuje się wniosek czwarty:

W4 „Konieczna jest integracja działań przełamująca tradycyjną silosowość administracji centralnej”. Łączy się to z kolejną kwestią, że dzisiejsza administracja publiczna funkcjonuje na znacznie wyższym poziomie skomplikowania niż kiedykolwiek wcześniej. Problemy gospodarcze, społeczne i techniczne są teraz bardziej powiązane, głównie dzięki technologii oraz szybkości i penetracji systemów analizy danych. W czasach prymitywnych technologii administracja centralna była ograniczona przez przyrodę, tradycję i dystans. Dzisiaj te trzy aspekty tracą na znaczeniu, a możliwość wydawania zaleceń i ich egzekwowania są coraz większe. Powoduje to dużą presję na urzędnikach, szczególnie w zakresie oczekiwań dotyczących ich wykształcenia, znajomości świata i praktycznych umiejętności.

Wobec tego formułuje się wniosek piąty:

W5 „Jest potrzebne, aby urzędnik miał doświadczenie zawodowe poza administracją lub przygotowanie temu równoważne”. Oprócz aspektu ludzkiego, wniosek ten wpływa na model funkcjonowania administracji, który musi uwzględniać możliwość nieoczywistych korelacji,

czyli wpływu decyzji na pozornie niepowiązane aspekty. Model musi więc uwzględniać i analizować kompleksowość sytuacji.

Należy wskazać, że model w ograniczony sposób odpowiada na wnioski W4 i W5. Oba dotyczą raczej strukturalnej słabości państwa polskiego i są związane z pewną tradycją działań, rekrutacji do pracy oraz sposobem podejmowania decyzji. W sposób nieformalny model wpływa jednak na oba. Dzieje się tak z dwóch powodów. Po pierwsze polska administracja jest bardzo hierarchiczna. W zasadzie w każdym aspekcie odpowiedzialna za wszystko jest zawsze jedna osoba. Jest to wtórne czy jest to dyrektor departamentu, instytucji czy minister. Niezależnie od obecności zastępców odpowiedzialność leży na jednej osobie. Model ze względu na bezosobowe oparcie się na danych w pewnym aspekcie pozwala ograniczyć ten problem. Po drugie oparcie się na celach, które są interdyscyplinarne wymusza kooperację. Oba powody ograniczają więc W4 czyli “silosowość”. Pierwszy dlatego, że wychodzi poza paradygmat jednego władcy, drugi dlatego, że wymusza kooperację. Należy wskazać, że jest to ograniczenie nie wprost. Wskazuje się tu konieczność wprowadzenia systemowych zmian w administracji by ograniczyć zjawisko silosowości.

Problem braku doświadczenia poza administracją również jest aktualny. Wymaga on zmian strukturalnych, ale nie tak poważnych jak problem silosowości. Wydaje się, że dobrym i relatywnie łatwym sposobem byłoby skoncentrowanie się na rekrutacji do administracji publicznej osób starszych. Wiele raportów²³⁶ wskazuje na problemy seniorów w szczególności w rekrutacji na stanowiska, na które mają kompetencje. Administracja publiczna mogłaby skierować swoje wysiłki na rekrutację takich osób jednocześnie zwiększając udział pracowników, którzy posiadają doświadczenie pracy poza administracją publiczną. Wskazuje się ten problem jako wymagający dalszych badań.

Wnioski z wywiadów przedstawiono w poniższej tabeli.

²³⁶ Raport PARP, “Pracujący emeryci i osoby w wieku okołoemerytalnym” 2024, https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport-_Pracujacy-emeryci-i-osoby-w-wieku-okoloemerytalnym_31_12_2024.pdf

Tabela 11 : Wnioski z wywiadów. Opracowanie własne.

Wniosek	Opis	Sposób wdrożenia do modelu
W1	Brakuje jasnego wskazywania celów do wykonania	Zapisywanie celów w sposób numeryczny i jak najbardziej konkretny. Rozliczanie ich po jakimś okresie, który również jest określony.
W2	Komunikacja powinna być konkretna i wskazywać również cele długoterminowe	Wzmocnienie aspektu posługiwania się faktami, wprowadzenie systemowej akceptacji elementów negatywnych oraz systemowa akceptacja ryzyka.
W3	Ryzyko i negatywne zdarzenia są pomijane i przemilczane	Systemowa akceptacja ryzyka i szukanie najlepszych rozwiązań w sposób otwarty.
W4	Bardzo silna jest w Polsce silosowość i brak pomysłów na jej ograniczenie	Odrzucenie prymatu “jednego władcy”, wymuszenie kooperacji i bezosobowość sukcesu i porażki.
W5	Dzisiejsze zarządzanie publiczne to zarządzanie skomplikowanymi systemami gospodarczo-techniczno-społecznymi.	Wymuszenie lepszego zrozumienia rzeczywistości poprzez oparcie się na danych, zrozumienie ich pobierania i obróbki oraz wagi jaką mają dla obywateli.

Rozdział 5 Autorski model reagowania

5.1. Przesłanki modelu

W niniejszej rozprawie model to uproszczone przedstawienie rzeczywistości, mające wesprzeć centralną administrację państwa w podejmowaniu decyzji związanych z kryzysem epidemicznym. W kontekście teorii modelowania konieczne jest rozważenie subtelnej różnicy pomiędzy modelem biznesowym a modelem wspomagającym w podejmowaniu decyzji. Trudność polega na braku ogólnego konsensusu co do definicji samego modelu biznesowego. Analizę tego dylematu przedstawili Mark W. Johnson, Clayton M. Christensen i Henning Kagermann²³⁷. Naukowcy przeprowadzili badania, które wykazały, że prezesi dużych firm zgodnie twierdzili, że muszą dostosować swój model biznesowy do warunków wewnętrznych i zewnętrznych, jednak brakowało wspólnego zrozumienia czym ów model jest. Pewne minimum w tym względzie ustanowili Christopher Zott i Raphael Amit, którzy wskazali, że model biznesowy zawiera komponenty dotyczące działalności przedsiębiorstwa i sposobu w jaki te działania są powiązane oraz odnoszące się do osób wykonujących te czynności²³⁸. Istnieje więc ogólne porozumienie co do podstawowych elementów modelu - uproszczone przedstawienie elementów organizacji oraz wskazanie dalszych działań. W czasach globalizacji model biznesowy odgrywa kluczową rolę w podejmowaniu decyzji, ponieważ globalizacja faworyzuje i ekstrapoluje organizacje posiadające przewagą konkurencyjną. Jest to sytuacja względnie nowa ze względu na skalę tej faworyzacji. Valerie Hansen opisuje działanie globalizacji w roku 1000²³⁹ czyli 1025 lat temu, kiedy różnice technologiczne pomiędzy bardziej i mniej zaawansowanymi społeczeństwami były niewielkie. Odkrywający rubieże Ameryki północnej wikingowie posiadali lepsze łodzie i umiejętności metalurgiczne, ale nie mogli nadrobić przewagi liczebnej Indian, co zmusiło ich do porzucenia planów kolonizacji Ameryki północnej. Po kilkuset latach przewaga Europejczyków była już tak duża, że małe grupy hiszpańskich konkwistadorów zniosły władzę zaawansowanych cywilizacyjnie państw w Ameryce Południowej i Środkowej przy niewielkich stratach własnych. Wzrost konkurencji i liczne wojny w Europie spowodowały skokowy wzrost nierówności w sile ekonomicznej czy militarnej. Aby przetrwać, organizacje muszą być coraz silniejsze. Przykładem biznesowym

²³⁷ Mark W. Johnson, Clayton M. Christensen, i Henning Kagermann, "Reinventing Your Business Model" Harvard Business Review 2008

²³⁸ C. Zott, R. Amit "The business Model: Theoretical roots, recent developments and future research", IESE, 2010

²³⁹ Valerie Hansen, "Rok 1000. Jak odkrywcy połączyli odległe zakątki świata i rozpoczęła się globalizacja", Rebis, 2021

jest firma Apple, która dzięki innowacjom technologicznym w postaci Ipoda, Iphona i iTunes store, zwiększyła swoją kapitalizację z 1 mld USD do 150 mld USD, a w 2024 roku przekroczyła 3 000 mld USD. Kluczowy dla sukcesu Apple, oprócz technologii, był model biznesowy: ograniczona liczba produktów, integracja z zakupem muzyki i filmów online oraz sklepy wyglądające jak galerie sztuki. Nawet osoby nie korzystające z produktów Apple rozpoznają jej logo i styl. Te cechy i charakterystyka związane są z innowacyjnym modelem biznesowym. Mimo, że wielu konkurentów dysponowało podobną technologią, to właśnie Apple zawojował rynek. Globalizacja pozwala na potęgowanie takiej przewagi. Sto lat temu przewaga technologiczna czy biznesowa w jakimś segmencie pozwalała zdobyć rynek, jednak tempo wzrostu było ograniczone. Dzisiaj, dzięki globalizacji, firmy mogą szybko osiągać przewagę na całym świecie. Dobrym miernikiem skokowego przyspieszenia jest długość życia flagowego produktu. Model T Forda był produkowany przez osiemnaście lat, iPhone I przez dwa. Mimo tak krótkiego cyklu życia Apple był w stanie sprzedać sześć milionów sztuk w dosyć wysokiej cenie 499 dolarów, podczas gdy jego konkurencja, na przykład w postaci Blackberry Storm, kosztowała blisko o połowę mniej. To właśnie umożliwiona przez globalizację realizacja swojego celu biznesowego pozwoliła Apple tak szybko zwiększyć swoją wartość. Model biznesowy jest więc odpowiedzią na globalizację i jednocześnie jej wzmocnieniem. Organizacje działają szybciej i silniej, sprzedając swój produkt globalnie z zawrotną prędkością. Ważnym aspektem tworzenia modelu biznesowego są czynniki go kształtujące, takie jak otoczenie zewnętrzne, zmiany technologiczne, wymagania obywatela, środowisko społeczne czy prawne.

Konieczność opracowania i używania modelu wynika ze wzmocnienia siły i szybkości reakcji gospodarki światowej. Prędkość działania i osiąganie zysków nieproporcjonalnych do wcześniejszych lat, jest związane przede wszystkim z rozwojem technologii komunikacyjnych, wytwórczych i logistycznych. To również wzmacnia koncepcję i użycie modeli biznesowych. W odróżnieniu od długich i ustrukturyzowanych strategii, modele są łatwe do zmiany i proste w tworzeniu. Popularny obecnie Business Model Canvas można opracować w ciągu kilku dni. Modele omijają niuanse poruszane przez strategię i zawierają stosunkowo mało liczb. Ich siłą jest jasność przekazu i właściwe wskazanie głównych kierunków zmian.

Modele oraz strategie muszą odnosić się do wielu wyzwań. Jednym z nich jest redundancja, którą słownik PWN definiuje jako nadmiarowość²⁴⁰. Redundancję często można zauważyć

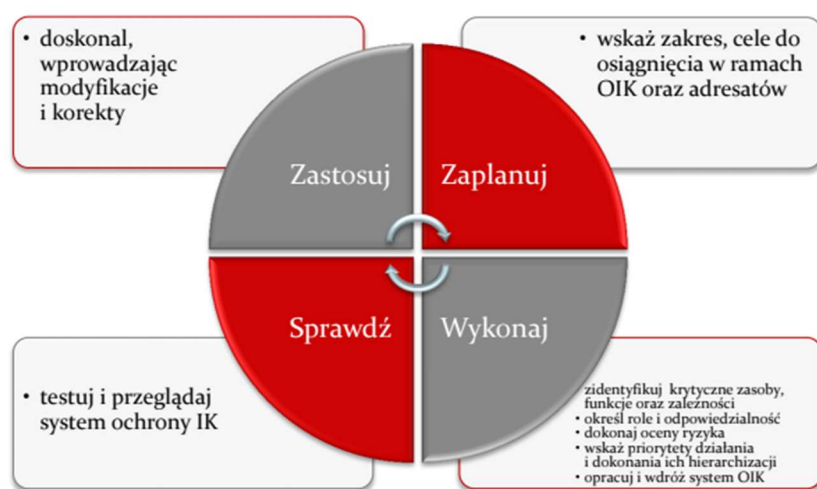
²⁴⁰ Definicja <https://sjp.pwn.pl/slowniki/redundancja.html>

w przyrodzie, gdzie organizmy wyposażone są w dodatkowe zasoby. Klasycznym przykładem redundancji są dwie nerki u człowieka, który z powodzeniem może żyć z jedną. Podobne podwojenia i wzmocnienia są sposobem radzenia sobie z ryzykiem. Niestety, w ludzkich systemach społecznych redundancja jest rzadziej spotykana i błędnie postrzegana jako marnowanie zasobów. Trudno zdecydować, czy niewykorzystywany obecnie zasób jest marnotrawstwem czy przezornym planowaniem. W sytuacjach ekstremalnych warto być gotowym na nadmiarowość zasobów, jak również na krytykę związaną z tą sytuacją w warunkach funkcjonowania zwyczajnego. Warto zgłębić aspekt komunikacyjny redundancji i pokazać, jak można uczynić ją zaletą, a nie wadą.

Tak jak w działalności gospodarczej zasadne jest stosowanie sprawdzonych wzorców dobrych praktyk, w tym modeli i metod, tak błędem byłoby zaniechanie w poszukiwaniu sposobów ich adaptacji do specyfiki działań administracji publicznej. Jest to istotne ze względu na ocenę działania i jego skuteczności. Działalność gospodarcza jest oceniana przez pryzmat zysku i, coraz częściej, odbioru społecznego, głównie w kontekście trendów CSR (Corporate Social Responsibility) i ESG (Environmental and Social Governance), choć te aspekty są często traktowane epizodycznie i marketingowo. Przeciętna firma produkcyjna czy usługowa jest oceniana przede wszystkim pod kątem przychodów i zysków. Natomiast administracja publiczna podlega szerokiej palecie ocen: politycznej, wewnętrznej i legalności działań. Sensowne jest oceniać pracę administracji we właściwy jej specyfice sposób. W szczególności ta specyfika wynika z faktu, że aspekty CSR i ESG są w pewien sposób podstawą i celem pracy administracji publicznej. Takie organizacje jak zrzeszający posiadaczy certyfikacji inwestycyjnych Corporate Finance Institute publikują regularnie wskazówki²⁴¹ w jaki sposób oceniać działalność firm pod kątem ESG. Większość tych działań, które tak naprawdę są poboczne w sektorze prywatnym, są celem samym w sobie w sektorze publicznym. Jednocześnie coraz częściej odchodzi się od samej deklaracji wartości i liczb w kontekście ESG w stronę ustrukturyzowanych modeli opartych na liczbach i danych. Firmy, które tego unikają są oskarżane o tzw. „greenwashing” [dosłownie mycie na zielono], czyli wprowadzanie opinii społecznej w błąd przy jednoczesnym podejmowaniu wyłącznie działań pozorowanych. Wzmocnienie obiektywnego podejmowania decyzji w oparciu o dane pozwoli również wesprzeć realne działania ESG.

²⁴¹ Wskazówki ESG <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/esg/esg-score/>

Witold Skomra podjął się analizy zarządzania ryzykiem w administracji publicznej²⁴² i wskazał, że w Polsce nie wdrożono zintegrowanego systemu zarządzania ryzykiem w tej dziedzinie. Taka sytuacja stwarza naturalne miejsce na wprowadzanie nowych modeli, które stawiają na ciągłą integrację koncepcji zarządzania w biznesie i w administracji publicznej oraz na adaptację dobrych praktyk. Aby wzmocnić koncepcję ciągłego ulepszania modelu działań w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej, sugeruje się, aby wszystkie działania dotyczące ochrony infrastruktury krytycznej opierać na cyklu doskonalenia Deminga, który jest fundamentem teorii doskonalenia biznesowego zarządzania. Ideę tę przedstawiono graficznie poniżej.



Rysunek nr 10: Cykl Deminga. Źródło: Proces ochrony IK w cyklu Deminga. NPOIK str 28²⁴³

Cykl Deminga wymusza systematyczne ulepszanie i modyfikację założonych planów i modeli, co stanowi kolejny krok do wzmocnienia przewagi podejścia procesowego w zarządzaniu administracją. Choć Cykl Deminga jest powszechnie znany polskiej administracji i obecny w praktyce urzędniczej, jak wskazuje wielu autorów oraz wynika z wywiadów pogłębionych przedstawionych w niniejszej rozprawie, rzadko ma głębsze odzwierciedlenie w procesach, zwłaszcza w ich doskonaleniu. Jest raczej czymś w rodzaju ogólnego intelektualnego wsparcia. W latach 2022 i 2023 procesy cyfryzacyjne przedsiębiorstw

²⁴² Witold Skomra, „Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego”, Repozytorium Politechniki, 2018

²⁴³<https://www.gov.pl/attachment/ee334990-ec9c-42ab-ae12-477608d94eb1>

w dużej mierze oparte są na metodyce Prince2, a nawet gdy wiele z nich przeszło na elastyczne metodyki agile, to bazowały na doświadczeniach z Prince2. Tymczasem większość administracji publicznej nie stosuje żadnej metodycznej organizacji pracy, opierając się jedynie na przepisach prawa oraz najprostszych sposobach planowania działań mimo, że wiele z ich formalnie przyjęło dokumenty, które twierdzą inaczej. Taki stan jest wystarczający podczas zwykłego wykonywania obowiązków, jednak w przypadku zdarzenia nadzwyczajnego rutynowe narzędzia decyzyjne okazują się niewystarczające, co uwidacznia każdy kryzys. Jednocześnie warto podkreślić widoczną perspektywę zmian, przede wszystkim dzięki rosnącej roli cyfryzacji oraz szkoleń średniej i wyższej kadry administracji państwowej realizowanych przez instytucje takie jak: Krajową Szkołę Administracji Publicznej w Warszawie (KSAP), Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego w Łodzi oraz szereg innych inicjatyw (np. Akademia Zarządzania IT w Administracji Publicznej prowadzona od 7 lat przez Fundację IT Leader Club z Politechniką Warszawską). KSAP realizuje również kursy z wiodącymi szkołami biznesowymi Europy, przenosząc wiedzę o najwyższych standardach zarządzania do polskiej administracji²⁴⁴.

Witold Skomra wskazuje²⁴⁵, że wraz z wdrożeniem Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności po raz pierwszy wprowadzono na terenie Unii Europejskiej powszechny obowiązek zarządzania ryzykiem spowodowało to przejście od zarządzania reaktywnego (odpowiedź na zdarzenie) do całościowego, obejmującego także zapobieganie. Kluczowym aspektem jest przejście kontroli nad wydarzeniem, zwane “zapanowaniem”.

Podsumowując, model biznesowy to szkic strategii, która ma zostać wprowadzona w ramach organizacji i przy użyciu dostępnych systemów oraz środków, z uwzględnieniem oceny otoczenia i celu działania.

Na tym etapie istotne jest również zdefiniowanie i rozdzielenie często używanych określeń “wskaźnik” oraz “indeks”. Jest to ważne, ponieważ często operuje się tymi pojęciami przy tworzeniu i wdrażaniu modelu.

²⁴⁴ Przykład szkoleń:

<https://ksap.gov.pl/ksap/projekty-szkoleniowe/projekty-aktualnie-realizowane/akademia-zarządzania-w-administracji-publicznej>

²⁴⁵ W. Skomra “Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego” Bel Studio Warszawa 2018

Encyklopedia Zarządzania definiuje wskaźnik jako "wybraną obserwację, którą traktujemy jako odzwierciedlenie zmiennej, którą chcemy badać."²⁴⁶ Wskaźnik jest więc związany z jednym konkretnym zjawiskiem i opisuje je w formie numerycznej lub opisowej (np. słabo, mocno, itp).

Jednocześnie indeks to "rodzaj złożonego miernika, który syntetyzuje i porządkuje wyniki pewnej liczby szczegółowych obserwacji"²⁴⁷. W tej pracy przyjęto założenie, że indeks to syntetyczna wersja wielu wskaźników wraz z przyjętymi wagami. Indeks jest więc mniej zmienny niż jeden wskaźnik, co oznacza jego większą stałość oraz konieczność szerokiej zmiany wielu wskaźników, aby mogły one w konsekwencji wpłynąć na indeks, który może również łączyć wskaźniki numeryczne i nienumeryczne.

W modelu uznano, że do oceny skutków są używane konkretne wskaźniki. Zaproponowany indeks ma być narzędziem, w którym wskaźniki są zbierane, analizowane i aktualizowane, tak aby ich użycie było proste i racjonalne. Wielokrotnie wspomniano w tej pracy, że jeden z najbardziej popularnych typów modelu biznesowego używany dzisiaj, w szczególności w firmach związanych z technologią, to Business Model Canvas. Jest to model statyczny, to obrazujący sytuację często nazywany mapą organizacji lub jej zdjęciem rentgenowskim. W każdym z segmentów znajduje się statyczny opis zastanej sytuacji. Ta koncepcja została opracowana przez Alexandra Osterwaldera i Yvesa Pignera²⁴⁸. Model ten został wybrany jako jeden z najważniejszych używanych obecnie z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że przedstawia spójną i wyczerpującą wizję organizacji. Jest to niezwykle ważne w administracji gdzie występują pewne tarcia kompetencyjne, a wiele obszarów jest niedookreślone. Oprócz doprecyzowania zadań kluczowe jest też przedstawienie przez model kolejnych aspektów organizacji, które pozwala ją zrozumieć. Po drugie model ma unikalny element "value proposition". Tak jak wspomniano podczas definicji prof. Witolda Kieżuna praca w administracji jest nierozdzielnie związana, albo być powinna, z pewnym poczuciem misji. Value proposition jest czymś najbardziej zbliżonym do takiej misji. Model ten jest bardzo dobrym wyjściem do budowy modelu autorskiego. Najpierw należy pokazać jego działanie.

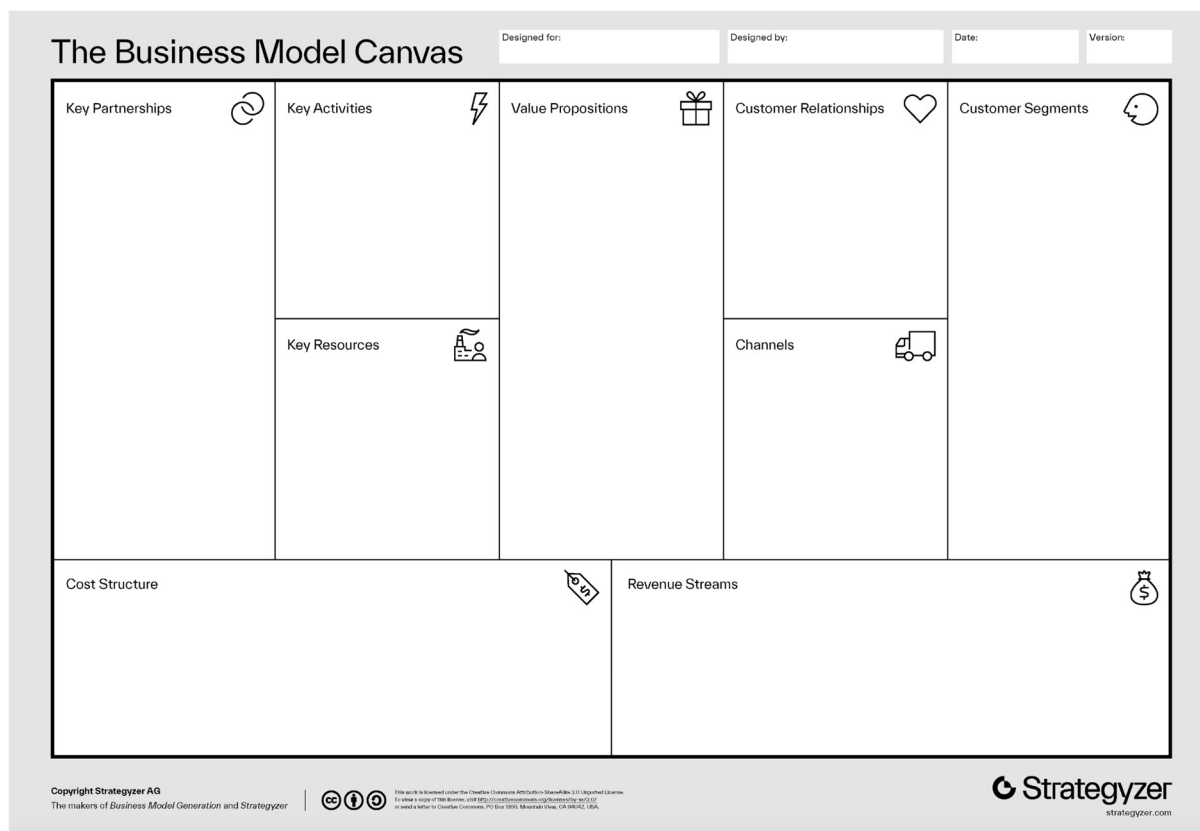
Na rysunku numer 11 znajduje się graficzne przedstawienie modelu. W niniejszej rozprawie koncepcja Business Model Canvas, a szczególnie idea propozycji wartości, value proposition, stanowi bazę autorskiego tytułowego modelu. Kluczowym zagadnieniem jest, jak

²⁴⁶ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Wska%C5%BAnik>

²⁴⁷ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Indeks>

²⁴⁸ Alexander Osterwalder i Yves Pigneur, "Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera", Rebis, 2010 str 27

przenieść koncepcję opracowaną dla nowoczesnie pojmowanego uprawiania biznesu gospodarczego do sfery administracji publicznej, gdzie fundamentalne pojęcia dochodu i zysku nie funkcjonują.



Rysunek nr 11 The Business Model Canvas

Źródło: <https://www.strategyzer.com/library/the-business-model-canvas>.

Tradycyjnie opracowywanie treści modelu zaczyna się od prawej strony w segmencie “Customer Segments”. Opisuje się w nim wszystkie organizacje lub grupy ludzi, dla których organizacja tworzy wartość dodaną, czyli sprzedaje usługi lub produkty. Poznanie rzeczywistych klientów jest kluczowe w budowaniu wartości dodanej. W modelu dla administracji publicznej kwestia klientów musi być potraktowana nieco inaczej. Klienci nie tyle wybierają, co są raczej zmuszani do odbioru usług i działań administracji publicznej. W żadnym znanym państwie obywatel nie ma wolnego wyboru porządku prawnego na poziomie jednostki. Wyjątki występują w wieloetnicznych państwach takich jak Liban czy Izrael, gdzie zastosowanie prawa zależy od religii jednostki, jednak wspomina się tu o nich w myśl powiedzenia o wyjątkach, które potwierdzają regułę i prawo takie jest ograniczone do kwestii rodzinnych, np. małżeństwa. Zasadniczo obywatel, jako klient, nie ma możliwości

wyboru z szerokiej gamy produktów administracyjnych. Nawet, jeśli może wybrać urząd, w którym załatwia sprawę, sama usługa jest wystandaryzowana obowiązującymi dokumentami i przepisami, więc w każdym urzędzie jest taka sama i w ten sam sposób „sprzedawana”. Obywatel ma możliwość decyzji jedynie co jakiś czas uczestnicząc w wyborach powszechnych. Decyzyjność obywatela jako klienta państwa jest więc opóźniona w czasie i wybiórcza. Samo opóźnienie nie jest ograniczone jedynie do administracji, podobna sytuacja ma miejsce w przypadku dostawców usług abonamentowych, o których decyzję podejmuje się raz na kilka lat. Istnieje jednak znacząca różnica w relatywnej sile sprzedającego w porównaniu do państwa. Dostawca usług telekomunikacyjnych ma bardzo niewielki zakres zmian, który może wprowadzić bez naruszania warunków umowy. Z tej siły państwa wynikać powinna wyjątkowa troska, która powinna być związana z value proposition, ze względu na powierzenie administracji publicznej przez obywateli ich bezpieczeństwa i majątku.

Value proposition (dalej VP) to kolejny segment Modelu Canvas. Osterwlder i Pigneur definiują go jako “zbiór produktów i usług, które generują wartość dla konkretnego segmentu klientów”. Podczas wywiadów pogłębionych wielokrotnie wspomniano o pewnym zagubieniu z powodu braku jasności co do celów rządu. VP to właśnie określona wartość, którą należy osiągnąć w danej sytuacji kryzysowej. Oczywiście jest, że nie da się doprowadzić do sytuacji idealnej. W przypadku epidemii wirusa SARS-CoV-2 wiadomo, że nie można oczekiwać, że epidemia zniknie z dnia na dzień wraz ze wszystkimi negatywnymi jej skutkami. VP musi być więc jasno określone jako coś osiągalnego. Przykładowo, dobrym VP w aspekcie edukacji podczas pandemii byłoby:

“Zapewnienie maksymalnego bezpieczeństwa uczniów przy jednoczesnym braku wzrostu negatywnych aspektów psychologicznych (Wskaźnik X) i braku spadku jakości uczenia (Wskaźnik Y) przez okres trwania pandemii”.

Proponuje się, aby przy określaniu VP używać systematyki SMARTER firmy McKinsey²⁴⁹, która odnosi się do ustalania celów działania organizacji i może być dobrym drogowskazem do ustalania VP. Kolejne litery akronimu znaczą:

- Specific - czyli jasne określenie czego się oczekuje.

²⁴⁹Ethan Rasiel, “The McKinsey Way: Using the Techniques of the World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business”, McKinsey, 1999, str 29

- Measurable - bardzo ważny aspekt - mierzalne. VP powinna mieć jakieś odniesienie do konkretnych wskaźników lub wartości numerycznych, aby można było jasno określić, czy VP została spełniona.
- Attainable - osiągalność. Określenie celu jako nieracjonalnego lub nieosiągalnego obniży morale i narazi wskazującego na śmieszność. Należy ustalić cele na podstawie konkretnych danych (punkt M - mierzalne), aby można było łatwo sprawdzić ich realizację. Każdy przywódca powinien dążyć do ustalenia osiągalnego celu.
- Relevant - ważność. W kontekście walki z najważniejszymi problemami wagi państwowej ryzyko ustalenia trywialnej VP jest minimalne lub nie istnieje.
- Time bound - określony limit czasowy na osiągnięcie lub weryfikację VP.
- Evaluated - cele powinny być ponownie oceniane, a nie pozostawiane same sobie.
- Reward - nagroda. Ten niezwykle istotny aspekt jest często pomijany w administracji publicznej, gdzie nagroda za dobrze wykonaną pracę jest raczej wyjątkiem, a nie standardem.

Systematyka SMARTER odnosi się przede wszystkim do ustalania celów. Jej zastosowanie do VP sprawia, że VP staje się bardziej precyzyjna i ma mocniejszy efekt działania od strony komunikacyjnej, co jest tu jednym z celów. Litera E przypomina, że VP można zmieniać, jednak zaleca się to robić niezwykle ostrożnie i rzadko. Wynika to z potrzeby jasnej komunikacji w czasie kryzysu - częste zmiany VP mogłyby wprowadzić niepotrzebny chaos. Ewaluacja i okresowa rewizja VP są konieczne, aby nie kierować działań na cele, które stały się nieaktualne i nieistotne w obecnej sytuacji dla obywateli.

VP będzie więc swoistym drogowskazem działań administracji publicznej. Ważne jest wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy VP a celami. Zasadniczo są to pojęcia bardzo bliskie, jednak VP ma być czymś skomunikowanym na zewnątrz. Cele jej są więc niejako podrzędne. VP powinna inspirować, być latarnią w trudnych momentach, a decydenci muszą zademonstrować przywiązanie do VP, aby pracownicy administracji rozumieli, że to ona powinna kierować ich działaniami.

W kontekście administracji państwowej warto skorygować definicję VP, dodając zasady i działania tworzone przez administrację. W ramach modelu omawianego w tej pracy, value proposition powinna być tworzona po wstępnej analizie sytuacji i odnosić się do oczekiwanego

i realnego celu. W odróżnieniu od modeli biznesowych dużych firm, VP powinna być tworzona ad hoc i będzie miała określony, krótki czas trwania. Przykładem dobrej value proposition na marzec 2020 była:

“Jako kraj chcemy ograniczyć wpływ epidemii COVID-19 na życie obywateli oraz przede wszystkim chronić ich życie i zdrowie, tak aby możliwe było określenie najlepszej drogi leczenia, ale również aby ich dobrostan społeczny i ekonomiczny nie został istotnie naruszony.”

Należy zaznaczyć, że w marcu 2020 roku ewentualna dostępność szczepionek stała pod znakiem zapytania²⁵⁰. To oznacza, że model nie mógł wtedy wskazywać czekania na szczepionki jako racjonalnej i optymalnej drogi. Value proposition, która opierała się przede wszystkim na ograniczeniu strat, czyli na ochronie życia i zdrowia, miała sens. Istniała możliwość, że szczepionka się nie pojawi. Taki rozwój wydarzeń oznaczałby tzw. “new normal” (dosłownie “nowa normalność”), czyli świat, w którym obywatel nie ma żadnej ochrony przed zachorowaniem oprócz własnego systemu immunologicznego, jako że nie istniały lekarstwa na wirusa. „New normal” to nowy, tymczasowo stabilny układ świata. Choć angielska nazwa może sugerować stosunkowo nowy fenomen, taka sytuacja miała miejsce już wielokrotnie. Jak pisze Yuval Harari²⁵¹, wynalezienie rolnictwa zakończyło erę plemion łowców-zbieraczy. W miejscach, gdzie powstało rolnictwo, łowcy-zbieracze nie mieli czego szukać. Rolnicy penetrowali okoliczne lasy, usuwając zwierzynę, co zmusiło owe plemiona do zmiany trybu życia. W takiej sytuacji powstaje „new normal”. Dawniej cenione cechy, takie jak zdolność do długiego marszu, przestały mieć znaczenie. Dużo ważniejsza stała się umiejętność jednostajnego uderzania cepem w zboże. Oprócz zmiany premiowanych umiejętności i cech zmieniły się także zachowania społeczne. Społeczeństwa zbieraczy były egalitarne, a różnice w majątku nie występowały, bo bogaci nie mogliby go nosić. W kulturach rolnych posiadanie ziemi stało się źródłem bogactwa. Samo jej posiadanie nie wiązało się z kosztem, a jedynie z uznaniem władztwa nad nią przez lokalną społeczność. „New normal” to zbiór nowych praw, cech i zasad działania wynikający z nowej sytuacji zewnętrznej. Świat bez szczepionek również stałby się takim „new normal”. W takiej sytuacji administracja państwowa powinna stworzyć value proposition, która odzwierciedla nowy stan rzeczy, koncentrując się na ograniczeniu negatywnych aspektów oraz wsparciu całego społeczeństwa w transformacji w stronę modelu społeczno-gospodarczego uwzględniającego ryzyko zachorowania. Choć pozornie wydaje się to wyjątkowe, podobna sytuacja miała już miejsce

²⁵⁰ <https://www.dw.com/en/a-coronavirus-vaccine-isnt-coming-very-quickly/a-52652107>

²⁵¹ Yuval Noah Harari “Sapiens. Od zwierząt do bogów. “, 2018

w związku z epidemią HIV/AIDS. W roku 1983 Richard Berkowitz i Michael Callen napisali broszurę „How to Have Sex in an Epidemic: One Approach”²⁵², która stała się podstawą późniejszych strategii walki z AIDS. Postulowali w niej użycie prezerwatyw, co stało się powszechnie akceptowaną normą, która nikogo już w nie szokuje. Gdyby rząd USA tworzył model według wytycznych Berkowitza i Callena, to value proposition zmieniałaby się z nacisku na analizę i poznanie choroby na zmianę zachowań i promowanie używania prezerwatyw. Szybka zmiana optyki pozwoliłaby na efektywniejsze działanie i ograniczenie zakresu choroby oraz jej negatywnych następstw. Opis segmentu value proposition jest kluczowy do zrozumienia projektu autorskiego modelu, dlatego zdecydowano go tak rozbudować. Należy jednak wspomnieć również o innych elementach modelu Business Model Canvas, gdyż pokazują one nowoczesny sposób myślenia o modelach.

Kolejnym segmentem omawianym w analizie Business Model Canvas jest segment „Channels”, czyli kanały dotarcia. Analizuje się tu, jakich kanałów należy używać przy nawiązywaniu kontaktów z klientami, które z nich są najlepsze i najbardziej ekonomiczne. W dobrze przeprowadzonej analizie kanały powinny wspierać realizację propozycji wartości. Aby to osiągnąć, kanały muszą również przekazywać informacje o produktach organizacji, zapewniać wsparcie oraz umożliwiać korzystanie z tych produktów. W kontekście administracji publicznej należy zauważyć, że posiada ona niezrównaną siłę dotarcia, której nie może się równać żaden prywatny dostawca. Oprócz możliwości użycia szerokiego wachlarza narzędzi informacyjnych (alerty RCB, strony internetowe ministerstw, orędzia w telewizji publicznej) administracja publiczna może wręcz zmusić obywateli do korzystania ze swoich usług za pomocą rozporządzeń wydawanych przez kierownictwo resortu lub premiera. Segment „channels” jest więc miejscem, gdzie objawia się siła administracji publicznej. Użycie kanałów powinno łączyć się z value proposition w sensie spójności komunikacyjnej.

Segmentem pokrewnym są relacje z klientami. Zawierają one charakterystykę relacji organizacyjnych, a w szczególności dotyczą tego, czy jest ona zorientowana na pozyskiwanie nowych (klient jednorazowy), utrzymanie ich czy zwiększanie wartości transakcji z jednym klientem. Analiza tego aspektu ma duże znaczenie w dobie wprowadzania np. rozwiązań typu AI, które obniżają koszt jednorazowej reakcji na problem klienta, ale mogą wprowadzić pewien dyskomfort. W przypadku małej liczby transakcji o dużej wartości może to nie być najlepsza

²⁵² Richard Berkowitz, Michael, Callen „How to Have Sex in an Epidemic: One Approach”, Princeton University Press, 1983

propozycja. W ramach administracji publicznej może się wydawać, że każda relacja jest długoterminowa i z definicji nieskończona. Jest to prawdą dla całej administracji sensu largo. Jednak w sytuacji kryzysowej może się okazać, że relacja np. firmy z polskim funduszem rozwoju będzie jednorazowa. Przedsiębiorstwo otrzyma pomoc jednorazowo, rozliczy się z niej i zakończy współpracę. Można więc powiedzieć, że sensu largo współpraca jest długoterminowa, ale sensu stricto nie. Jest to istotne ze względów organizacyjnych i komunikacyjnych.

Kolejnym segmentem są strumienie przychodów. Analizuje się tu zarówno strumienie przychodów od konkretnych rodzin produktów, jak i koncentrację przychodów od konkretnych klientów. Jest to szczególnie istotne w aspekcie zarządzania ryzykiem, gdzie zbyt duże uzależnienie od jednego źródła przychodów może doprowadzić do bankructwa organizacji w przypadku jego utraty. W tym miejscu organizacja powinna również zastanowić się nad samym produktem, który sprzedaje, zwracając szczególną uwagę na jego trwałość, konkurencyjność na rynku oraz możliwość substytucji. Jest to niezwykle istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa działania przedsiębiorstw prywatnych. Oczywiście administracja nie posiada strumieni przychodów.

Kluczowe działania są kolejnym elementem analizy Business Model Canvas. To najważniejsze aktywności, które organizacja musi zrealizować, aby dostarczać wartość. Mogą to być na przykład produkcja, transport itp. Realizacja tego, czym są kluczowe działania, może być bardzo ważna dla pewnych firm, gdyż może się okazać, że dla nich rozwiązywanie problemów czy tworzenie relacji jest o wiele istotniejsze niż wszystko inne. W autorskim modelu przedstawionym w dalszej części pracy zwraca się szczególną uwagę na sam aspekt działania oraz relację działań do propozycji wartości. W modelu statycznym z samej natury rzeczy ocena działania musi być pominięta. Model statyczny koncentruje się raczej na typie działania niż na konkretnym jego statusie i skuteczności.

Równie istotnym segmentem są kluczowi partnerzy. Praktycznie nie ma już organizacji, które posiadają wszystkie niezbędne zasoby i realizują wszystkie działania wewnętrznie. Tak wertykalnie zbudowane monopole istniały w XIX wieku, ale ze względu na wzrost skomplikowania produkcji i oszczędności przeszły do historii. Kluczowi partnerzy to element modelu opisujący więc sieć dostawców, współpracowników i partnerów, którzy są niezbędni, aby organizacja mogła funkcjonować. Administracja publiczna ma ogromne możliwości pozyskiwania partnerów, zarówno formalne, jak i nieformalne. Te drugie są o wiele bardziej istotne, gdyż większość formalnych sposobów współpracy wiąże się z koniecznością

uruchomienia procesów prawa zamówień publicznych i rozpisania przetargu. W ramach współpracy nieformalnej można osiągnąć bardzo dużo. Ten temat również rekomenduje się do dalszych badań ze względu na jego stosunkowo małe zbadanie i ogromny potencjał. Jednocześnie autor zdaje sobie sprawę z kontrowersji związanej ze współpracą nieformalną. W żaden sposób nie należy tego odczytywać jako rekomendację do obchodzenia prawa zamówień publicznych. Wiele prywatnych firm będzie bardzo zadowolonych z możliwości współpracy ze sferą rządową. W szczególności udostępnianie danych, raportów czy wsparcie komunikacyjne to przykłady takich działań, które mogą być bardzo owocne i bardzo szybkie. W polskiej historii spotykanie się z przedsiębiorcami przez administrację publiczną ma bardzo złą konotację, często niestety zasłużenie, jednak w innych krajach jest właściwie standardem. Rekomenduje się zdecydowanie utrzymywanie kontaktów, ale na jasno określonych zasadach. Zrozumienie sektora prywatnego powinno być w czasach systemu kapitalistycznego czymś podstawowym dla urzędnika przy jednoczesnym utrzymywaniu wysokich standardów moralnych.

Segmentem bliźniaczym jest segment kluczowych zasobów. W aspekcie biznesowym to zasoby, które są niezbędne do tworzenia wartości dla klienta. Mogą to być aktywa fizyczne takie jak maszyny, intelektualne czy wreszcie mogą to być pracownicy. Administracja publiczna ma niespotykaną możliwość aktywizowania zasobów, z której jednak rzadko korzysta. W sytuacjach ekstremalnych administracja posiada jednak narzędzia prawne i pozaprawne (nacisk społeczny) aby zmobilizować potrzebne zasoby. W organizacji, która nie jest administracją dostęp do tych zasobów, ich jakość oraz możliwość użycia są absolutnie kluczowe. Dla administracji publicznej absolutnie kluczowe są zasoby pracownicze, gdyż są one najtrudniejsze do zdobycia i wcielenia podczas gdy pozostałe można, jak wskazano wcześniej, w łatwy sposób pozyskać.

Następnym segmentem jest struktura kosztów. Obejmuje ona wszystkie wydatki ponoszone w związku z modelem działania. Zwykle odpowiada na pytania, które zasoby są najdroższe, jakie są koszty stałe i zmienne co, oraz analizuje możliwość wykorzystania efektu skali. W uproszczeniu pojawia się on wtedy, gdy koszty rosną relatywnie mniej w miarę wzrostu sprzedaży. Zwykle ma to miejsce, gdy występują wysokie koszty stałe i niskie koszty zmienne. Administracja publiczna jest mniej wrażliwa na ograniczenia budżetowe, ale bardziej narażona na niemożność dokonania szybkich zakupów i dostosowań kosztowych.

Powyżej w skrócie przedstawiono wszystkie dziewięć segmentów składających się na Business Model Canvas i jego potencjalne zastosowanie do rozwiązywania problemów zarządzania

kryzysowego w administracji publicznej. W tym typie modelu niezwykle ważny jest sam proces jego opracowywania. Zwykle zobowiązuje on uczestników do głębszej analizy swojej organizacji i zrozumienia sił, które nią kierują. Jest to duże wyzwanie, szczególnie w organizacjach, które posiadają wiele linii produktowych, często ze sobą niepowiązanych. Oczywiście, ten typ modelu jest bardzo statyczny; nie pozwala on modelować działań i nie zachęca do ich dobrej organizacji i przetwarzania danych. Koncentruje się na zdobyciu wiedzy o samej organizacji, co jest niezwykle cenne, ale pomija wiele ważnych wyzwań stojących przed administracją publiczną i nie nadaje się do działań podczas sytuacji ekstremalnych.

W ramach pracy nad modelem autorskim skorzystano również z modeli opisanych w rozdziale pierwszym.

Z modelu dowodzenia incydem (ICS) wykorzystano przede wszystkim aspekty koordynacji pracy wielu agencji i nacisk na ograniczenie silosowości. Jest ona ogromną plagą polskiej administracji i postuluje się użycie znacznych sił na jej ograniczenie. Model ten zakłada również silną hierarchię w podejmowaniu decyzji. W modelu autorskim sam model podejmowania decyzji nie jest opisany gdyż zakłada się jego ograniczenie i uproszczenie ze względu na potrzeby chwili.

Z modelu czteroetapowego oraz modelu Mitroffa wykorzystano przede wszystkim nacisk na fazy. W doświadczeniu własnym autora oraz w wywiadach pogłębionych w ramach działań administracji w sytuacjach kryzysowych występuje często pomieszczenie faz albo wręcz porzucenie ich części. Bardzo rzadko występuje również faza podsumowania lub wyciągania lekcji na przyszłość.

Z modelu Gonzáleza-Herrero i Pratta wykorzystano Fazę pre-kryzysową z naciskiem na monitorowanie sygnałów ostrzegawczych (np. wczesne wykrywanie symptomów epidemii poprzez systemy alertowe), co pozwoli na szybką prewencję rozprzestrzeniania się pandemii w autorskim modelu.

Z modelu Burnetta zainspirowano się fazą rekonfiguracji, w tym analiza środowiska i adaptacja strategii (np. restrukturyzacja łańcuchów dostaw i systemów opieki zdrowotnej po szczycie pandemii), co wzmocni długoterminową odporność organizacji na podobne zagrożenia w autorskim modelu.

Podsumowując, przedstawiono i zdefiniowano, czym jest model, wskaźniki oraz indeksy. W dalszej części omówiono Business Model Canvas, będący obecnie najczęściej stosowaną techniką definiowania modelowej postawy organizacji (tu jednostek administracji) wobec jej

statutowych wyzwań. Przedstawiono również elementy inspiracji z innych modeli przedstawionych wcześniej. Z powyższej analizy wynika wniosek o konieczności dalszej pracy nad dostosowywaniem modeli biznesowych do użycia w administracji, zarówno samego Modelu Canvas, jak i innych. Nie wspomniano również o problemach w przekonaniu osób decyzyjnych do użycia modelu. Wydaje się, że ten opór można przełamać, wskazując konkretne przewagi wynikające z zastosowania modelu również w działaniach administracji publicznej. W kolejnych podrozdziałach omówione zostanie użycie modelu.

5.2. Elementy modelu

5.2.1. Segmentacja problemu

Pierwszym krokiem formułowania modelu powinna być ocena problemu. Segmentacja dokonana jest zgodnie z opisaną w podrozdziale 1.3 systematyką. Segmentacja ma dawać odpowiedź na trzy podstawowe pytania: jaki jest rodzaj (typ) zagrożenia; jaki jest czas jego trwania oraz czy istnieje już rozwiązanie tego problemu. Segmentacja jest zgodna z wcześniej wspomnianą tabelą 2.

Tabela 2: Tok kategoryzowania zdarzeń krytycznych. Opracowanie własne

Typ	Przykład
Rodzaj zagrożenia ogólny	ludzkie, naturalne, pozaziemskie, nieznane
Rodzaj zagrożenia precyzyjny	na przykład: chemiczne, biologiczne, choroba, atak terrorystyczny, susza, powódź, uderzenie meteorytu, działania hybrydowe
Czas	na przykład: wydarzyło się - atak terrorystyczny, krótkotrwałe - wybuch elektrowni, średniotrwałe - powódź, długotrwałe - wybuch wulkanu paraliżujący ruch powietrzny, bez określonego czasu, epidemia
Czy istnieje rozwiązanie?	tak/nie

Rodzaj zagrożenia. Zgodnie z wcześniejszym opisem w podrozdziale 1.3, zagrożenia można podzielić na kilka rodzajów odpowiednio do ich charakterystyki, a w szczególności rodzaju

zagrożenia - ogólnego oraz szczegółowego. Teoretycznie możliwe jest, że rodzaj zagrożenia zmieni typ, niemniej jest to bardzo rzadkie. Taka sytuacja może się zdarzyć, gdy wcześniej oceniane zagrożenie, na przykład epidemiologiczne, zmieni status na "atak terrorystyczny". Zmiana tego aspektu segmentacji będzie rzadka, ale przyniesie potężne konsekwencje. Już sam fakt zmiany segmentacji powinien być znaczącym znakiem ostrzegawczym, sugerującym, że elementy ochrony państwa zawiodły w swojej wstępnej analizie.

Czas trwania. Segmentację zaczynamy od tego elementu. Należy wybrać jedną z pięciu podstawowych odpowiedzi:

- **Wydarzenie, które się już zdarzyło.** Oznacza to, że wydarzenie miało już miejsce i nie należy się spodziewać jego kontynuacji. Oczywiście, nie oznacza to, że zakończone są jego negatywne skutki. Klasycznym przykładem takiej sytuacji jest prosty, ograniczony do jednej lokalizacji atak terrorystyczny, polegający na ostrzelaniu jednego miejsca, gdzie atakujący zostali usunięci. Nie spodziewamy się kolejnych ataków, choć nie zmieni się również liczba rannych, to może się zmienić liczba ofiar śmiertelnych, na skutek nieudanego leczenia.

W tej sytuacji można się skupić na analizie samych skutków i reperkusji wydarzenia, a nie na zapobieganiu jego eskalacji.

- **Wydarzenie krótkotrwałe.** Taka sytuacja stanowi, że możemy spodziewać się kolejnych negatywnych skutków związanych z tym wydarzeniem. Przykładem może być awaria elektrowni, podobna do tej w Fukushima²⁵³. Wydarzenie zostało zapoczątkowane tsunami 11 marca 2011 roku, ale pożary w kolejnych reaktorach wybuchły 5 dni później - 16 marca 2011 roku. Po określeniu wydarzenia jako krótkotrwałego i nieskończonego, możemy oczekiwać pogorszenia sytuacji i kolejnych negatywnych aspektów, co wymaga przygotowania dodatkowych zasobów i zastosowania redundancji zasobów w ograniczonym czasie.

- **Wydarzenie o przeciętnym czasie trwania.** To wydarzenie, którego trwanie można określić w tygodniach. Klasycznym przykładem może tu być powódź czy susza. Raczej niepodobnym jest oczekiwać, że susza trwała w polskim klimacie potrwa dłużej niż kilka miesięcy. Historia zna jednak dłuższe susze²⁵⁴ w innych krajach; na przykład kilkuletnia susza w Syrii doprowadziła do wojny domowej. W polskim klimacie susza czy powódź będą raczej kwestią tygodni niż lat. W przypadku średniego okresu należy również stosować redundancję w szerszym zakresie niż w przypadku krótkotrwałych wydarzeń.

²⁵³ Raport z wydarzenia American Nuclear Society: <https://www.ans.org/pubs/reports/fukushima/>

²⁵⁴ Historia susz: <https://www.ranker.com/list/the-worst-droughts-and-famines-in-history/drake-bird>

- **Wydarzenie przewlekłe** to sytuacja, której trwanie można określić w miesiącach lub latach. Bardzo ważne jest tu rozróżnienie pomiędzy wydarzeniem długotrwałym, a wydarzeniem bez określonego czasu trwania. To rozróżnienie ma istotne znaczenie z kilku powodów:

- **Skala redundancji.** Wydarzenia bez określonego czasu trwania są bardzo groźne ze względu na możliwość doprowadzenia do wspomnianego wcześniej “new normal”. Klasycznym przykładem może tu być epidemia HIV/AIDS. Obecnie nie istnieje lek na tę chorobę i w przewidywalnej przyszłości istnieć nie będzie. Planowanie powinno więc skupić się na ograniczaniu rozprzestrzeniania się choroby. Strateg rządowy z lat 80-tych powinien zakładać znaczną redundancję ze względu na wysokie koszty dla budżetu oraz wpływ na służbę zdrowia i normy społeczne. Różnica pomiędzy długim trwaniem a nieskończonością jest znaczna.
- **Wpływ na value proposition.** Wydarzenia długotrwałe pozwalają mieć nadzieję na powrót do normalności i określenie zakresu szkód, bez konieczności przejścia do new normal. To oznacza konieczność dostosowania value proposition. Przykładem może być epidemia COVID-19 - gdyby wynalezienie szczepionki stało się niemożliwe, należałoby znacznie zmienić value proposition. Innymi słowy, value proposition powinna zawsze odzwierciedlać obecny stan wiedzy i wskazywać, co administracja może zrobić dla obywateli.

- **Sytuacja nieokreślona lub niekończąca się** jest najgroźniejszą opcją, gdyż sugeruje trwałą zmianę i osiągnięcie przesłanki new normal. Taka sytuacja wymagać będzie nowego podejścia do wielu aspektów życia. Na przykład epidemia HIV/AIDS zmieniła podejście do stosunków międzyludzkich i do seksualność, a przede wszystkim wymusiła znacznie bardziej rygorystyczne podejście do zarządzania ryzykiem kontaktu z krwią w służbie zdrowia, służbach wojskowych i innych służbach, takich jak straż pożarna czy policja.

Czasem sytuacja pozornie bez końca może jednak wydawać się taką jedynie przez pewien czas. Przykładem takiej oceny sytuacji jest mowa premiera Wielkiej Brytanii Sir Winstona Churchila: “..we shall never surrender, and even if, which I do not for a moment believe, this Island or a large part of it were subjugated and starving, then our Empire beyond the seas, armed and guarded by the British Fleet, would carry on the struggle, until, in God’s good time, the New World, with all its power and might, steps forth to the rescue and the liberation of the

old”²⁵⁵ [“Nigdy się nie poddamy nawet, w co nie wierzę, gdyby cała lub część tej wyspy była podbita i głodująca, wtedy nasze imperium za morzami chronione przez flotę by dalej walczyło, aż zgodnie z wolą Boga, nowy świat, z całą swoją siłą przyjdzie nam na pomoc] Churchill ocenia w niej sytuację bez wyraźnej wskazówki czasowej. Zabieg ten zastosowano, aby nie dawać fałszywej nadziei współobywatelom. Jednocześnie, mimo fatalizmu i wskazania gotowości walki przez część sił zbrojnych po zdobyciu Wielkiej Brytanii, premier określa, że wsparcie nowego świata, USA, zakończy wojnę. To bardzo praktyczny i jednocześnie mało optymistyczny przykład określania value proposition w okresie nieznanego zakresu czasowego. Value proposition Churchilla to bezustanna walka i zwycięstwo na końcu. Polityk jednocześnie chwali brytyjski sukces podczas ewakuacji Dunkierki, wskazując, że value proposition rządu Wielkiej Brytanii podczas wojny zawiera wymagania efektywnego zarządzania, które pozwala odnosić sukcesy pomimo porażek.

Należy podkreślić, że odpowiedź na pytanie o czas trwania może być jedną z trudniejszych, zwłaszcza podczas decyzji wyboru pomiędzy przewlekłym a nieskończonym/nieokreślonym okresem. Jak wspomniano wcześniej, jest to odpowiedź kluczowa ze względu na format value proposition oraz użycie dodatkowych zasobów.

Istnienie znanego rozwiązania. Chodzi tu o aspekt techniczny. Uznaje się, że rozwiązanie istnieje, jeśli przy obecnym stanie wiedzy ludzkiej można je wdrożyć. Na przykład, rozwiązaniem konfliktu zbrojnego jest pokonanie przeciwnika. Jest to rozwiązanie technicznie osiągalne, choć może być niemożliwe lub trudne do wdrożenia. Właściwie wszystkie klęski naturalne mają jasne i proste rozwiązanie docelowe, które jednocześnie może być trudne do wprowadzenia. Przykładem może być powódź - rozwiązanie techniczne polega na wyschnięciu lub odpłynięciu nadmiarowej wody. Jest to więc osiągalne i nieskomplikowane. Przykładem sytuacji, która nie ma prostego rozwiązania, jest wszystko, co dzieje się po raz pierwszy. Oprócz chorób, na które nie ma leku, mogą to być takie sytuacje jak globalne ocieplenie czy kontakt z obcą cywilizacją. Nie ma prostego rozwiązania na żadne z wymienionych.

Sytuacje bez rozwiązania wymagają zachowania szczególnej ostrożności. Przede wszystkim należy zastanowić się nad aspektami działalności państwa lub warunkującymi ją zasobami, które można wzmocnić redundancją. Dla przykładu, jeśli nawiązano kontakt z obcą cywilizacją, racjonalne jest przygotowanie się na najgorsze, np. przeszkolenie znaczącej części

²⁵⁵ Mowa “We shall fight on the Beaches”:

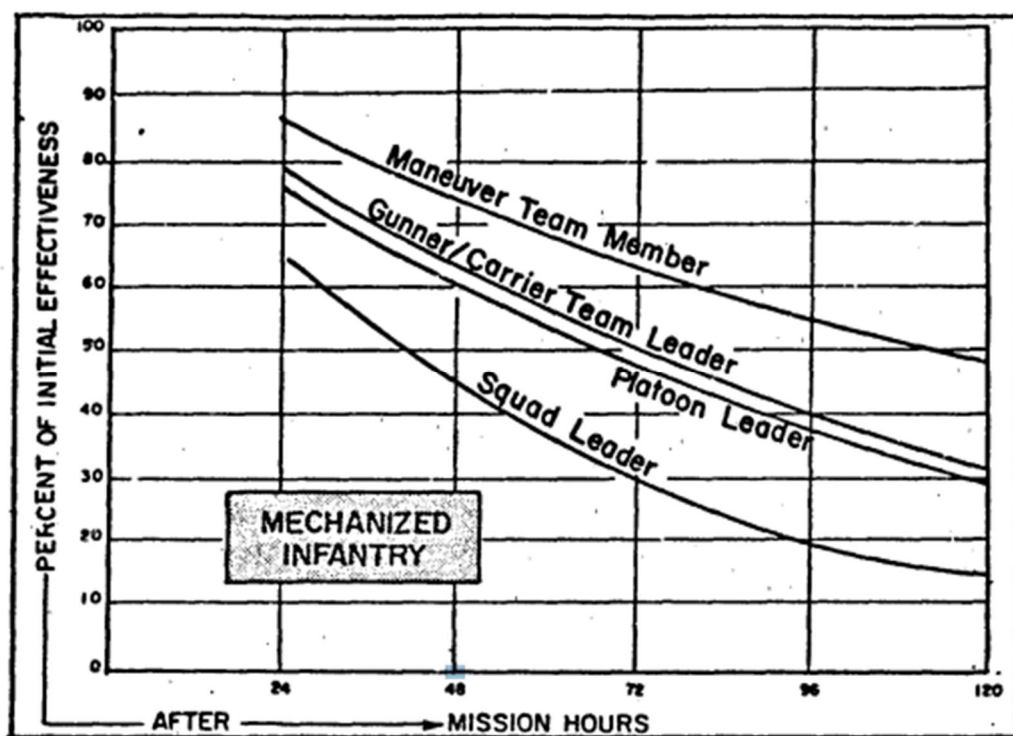
<https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1940-the-finest-hour/we-shall-fight-on-the-beaches/>

populacji z pierwszej pomocy, stworzenie dodatkowych szpitali polowych czy zabezpieczenie zapasów żywności i leków, których dostawy mogą zostać przerwane. Redundancja to ważny, ale często pomijany aspekt tworzenia modeli i będzie szczegółowo omówiona w dalszej części pracy.

Celem wykonania segmentacji jest przede wszystkim zakreslenie granic działania, czyli określenie „pola bitwy”. Nie można oczywiście rozwiązać wszystkich problemów całego kraju. Segmentacja powinna jasno wskazać, gdzie należy się koncentrować w pierwszej kolejności. Drugim aspektem jest koncentracja w czasie, co ma ogromne znaczenie dla alokacji zasobów i sposobu pracy. W rozmowach z osobami decyzyjnymi powszechnie pojawiał się problem wypalenia kluczowych elementów zespołu. Działo się to tam, gdzie na początku wdrożono najszybsze tempo pracy i gdzie morale było wysokie. To wypalenie wynika z niedopasowania sposobu pracy w stosunku do czasu pracy nad wyzwaniem. Nad wyzwaniami o długim horyzoncie czasowym i wysokim poziomie skomplikowania nie należy pracować w trybie ekstremalnym. Trzeba, o ile to możliwe, wrócić do zwykłego trybu pracy. Tylko takie podejście, potwierdzone przez tradycję i kulturę, zapewnia długoterminowy sukces. W przeciwnym razie osiągniemy krótki sukces, po którym nastąpi wypalenie, zmęczenie i w konsekwencji masowe odejścia z pracy. Nawet przy sytuacjach ekstremalnych, przy wysokim wyszkoleniu i morale, długotrwały wysiłek doprowadzić może do spadku aktywności. Przykładem jest tu instrukcja i obserwacje wojsk amerykańskich: “Continuous combat depresses certain critical Degrades human abilities. When these abilities are reduced, performance of combat tasks is degraded. These tasks are no longer performed as quickly or as well as required. After 48 hours, a total loss of sleep becomes very damaging. Even during the first night of combat, visibility is reduced and the normal wake/sleep cycles are upset. Combat is also accompanied by stress, threat to life, noise, and time pressure. Though essential for endurance, sheer determination alone cannot offset the combined, mounting effects of these adverse factors”²⁵⁶ [Ciągła walka wyczerpuje i niszczy niektóre z ludzkich cech. Kiedy te cechy są wyczerpane wydajność walki spada. Zadania nie są wykonywane szybko i poprawnie. Po 48 godzinach utrata snu jest bardzo niszcząca. Nawet w pierwszej nocy walki wzrok ulega pogorszeniu i normalny cykl snu jest zaburzony. Walce towarzyszy również ekstremalny stres, hałas i presja czasu. Pomimo wzmacniania u żołnierzy wymaganej wytrzymałości trzeba stwierdzić, że sama determinacja nie może kompensować efektów tych negatywnych zdarzeń

²⁵⁶ Joseph Conn, Felix Kopstein, Arthur Siegel “Soldier Performance in Continuous Operations”, Army Research Institute, 1985, str 6

- tłumaczenie własne] Szczególnie istotne jest ostatnie zdanie, które wskazuje, że sama determinacja nie wystarcza do utrzymania jakości. Bardzo dobrze ilustruje to Rysunek nr 12.



Rysunek nr 12: Joseph Conn, Felix Kopstein, Arthur Siegel "Soldier Performance in Continuous Operations" Army Research Institute, 1985 str 10

Widać tu drastyczne pogorszenie się tzw. initial effectiveness, czyli początkowej jakości działań. Szczególnie dotyczy to dowodzącego czyli "squad leadera". Wynika to prawdopodobnie z faktu, że dowodzenie nie pozwala na użycie pamięci mięśniowej, która działa nawet przy dużym zmęczeniu. Po kilku dniach nieprzerwanej misji dowódca jest więc tylko cieniem samego siebie.

Można argumentować, że podane wyliczenia są ekstremalne i że w sytuacji pokoju nie będziemy obserwować tego poziomu zmęczenia. W sytuacji pokojowej nie występują realne, fizyczne przeszkody przez zaśnięciem czy odpoczynkiem. Występują jednak przeszkody innego typu, takiego jak fakt, że oprócz pracy decydent, urzędnik czy polityk, ma również rodzinę i inne obowiązki, czasem trywialne, takie jak spacer z psem czy wyprasowanie koszuli, które jednak zajmują czas. Dodatkowo, w sytuacjach wysokiego stresu, duże stężenie kortyzolu i adrenaliny może utrudnić lub wręcz uniemożliwić wypoczynek i sen. Jednocześnie nie do przecenienia jest negatywny wpływ technologii zwłaszcza komunikatorów takich jak signal czy whatsapp, które stwarzają możliwości do prowadzenia właściwie ciągłej komunikacji ograniczającej możliwości odpoczynku.

Dopasowanie stylu odpowiedzi i pracy do długości czasu trwania wyzwania jest bardzo istotne. Ludzie z wysokim morale mają tendencję do nadmiernego angażowania się w różne projekty. W sytuacji kryzysowej ta tendencja się zwiększa. Jest więc rolą osoby odpowiedzialnej, aby wymusić odpowiednie dopasowanie czasu pracy i wypoczynku.

Segmentacja ma być wstępnym oszacowaniem wyzwania, z którym przyjdzie się mierzyć, oraz pierwszą pracą intelektualną nad jego zrozumieniem. Po jej wykonaniu powinny być już znane:

- Rodzaj zagrożenia oraz, często, jego pochodzenie, co pozwoli wybrać odpowiednie środki zaradcze.
- Czas trwania, co umożliwi odpowiednie rozłożenie sił.
- Informacja, czy istnieje rozwiązanie, co pozwoli podjąć decyzję, czy można się przygotować na „new normal”, czy są szanse na znalezienie i wdrożenie rozwiązania w przewidywanym czasie.

5.2.2. Narodowy Indeks Stanu Państwa

Podczas pogłębionych wywiadów często pojawiała się kwestia niedostatecznej oceny sytuacji w kraju. Dane o Polsce zbiera głównie Główny Urząd Statystyczny (GUS), prezentując je w sposób elektroniczny na swojej stronie internetowej w formie tabel i raportów. Część z nich jest następnie agregowana w bardzo rozproszony sposób. Przykładem takich działań mogą być raporty dobowe RCB²⁵⁷, które koncentrują się na bieżących zagrożeniach pogodowych, suszowych itp. Istnieją także raporty specjalistyczne, takie jak te prowadzone przez Instytut Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG) nadzorujący suszę²⁵⁸. Jednak z raportów dobowych RCB obywatel nie zdobędzie informacji o tym, czy dane z IUNG są w jakiś sposób zintegrowane z danymi RCB i czy istnieje między nimi zależność. Ten brak integracji danych jest szerszym problemem, ponieważ różne organizacje zbierają dane w różny sposób. Porównując sytuację do rynku prywatnego, jesteśmy w połowie lat 80-tych, gdzie różni dostawcy danych nie są zintegrowani. Dopiero Bloomberg ze swoim terminalem²⁵⁹ zintegrował dane, umożliwiające śledzenie ruchu tankowca, porównywanie danych o bezrobociu w różnych państwach i wyników kwartalnych firm. Porównywalność i dostępność tych danych jest kluczowa.

²⁵⁷ <https://www.gov.pl/web/rcb/raport-dobowy>

²⁵⁸ https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz_rz/

²⁵⁹ <https://www.fastcompany.com/3051883/the-bloomberg-terminal>

W związku z powyższym proponuje się opracowanie Narodowego Indeksu Stanu Państwa (NISP). Byłby to zbiór wskaźników, które będą analizowane, przetwarzane w sposób graficzny oraz publikowane w sposób ciągły na stronie internetowej. Przykładowym wskaźnikiem może być liczba samobójstw nieletnich na 100 000 osób. Wskaźnik ten będzie pokazywany na stronie NISP wraz z adnotacją dotyczącą pochodzenia danych oraz częstotliwości ich aktualizowania. W przypadku danych aktualizowanych rzadko, Centrum Govtech będzie wywierać presję na ich częstsza aktualizacje, pobierać dane samodzielnie lub ekstrapolować z innych danych.

Głównym wątkiem tworzenia NISP jest więc możliwość oceny legislacji oraz wskazywania ich wagi. Na przykład, jeśli zostanie podjęta decyzja o zwiększeniu liczby etatów dla psychologów w szkołach, warto nadać tej decyzji pewne ramy danych. W przypadku psychologów mogą to być wskaźniki, takie jak “liczba samobójstw nieletnich na 100 000 osób” oraz “ogólny poziom satysfakcji z życia nieletnich”.

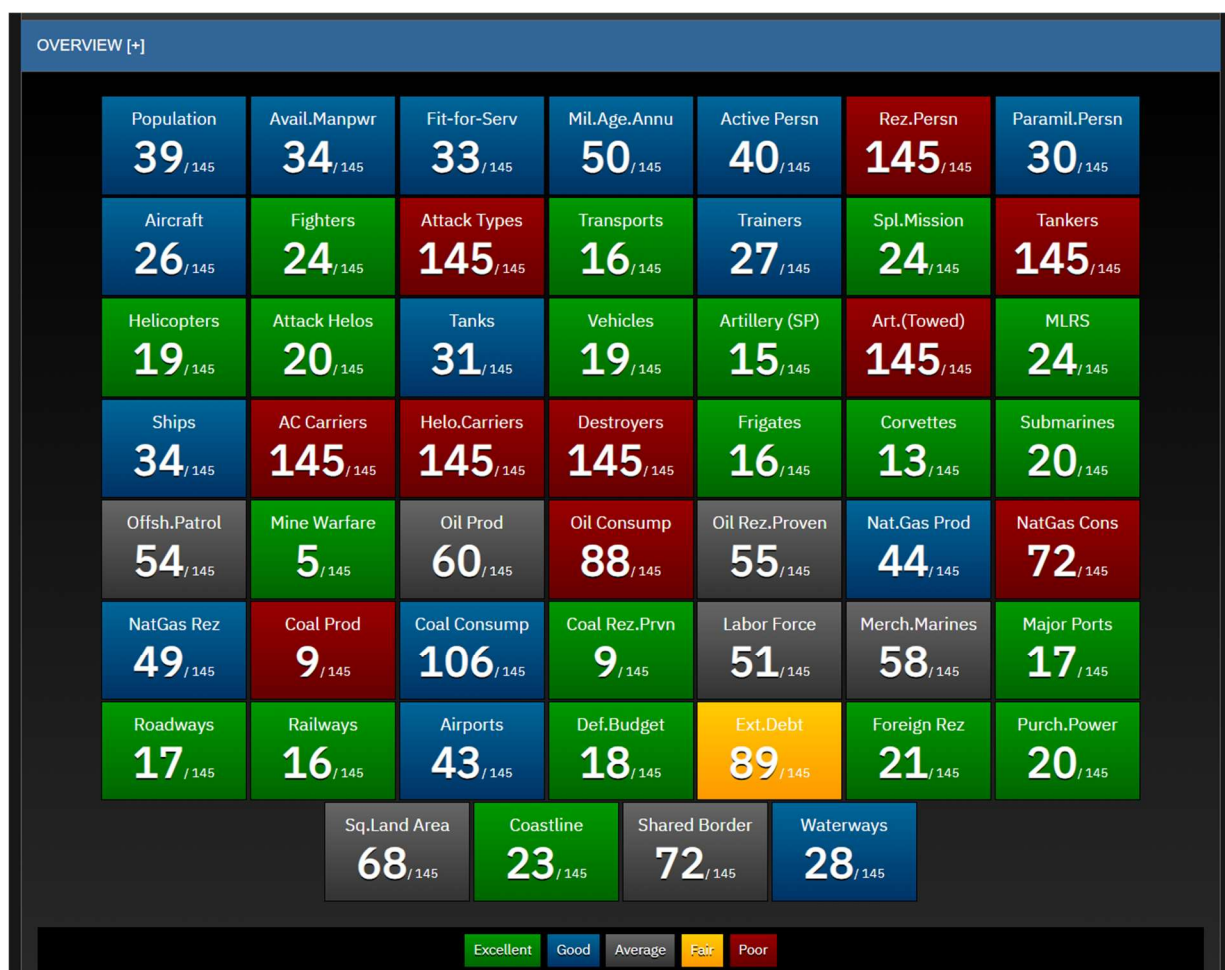
Proces użycia NISP w decyzjach politycznych powinien być następujący:

1. Określenie problemu, czyli wskazanie wskaźników, które mają nieprawidłowe wartości. W przypadku gdy nie ma takich wskaźników, można albo je dodać, albo uznać się, że problem nie istnieje.
2. Określenie wartości docelowej.
3. Określenie czasu dotarcia do wartości docelowej.

W idealnej sytuacji po każdej decyzji należałoby określić poziom, do którego się dąży, więcej w podrozdziale 5.2.3. Value proposition.

NISP jest więc swoistym kokpitem, który informuje, dokąd zmierza i gdzie znajduje się państwo. W kolejnym rozdziale wskazane są kategorie i konkretne wskaźniki. Są one okresowo sprawdzane, a NISP reaguje na bieżącą sytuację. Dla przykładu, jeśli w przyszłości gospodarka będzie odchodzić od złotego na rzecz bitcoina czy innych walut wirtualnych, to procent użycia tych walut w obiegu, albo ich wartość w złotych, powinny zostać dodane jako wskaźnik.

Centrum Govtech w 2023 roku podjęło strategiczną decyzję o opracowaniu wskaźnika NISP. Jednak ze względu na zmiany polityczne Centrum nie będzie w stanie kontynuować tej misji. W chwili obecnej trwają ustalenia nad budową NISP i prowadzenia go przez fundację prywatną założoną przez autora przy współpracy z różnymi instytucjami. Rysunek nr 12 pokazuje możliwą interpretację graficzną wskaźnika.



Rysunek nr 13: Overview Polski w Global Firepower index. Źródło Załącznik 2

W Załączniku 2 znajduje się opis podobnych systemów w sektorze prywatnym i publicznym.

Narodowy Indeks Stanu Państwa - kategorie wskaźników

NISP jest podzielony na wskaźniki w ramach kategorii zgodnie ze wcześniejszą definicją. Zostały one opracowane z dwóch powodów. Po pierwsze, kategorie ułatwiają korzystanie z NISP od strony decyzyjnej. Przykładowo, jeśli poszukuje się wskaźników, które odzwierciedlają wpływ na zdrowie publiczne, informacje czerpie się z kategorii “zdrowie”. Ułatwia to także obserwowanie korelacji czy trendów dziedzinowych. Po drugie, kategorie pozwalają na lepsze zarządzanie wewnętrznymi wskaźnikami, ułatwiając podjęcie decyzji dotyczących wyłączenia lub objęcia monitorowaniem określonych wskaźników. Prostsze jest ograniczanie analiz do jednej kategorii. Idea wskaźników jest zaadaptowana z tradycji rynku kapitałowego, gdzie indeksy są stosowane od XIX wieku. Zwykle konstrukcja indeksu polega na wyborze jednej, najważniejszej cechy. Na rynku kapitałowym w przypadku najsłynniejszego

indeksu giełdowego S&P500, taką cechą jest kapitalizacja spółki²⁶⁰ (jednocześnie spółki zakwalifikowane do indeksu muszą spełniać szereg nieoczywistych kryteriów, jak na przykład: ponad 50% akcji nie może być w posiadaniu dużych akcjonariuszy, wymagana jest określona płynność oraz odpowiedni rodzaj papieru wartościowego, co pokazuje, że nawet relatywnie prosta czynność jak wybranie akcji do indeksu giełdowego jest dużo trudniejsza niż wynikałoby z samego matematycznego wskazania opierającego selekcję na wielkości kapitalizacji). W przypadku indeksów NISP decyzje o ich kształcie będą na początku subiektywne, oparte na doświadczeniach osób decyzyjnych. Jednak, jak wskazują nauki o zarządzaniu, synteza ocen subiektywnych formułowanych przez doświadczonych specjalistów może być uznawana za quasi obiektywną. Decyzje będą podejmowane nie częściej niż raz na sześć miesięcy. Ma to zapewnić odpowiedni stopień adekwatności indeksów oraz ich wiarygodność dla osób polegających na danym wskaźniku w codziennej pracy.

Kolejne kategorie wskaźnikowe to:

1. Bezpieczeństwo (B) – kategoria zawiera informacje o sile ludzkiej i infrastrukturalno-sprzętowej. Obejmuje liczbę żołnierzy, policjantów, strażaków, przedstawicieli służb mundurowych, absolwentów szkół mundurowych, rezerwy oraz wydatki na sprzęt, jego ilość czy liczbę baz wojskowych. i Zawiera również aspekty związane z więziennictwem, takie jak liczba osadzonych, liczba miejsc w zakładach karnych oraz wydatki na więziennictwo.

Ogółem dane są pokrewne do wielu indeksów siły militarnej takich jak Global Firepower index²⁶¹. Przykładowe wskaźniki to liczby żołnierzy i oficerów w różnych formacjach oraz uczelniach wojskowych.

2. Zdrowie (Z) - kategoria zawiera około sto wskaźników opisujących zdrowie publiczne, zarówno fizyczne, jak i psychiczne, oraz aspekty okołozdrowotne.

Drugą częścią kategorii są, podobnie jak w kategorii “bezpieczeństwo” aspekty organizacyjno-infrastrukturalne opisujące liczbę szpitali, przychodni, łóżek szpitalnych, co pokazuje potencjał tej kategorii i pozwala na podejmowanie decyzji na podstawie np. potencjalnego zwiększenia obłożenia.

3. Edukacja (E) - kategoria zawiera sto wskaźników opisujących polski system edukacyjny, dotyczących zarówno kwestii organizacyjno-finansowych, jak

²⁶⁰<https://www.spglobal.com/spdji/en/documents/methodologies/methodology-sp-us-indices.pdf>

²⁶¹ <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

i infrastrukturalnych. Obejmuje wszystkie poziomy edukacji, od żłobków po edukację dorosłych ramach koncepcji lifelong learning.

4. Sprawiedliwość i administracja (SA) - kategoria bezpośrednio związana z aparatem państwowym. Pozwala ocenić jego siłę, potencjał i sprawność. Podkategoria “sprawiedliwość” ocenia system sądowniczy, liczbę sędziów, komorników, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, jak i obłożenie oraz szybkość przetwarzania, na przykład poprzez podanie średniego czasu uzyskania wpisu do księgi wieczystej. Te dane pozwalają ocenić siłę systemu i jego redundancję, czyli możliwości dodatkowego obciążenia w sytuacjach krytycznych.²⁶² Informację o posiadaniu zbyt wielu zadań i obowiązków wobec kadry są jednak stałą częścią działania administracji publicznej i wydaje się, że tak będzie zawsze. Dlatego tym istotniejsze jest wskazanie przy użyciu danych liczbowych wzrostu obłożenia i relacji z liczbą pracowników.

Dalsza część wskaźników dotyczy aspektów infrastrukturalnych, czyli liczby sądów, miejsc w aresztach i zakładach karnych, ośrodkach dla uchodźców itp. Pokazują one potencjał do radzenia sobie w sytuacjach krytycznych. Druga część kategorii dotyczy administracji państwowej. Bliźniaczo, jak w podczęści dotyczącej sprawiedliwości, dokonuje się podziału na elementy miękkie, takie jak zatrudnienie w administracji oraz organizacyjno-finansowe i infrastrukturalne. Tu najważniejszy będzie podział na różne typy administracji, tak aby np. odzwierciedlić zróżnicowanie struktury zatrudnienia między gminami a urzędami centralnymi.

5. Demografia (D) - kategoria odnosi się do struktury społeczeństwa i jego żywotności. August Comte mówił, że “demografia jest przeznaczeniem”²⁶³ i rzeczywiście wiele kwestii można przekłamać, ale w ostatecznym rozrachunku to demografia ma rolę decydującą. Przykładem może być tocząca się wojna na Ukrainie i ogromne problemy z mobilizacją młodych mężczyzn. Dzieje się tak po dekadach malejącego przyrostu demograficznego związanego z upadkiem gospodarczym w latach 90 tych, masową emigracją

²⁶² Przykładem takiej sytuacji jest atak w Brukseli dokonany przez Tunezyjczyka Adaselam Lassueda . Był on znany belgijskim służbom, w 2020 roku odmówiono mu prawa azylu, a w 2022 tunezyjskie władze wydały prośbę o jego ekstradycję. Przez ponad rok nie odpowiedziano na prośbę, a mimo odmówienia zgody na azyl nie wszczęto procedury deportacyjnej. Policja otrzymywała informacje, że może być niebezpieczny, ale nie reagowała. Głównym powodem wydaje się za duże obciążenie systemu w Belgii, Minister Sprawiedliwości tego kraju powiedział, że służby otrzymywały “dozens of reports a day of that nature” [tuzin raportów tego typu na dzień] i nie były w stanie nic więcej zrobić. Oczywiście jest, że pracownicy wymiaru sprawiedliwości w Belgii wiedzieli o problemie, na pewno informowali też o nim swoich zwierzchników.

²⁶³ <https://wacphila.org/events/the-whole-truth/what-is-our-demographic-destiny>

w latach 2000 tych oraz trwającą od 2014 r. walką zbrojną²⁶⁴. Wskaźniki demograficzne opierają się nie tylko na danych dotyczących urodzeń czy migracji, ale również tych dotyczących stylu życia, takich jak “średni wiek zawierania związku małżeńskiego” oraz jakości tego życia, a więc np. “metraż mieszkania na osobę”. Analizuje także relację miastowości oraz strukturę wiekową i płciową społeczeństwa. Kategoria ma dawać odpowiedzi na pytania o sukces lub porażkę rządowych działań prorodzinnych.

6. Finanse Państwa (FP) - kategoria opisująca dziedzinę stosunkowo dobrze zbadaną od strony danych ze względu na relatywną łatwość ich pozyskiwania. Jednocześnie istnieje problem w dostępności i porównywalności danych. Część informacji jest relatywnie łatwo dostępna, jak na przykład względne zadłużenie wobec PKB. Inne wymagają nakładu pracy w pozyskaniu i są trudne do weryfikacji, na przykład “% obligacji skarbowych zakupionych przez zagranicznych inwestorów”. Skupia się na zapewnieniu większej dostępności i przejrzystości danych finansowych.

7. Gospodarka (G) - to kategoria bardzo ogólna, skupiona na danych przemysłowych, zatrudnieniu oraz handlu . Ma pokazać ogólną siłę polskiej gospodarki oraz potencjalne zdolności wytwórcze, zarówno od strony energetycznej, jak i przemysłowej. Całość wskaźników dobrana jest pod kątem gospodarki “twardej”, to jest tej opartej przede wszystkim na przemyśle i wytwórstwie. Dzieje się tak ze względu na koncentrację tej kategorii na odpowiedzi na pytanie o możliwości wytwórcze w sytuacji gospodarki wojennej lub kryzysowej.

8. Środowisko Naturalne (SN) - kategoria ocenia jakość środowiska naturalnego w kraju. Jego ocena jest wymagająca i podlega wielu naciskom politycznym, by wykazać słuszność poglądów i założeń. Sprawia to, że rzetelna dyskusja jest bardzo trudna. Kategoria będzie się skupiać na dwóch podgrupach: monitoringu zanieczyszczeń oraz sytuacji środowiska w perspektywie statystycznej. Obejmuje nadzór nad wskaźnikami skupiając się na monitoringu zanieczyszczeń, pyłów zawieszonych, jakości wód w głównych rzekach, jakości gleby czy wody pitnej w miastach, oraz wskaźnikami statystycznymi dotyczącymi lasów, suszy i poziomu wód. Dane te są już zbierane, jednak w sposób rozproszony. Usystematyzowanie ich w jednym miejscu w sposób porównywalny stanowić będzie dużą wartość dodaną.

²⁶⁴<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-07-11/ukraine-face-a-demographic-catastrophe>

9. Technologia (T) - kategoria ocenia zaawansowanie technologiczne kraju, obejmując wskaźniki dotyczące produkcji i konsumpcji energii elektrycznej, zasięgu dostępu do sieci 5G i innych aspektów technicznych, w tym także transport. Dane te pozwolą na dobrą ocenę możliwych rozwiązań technologicznych. Jednak dużym zagrożeniem podczas tego typu działań jest swoista bańka, w której żyją osoby zawodowo zajmujące się technologią, które nie wyobrażają sobie, że można funkcjonować bez telefonu typu smartphone oraz że istnieje spora grupa ludzi, którzy nie używają technologii w swoim miejscu pracy. Z raportu fundacji "Digital Poland" wynika, że aż 14% Polaków to technosceptycy²⁶⁵, a tylko 31% zdecydowałoby się na przejażdżkę autonomicznym autobusem. W grupie 24% Polaków, którzy są techno entuzjastami, odsetek ten zapewne będzie dużo większy. Grupa ta jest zdecydowanie nadreprezentowana w administracji publicznej, nauce i biznesie, szczególnie na stanowiskach kierowniczych i zarządczych. Kategoria ta ma dawać realną ocenę sytuacji technologicznej kraju oraz wskazywać możliwe drogi rozwoju i zastosowania technologii.

10. Rolnictwo (R) - stanowi osobną kategorię ze względu na wagę lokalnie tworzonej żywności w zapewnieniu bezpieczeństwa i długoterminowej stabilności całego kraju. Mimo że w nowoczesnych gospodarkach rolnictwo wytwarza znikomy procent produktu krajowego brutto i zatrudnia niewiele osób, jest ono podwaliną wszystkich innych działań. W ramach tej kategorii wskaźniki będą się koncentrować na poziomie, w jakim zapewnione są lokalne potrzeby żywnościowe oraz na wskazaniu głównych zagrożeń poprzez poleganie na imporcie w konkretnych sektorach. Wskaźniki powinny też być użyteczne dla dziennikarzy piszących o sprawach rolniczych.

Przedstawione powyżej kategorie są opisywane przez łącznie około tysiąc wskaźników, które dotyczą każdego aspektu działania społeczeństwa i państwa. Są one wstępem do podejmowania decyzji bazujących na danych oraz do rozliczania skutków decyzji. Stanowią również narzędzie do poprawy poziomu debaty społecznej.

Opracowanie koncepcji NISP stanowi realizację celu numer 6. Jednocześnie wskazuje się, że przedstawiona tu koncepcja jest wyłącznie wstępem do rozmowy. W załączniku numer 2 przedstawiono analizę obecnie używanych wskaźników. Celem tej pracy było sprawdzenie czy Instytut Govtech może wzorować się na innych organizacjach

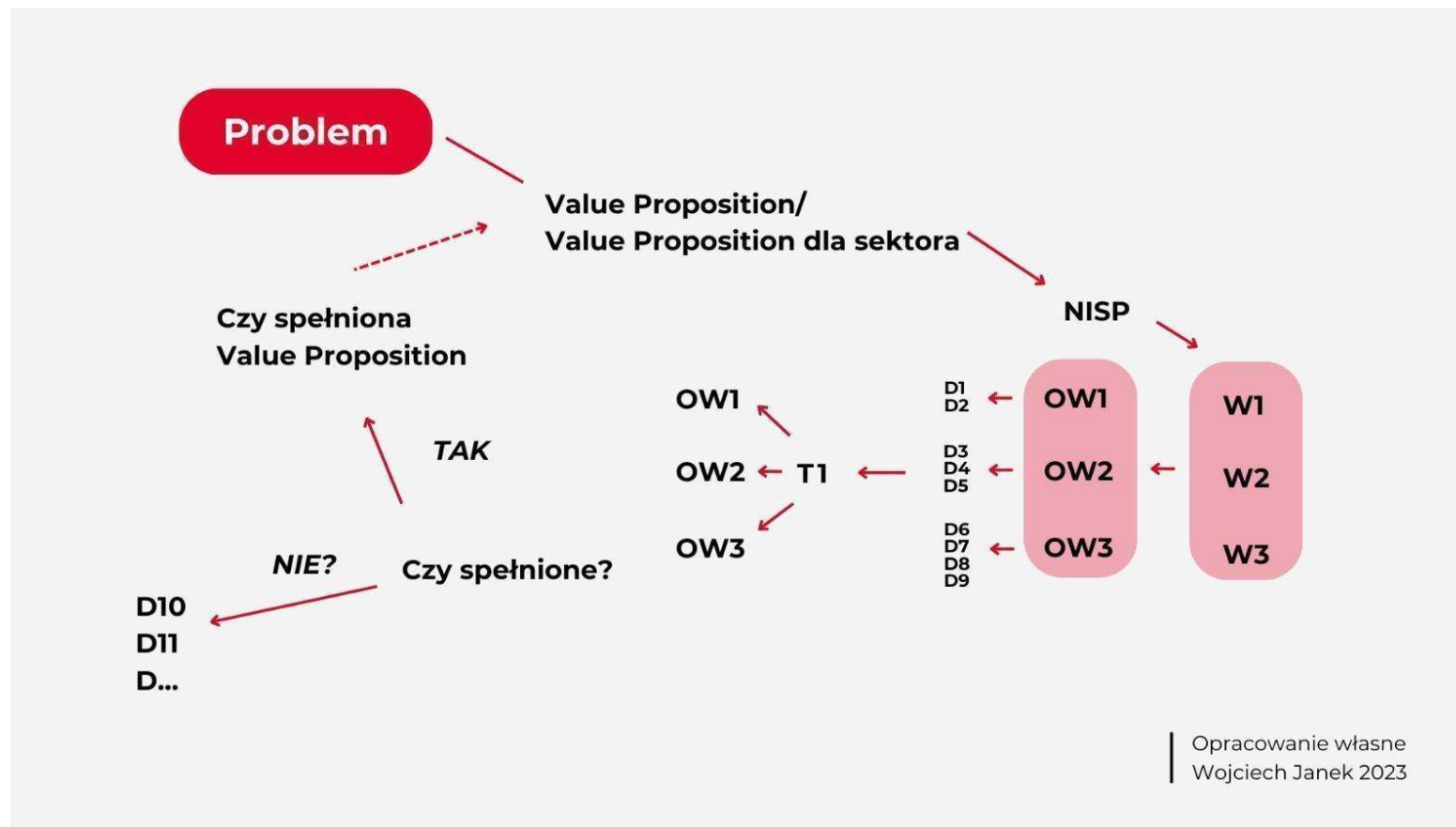
²⁶⁵<https://digitalpoland.org/assets/publications/technologia-w-sluzbie-spoleczenstwu-czy-polacy-zostana-spoleczenstwem-50-edycja-2020/society-50-tech4society-edycja-2020-digitalpoland.pdf>

i rozwiązaniach. NISP w chwili obecnej jest na bardzo wstępnym etapie. Jednocześnie należy wskazać, że po pierwsze, brak NISP nie uniemożliwia korzystania z poniżej opracowanego modelu. NISP sprawia, że użycie jest łatwiejsze, łatwiejsze jest również porównanie oczekiwanych wyników. Po drugie użycie tego typu narzędzia będzie absolutnie konieczne przy ocenie pracy wielu innych narzędzi, zarówno modeli, jak i narzędzi analitycznych, w szczególności tych opartych na AI. W ramach budowy modeli AI często w dużych organizacjach stosuje się coś co można nazwać mini-hurtownią danych lub “feature store”. Jest to de facto bardzo podobne narzędzie do NISP, ale na bardzo ograniczonym, lokalnym poziomie. Agreguje ono dane z różnych rejestrów ułatwiając ich pobieranie i analizę. Problemem wielu danych jest brak ich usystematyzowania pomiędzy różnymi organizacjami sprawiając, że, w doświadczeniach własnych autora z pracy w KPRM i ZUS, nawet 80% czasu pracy to przygotowywanie oczyszczenie i przygotowywanie do pobierania danych. To praca zbędna, żmudna, tworząca błędy i nie przynosząca wiele zysku, a jednocześnie wymagająca zaawansowanego zrozumienia całego modelu i technicznej biegłości, więc w konsekwencji droga. Narzędzia takie jak NISP są tym co pozwala na integrację danych w jednym miejscu, możliwość porównywania i przede wszystkim stworzenie historycznej stabilności tych danych, co również jest niezwykle istotne.

Podsumowując przedstawiony tu koncept Narodowego Indeksu Siły Państwa to wstępna koncepcja segregująca i systematyzująca dane. W skali państwowej jest to rodzaj hurtowni danych, która usunie konieczność żmudnego pozyskiwania danych z lokalnych rejestrów oraz zapewnia transparentność wyników. Rekomenduje się dalszą pracę nad NISP oraz pozyskanie finansowania na długoterminowe, co tu jest kluczowe, jego utrzymanie. NISP jest więc elementem modelu, który w dalszej części pokazywany jest jako opcjonalny. Używając metafory przemysłowej jest silnikiem w samochodzie, który symbolizuje model. W dalszej części uznaje się, że silnik działa, ale oczywiście prace nad nim będą postępować. Bardzo dużą nadzieję, wiąże autor z rozwojem sztucznej inteligencji. AI umożliwi powstawanie i przede wszystkim utrzymanie tego typu indeksów i modeli na nich bazujących. Autor przewiduje, że świat będzie zmierzał w stronę oparcia się na danych w podejmowaniu decyzji.

5.3. Wytyczne użycia modelu

Model przedstawiony jest na poniższym diagramie w formie cyklu działania.



Rysunek nr 14: Model reakcji na pandemię (opracowanie własne)

W poniższym rozdziale opisano każdy element modelu. Jego praktyczne użycie opisane jest w instrukcji opublikowanej na stronie Instytutu GovTech²⁶⁶. Poniższy rozdział zawiera opis każdego elementu wraz z uzasadnieniem jego istnienia, wagi oraz roli, którą odgrywa. Ze względu na konstrukcję modelu, zaczyna się od elementu „Problem” oraz przebiega zgodnie ze wskazówkami zegara, kończąc na elemencie “Czy spełniona Value Proposition?”. Każdy element wymaga konkretnej pracy, którą wykonać musi zespół obsługujący dany element. Model jest więc ścieżką postępowania. Dla ułatwienia, w poniższym rozdziale użyto rysunków, które stanowią elementy składowe całego modelu, wraz z dodatkowymi opisami.



Rysunek nr 15: Model reakcji na pandemię - problem (opracowanie własne)

Zgodnie z powyższym, pierwszym elementem modelu jest komórka pod nazwą “Problem”. Oznacza ona sytuację negatywną, która się zdarzyła i którą należy rozwiązać lub z którą należy się zmierzyć. Problem jest skategoryzowany według wcześniej opisanych elementów: rodzaju, czasu i zasięgu. Należy tu wskazać możliwość użycia elementów modelu Gonzáleza-Herrero i Pratta w szczególności w zakresie monitorowania sygnałów i tzw. fazę pre-kryzysową. Elementy takiej pracy wykonuje, lub wykonywało w przeszłości, RCB. Bardzo często wyniki pracy tej komórki są dostępne wyłącznie dla wąskiej grupy decydentów. Jak wskazano w porównaniu modeli reakcji część krajów zaczęła intensywne przygotowania zanim jeszcze stwierdzono pierwsze przypadki choroby. Model wskazuje więc głęboką analizę możliwości wczesnego rozpoznania pojawiających się problemów. Jest jednocześnie oczywiste, że możliwości te będą

²⁶⁶ www.institutgovtech.pl

bardzo powiązane z konkretnym urzędem lub instytucją więc nie będzie istnieć jedna procedura takich działań. Niemniej jednak wstępne zdiagnozowanie problemu pozwoli na przyspieszenie działań i dalsze przetwarzanie problemu.

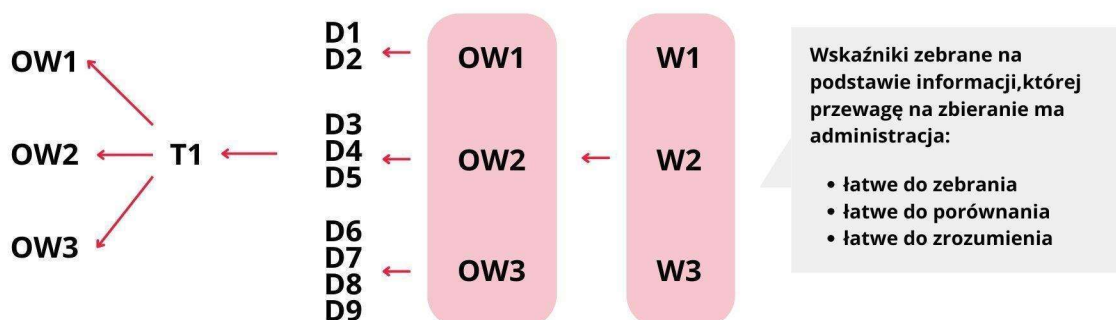
Z perspektywy korzystania z modelu Problem jest elementem zewnętrznym. Dopiero, gdy zostanie przetworzony na VP, staje się częścią modelu. Przetworzenie oznacza wewnętrzną analizę problemu i szukanie sposobu odpowiedzi na wywołane przez niego skutki. W przypadku wyzwań takich jak epidemia COVID-19, konieczne jest podzielenie problemu na sektory. W takim wypadku opracowana w kolejnym elemencie deklaracja wartości będzie również sektorowa. VP można więc dzielić i nią manewrować. Może istnieć ogólna VP dla całego społeczeństwa, na przykład związana z przetrwaniem pandemii w jak najlepszej formie, jak i jednocześnie VP sektorowe. Ważne, żeby za każdym razem były one inspiracją, odpowiednio dla sektora, przemysłu czy konkretnej instytucji administracji publicznej. Przykładowo, dla sektora edukacji przy problemie takim jak epidemia COVID-19, VP może brzmieć:

“Podczas trwania stanu epidemii zapewniamy edukację dla wszystkich dzieci bez istotnego obniżania jej jakości i narażania ich na ryzyko zachorowania”

Taka VP spełnia kryteria SMARTER, wyznacza kierunek działań i jest inspirująca. VP nie pokazuje jednak sposobu osiągnięcia oczekiwanego rezultatu, a jedynie generalny stan do osiągnięcia. Nie jest też sprecyzowana czasowo, co jest zabiegiem celowym, gdyż w czasie epidemii nie zawsze można sprecyzować czas jej trwania czy czas reagowania.

W powyższym przykładzie ważny jest przymiotnik “istotnego”. Należy bowiem podkreślić, że w sytuacjach kryzysowych pewne straty (różnice w stosunku do stanów osiągniętych w warunkach zwykłych) są niestety nieuniknione.

Podsumowując, zaczynamy od skategoryzowanego wcześniej problemu. Po jego analizie i ocenie opracowujemy VP, która stanowi odpowiedź na ten problem. Jednocześnie powinniśmy podjąć działania, które sprawią, że problem zanalizować i skategoryzować możemy możliwie najwcześniej.



Rysunek nr 16: Model reakcji na pandemię - wskaźniki (opracowanie własne)

Następnym krokiem ścieżki jest przejście do realnych danych statystycznych, które mają być miernikami działalności. Rekomenduje się użycie wskaźników, które w przyszłości będą zbierane i udostępniane przez NISP, ale nie jest to konieczne. Wskaźniki powinny mieć realny związek z VP oraz być łatwe do zebrania. Administracja publiczna posiada przewagi, które sprawiają, że jest w stanie relatywnie łatwo tworzyć nowe wskaźniki i aktualizować ich wartość. Mogą zaistnieć sytuacje, gdy wskaźnik będzie tworzony tylko na potrzeby konkretnej VP. Przykładem może być liczba laptopów służbowych w posiadaniu nauczycieli. Takie dane można zbierać bezpośrednimi zapytaniami do dyrektorów szkół poprzez System Informacji Oświatowej (SIO) i przy wsparciu kuratoriów. Możliwości każdego z ministrów są tu bardzo szerokie i zależą praktycznie wyłącznie od determinacji w pozyskiwaniu danych.

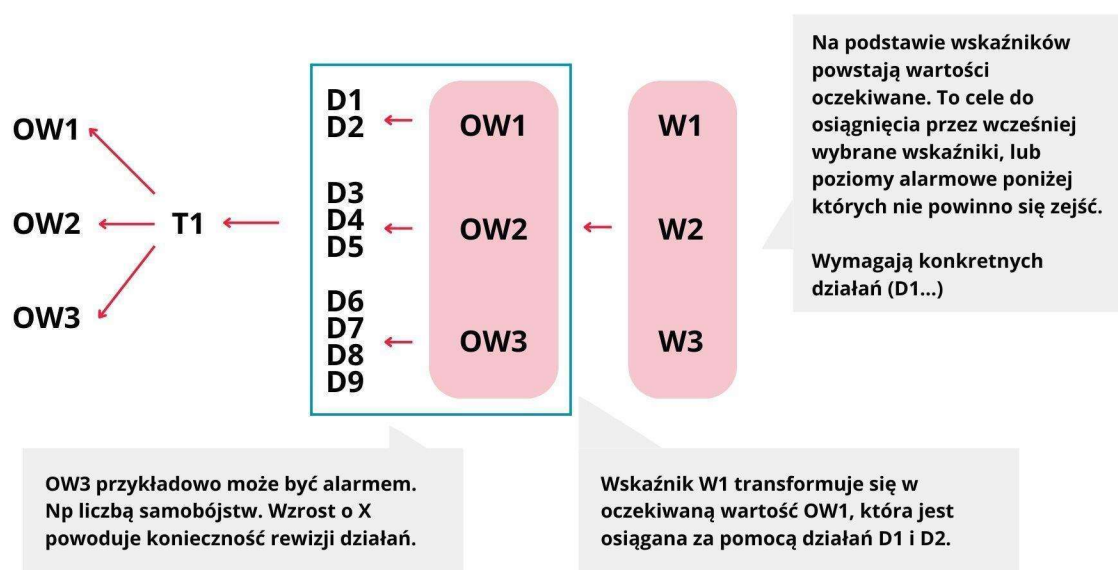
Wskaźniki będą pełnić funkcję analogiczną do kokpitu statku powietrznego. Będą wspierać motywację zespołu oraz wskazywać oddalenie od celu. Te dwa motywatory są często pomijane w działaniu administracji publicznej. W toku wywiadów pogłębionych właściwie każdy z rozmówców wskazywał na brak jasnych celów do osiągnięcia. Potwierdzają to też doświadczenia własne autora. Cele w administracji publicznej są zwyczajowo bardzo opisowe, jak na przykład: “zróbcie tak, żeby było dobrze”, lub w ogóle ich nie ma. Nie oznacza to, że pracowników się nie rozlicza, lecz cele są tym jaśniejsze, im niżej w hierarchii pracownik się znajduje. Na stanowiskach menadżerskich i wyżej cele są niedookreślone i w dużej mierze zależą od indywidualnych preferencji decydenta. W polskim systemie oczekuje się, że kierownictwo będzie wiedziało, co chce osiągnąć, i będą to realizować. Oczekuje się więc

inicjatywy i chęci realizacji określonych celów. Takie podejście ma ogromne zalety, gdy trafia się na zdeterminowanych ludzi, którzy osiągają sukcesy i nie muszą przekonywać swoich przełożonych o konieczności wyznaczenia konkretnych celów. Jednocześnie, wada tego podejścia to brak systemowych rozwiązań. Oparcie się na jednostce często prowadzi do tymczasowości. Choć może przynieść w krótkim czasie znakomite rezultaty, w dłuższym doprowadzi do wypalenia i spadku wydajności. Jest to niezwykle istotny problem, ale niestety, zgodny z narodowym charakterem, który przedkłada szybkie, zdecydowane i krótkotrwałe działanie nad długoterminowe procedury i struktury.

Aby kontrolować problem braku wyznaczania policzalnych celów, zaleca się używanie wskaźników oraz ich potwierdzenia w ustaleniach z przełożonymi, aby były one przyjętymi miernikami sukcesu. Przykładowo, w scenariuszu z nauczaniem zdalnym, jako wskaźnik można przyjąć dane związane z:

- zdrowiem fizycznym, aby wskazać, że izolacja wpływa pozytywnie na ochronę przed zachorowaniem na COVID-19 (np. liczba hospitalizacji nieletnich, recept, zwolnień chorobowych);
- zdrowiem psychicznym, aby monitorować, jak bardzo izolacja wpływa negatywnie na zdrowie psychiczne (np. liczba zapisów do psychiatrii dla nieletnich, liczba samobójstw, liczba telefonów na linie zaufania);
- wynikami w nauce, aby wskazać, czy zgodnie z przyjętą VP, nie obniża się jakość kształcenia (np. wyniki testów, uczestnictwo w konkursach przedmiotowych, wyniki na konkursach międzynarodowych).

Na tym etapie korzystania z modelu problem został skategoryzowany i przekształcony w opracowaną VP jako mierzalny cel działania, opisany wskaźnikami liczbowymi (Wn na rysunku nr 14), które odpowiadają za konkretne efekty, jakie są do osiągnięcia.

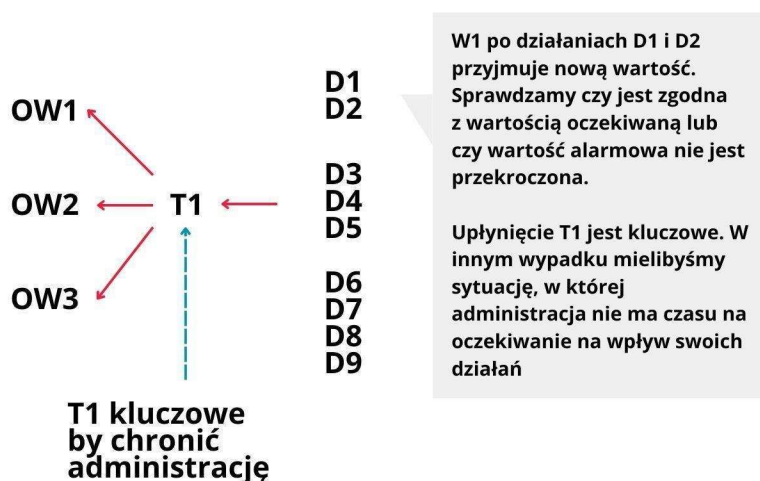


Rysunek nr 17: Model reakcji na pandemię - wartość oczekiwana (opracowanie własne)

Następnie, dla każdego z mierników należy wybrać ich wartość oczekiwaną, zwaną dalej OW (OW_n na rysunku nr 14). Oznacza ona cel, do którego zamierza się dotrzeć lub poniżej którego nie powinno się zejść. Wskaźnik oczekiwany może również pełnić rolę systemu alarmowego, wymagającego określonego działania. Na przykład, można przyjąć zasadę, że jeśli jakiś negatywny wskaźnik, na przykład poziom samobójstw wśród nieletnich, wzrośnie o określony procent, to automatycznie organizuje się spotkanie komitetu nadzorującego albo innego ciała zarządczego. Takie działanie ma na celu ograniczenie narastania negatywnych skutków. W sytuacjach kryzysowych często podejmuje się decyzje bez szerokiej analizy potencjalnych skutków ubocznych, dlatego ustalone wskaźniki inicjują specjalne działania po osiągnięciu pewnej wartości, uruchamiając alarm. Alarm ten może oznaczać nawet przerwanie dotychczasowych działań i przejście do innej ich kategorii. Działania powinny być przyporządkowane każdemu z OW. Jedno działanie może mieć wpływ na kilka OW, wystarcza na poziomie menedżerskim i nie wymaga przeprowadzenia testów czy sprawdzania korelacji. Podstawą reakcji na taki alarm jest zaakceptowanie faktu, że kolejne decyzje są podejmowane w warunkach niepełnej wiedzy. Można tę sytuację porównać do Clausewitzowskiej “mgły wojny”²⁶⁷, czyli niepełnej informacji, gdzie sprzeczne informacje walczą o naszą uwagę. Alarm jest swojego rodzaju twardym bezpiecznikiem, czymś, co powstrzymuje przed pójściem w złą stronę, nawet jeśli nie wiadomo dlaczego tak jest.

²⁶⁷ Carl von Clausewitz, “O Wojnie”, wydanie 2023, Bellona, rozdział 3

Na tym etapie posiada się skategoryzowany i przeanalizowany problem, który zmieniono w deklarację wartości (VP). Wytypowano wskaźniki (Wn), które się z nim wiążą, oraz przypisano im wartości oczekiwane (OW), do których należy dążyć, lub alarmowe, których trzeba unikać.

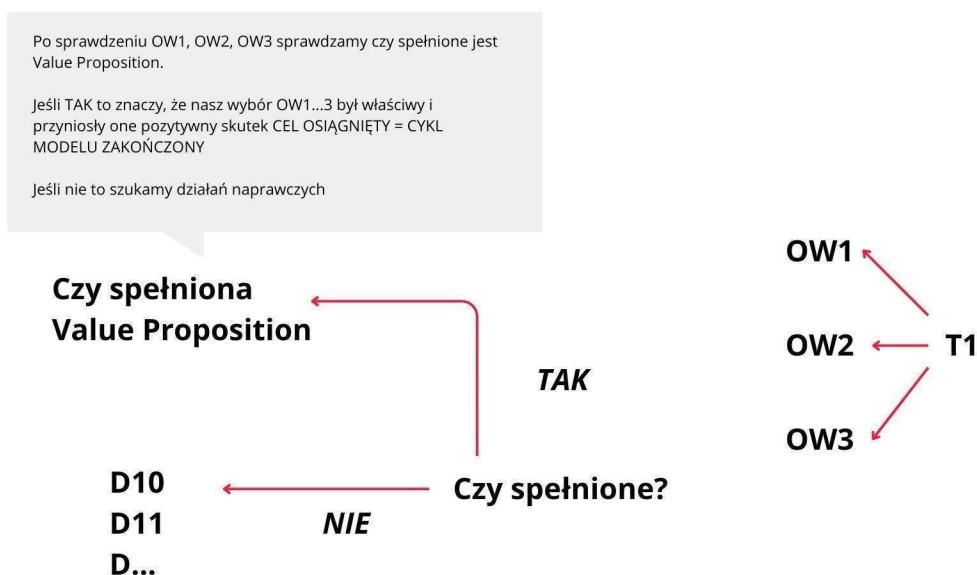


Rysunek nr 18: Model reakcji na pandemię - analiza sytuacji (opracowanie własne)

Kolejnym etapem jest wybranie odpowiednich działań (D1-D9). Są one najłatwiejszą częścią modelu od strony koncepcyjnej, ale mogą być trudne do opracowania dla zespołu, zwłaszcza gdy nie wiadomo, jak będzie się rozwijał problem. W ramach modelu działania są zaplanowane do cyklicznej weryfikacji, co pozwala na ich dodawanie, usuwanie i modyfikowanie. Kluczowe jest, aby analiza sytuacji odbyła się po pewnym czasie, oznaczonym na schemacie modelu (Rysunek nr 17) jako T1. Bardzo częstym wyzwaniem w sytuacjach kryzysowych jest to, że ludzie chcą działać, nawet jeśli nie ma to sensu. Czekanie jest odbierane jako niemoc, niechęć lub nawet tchórzostwo. Dlatego wprowadzenie i jasne zakomunikowanie konkretnego przedziału czasowego na weryfikację/analizę stanu jest konstruktywne, aby działania mogły odnieść skutek. Wykorzystano tu elementy modelu Mitroffa, czyli rygorystyczny podział na fazy, bez możliwości przejścia do kolejnej na skróty. Takie podejście pozwala uchronić przed podejmowaniem działań niecelowych lub pochopnych, które tylko pozorują aktywność i nie przynoszą skutków. Jest to częste wyzwanie w sferze zarządzania, finansów czy ekonomii, krytykowane na przykład przez austriacką szkołę ekonomii, która wskazuje, że pochopne działania rządu zaburzają naturalny cykl ekonomiczny, a nie przynoszą faktycznie pozytywnego

rezultatu²⁶⁸. Działania te są często wdrażane w niewłaściwej fazie rozwoju sytuacji kryzysowej, a czasem nawet po kryzysie. Ustalenie odpowiedniego T1 pozwala na usystematyzowanie pracy. Wielokrotnie wskazywano na kwestie ludzkie w procesach reagowania na długotrwałe sytuacje kryzysowe. Często stwierdzano przepracowanie wąskiej grupy osób przy jednoczesnej beczynności wielu innych. Ustalenie czasu, w którym czeka się na wyniki działań, pozwala uspokoić sytuację, wrócić do normalnego trybu pracy, przeszkolić kolejne osoby itp. Ogranicza to liczbę wypaleń zawodowych i pozwala utrzymać jakość organizacyjną i wydajność zespołu. Podsumowując czas T1 jest absolutnie kluczowy.

Po upływie T1 należy wskazać, czy OW zostały spełnione, tj. czy działania były skuteczne. Przykładowo, jeśli OW było osiągnięcie pewnego poziomu wyszczepienia, to widac to na podstawie wskaźnika, który można w szybki sposób zweryfikować. Jest to także okazja do analizy skuteczności podejmowanych akcji oraz stanu rozwoju sytuacji kryzysowej i akcji reagowania. Jeśli wskaźniki nie zostały osiągnięte, należy zdecydować o nowych działaniach. Trzymając się przykładu wskaźnika wyszczepienia można uruchomić kolejną kampanię promocyjną, ułatwić dostęp do szczepionek lub zmienić prawo, aby wymusić rozwiązania. W takiej sytuacji dodaje się kolejne działania (Dx). Proces weryfikacji powtarza się w kolejnym przedziale czasowym T2, aż do momentu osiągnięcia OW.



Rysunek nr 19: Model reakcji na pandemię - powrót do VP (opracowanie własne)

²⁶⁸Fred E. Foldvary, "The Austrian Theory of the Business Cycle", 2015 <https://www.jstor.org/stable/43818666>

Gdy OW zostały spełnione, ważnym elementem weryfikacji działań jest systematyczne sprawdzanie czy VP jest spełniona. Ten element jest kluczem do zrozumienia, czy odniesiono sukces. W zaproponowanym przykładzie VP było:

“Podczas trwania stanu epidemii zapewnimy edukację dla wszystkich dzieci bez istotnego obniżania jej jakości i narażania ich na ryzyko zachorowania.”

W odróżnieniu od OW, sprawdzenie VP należy zrobić w formie opisowej, na podstawie rozmów zainteresowanymi stronami, takimi jak nauczyciele, uczniowie, rodzice czy urzędnicy odpowiedzialni za edukację.

Spełnienie VP niekoniecznie kończy działanie modelu, ale zamyka jeden cykl działań. Należy wówczas zastanowić się, czy dobrze dobrano VP i czy segmentacja problemu była właściwa. Przykładowo, VP mogła być wybrana zbyt wąsko i mało agresywnie, co może skutkować jej spełnieniem, ale stan epidemii może trwać nadal.

Jeśli VP została spełniona i sytuacja kryzysowa zakończyła się, należy pamiętać o ostatnim elemencie akronimu SMARTER, czyli R jak reward. Nagradzanie w sposób ustrukturyzowany jest rzadkie w administracji publicznej, ale bardzo potrzebne. Buduje morale, wskazuje zachowania pożądane i zapobiega wypaleniu.

Jest to też moment, który pozwala na pewną retrospekcję oraz sugerowaniu zmian na przyszłość. W wielu analizowanych modelach działań kryzysowych ta faza jest opisywana jako kluczowa. Z doświadczeń własnych autora oraz wywiadów pogłębionych wyłania się jednak obraz pomijania tego elementu. Nie jest to bowiem faza, która przyniesie wymierne efekty polityczne oraz bardzo często wskazuje popełnione błędy. Niemniej jest istotne aby została przeprowadzona. Sposób jej przeprowadzenia zależy od charakterystyki organizacji.

Opracowany autorski model odnosi się do i rozwiązuje główne wyzwania, z którymi mierzyli się uczestnicy badania (wywiadów pogłębionych). Chaos, będący nieuniknionym elementem każdego kryzysu, może być znacznie ograniczony, jeśli istnieją jasne wytyczne oraz procedury działań. W przyszłości uporządkowane, udokumentowane doświadczenie z kryzysów rozwiązywanych za pomocą tego modelu może okazać się bezcenne. Ważne jest również, aby procedury były elastyczne, na przykład przez ustalanie wymogu przedziału czasu, po którym sama sytuacja kryzysowa i skuteczność zastosowanych środków/rozwiązań zostaną ponownie przeanalizowane.

Podsumowanie wyboru typu modelu

Opracowany model jest obrazowany jako cykl analityczno-wnioskowy, który wspiera podejmowanie decyzji. Na podstawie pogłębionych wywiadów uznano, że najważniejszym aspektem podejmowania działań reagowania na taki kryzys jest kontrolowanie czasu i efektów. Administracja publiczna znajduje się pod szczególną presją ze względu na wszechobecną politykę. Dlatego tym ważniejsze jest odseparowanie podejmujących decyzje od bieżącej rywalizacji w grze politycznej. Dlatego bardzo istotne jest zarówno użycie faz i rygorystyczne przestrzeganie określonego czasu na pozwolenie aby działania przyniosły skutek, a także realistyczne zbudowanie systemu alertów by móc działać jak najszybciej oraz, co chyba najważniejsze, retrospekcja i analiza elementów do poprawy lub wzmocnienia.

5.4. Podsumowanie

Istotą modelu jest wymuszenie odpowiednich działań oraz zapewnienie metodycznego wsparcia dla pracowników administracji publicznej, głównie decydentów wszystkich szczebli. Decydującym przeciwnikiem, któremu trzeba stawić czoła, jest chaos. Pokonanie go polega na rozwiązaniu dwóch zasadniczych problemów:

1. Braku wystarczających informacji, aby w komfortowy sposób i na czas podjąć decyzję, jest kwestią względną. Emanacją niewiedzy wynikającej z chaosu jest opisana wcześniej Clausewitzowska “mgła wojny”. Sposobem na walkę z tą sytuacją jest maksymalne użycie danych i wskaźników, stosowanie OW w formie “stop loss”, czyli maksymalnego wskazania negatywnego, które można dopuścić, oraz powrót do decyzji po pewnym czasie. W uproszczeniu, te trzy elementy pozwalają decydentowi powiedzieć: “Nie wiem na pewno, ale chcę osiągnąć X, nie osiągając jeszcze Y i zgadzam się na zmianę działań po czasie T1, jeśli mój stan wiedzy się zmieni, lub działania nie będą skuteczne”.
2. Wysoki poziom emocji społecznych i indywidualnych. Ma to wyjątkowe znaczenie w rozpolitykowanej administracji publicznej. Duża presja polityczna może powodować działania niecelowe lub pochopne, motywowane chęcią, aby urzędnik był widziany jako aktywny, przydatny i rozwiązujący problemy. Model podejmuje ten problem, prowadząc do podejmowania konkretnych działań w odpowiednich momentach oraz weryfikacji ich skuteczności po ustalonym czasie. Pracownicy administracji publicznej mogą również wskazać konkretny etap cyklu opisanego w modelu, na którym są prowadzone działania i w ten sposób obronić się przed presją na dowolne działania.

Model oferuje metodyczne podejście do zarządzania kryzysowego, wspierając decydentów w radzeniu sobie z brakiem informacji oraz presją emocjonalną. Ważne jest, aby osoby decydujące korzystały z adekwatnych i osiągalnych danych do rozliczania działań oraz wybierali te, które są naprawdę ważne. Ze względu na wagę danych, Centrum GovTech podjęło pracę nad systemem ich zbierania i kategoryzowania w sposób, który pozwala na ich pragmatyczne użycie. Dodatkowo, będzie to realizowane przy użyciu mechanizmów uczenia maszynowego, które podlegają systematycznej ewolucji. Opis podobnych działań w innych krajach znajduje się w Załączniku 2. Dobrej jakości i wystandaryzowane dane pozwolą na lepszą ocenę skutków wdrożonych działań (działanie na podstawie dowodów) oraz pomogą ograniczyć podejmowanie decyzji na podstawie przekonań. Oczekuje się, że podobne rozwiązania będą coraz istotniejsze i bardziej powszechne. Państwo podjęło próby standaryzacji i pobierania danych na przykład poprzez kontrolę zarządczą. Wprowadzona w 2009 roku określiła główne ramy zarządzania ryzykiem w tak zwanym komunikacie nr 6²⁶⁹. Pomimo określenia wytycznych takich jak np. konieczność corocznego sporządzania listy czynników ryzyka efekty są bardzo dwuznaczne. Bardzo często działania zostały ograniczone do popularnego w polskiej administracji wypełniania tabelk bez wpływu na rzeczywistość. Dlatego dwukrotnie w 2019 i 2022 próbowano zmienić ten stan rzeczy²⁷⁰ i zmienić zasady działania kontroli zarządczej. Należy wskazać, że potencjalnie może ona odgrywać bardzo istotną rolę, w szczególności poprzez agregowanie danych. Aby tak się stało dane te muszą być dostępne, przetwarzane i porównywalne. Wydaje się, że jest to zauważane przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów.

²⁶⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/standardy-i-wytyczne-kontrola-zarzadcza>

²⁷⁰ <https://www.prawo.pl/samorzad/zmiany-w-audycie-wewnetrznym-i-kontroli-zarzadczej,528213.html>

Rozdział 6. Badanie aplikacyjności modelu

W poniższym podrozdziale opisano użycie modelu reakcji wraz z praktycznymi aspektami tego zastosowania. Przeanalizowano konkretne działania podjęte przez GovTech Polska, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów (KPRM) oraz Ministerstwo Edukacji i Nauki (MEiN). Oczwistym jest, że model powstawał podczas tych działań, więc pewne jego elementy były niedoskonałe lub bazowały na indywidualnych doświadczeniach, a nie na spisanych sposobach postępowania. Należy tu wspomnieć, że Govtech Polska pełniło funkcję wewnętrznego konsultanta dla różnych organów administracji. Pomimo formalnego umocowania w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pracownicy Govtech często przez dłuższy czas pracowali w innych ministerstwach.

Podczas opisu wdrożenia przeanalizowano trzy osobne działania. Pierwszym z nich jest powstanie infolinii dla nauczycieli²⁷¹. Została ona opracowana przy współpracy pomiędzy Centrum GovTech a Ministerstwem Edukacji i Nauki. W przeciągu jednego miesiąca od pojawienia się pomysłu powstała działająca infolinia z przeszkolonymi pracownikami. Następnie, w toku rozmów, opracowano partnerstwa z największymi firmami technologicznymi. Projekt ten wybrano ze względu na użycie wskaźników, które pozwoliły na ocenę zasadności uruchomienia infolinii oraz podjęcie dodatkowych działań.

Drugim projektem są Hackathony Covidowe organizowane przez program GovTech. Przeprowadzono z powodzeniem kilka takich wydarzeń. Projekt został wybrany, aby wskazać, jak można korygować działania, które zostały podjęte. Po pierwszych trzech hackathonach, które odbyły się w pierwszych dwóch miesiącach pandemii, zdecydowano się na kolejny, podczas którego znacznie zmieniono podejście.

Trzecią analizowaną aktywnością jest program Laboratoria Przyszłości, czyli największy w historii Polski rządowy program edukacyjno-technologiczny, mający na celu uatrakcyjnienie nauki, odkrywanie talentów, rozwijanie kreatywności, a także umiejętności praktycznych wśród dzieci i młodzieży. Powstał on jako odpowiedź na pandemię i zmieniające się potrzeby edukacji technologicznej. Wybrany został ze względu na działania doprecyzowujące. W przeciwieństwie do Hackathonów, nie wprowadzono w nim znaczących zmian, lecz rozwinęto o dodatkowe projekty, aby rozszerzyć i wzmocnić pierwotne założenia projektowe.

Pomimo, że wspomniane wyżej trzy projekty były prowadzone przez różne podmioty to Govtech z racji swojej między resortowości był bardzo zaangażowany w pracę nad nimi oraz ponosił za nie odpowiedzialność. Każdy z tych programów był więc zaplanowany, analizowany, realizowany

²⁷¹ <https://www.gov.pl/web/govtech/rusza-techniczna-infolinia-dla-nauczycieli>

i rozliczany przez Govtech z pełnym poszanowaniem niezależności i fachowości pracowników innych instytucji.

6.1. Założenia badania weryfikacyjnego

Podejście weryfikacyjne to szereg kroków mających na celu sprawdzenie poprawności danej hipotezy czy modelu. W tej pracy zastosowano podejście ex post, w którym przedstawiono trzy działania zweryfikowane pod kątem użycia elementów modelu.

Model powstawał podczas prac projektowych w ramach ekosystemu GovTech. W przeważającej części były to działania wykonywane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, jednak ze względu na charakter pracy GovTech, również w Ministerstwie Edukacji i Nauki, które od 1 stycznia 2024 roku zostało ponownie rozdzielone na dwa resorty: Ministerstwo Edukacji Narodowej i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Bardzo istotne jest wskazanie, że tę analizę studiów przypadku przeprowadzano gdy model działał częściowo. Podczas prac nie było jasne jak głęboką zmianą okaże się epidemia COVID-19 oraz jak bardzo niszcząco wpłynie na polską gospodarkę i edukację. Dlatego weryfikację modelu przeprowadzono ex-post i następnie, w wyniku doświadczeń tak zebranych opracowano finalną wersję modelu wraz z instrukcją wdrażania.

6.2. Opis badania

Wdrożenie podzielono na prace przy trzech różnych projektach. Każdy z tych projektów był wyjątkowy, realizowany wspólnie z innymi organizacjami oraz relatywnie skomplikowany. Ponadto, każdy z nich wymagał współpracy z organizacjami znajdującymi się poza formalnym wpływem administracji publicznej. Wszystkie projekty miały również komponent technologiczny, co jest istotne w dzisiejszych wyzwaniach wdrożeniowych administracji publicznej.

Pierwszym projektem była techniczna infolinia dla nauczycieli.

Kontekst:

Celem tego projektu było umożliwienie nauczycielom uzyskania fachowej porady na tematy techniczne. Należy jednoznacznie stwierdzić, że infolinia pojawiła się zbyt późno. Placówki edukacyjne rozpoczęły nauczanie zdalne na początku drugiego kwartału 2020 roku, to jest w kwietniu i maju. To wtedy właśnie występowały liczne problemy techniczne i wdrożeniowe, potęgowane przez brak dostatecznej liczby i jakości sprzętu w szkołach, jego różnorodności w domach uczniów oraz brak możliwości fizycznego konfigurowania przez służby IT. Praktycznie żadna szkoła nie miała specjalnych pracowników IT, ponieważ zwykle zadania tego typu

realizowane były przez nauczycieli informatyki, młodszych nauczycieli oraz, w liceach i technikach, uczniów.

Gdy pojawiła się taka możliwość, Centrum GovTech rozpoczęło pracę nad powstaniem infolinii po otrzymaniu w listopadzie 2020 roku zleconego zadania od Ministra Edukacji i Nauki. Bazując na wcześniejszych kontaktach, dodano do projektu partnerów technologicznych, takich jak Microsoft, Google, Amazon czy polski Vulcan²⁷².

Elementy modelu:

Po uzyskaniu zgody przystąpiono do prac nad infolinią. Głównym zadaniem było zapewnienie bezproblemowego i szerokiego wsparcia, a więc podejście, które opierało się na jakości proponowanego rozwiązania. Początkowo nie planowano w żaden inny sposób określać mierników sukcesu tego przedsięwzięcia.

Po długich dyskusjach udało się wypracować formułę gdzie wypracowano liczbowe parametry sukcesu, to znaczy popularne key performance indicators (KPI). Takie podejście jest często stosowane w prywatnych przedsiębiorstwach, jednak rzadko w administracji publicznej, właściwie jest ograniczone do programów unijnych. W innych przypadkach liczbowe metryki sukcesu raczej pozostają fikcją. Początkowy parametr celu został ustalony na 300 konsultacji miesięcznie. Po pewnym czasie został zmieniony na 500, co pozostało jako stała wartość. W najbardziej obleganym momencie pracownicy infolinii przeprowadzili 3000 konsultacji w miesiącu. W sumie infolinia wykonała 18 000 konsultacji w okresie swojego funkcjonowania.

Lekcje i nauka:

Od początku było jasne, że infolinia była projektem spóźnionym. Z tego względu bardzo trudno było ocenić zapotrzebowanie na nią oraz rzeczywiste zużycie. Po ogromnym zainteresowaniu na początku trwania projektu, ustalono parametr celu na 500 konsultacji miesięcznie, co okazało się realistyczne i wykonalne przez większość miesięcy. Głównym wnioskiem była konieczność weryfikacji parametru celu po jego początkowym ustawieniu na zbyt niskim poziomie. Ogromną nauką była tu kwestia oceny i ustawienia odpowiednich parametrów sukcesu. Ważne dla zespołu było by nie tworzyć fasadowego projektu, który zaspokoiłby wyłącznie potrzeby komunikacyjne. Dlatego narzucenie sobie wewnętrznych ram sukcesu było istotne, co udało się przeprowadzić. Weryfikacja była również związana z kwestią motywacji zespołu - celem było, aby parametr był relatywnie trudny do osiągnięcia, aby zespół nie osiadł na laurach. Niemniej trzeba zauważyć,

²⁷² <https://www.gov.pl/web/techniczna-infolinia-dla-nauczycieli>

że doprowadzenie do tego stanu rzeczy było wynikiem bardziej wewnętrznych przekonań zespołu, który chciał mieć mierniki swojej pracy niż presji najwyższych władz. Z jednej strony jest to pozytywne ponieważ pokazuje na duże morale i wewnętrzną etykę pracowników administracji publicznej, ale z drugiej pokazuje słabość nadzoru, coś co przecież nie zdarzyłoby się w korporacji. W dalszej pracy autora również wielokrotnie to właśnie motywacja pracowników była elementem decydującym o sukcesie, a nie precyzyjny nadzór.

W projekcie infolinii dzięki partycypacji wielu partnerów technologicznych i zaangażowaniu zespołu, projekt można uznać za sukces. Wydaje się zasadne, aby ministerstwo posiadało taką infolinię na stałe. Proponowano również opracowanie mobilnego wsparcia technicznego dla szkół, tak aby nauczyciel lub dyrektor mogli zamówić stacjonarną wizytę technika. Jest to rozwiązanie na wzór helpdesk w firmach. Przede wszystkim jednak uniknięto tu chaosu związanego z brakiem konkretnych celów. Było to wbrew pozorom bardzo trudne bo potrzeba zaadresowania problemu była głównie polityczna czyli wyrażona w komunikacyjnych wiadomościach. Innymi słowy ministerstwo chciało pokazać, że rozwiązuje wcześniej pominięty problem.

Wkład do modelu: Stworzenie ramy określania celów w sposób liczbowy oraz ich weryfikacji, modyfikacji i rozliczania. Wskazano również ogromną wartość wewnętrznej motywacji zespołu oraz, często pomijanego, etosu urzędnika. Drugim projektem były hackathony Covidowe. Hackathon to rodzaj szybkiego konkursu informatycznego, który pozwala na prototypowanie rozwiązań, które następnie mogą być wdrażane. Zwykle trwa około 48 godzin i jest organizowany podczas weekendu tak by mogli w nim brać udział również ludzie pracujący gdzie indziej. Hackathony stają się coraz bardziej popularne w administracji publicznej bo pomagają znaleźć rozwiązania na bieżące problemy w szybki i tani sposób. Administracja państwowa ma duży problem z pozyskiwaniem nowych rozwiązań i ich aplikowaniem. Często urzędnicy nie znają po prostu najnowszych rozwiązań informatycznych czy dotyczących zarządzania projektami. W żadnej z organizacji, z którymi współpracował autor, z chlubnym wyjątkiem Ministerstwa Cyfryzacji, nie było narzędzi do zarządzania pracą takich jak Trello, Jira czy Monday. W najlepszym razie posiadano narzędzia elektroniczne do oznaczania czasu pracy, Hackathony w bardzo szybki sposób pokazują narzędzia informatyczne, które mogą szybko rozwiązać problemy, z którymi mierzą się urzędnicy bez konieczności prowadzenia długich konsultacji. W przypadku epidemii takie konkursy są bardzo rekomendowane gdyż pozwalają uzyskać rozwiązanie problemu, który mamy w piątek do poniedziałku.

Kontekst:

Hackathony Covidowe były więc szybką odpowiedzią na potrzebę działania uzdolnionych technicznie obywateli oraz rozwiązywanie konkretnych problemów, przed którymi stanęła administracja publiczna²⁷³. Pierwszy z nich odbył się już 17 marca 2020 roku, praktycznie zaraz po ogłoszeniu epidemii w Polsce. Łącznie, GovTech zorganizował lub współorganizował trzy hackathony. Ogromną zaletą tych wydarzeń był udział najlepszych partnerów, od Amazona, Accenture przez Google po polskie firmy takie jak DOOK. Przez udział rozumie się tu zarówno wsparcie komunikacyjne, techniczne, poprzez udostępnienie chmury obliczeniowej, po udział pracowników w czasie wolnym od pracy.. Hackathony umożliwiły również nawiązanie bezpośrednich kontaktów między administracją a utalentowanymi programistami, co przyniosło korzyści w przyszłości.

Głównym problemem, z którym zmagala się administracja, było wdrożenie wybranych rozwiązań. Tradycyjnie w sektorze publicznym wdrożenie zajmuje kilka lat ze względu na niską tolerancję na błędy, słabą dostępność cyfrowych baz danych oraz wymagania prawne, takie jak potrzeba konkretnych rozporządzeń. Informatycy byli w stanie opracować systemy znacznie szybciej, niż administracja była w stanie je uruchomić. Wskazuje to na potrzebę zatrudnienia w sektorze publicznym doświadczonych project menedżerów, którzy mogliby wdrożyć konkretne rozwiązania i stać się łącznikiem między informatykami, a administracją. Niestety, siatka płac sprawia, że było to praktycznie niemożliwe.

GovTech próbował rozwiązać ten problem zachęcając twórców do implementacji ich pomysłów. Przy współpracy z Polskim Funduszem Rozwoju podczas hackathonu skoncentrowanego na miastach, zwycięzca otrzymywał część nagrody na początku, za najlepszy pomysł, a resztę po wdrożeniu projektu w wybranym mieście. Znacznie zwiększyło to zaangażowanie miast w wybór najlepszych rozwiązań, ponieważ od razu myślano o korzyściach i realnych możliwościach wdrożenia.

Elementy modelu:

Działania podczas hackathonów były oceniane z perspektywy czasu i korekty celów. Nie robiono tego po każdym z pierwszych trzech konkursów, gdyż do oceny efektów potrzebny był czas i pewna perspektywa. Po przeprowadzeniu oceny, która zainspirowała opracowanie elementu

²⁷³<https://www.gov.pl/web/govtech/ruszy-l-pierwszy-hackathon-on-line-walczymy-z-koronawirusem-wspolnie-ale-na-odleglosc>

modelu, stwierdzono, że głównym problemem są właśnie wdrożenia, a nie jakość pomysłów, liczba uczestników czy sposób przeprowadzania konkursu.

Lekcje i nauka:

Główną nauką z tego elementu walki z wirusem COVID-19 było to, że bardzo trudno jest oceniać działania natychmiast. Niektóre negatywne efekty, jak niewystarczająca liczba wdrożeń, nie są widoczne przez pewien czas. Nawet przy dużym nakładzie sił i analiz, trudno jest ocenić efektywność działań w krótkim okresie. Jednocześnie należy zwalczyć problem braku analiz wydarzeń, które miały miejsce dawno temu, co jest częstą przypadłością w administracji. Dlatego też w modelu wskazano konkretny czas, w którym działania są weryfikowane (porównywane) z osiągniętymi celami, najlepiej wyrażonymi w liczbach. Autor jest przekonany, że tylko takie podejście, pod warunkiem, że będzie wykonane skrupulatnie i przez osoby podejmujące decyzje, może zapewnić stałą poprawę jakości działania w administracji publicznej. Dlatego w modelu zaleca się konkretne określenie czasu, który będzie potrzebny dla efektu. Zarówno w sektorze prywatnym jak i administracji publicznej istnieje tendencja, żeby przeszłe projekty wskazywać jako mało ważne i bez wpływu na przyszłość. Często ich ocenę robi się w sposób niedokładny i wyłącznie by spełnić wymagania formalne. Określenie czasu po którym nastąpi weryfikacja działania jest kluczowe dla sukcesu oraz pozwala na ograniczenie częstych zmian, które bardzo utrudniają pracę w sytuacjach zagrożenia. Możliwość przetestowania tego rozwiązania w aspekcie hackathonów była bardzo ważna i przyczyniła się do poprawy modelu.

Wkład do modelu: Określenie momentu, w którym oceniane będzie działanie. Może się to wydawać trywialne, ale łączy się z wkładem dotyczącym pierwszego projektu oraz z wnioskami po wywiadach pogłębionych.

Trzecim projektem są "Laboratoria Przyszłości". Był to największy i najdłuższy z projektów, którym testowano model. Od początku używano w nim nauk wyniesionych z pierwszych dwóch użyć, a w szczególności określenie terminowych ocen działań oraz nadanie im możliwie jak najczęściej konkretne wartości liczbowe.

Kontekst:

Laboratoria Przyszłości to największy w historii Polski rządowy program dotacyjny dla szkół. Objął ponad 99% polskich szkół podstawowych (ponad 14 000), zarówno państwowych, jak i prywatnych²⁷⁴. Jego zasada była prosta: przekazanie gminom środków w wysokości min. 300 zł

²⁷⁴ <https://www.gov.pl/web/laboratoria/o-programie2>

na ucznia na zakup nowoczesnego sprzętu. Szkoły miały niecały rok na dokonanie zakupu i mogły wybrać dowolną firmę lub dostawcę sprzętu. Program był więc stosunkowo prosty w swojej konstrukcji. Tym co zwykle zniechęca szkoły do tego typu programów jest rozbudowana biurokracja. Zawsze wymaga się skomplikowanych umów dotacyjnych, a często wydatkowania środków przed ich refundacją. To oznacza, że istnieje ryzyko braku wypłaty środków ze względu na błędy formalne czy inne. W programie Laboratoria Przyszłości środki wypłacano od razu na konta wojewody, tak aby szkoły w łatwy sposób mogły mieć do nich dostęp. Głównym wyzwaniem było jednak późniejsze wykorzystanie tego sprzętu w placówkach edukacyjnych. W poprzednich, znacznie mniejszych programach, sprzęt był często ogólnie wybierany i przekazywany bezpośrednio do szkół, co skutkowało jego niskim wykorzystaniem. Możliwość indywidualnego doboru potrzebnych i interesujących technologii edukacyjnych przez kadrę zwiększała szansę na jego efektywne wykorzystanie, jednak nie dawał takiej gwarancji. Podsumowując program polegał na tym, że szkoły kupowały elementy z listy, na której były one zapisane bardzo ogólnie np. “drukarka 3d”. Kwota zakupów była pochodną liczby uczniów. Zakupione sprzęty szkoła miała obowiązek używać później.

Elementy modelu:

W ramach pracy nad programem ustalono progi czasowe, podczas których weryfikowano osiągnięte rezultaty oraz dodawano kolejne zadania. Do oceny programu użyto również zewnętrznych raportów, zarówno tych wykonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK)²⁷⁵, jak i niezależne NGO takie jak fundację Edtech Poland²⁷⁶. Wskazuje to na jak największe określenie celów w sposób niezależny od oceniającego, bądź w sposób liczbowy bądź w ramach niezależnej oceny ekspertów. W czasie dokonywania przez szkoły zakupów zdefiniowano problem z wykorzystaniem sprzętu i postanowiono podjąć środki zaradcze powołując działanie w postaci projektu pod nazwą “Mobilne Laboratoria Przyszłości”. W ramach tego przedsięwzięcia uruchomiono 16 jednostek terenowych we wszystkich 16 województwach w Polsce, umożliwiając przeprowadzenie bezpłatnych, stacjonarnych warsztatów dla uczniów i nauczycieli z wykorzystania zakupionego przez szkołę sprzętu technologicznego. Celem przedsięwzięcia była organizacja spotkań praktycznych w 90% miast w Polsce, w tym w 40% gmin. Założono również odwiedzenie 1000 szkół podstawowych i przeprowadzenie w nich zajęć w formie warsztatowej.

Działanie to stanowiło uzupełnienie niezbędne do osiągnięcia celu przez działanie główne. Dzięki odpowiedniemu procesowi powrotu do oceny zakładanych celów po pewnym czasie udało się

²⁷⁵ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25577,vp,28343.pdf>

²⁷⁶ <https://edtechpoland.pl/wp-content/uploads/2023/01/Laboratoria-Przyszlosci-z-perspektywy-szkoly.pdf>

bezproblemowo dodać kolejne działania i rozpocząć ich realizację. Model reakcji, wprowadzony w projekcie, pozwolił na elastyczne dostosowanie do zmieniających się potrzeb i skuteczne osiągnięcie założonych celów.

Lekcje i nauka:

Jedną z kluczowych lekcji było dostrzeżenie potrzeby dodatkowego wsparcia, które okazało się niezbędne. Program “Laboratoria Przyszłości” był relatywnie prosty do wdrożenia od strony administracyjnej: szkoły samodzielnie wybierały i zamawiały potrzebny sprzęt. Wyzwanie pojawiło się jednak w zakresie wsparcia pozakupowego. Aby skutecznie wykorzystać nowoczesne technologie w nauczaniu, wprowadzono mobilne zespoły edukacyjne, które inspirowały nauczycieli i pokazywały w jaki sposób można prowadzić zajęcia lekcyjne przy użyciu zakupionych technologii. Jednakże pojawił się deficyt organizacyjno-strukturalny, ponieważ nie istniała wtedy żadna struktura, która byłaby odpowiednia do koordynowania takich działań.

Dopiero w 2023 roku powierzono to zadanie Centrum GovTech, które zostało powołane jako państwowa instytucja kultury przy Ministerstwie Edukacji i Nauki, a od 1 stycznia 2024 roku funkcjonowało przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Głównym wnioskiem, który formułuje się po realizacji tego działania jest konieczność rozwijania projektu o aktywności dodatkowe, które wspierają pierwotny cel projektu. Bez możliwości uruchomienia działań rozszerzających, pierwotny cel projektu pozostałby bowiem niespełniony, mimo poniesionych znacznych nakładów. Kluczowe jest nie tylko zaplanowanie działań podstawowych, ale również uwzględnienie uzupełnień, które wpłyną na skuteczność realizowanego programu.

W aspekcie modelu pokazuje, że po analizie sytuacji można uznać, że działanie nie spełniło wszystkich wymaganych wskaźników. Zgodnie z modelem zdecydowano o weryfikacji działań i podjęciu decyzji o rozpoczęciu nowych.

Najważniejszym sukcesem było jednak użycie i weryfikowanie value proposition. Program powstał jako reakcja na problemy z polską edukacją. Głównie na znaczne przesunięcie się w stronę teoretyczną. Z drugiej strony coraz mniej dzieci otrzymuje wiedzę praktyczną w domu co powoduje, że powstaje pokolenie, które posiada znacznie niższą wiedzę techniczną niż poprzednie. Value proposition była więc: “Poprzez przekazanie nowego sprzętu do szkół, oraz wiedzy jak go wykorzystać, podnieśmy wiedzę techniczną polskich uczniów.” Była to bardzo

ciekawa i motywująca VP, która bardzo dużo dała zespołowi i stanowi źródło dumy tych pracowników wiele lat po zakończeniu programu.

Wkład do modelu: Podczas pracy stopniowo rozwijano model, użyto określeń celów w sposób liczbowy bądź niezależny, ustalono terminy weryfikacji podjętych działań oraz wielokrotnie wracano do problemu, aż nie został rozwiązany. Dodatkowo użyto value proposition po raz pierwszy.

6.3. Wyniki badania i aspekty wdrożenia

Na stronie Instytutu GovTech²⁷⁷ umieszczono instrukcję wdrożenia modelu. Jest to zbiór wskazówek i dobrych praktyk dla organizacji, dotyczący przygotowania się od strony menedżerskiej na wypadek nieprzewidzianych wydarzeń, takich jak epidemie. Oczywiście, przygotowanie do podejmowania określonych działań nie zwalnia organizacji z podstawowego obowiązku zapewnienia jak największej możliwej sprawności oraz wysokiego morale.

Podczas wdrażania modelu należy przede wszystkim zwrócić uwagę na kilka kluczowych aspektów:

- Redundancja, czyli „pozwól sobie na tłuszcz”

Encyklopedia zarządzania definiuje redundancję jako “nadmiar czegoś w stosunku do potrzeb”²⁷⁸. W sytuacjach kryzysowych redundancja staje się podstawą działania. Współczesne modele biznesowe promują perfekcyjne dopasowanie do potrzeb, co może prowadzić do ekstremalnie kruchych systemów, czego przykładem może być model Kaizen. Problem ten poruszają praktycy biznesowi²⁷⁹, ale jest on również widoczny gołym okiem na przykład podczas zaburzeń systemów logistycznych. Firma Toyota, uznawana za czempiona rozwiązań typu lean, wielokrotnie borykała się z problemami braku części²⁸⁰, które sparaliżowały produkcję. Angielskie słowo lean oznacza również osobę nieposiadającą tłuszczu. Niski poziom tkanki tłuszczowej jest oczywiście korzystny, gdy chcemy poruszać się lekko, jednak zabójczy, gdy chwilowo dostęp do żywności będzie ograniczony. Dlatego wszystkie wytwory natury są obdarzone redundancją - mamy dwoje

²⁷⁷ www.instytutgovtech.pl

²⁷⁸ <https://mfiles.pl/pl/index.php/Redundancja>

²⁷⁹ <https://wgaconsulting.com/new/2014/04/15/fragility-of-lean-kaizen/>

²⁸⁰ <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/>

oczu, dwie nerki itd, choć możemy funkcjonować z jednym okiem czy jedną nerką. Wprowadzenie redundancji na rynku prywatnym jest ogromnym i nierozwiązywalnym (!!!) wyzwaniem ze względu na agresywną konkurencję. Przedsiębiorstwa, które „pozwalają sobie na tłuszcz” są mniej konkurencyjne. Owszem, przetrwają w sytuacjach kryzysowych, ale tłumaczenie właścicielom gorszych wyników przez wiele lat, że osiągnięto większą odporność na wypadek kryzysu, może być trudne. Przykładem jest rynek finansowy, gdzie banki narażone są na kredytowanie coraz bardziej ryzykownych rozwiązań. Mimo że wiele z nich dostrzegało możliwość krachu w 2007 roku, to nie były w stanie zrezygnować z akcji kredytowej z innych względów. Podobnie w Polsce, wiele banków widziało ryzyko w kredytowaniu w rekordowo słabym franku szwajcarskim, ale presja konkurencyjna sprawiła, że tylko jeden z dużych banków wycofał się z tego typu umów. Autor rekomenduje poszukiwanie na rynku prywatnym redundancji bezkosztowej, na przykład przez zabezpieczanie się względnie krótkimi umowami, lub ukrytej redundancji, czyli tworzenie zespołów i zabezpieczeń służących czemu innemu, które w sytuacji zagrożenia mogą być użyte w alternatywny sposób. Przykładem może być zespół specjalny, który przez większość roku zajmuje się mniej kluczowymi zadaniami, ale w momencie pojawienia się problemu zostaje przesunięty na kluczowy odcinek. Taki zespół nie generuje dodatkowych kosztów, po zawsze będzie użyteczny.

W administracji publicznej problem redundancji jest jeszcze bardziej istotny, gdyż jest ona znacznie bardziej ograniczona w działaniu. Dla przeciętnego urzędu zakup sprzętu komputerowego w ciągu jednego tygodnia jest zadaniem niewykonalnym. Podobnie niemożliwe jest szybkie zatrudnienie nowych, nawet najbardziej kluczowych osób. Dlatego tym istotniejsze jest tworzenie redundancji, zarówno sprzętowej, jak i ludzkiej. Urzędy muszą mieć nadmiarowe sprzęty elektroniczne, samochody i przede wszystkim pracowników. W szczególności te centralne, takie jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów czy kluczowe ministerstwa. Oszczędność kilkudziesięciu etatów może doprowadzić do kryzysu. Jest to oczywiście trudne od strony politycznej. Dlatego powinno być jasno komunikowane, aby nie stwarzać wrażenia fikcyjnych etatów lub marnotrawstwa środków.

Podsumowując, rekomenduje się „dopuszczenie tłuszczu”, czyli opracowanie nadmiarowych zasobów do przesunięcia na newralgiczne odcinki, zarówno sprzętu, jak i ludzi.

- Anty-silosowość, czyli działaj poza swoim obszarem

Wspomniana wcześniej redundancja będzie działać skutecznie tylko wtedy, gdy ludzie będą w stanie podjąć się różnych ról. Silos, jako zbiornik charakteryzujący się pionowym i masywnym wyglądem, utrudnia łatwe szybkie przesunięcie zawartości między dwoma

sąsiadującymi zbiornikami. Jest to obrazowe przedstawienie polskiej administracji rządowej. W większości urzędów panuje pozorna anty-silosowość, co oznacza, że w sferze deklaracji istnieje ogromna chęć współpracy pomiędzy różnymi obszarami. W praktyce jednak działania kooperacyjne są natychmiast niszczone. Istnieje wiele powodów takiego stanu rzeczy, według autora głównym jest po prostu niechęć do dzielenia się doświadczeniami i strach o własną pozycję. Dla przykładu, KPRM nie może zaprosić na jednodniowe szkolenie osób pracujących w resorcie finansów. Musi ministerstwu wystawić notę księgową na sfinansowanie części kosztów, które przypadają na jednego uczestnika. To oczywiście oznacza konieczność wcześniejszej akceptacji tego kosztu przez decydentów w ministerstwie i skutecznie zniechęca do takich działań.

Bez współpracy między silosami efektywne zarządzanie kryzysowe jest niemożliwe. Różne resorty i instytucje będą poprzez brak współdziałania w dalszej perspektywie coraz bardziej odseparowane i nieprzeniknione. Rekomenduje się wprowadzenie zmian prawnych i zarządczych, które uczynią współpracę w zakresie wybranych/wskazanych projektów obowiązkową. Tylko takie działanie umożliwi w sposób skuteczny zarządzanie kryzysami i realizację celów państwa w sposób zintegrowany.

- Tworzenie zespołu konsultacyjnego

Dobrym wzorem dla współpracy międzyresortowej byłoby powstanie zespołów konsultacyjnych na wzór GovTech. Zespół taki powinien być silniejszy, mieć większe uprawnienia i podlegać bezpośrednio premierowi. Rekomenduje się powołanie go w postaci osobnej jednostki, na przykład agencji wykonawczej, instytutu badawczego lub instytucji kultury, co jest wygodne ze względu na elastyczną konstrukcję.

Doświadczenie zespołu konsultacyjnego będzie kluczowe podczas działań kryzysowych. Rekomenduje się więc jego redundancję i celową ekspozycję na trudne sytuacje, co pozwoli mu na zdobycie niezbędnej wiedzy i umiejętności. Ciało takie nie tylko pozna szczegóły działania różnych ministerstw, ale także nawiąże personalne relacje, nieocenione w sytuacji potrzeby szybkiego reagowania.

Podsumowując do odpowiedniego wdrożenia modelu przede wszystkim potrzeba jest odpowiedni zespół. W innym wypadku nawet najlepsze procedury po prostu nie zadziałają, bądź będą pozorowane.

6.4. Dyskusja uzyskanych wyników

W poprzednim podrozdziale omówiono rekomendowane sposoby wdrożenia modelu. Są one wynikiem doświadczeń zdobytych podczas wdrażania elementów modelu przy pracy nad usuwaniem negatywnych skutków epidemii wirusa SARS-CoV-2. Praca w warunkach ekstremalnych jest z natury rzeczy bardzo trudna.

Najważniejszym czynnikiem sukcesu jest odpowiedni zespół. Bez kompetentnych ludzi nie da się ani wdrożyć modelu, ani otrzymać zadowalających efektów. Model służy jako wskazówka do działań, ale one same muszą być wykonywane efektywnie i jakościowo. Oznacza to potrzebę zatrudniania wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz angażowania ich w projekty również w okresie spokoju. Tylko w ten sposób będą oni gotowi do pracy w okresie wysokiego zapotrzebowania. Zaleca się więc działania podobne do tych w systemach wojskowych, gdzie oddziały specjalne są ciągle szkolone i używane do różnorodnych aktywności.

Drugim ważnym aspektem jest wielokrotnie wspomniany czas. Chodzi o zgodę na odroczenie w czasie wyników i możliwość cierpliwego oczekiwania na rezultat. Jest to najtrudniejsza sztuka ze wszystkich, wynikająca z twitteryzacji polskiej polityki, która stała się znacznie szybsza i bazująca na prostych, wizualnie atrakcyjnych komunikatach. Wymaga się szybkich reakcji, najlepiej popartych dowodami w postaci cyfrowej wersji dokumentu. W takiej sytuacji trudno jest przekonać decydentów do konieczności dania pewnym rozwiązaniom czasu. Dlatego wielokrotnie podkreślano konieczność określenia terminów zmian decyzji, aby dać teoretyczną podstawę do rozmów z osobami podejmującymi decyzje.

Oba te aspekty, zespół oraz zaakceptowanie potrzeby czasu, wymagają mocnego lidera zespołu. Kwestia przywództwa nie jest poruszana w tej pracy, gdyż koncentruje się ona na aspektach modelowych i formalnych. Niemniej wiele aspektów przywództwa, w szczególności w czasach chaosu, opiera się na indywidualnej charyzmie. Zaleca się jako temat do badań w przyszłości, rozważenie jaki sposób można nakłonić uzdolnione i charyzmatyczne osoby do podjęcia pracy w administracji publicznej oraz w jaki sposób te osoby promować, szkolić i awansować.

6.5. Podsumowanie i udział doktoranta

Model był wdrażany podczas pracy nad różnymi projektami prowadzonymi przez program GovTech. W czasie wdrożeń nieustannie poprawiano go na podstawie zebranych doświadczeń

oraz ciągłego poszukiwania doskonałości. Dodawano nowe elementy, które były wynikiem przeprowadzanych wywiadów pogłębianych.

Na rok 20254 uznaje się model za gotowy do wdrożenia i pełnego wykorzystania. W opisanej na stronie instytutu Govtech instrukcji zawarte są rekomendacje do wdrożenia oraz pomysły, jak zrobić to najsprawniej, aby osiągnąć jak największy wpływ na rzeczywistość.

Model był testowany częściowo i powstawał podczas kryzysu epidemii, dlatego byłoby bardzo istotne, aby został przetestowany w pełni.

W aspekcie udziału doktoranta to autor pracował nad każdym projektem przedstawionym powyżej. Od stycznia 2020 był zatrudniony w Govtech, najpierw jako naczelnik, a potem jako zastępca dyrektora. Autor nadzorował bezpośrednio zespoły pracujące nad infoliniami i hackathonami oraz był członkiem zespołu i współzarządzającym odpowiedzialnym za kwestie merytoryczne w projekcie “Laboratoria Przyszłości”.

Zakończenie

Podsumowanie

Celem niniejszej pracy doktorskiej było opracowanie modelu reagowania administracji publicznej na kryzys epidemii. Praca powstała na podstawie doświadczeń związanych z epidemią COVID-19 w roku 2020 oraz jej skutkami, odczuwalnymi powszechnie przez kilka następnych lat. Pomimo znacznej krytyki z wielu stron, można uznać, że w znacznej większości rządy całego świata dobrze poradziły sobie z wyzwaniami, które postawiła przed nimi pandemia. W żadnym z opisywanych krajów nie doszło do masowych zamieszek, siłowej zmiany władzy czy ogólnego rozpadu społeczeństwa. Takie ekstremalne wydarzenia były czymś oczywistym w poprzednich wiekach, gdy epidemie często doprowadzały do ogromnych przekształceń społeczno-gospodarczych, buntów, prześladowań i rozruchów. Brak tego typu skutków po COVID-19 dobrze świadczy o stabilności społeczeństw cywilizacji zachodu. Natomiast należy podkreślić, że epidemia dosyć mocno odcisnęła się na społeczeństwach zarówno krajów demokratycznych, jak i autokratycznych. Mimo sukcesów i opanowania sytuacji wydaje się, że rządy mogły osiągnąć znacznie więcej. Epidemia wyzwoliła w ludziach pokłady dobrej woli i chęci działania, które nie zostały w pełni zauważone i wykorzystane dla dobra wspólnego. Zaproponowany model ma na celu umożliwienie lepszego zarządzania tego typu kryzysami w przyszłości, w szczególności przez ustalenie value proposition, konkretnych wskaźników do spełnienia oraz perspektywy czasowej. Jest to próba narzucenia na administrację publiczną wymogów naukowego zarządzania wypracowanych w świecie korporacji. Można argumentować, że skoro administracje publiczne zarządzały w taki sposób, że zachowały funkcjonowanie społeczeństw i uniknęły masowych śmierci, to można to uznać za sukces. Naprzeciw takiej argumentacji należy wskazać, że wielu krajach widać duży upadek autorytetu państwa, który materializuje się ogromnym wzrostem poparcia dla tendencji i partii populistycznych. Autor ma nadzieję, że w przyszłości użycie modelu, w szczególności w aspekcie komunikacyjnym, komunikacja zarówno porażek jak i sukcesów oraz, przede wszystkim ustalenie value proposition, będzie czymś co pozwoli w przyszłości lepiej zapanować nad takimi tendencjami.

Co do celów, które autor chciał osiągnąć, to:

Cel C1: *Ustalenie determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej.*

Realizacja polegała na analizie właściwości aktualnego zarządzania kryzysowego przez badanie literatury przedmiotu. Wynika z niego wyjątkowość administracji publicznej jako formy

organizacyjnej, która towarzyszy ludzkości od wielu tysiącleci, jak również odwołano się do generalnych koncepcji zarządzania ryzykiem, wskazując, jak mogą zostać użyte w publicznym zarządzaniu kryzysowym. Wydaje się, że zdecydowanie za mało mówi się o wyjątkowości administracji publicznej również jako miejsca pracy. W kontekście celu C1 pozwala to lepiej zrozumieć jakie decyzje będą mieli do podjęcia urzędnicy w przyszłych kryzysach i za co są odpowiedzialni. W ramach realizacji celu dokonano systematycznego przeglądu literatury w bazach DOAJ oraz JSTOR podczas którego przeanalizowano kilkaset tytułów artykułów, z których czterdzieści sześć wybrano do głębszej analizy, a piętnaście opisano i podsumowano w ramach tej pracy. Analiza podsumowała wyzwania, z którymi mierzone się w innych krajach, oraz wyzwania organizacyjne i komunikacyjne. Dokonano również analizy modeli reakcji na kryzysy, które są używane w innych krajach oraz wskazano jak są one używane przez polską administrację.

Cel C2: Ustalenie właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią.

Jego realizacja polegała na ustaleniu reakcji innych krajów poprzez analizę aktów prawnych oraz wiadomości ze świata, które znalazły się w przestrzeni medialnej. W głównej mierze badano sposób, w jaki reagowały Stany Zjednoczone oraz Tajwan, uznawany za absolutnego lidera w tej dziedzinie. Przeanalizowano sposoby komunikacji z obywatelami oraz skutki i negatywne konsekwencje działań podjętych przez różne administracje. Dodatkowo oceniono, jak działały różne rządy, porównując statystycznie śmiertelność i zachorowania w tych krajach. W ramach tego celu wskazano również różnorodność działań, które można podjąć i to w jaki sposób one mogą być nieszablonowe. Czasem niewielkie i pozornie błahe projekty miały bardzo pozytywny odbiór i zmieniały zarówno odbiór społeczny jak i chęć współpracy. W kontekście kolejnych wyzwań stojących przed Polską w XXI wieku pokazuje to, że kraje, które są dobrze zorganizowane i mają niejako w genach administracji element wojskowości radzą sobie w takich sytuacjach bardzo dobrze. Jednocześnie wskazano różnice reakcji wynikające na przykład z tego jak kraj jest zorganizowany. USA, które mają bardzo zdecentralizowany system podejmowania decyzji pokazały jak trudne jest podejmowanie szybkich i stanowczych działań na przykład dotyczących ograniczania przemieszczania się. Jednocześnie bardzo sprawny system kapitalistyczny oparty na technologii, finansach i związkach z uczelniami doprowadził do tego, że amerykańskie firmy, i te finansowane z USA, były pionierami badań nad szczepionkami i szybko wprowadziły je na rynek. Dokonano również kwerendy aktów prawnych i decyzji, które podjęły trzy wybrane kraje (USA, Tajwan i Izrael). Pokazuje w jaki sposób te państwa zmierzyły się z wyzwaniem pandemii.

Cel C3: Identyfikacja istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli

Został on omówiony w rozdziale czwartym. Skoncentrowano się na dopasowaniu różnych modeli do potrzeb administracji publicznej, uwzględniając jej specyficzne wymagania i uwarunkowania. Wskazano Business Model Canvas jako jeden z najbardziej popularnych modeli, który, mimo swojej analitycznej i statycznej natury, nie zawsze odpowiada szczególnym potrzebom administracji. Zdecydowano się przede wszystkim na użycie Business Model Canvas ze względu na jego powszechność oraz bycie elementem wyjściowym do wielu innych modeli. Jednocześnie przeanalizowano metodyki używanych w administracji publicznej oraz modeli zarządzania kryzysowego. Do przyszłych badań pozostawia się analizę tego, czy i w jaki sposób wykorzystywać w administracji państwowej modele i metodyki stworzone dla biznesu prywatnego. Jednocześnie dokonano porównania różnych modeli oraz metodyk używanych przez administrację publiczną wraz ze wskazaniem zakresu ich użycia.

Cel C4: Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki

Zrealizowano go w rozdziale 1.3 oraz 5.1, a polegało to na systematyzacji aktów ekstremalnych, zarówno pod względem czasu ich oddziaływania na ludzkość, jak i ich pochodzenia oraz możliwości rozwiązania. Taka systematyzacja jest niezbędna do dalszych badań, analiz statystycznych oraz opracowywania najlepszych strategii reakcji. Autor pokazał dosyć ogólną i możliwie szeroką kategoryzację. O ile bardzo ważne jest prowadzenie kategoryzacji to może się okazać, że różne urzędy będą prowadziły własną, bardziej specyficzną. Ważne by kategoryzacje były ustandaryzowane i używane.

Cel C5: Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii

Zrealizowano go przez wywiady pogłębione. Przeprowadzono rozmowy z osobami odpowiedzialnymi za podejmowanie kluczowych decyzji w walce z epidemią w Polsce. Na podstawie tych wywiadów wyłonił się model teoretyczny, którego elementy sukcesywnie wdrażano. Dokładną realizację celu przeprowadzono w rozdziale piątym.

Cel C6: Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność

Opis tej realizacji zawiera załącznik 2, czyli analiza wskaźników. Przeprowadzono badania nad tworzeniem indeksów wskaźnikowych w innych krajach oraz sposobami ich wykorzystania. Jednocześnie sam indeks wskaźnikowy nie jest celem tej pracy. Autor postuluje dalsze rozwijanie

go i poszerzenie prac w tym kierunku. Wynika to głównie z faktu znacznego rozwoju technologicznego. Elementy sztucznej inteligencji sprawiają, że pozyskiwanie i przetwarzanie danych będzie prostsze, tańsze i bardziej powszechne.

Cel C7: *Weryfikacja modelu*

Opisany model wraz ze wskaźnikami był wdrażany w różnych projektach programu GovTech Polska. Wnioski, będące swoistymi lekcjami z wdrożenia, opisano w rozdziale piątym i szóstym. Posłużyły one również do opracowania instrukcji wdrażania modelu. Dzięki temu zrealizowano C7. Wdrożenie modelu posłużyło więc do stworzenia instrukcji wdrożenia. Po zakończeniu pracy nad doktoratem zaplanowano dalszą pracę w formie wsparcia administracji publicznej we wdrażaniu modelu. Powstała w ramach tej pracy strona internetowa dedykowana modelowi, która będzie rozwijana w miarę możliwości zawodowych autora. Weryfikowane są również różne możliwości finansowania tego typu działań przy użyciu środków europejskich.

Podsumowując, współczesne społeczeństwo znajduje się w momencie przełomowym. Stare systemy i formy organizacyjne przestają istnieć, a tempo zmian jest bezprecedensowe w historii ludzkiej cywilizacji. Gospodarka, polityka, a nawet struktura społeczeństw, zmieniają się w zawrotnym tempie, co jest widoczne choćby poprzez masową emigrację i dramatyczny spadek urodzeń.. Administracja publiczna znajduje się pod większą presją niż kiedykolwiek wcześniej i jednocześnie jest bezlitośnie krytykowana. W najbliższych latach czekają nas istotne zmiany w zakresie obowiązków urzędników państwowych, oczekiwań wobec nich oraz narzędzi, jakimi będą powszechnie dysponować. Nowy model zarządzania kryzysowego ma być jednym z takich narzędzi. Jego celem jest wprowadzenie metodyki, podobnej do tych, które są stosowane z powodzeniem w sektorze prywatnym, w obszarze realizacji projektów, zmian legislacyjnych oraz zarządzania sektorem publicznym. Ta metodyka nie powinna stać się jedynie deklaracją, ale żywym organizmem akceptowanym przez urzędników, polityków i zrozumiałym dla społeczeństwa. Ludzkość nigdy nie kontrolowała tak wielkich zasobów energii i informacji. Tradycyjnie kontrola nad nimi była źródłem bogactwa. Obecnie stanowi to ogromną szansę na stworzenie lepszego świata dla współczesnych i przyszłych pokoleń.

Wkład do nauki

W podrozdziale “Łuka naukowa” wskazano niewystarczającą liczbę dopasowanych do specyfiki administracji publicznej modeli działania. Często spotyka się proces przenoszenia modeli i metodyk biznesowych do administracji z pominięciem jej wyjątkowości i wyjątkowych potrzeb. W wyniku takich działań administracja publiczna bardzo często pozoruje użycie tych narzędzi koncentrując się bardziej na wypełnianiu tabeli niż na prawdziwym użyciu modeli i metodyk

do zarządzania projektami. Niniejsza praca prezentuje model działania, który może być efektywnie użyty podczas sytuacji kryzysowych, a jednocześnie dostosowany jest do warunków administracji publicznej. Opracowany model daje pracownikom administracji publicznej ochronę przed polityczną presją na działania pozorne, których celem jest jedynie spełnienie wymagań komunikacyjnych. Wzmacnia także aspekt podejmowania decyzji opartych na danych oraz ich późniejsze rozliczanie, a także potrzebę i chęć retrospektywy, czyli analizy i oceny wcześniejszych działań w celu ich usprawnienia.

Przegląd polskich i zagranicznych działań podczas pandemii COVID-19, który przeprowadzono w ramach tej pracy, jest istotny z powodu inspiracji, którą daje. Polski kontekst, ze względu na unikatowe wywiady pogłębione, stanowi wartościowe studium reakcji na zagrożenia. Analiza ta może dostarczyć wielu istotnych wniosków dla innych krajów oraz służyć, jako punkt odniesienia dla badań nad zarządzaniem kryzysowym w przyszłości.

Podsumowując, autor ma nadzieję, że niniejsza praca przyczyni się do poprawy jakości pracy administracji publicznej. W szczególności poprzez wzmocnienie podejmowania decyzji bazujących na danych, a także poprzez dostarczenie narzędzi i modelu działania, które umożliwią bardziej efektywne reagowanie na sytuacje kryzysowe.

Problemy do dalszych badań

Podczas pisania pracy oraz pogłębionych wywiadów zidentyfikowano szereg problemów, które wymagają dalszych badań. Najważniejsze z nich to:

1. Analiza działań wymuszonych. To działania, które nie musiałyby zostać podjęte, jednak zostały zrealizowane ze względu na presję polityczną. Jest to istotny problem, zwłaszcza z perspektywy kosztów i potencjalnych negatywnych skutków. Przykładem są programy ratunkowe tworzone podczas kryzysów ekonomicznych, które często faworyzują wybrane branże kosztem innych, zaburzając naturalny rynek. Działania takie pojawiły się również podczas epidemii COVID-19, często przynosząc odwrotne efekty do zamierzonych, na przykład ograniczając mobilność i wpływając negatywnie na zdrowie fizyczne lub psychiczne obywateli. Bardzo często tego typu działania są używane do walki z nierównościami ekonomicznymi powodując, że stają się one jeszcze większe. Rekomenduje się dokładne zbadanie takich działań, ponieważ ich dogłębna analiza, zarówno w Polsce, jak i za granicą, mogłaby dostarczyć cennych wniosków.

2. Opracowanie bazy kluczowych urzędników. Interesującym kierunkiem badań jest stworzenie bazy ludzi, którzy w kluczowych momentach byli ważnymi urzędnikami lub nadal pełnią te funkcje. Mogliby oni działać w roli konsultantów lub doradców w przypadku ponownego wystąpienia sytuacji kryzysowych, wykorzystując wcześniejsze doświadczenia i zdobyte umiejętności. Sugeruje się wykonanie pracy analitycznej, która sprawdzi jak ten proces odbywa się w innych krajach., w szczególności w kontekście tzw. syndromu “deep state”, czyli aparatu urzędniczego niezależnego od bieżącego układu politycznego.

3. Komunikacja i redundancja. Doświadczenia z pandemii COVID-19 pokazały, że tworzenie zapasów i redundancja nie generują zbędnych kosztów, ale są istotnymi elementami zabezpieczającymi. Badania powinny skupić się na efektywnych strategiach komunikacji dotyczących znaczenia redundancji i przygotowania społeczeństwa na sytuacje kryzysowe. W ramach pracy dokonano analizy modeli działań kryzysowych, które mają istotną część komunikacyjną, należy się zastanowić nad możliwością wdrożenia tych modeli lub ich elementów do codziennej praktyki pracy departamentów komunikacyjnych w administracji centralnej.

Powyższe problemy stanowią podstawę do dalszych badań naukowych autora, które będą kontynuowane w przyszłości.

Bibliografia

Publikacje Książkowe

1. Arrow, K. J., Lind, R. C., 1970, Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions, Amer. Econ. Rev.
2. Bernstein, P., 2020, Przeciw Bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka, Warszawa.
3. Braudel, F., 1973, Czas świata, str. 35.
4. Chrostowski, A., Jemielniak, D., 2012, Skuteczne doradztwo strategiczne. Metoda Action Research w praktyce.
5. Clausewitz, C. von, 2023, O Wojnie, rozdział 3, Bellona.
6. Crozier, M., 2009, The Bureaucratic Phenomenon, str. 213, University of Chicago Press.
7. Fukuyama, F., 1992, The End of History and the Last Man.
8. Gonzales, L., 1998, Deep Survival: Who Lives, Who Dies, and Why.
9. Gonzalez-Herrero, A., & Pratt, C. "An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management." Journal of Public Relations Research, 1996
10. Hansen, V., 2021, Rok 1000. Jak odkrywcy połączyli odległe zakątki świata i rozpoczęła się globalizacja.
11. Harari, Y. N., 2018, Sapiens. Od zwierząt do bogów.
12. Hausner, J., 2008, Administracja Publiczna.
13. Izdebski, H., Kulesza, M., 1999, Administracja publiczna: zagadnienia ogólne, LIBER, Warszawa.
14. Jajuga, K., 2018, Zarządzanie ryzykiem, Warszawa.
15. Kaczmarek, T., 2005, Ryzyko i zarządzanie ryzykiem: ujęcie interdyscyplinarne, Warszawa.
16. Kieżun, W., 2004, Struktury i kierunki zarządzania państwem, w: Kieżun, W., Kubin, J. (ed.), Dobre państwo, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
17. Kos, J., 2017, Ospa 1963. Alarm dla Wrocławia.
18. Kracik, J., 2020, Pokonać czarną śmierć, Kraków.

19. Marcin, L., 2015, *Krucjata przeciw albigensom. Militarna i polityczna historia wojny oksytańskiej*, 1209-1218.
20. Mazur, S., 2003, *Historia Administracji Publicznej*, w: Hausner, J., *Administracja Publiczna*, str. 57.
21. Mitroff, I. . *Why Some Companies Emerge Stronger and Better from a Crisis*. AMACOM, 2005
22. Mitroff I. "Crisis Leadership Planning for the Unthinkable", Wiley, 2004
23. McNulty, E., Marcus, L., 2019, *You're It: Crisis, Change, and How to Lead When It Matters Most*.
24. Merton, R., 1982, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, str. 258.
25. Mroczo, F., 2012, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wałbrzych.
26. Niven, P. R., 2002 "Balanced Scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results". Wiley,
27. Nurkse, R., 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, str. 163.
28. Osterwalder, A., Pigneur, Y., 2010, *Opracowywanie Modeli Biznesowych*, podręcznik wizjonera.
29. Ostrom, V., 1974, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, str. 51.
30. Packard, D., 2006, *The HP way*.
31. Peters, G., 1999, *Administracja Publiczna w systemie politycznym*.
32. Platon, 2021, *Państwo*, wydanie Gliwice.
33. Pobłocki, K., 2017, *Kapitalizm, Historia Krótkiego Trwania*.
34. Pszczołowski, T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*.
35. Raczkowski, K., 2015, *Zarządzanie Publiczne, Teoria i Praktyka*, PWN.
36. Rasiel, E., 1999, *The McKinsey Way: Using the Techniques of the World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business*, str. 29.
37. Reinhart, C., Rogoff, K., 2011, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*.
38. Sakowska, R., 1993, *Ludzie z dzielnic zamkniętej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

39. Skomra, W., 2018, *Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego*, Bel Studio, Warszawa.
40. Spengler, O., 1918-1922, *Zmierzch zachodu*.
41. Taleb, N., 2020, *Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*.
42. Taleb, N., 2020, *Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*.
43. Taylor, F., *The Principles of Scientific Management*.
44. Tolstoj, L., 1988, *Anna Karenina*, tom I.
45. Waściński, T., 2019, *Teoria Budowy Modeli Biznesowych*.
46. Weber, M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, Wydawnictwo PWN.
47. Weiss, M., 2021, *We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems*.
48. Zawila-Niedźwiecki, J., 2013, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*, Kraków.

Artykuły naukowe i opracowania

49. Amit, R., Zott, C., 2010, "The Business Model: Theoretical Roots, Recent Developments and Future Research", IESE.
50. Bachnik K, "Podejście procesowe – sposób na sukces, czy nowinka teoretyczna?", *Studia i prace kolegium zarządzania SGH, Zeszyt Naukowy nr 80*, 2007
51. Batko R., "Zarządzanie zmianą w organizacjach publicznych", *Wojewódzki Urząd Pracy*, 2011
52. Berkowitz, R., Callen, M., 1983, "How to Have Sex in an Epidemic: One Approach". www.richardberkowitz.com
53. Boin A., Hart P., "The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure" Cambridge University Press, 2017
54. Borghoff V., Plattfaut R., 1995, "BPM Capability Configuration in Times of Crises: How to Adapt Processes when the Virus strikes?"
55. Burnett J. "A strategic approach to managing crises" *Public Relations Review* 24, 1998

56. Coombs, W. "Code red in the boardroom: Crisis management as organizational DNA." CT: Praeger, 2006
57. Conn, J., Kopstein, F., Siegel, A., 1985, "Soldier Performance in Continuous Operations", Army Research Institute, str. 6.
58. Coppola D. "Introduction to International Disaster Management." Oxford: Butterworth-Heinemann., 2007
59. Camile Creze, "A multi-stage approach to support timely health policy decisions during crisis: the fast-track Delphi", 2024 <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11653821/>
60. Foldvary, F., 2015, "The Austrian Theory of the Business Cycle",
61. Hamilton, A., "Federalist nr 1", https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed01.asp.
62. Hill, T., & Westbrook, R. 1997, "SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall." Long Range Planning,.
63. Johnson, M., Christensen, C., Kagermann, H., 2008, "Reinventing Your Business Model", Harvard Business Review.
64. Kaplan, R. S., 1992 & Norton, D. P. "The Balanced Scorecard—Measures That Drive Performance." Harvard Business Review,
65. Korneta P. "Problemy systemów zarządzania dokonaniem", Przedsiębiorczość i Zarządzanie 2018
66. Lele G. "Revisiting Crisis Governance: Toward Collaborative Crisis Management", Intechopen, 2022
67. Levinson, H., 1981, "When Executives Burn Out".
68. Jabłonowski M., Smolak L. red. "Zarządzanie kryzysowe w Polsce", Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, 2007
69. Mao Y. "Political institutions, state capacity, and crisis management: A comparison of China and South Korea", International Political Science Review nr 42/3, 2021
70. Meier, J., 2018, "What Are People Grateful For? Investigating the Relationship Between Gratitude, Mental Well-Being and Depression: A Qualitative Study", University of Twente, str. 12.
71. Pearson, C Mitroff, I. "From crisis prone to crisis prepared: A framework for crisis management". Academy of Management Executive, 7, 1993

72. Rydzewska-Włodarczyk M, Sobieraj M., "Pomiar efektywności procesów za pomocą kluczowych wskaźników efektywności", Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2015
73. Trzaskowska, G., 2008, "Epidemia Czarnej Ospy we Wrocławiu", Archiwum Państwowe we Wrocławiu.
74. Walczak W. "Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej" Przedsiębiorczość i zarządzanie, Tom X/8, 2009
75. Watkins, M., 2009, "Why the First 100 Days Matter", Harvard Business Review, <https://hbr.org/2009/03/why-the-first-100-days-matters>.
76. Wieczorkowski J. "Analiza wykorzystania podejścia procesowego w zarządzaniu jednostkami administracji publicznej", Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, 2015
77. WGA Consulting, 2014, "Fragility of Lean Kaizen", <https://wgaconsulting.com/new/2014/04/15/fragility-of-lean-kaizen/>.

Źródła internetowe

Wszystkie źródła internetowe zostały ponownie sprawdzone 06.05.2024 o ile nie napisano inaczej

1. Instytut BPM: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/guidance/techtalks/get-started-conduct-process-governance>
2. 23.08.2025
3. <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm> 23.08.2025
4. <https://www.mega.com/blog/what-is-business-process-management-bpm> 23.08.2025
5. Przedstawienie BPM przez Centralny Ośrodek Informatyki:
6. [https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm#:~:text=Proces%20biznesowy%20\(BPM%20%E2%80%93%20Business%20Process,prowadz%C4%85%20do%20osi%C4%85gni%C4%99cia%20okre%C5%9Blonego%20efektu.](https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/zarzadzanie-procesami-biznesowymi-bpm#:~:text=Proces%20biznesowy%20(BPM%20%E2%80%93%20Business%20Process,prowadz%C4%85%20do%20osi%C4%85gni%C4%99cia%20okre%C5%9Blonego%20efektu.) 23.08.2025
7. <https://eosglobe.com/bpm-in-crisis-management-building-resilience-and-ensuring-business->

- Wojciech Janek *Model reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii*
continuity/#:~:text=BPM%20can%20help%20organizations%20prepare,to%20respond%
20to%20a%20crisis. 23.08.2025
8. <https://ezd.gov.pl/www/ezd/historia> 23.08.2025
 9. https://wiki.ezd.uni.opole.pl/index.php?title=Tworzenie_nowej_koszulki 23.08.2025
 10. Centrum CAF: <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/> 23.08.2025
 11. Podręcznik CAF: <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/CAF2020-w-polskiej-wersji-jezykowej> 23.08.2025
 12. <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/caf-w-polskiej-administracji--raport-z-badania> 23.08.2025
 13. Raport “The Common Assessment Framework in practice: a performance enhancing tool or a box-ticking formality? Evidence from the Greek public sector“
<https://eproceedings.epublishing.ekt.gr/index.php/ICBE-HOU/article/view/6392> 23.08.2025
 14. “Strengthening the Resilience of Public Administration after COVID-19 with the Common Assessment Framework: Case Study of the Italian Space Agency”
https://webassets.eurac.edu/31538/1734527341-caf_case-study-of-the-italian-space-agency.pdf 23.08.2025
 15. <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/ICS100.pdf> 23.08.2025
 16. <https://frcog.org/wp-content/uploads/2021/08/NIMS-and-ICS-slidedoc.pdf> 23.08.2025
 17. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ryzyko.html> odwiedzone 06.05.2024
 18. <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> odwiedzone 06.05.2024
 19. <https://news.harvard.edu/gazette/story/2021/01/business-school-professor-offers-solutions-to-urgent-problems> odwiedzone 06.05.2024
 20. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Model> odwiedzone 06.05.2024
 21. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reakcja.html> odwiedzone 06.05.2024
 22. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A> odwiedzone 06.05.2024
 23. <https://pbs.twimg.com/media/DD1BgmVWsAAJDQm?format=jpg&name=medium> odwiedzone 06.05.2024

24. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05635/SN05635.pdf>
odwiedzone 06.05.2024
25. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf>
odwiedzone 06.05.2024
26. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/finanse-publiczne-17569559/art-136>
odwiedzone 06.05.2024
27. <https://www.congress.gov/event/115th-congress/senate-event/LC64510/text?s=1&r=59>
odwiedzone 06.05.2024
28. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kryzys;4011371.html> odwiedzone 06.05.2024
29. <https://www.pansa.pl/polska-agencja-zeglugi-powietrznej-podjela-decyzje-o-zamknieciu-przestrzeni-rowniez-nad-krakowem-z-wylaczeniem-lotow-wykonywanych-z-widzialnoscia/> odwiedzone 06.05.2024
30. Bolton, Stolcis, “Ties That Do Not Bind: Musings on the Specious Relevance of Academic Research” 2003 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1540-6210.00325>
odwiedzone 06.05.2024
31. [http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Taylor,%20F.%20W.%20\(1911\).%20New%20York,%20Harper%20&%20Brothers.pdf](http://strategy.sjsu.edu/www.stable/pdf/Taylor,%20F.%20W.%20(1911).%20New%20York,%20Harper%20&%20Brothers.pdf) odwiedzone 06.05.2024
32. <https://fddocuments.in/document/cult-creation-by-steve-newcomb.html> odwiedzone 06.05.2024
33. <https://dane.gov.pl/pl> odwiedzone 06.05.2024
34. <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html> odwiedzone 06.05.2024
35. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/pfr-podsumowal-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczenstwa-ekonomicznego-pracownikow-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii> odwiedzone 06.05.2024
36. https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjOTBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD_BwE odwiedzone 06.05.2024
37. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>
odwiedzone 06.05.2024

38. <https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/> odwiedzone 06.05.2024
39. J.F. Murphy “The COVID-19 pandemic: Is it a “Black Swan”? Some risk management challenges in common with chemical process safety”
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7235516/> odwiedzone 06.05.2024
40. Bill Gates na Konferencji w Monachium
<https://www.theguardian.com/technology/2017/feb/18/bill-gates-warns-tens-of-millions-could-be-killed-by-bio-terrorism> odwiedzone 06.05.2024
41. <https://www.greenswansg.org/insights/what-is-a-green-swan> odwiedzone 06.05.2024
42. “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico” Soto, Stahle, 2002
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2730237/> odwiedzone 06.05.2024
43. Dane o szczepieniach: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=POL>
odwiedzone 06.05.2024
44. Źródło serwis youtube.com 9<https://www.geneve-int.ch/node/4012#:~:text=The%20declaration%20of%20the%20global%20eradication%20of%20smallpox%20was%20formally,fought%20on%20a%20global%20scale.>
odwiedzone 06.05.2024
45. <http://jbc.jelenia-gora.pl/Content/16794/Epidemia%20czarnej%20ospy%20we%20Wroc%C5%82awiu%20w%201963.pdf> odwiedzone 06.05.2024
46. <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2003/05/19/0000211166> odwiedzone 06.05.2024
47. <https://www.economicsobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic>
odwiedzone 06.05.2024
48. Wywiad z Chen Chien-jen <https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19> odwiedzone 06.05.2024
49. <https://www.nature.com/articles/s41590-021-00908-2> odwiedzone 06.05.2024
50. <https://www.bbc.com/news/business-60461732> odwiedzone 06.05.2024
51. <https://resource-allocation.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12962-020-00239-3>
odwiedzone 06.05.2024

52. <https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19> odwiedzone 06.05.2024
53. <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/03/07/2003732243> odwiedzone 06.05.2024
54. <https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/> odwiedzone 06.05.2024
55. <https://genthipa.com/carekayy/lax-to-tpe> odwiedzone 06.05.2024
56. <https://www.bbc.com/news/business-60461732> odwiedzone 06.05.2024
57. <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/hackathon> odwiedzone 06.05.2024
58. <https://2020.hackyeah.pl/2020-winners-november/> odwiedzone 06.05.2024
59. <https://www.atlassian.com/git/tutorials/comparing-workflows/forking-workflow> odwiedzone 06.05.2024
60. <http://budget.gov.tw/budget> odwiedzone 06.05.2024
61. <https://focustaiwan.tw/society/202105200016> odwiedzone 06.05.2024
62. <https://opengovasia.com/taiwans-qr-tech-and-citizen-engagement-key-to-containing-pandemic/> odwiedzone 06.05.2024
63. <https://globalpeoservices.com/top-15-countries-by-gdp-in-2022/> odwiedzone 06.05.2024
64. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> odwiedzone 06.05.2024
65. <https://www.scimagojr.com/countryrank.php> odwiedzone 06.05.2024
66. <https://www.worldometers.info/world-population/> odwiedzone 06.05.2024
67. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> odwiedzone 06.05.2024
68. <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing> odwiedzone 06.05.2024
69. https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs_americas_wars.pdf odwiedzone 06.05.2024
70. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/coronavirus-american-failure/614191/> odwiedzone 06.05.2024
71. https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/_node.html odwiedzone 06.05.2024

72. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS> odwiedzone 06.05.2024
73. <https://www.theatlantic.com/health/archive/2022/03/covid-us-death-rate/626972/> odwiedzone 06.05.2024
74. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54094559> odwiedzone 06.05.2024
75. https://twitter.com/JoeBiden/status/1303756807895220226?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1303756807895220226%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fnews%2Fworld-us-canada-54094559 odwiedzone 06.05.2024
76. Harmonogram odpowiedzi na COVID w USA:
<https://www.justsecurity.org/69650/timeline-of-the-coronavirus-pandemic-and-u-s-response/> odwiedzone 06.05.2024
77. <https://www.cdc.gov/> odwiedzone 06.05.2024
78. National Institute of Allergy and Infectious Diseases,
<https://www.niaid.nih.gov/about/director> odwiedzone 06.05.2024
79. <https://www.nytimes.com/2018/01/24/us/politics/alex-azar-health-and-human-services-secretary-confirmed-senate.html> odwiedzone 06.05.2024
80. <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2020/02/27/coronavirus-what-we-know-mike-pence-and-task-force/4891905002/> odwiedzone 06.05.2024
81. <https://www.beckershospitalreview.com/public-health/states-ranked-by-percentage-of-population-vaccinated-march-15.html> odwiedzone 06.05.2024
82. <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/13/herd-immunity-coronavirus-unethical-who/> odwiedzone 06.05.2024
83. <https://www.fiercebiotech.com/biotech/weak-clinical-data-force-sanofi-gsk-to-delay-covid-19-vaccine> odwiedzone 06.05.2024
84. <https://apnews.com/article/china-gao-fu-vaccines-offer-low-protection-coronavirus-675bcb6b5710c7329823148ffbff6ef9> odwiedzone 06.05.2024
85. <https://www.ft.com/content/729f1dc0-32d1-42c9-bb62-63a41f1e8de2> odwiedzone 06.05.2024
86. <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-saved-billions-by-forgoing-a-lockdown-now-it-s-paying-the-price-1.10525002> odwiedzone 06.05.2024

87. <https://www.nytimes.com/live/2021/06/02/world/israel-government-netanyahu-bennett> odwiedzone 06.05.2024
88. <https://www.timesofisrael.com/mossad-officer-describes-covert-global-battle-to-obtain-ventilators-at-all-costs/> odwiedzone 06.05.2024
89. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-surveillanc-idUSKCN24L2PJ> odwiedzone 06.05.2024
90. <https://ijhpr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13584-021-00440-6> odwiedzone 06.05.2024
91. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=ISR> odwiedzone 06.05.2024
92. <https://www.bbc.com/news/health-58432776> odwiedzone 06.05.2024
93. <https://oko.press/morawiecki-nowym-ministrem-cyfryzacji-jakie-byly-dokonania-poprzedniego/> odwiedzone 06.05.2024
94. <https://govtechglobal.org/gga-members> odwiedzone 06.05.2024
95. <https://crn.pl/aktualnosci/prawie-100-mln-zl-w-przetargu-na-body-leasing-specjalistow-it/> odwiedzone 06.05.2024
96. www.gov.pl/coronavirus odwiedzone 06.05.2024
97. <https://www.kfw.de/About-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/> odwiedzone 06.05.2024
98. <https://pfr.pl/kim-jestesmy.html> odwiedzone 06.05.2024
99. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/capital-markets/assets-under-management-aum/> odwiedzone 06.05.2024
100. <https://archive.nytimes.com/dealbook.nytimes.com/2008/09/19/uproar-over-german-banks-payout-to-lehman/?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=E1326918F6C31FDDD44EB1230D264CC4&gwt=pay&assetType=PAYWALL#h> odwiedzone 06.05.2024
101. <https://www.rp.pl/ekonomia/art9291021-wady-i-zalety-pracowniczych-planow-kapitalowych> odwiedzone 06.05.2024
102. <https://gieldamiejskichtechnologii.pl> odwiedzone 06.05.2024
103. <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html#mmsp> odwiedzone 06.05.2024

104. <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/05/prezentacja-tarcza-finansowa-ds-an.pdf>
odwiedzone 06.05.2024
105. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8494475,wegiel-wydobycie-energetyka-potrzeby-energetyczne-gaz.html> odwiedzone 06.05.2024
106. <https://www.gov.pl/web/klimat/od-dzis-mozna-ubiegac-sie-o-dodatek-weglowy>
odwiedzone 06.05.2024
107. <https://businessinsider.com.pl/tysiace-przedsiębiorców-na-paih-forum-biznesu-2022/jex9syp> odwiedzone 06.05.2024
108. <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ostatnia-reduta-globalizacji-skidelsky-komentarz/>
odwiedzone 06.05.2024
109. <http://montesquieu.ens-lyon.fr/spip.php?article2909> odwiedzone 06.05.2024
110. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hackathon> odwiedzone 06.05.2024
111. <https://www.techtotherescue.org/> odwiedzone 06.05.2024
112. <https://www.techtotherescue.org/case-study/a-match-making-platform-for-refugees-and-accommodation-providers/r/rectnMPVvaeIXDd2S> odwiedzone 06.05.2024
113. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002279> odwiedzone 06.05.2024
114. <https://www.gov.pl/web/ncbr/ncbr#:~:text=Podstawowe%20informacje,Minister%20Funduszy%20i%20Polityki%20Regionalnej.> odwiedzone 06.05.2024
115. <https://www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas> odwiedzone 06.05.2024
116. <https://www.akmf.pl/> odwiedzone 06.05.2024
117. <https://www.cez.gov.pl/pl/node/156> odwiedzone 06.05.2024
118. <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ewp--budowa-systemu-informatycznego-na-potrzeby-przeciwdziałania-epidemii-covid-19> odwiedzone 06.05.2024
119. <https://www.dw.com/en/a-coronavirus-vaccine-isnt-coming-very-quickly/a-52652107> odwiedzone 06.05.2024
120. Definicja <https://sjp.pwn.pl/slowniki/redundancja.html> odwiedzone 06.05.2024
121. <https://www.gov.pl/attachment/ee334990-ec9c-42ab-ae12-477608d94eb1>
odwiedzone 06.05.2024

122. Przykład szkoleń:
 <https://ksap.gov.pl/ksap/projekty-szkoleniowe/projekty-aktualnie-realizowane/akademia-zarzadzania-w-administracji-publicznej> odwiedzone 06.05.2024
123. <https://www.politico.eu/article/belgian-officials-knew-all-about-brussels-terror-attack-gunman-but-were-unable-to-stop-him/> odwiedzone 06.05.2024
124. Mowa “We shall fight on the Beaches”:
 <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1940-the-finest-hour/we-shall-fight-on-the-beaches/> odwiedzone 06.05.2024
125. https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz_rz/ odwiedzone 06.05.2024
126. <https://www.gov.pl/web/rcb/raport-dobowy> odwiedzone 06.05.2024
127. <https://www.fastcompany.com/3051883/the-bloomberg-terminal> odwiedzone
 06.05.2024
128. <https://www.spglobal.com/spdji/en/documents/methodologies/methodology-sp-us-indices.pdf> odwiedzone 06.05.2024
129. <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2023/10/24/high-council-of-justice-opens-investigation-into-issues-at-bruss/> odwiedzone 06.05.2024
130. <https://wacphila.org/events/the-whole-truth/what-is-our-demographic-destiny>
 odwiedzone 06.05.2024
131. <https://www.gov.pl/web/govtech/rusza-techniczna-infolinia-dla-nauczycieli>
 odwiedzone 06.05.2024
132. <https://www.gov.pl/web/techniczna-infolinia-dla-nauczycieli> odwiedzone 06.05.2024
133. <https://www.gov.pl/web/govtech/ruszyl-pierwszy-hackathon-on-line-walczymy-z-koronawirusem-wspolnie-ale-na-odleglosc> odwiedzone 06.05.2024
134. <https://www.gov.pl/web/laboratoria/o-programie2> odwiedzone 06.05.2024
135. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25577,vp,28343.pdf> odwiedzone 06.05.2024
136. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Redundancja> odwiedzone 06.05.2024
137. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/> odwiedzone 06.05.2024
138. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/> odwiedzone 06.05.2024

Raporty

1. Komisja Europejska, *Polityka regionalna – Zarządzanie funduszami UE w Polsce*, Bruksela, 2023 (www.ec.europa.eu/regional_policy).
2. Bennett Institute for Public Affairs, Cabridge
<https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/blog/uk-public-spending-long-view/> odwiedzone 06.05.2024
3. <https://pfr.pl/dam/jcr:43a15fe3-5fb5-4159-9a7a-6c94eb49058e/Tekst%20jednolity%20Statutu%20PFR%20SA%20z%2028.06.2019.pdf> odwiedzone 06.05.2024
4. https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/STAR_HERE_Dealing_in_Security_Simple_Critical_Infrastructure_Maps_July2010.pdf odwiedzone 06.05.2024
5. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/raport-o-zgonach-w-polsce-w-2020-r> odwiedzone 06.05.2024
6. <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/jakie-oszczednosci-maja-polacy-i-jak-inwestuja-raport/rgnw6nk> odwiedzone 06.05.2024
7. https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary_us_case_study5.pdf odwiedzone 06.05.2024
8. <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str 26 odwiedzone 06.05.2024
9. Harmonogram działania polskiego rządu wraz z komentarzem Związku Pracodawców
<https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2021/01/25.01.2021-Business-Paper-Podsumowanie-lockdownu-w-Polsce.pdf> odwiedzone 06.05.2024
10. <https://www.nihb.org/covid-19/wp-content/uploads/2020/08/Fact-sheet-operation-warp-speed.pdf> odwiedzone 06.05.2024
11. <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str. 57 odwiedzone 06.05.2024

12. Minxin Pei, "China Will Be Deglobalization's Big Loser" <https://www.project-syndicate.org/commentary/ukraine-war-accelerates-deglobalization-and-china-will-suffer-the-most-by-minxin-pei-2022-04>, 2022 odwiedzone 06.05.2024
13. Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty> odwiedzone 06.05.2024
14. KAP.410.001.05.2019 P/19/001 WYSTĄPIENIE POKONTROLNE Tekst ujednolicony zgodnie z treścią uchwały nr 44 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 7 czerwca 2019 r. https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p_19_001_201903071408301551964110~id4~01,typ,kj.pdf odwiedzone 06.05.2024
15. https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAIfQcC&pg=PA51&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false odwiedzone 06.05.2024
16. <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/01/polska-w-tyle-europy-tylko-43-osob-ma-podstawowe-umiejetnosci-cyfrowe/> odwiedzone 06.05.2024
17. Raport Roczny NCBR <https://www.gov.pl/attachment/44390391-f82e-4833-a010-34d62a33a6c4> odwiedzone 06.05.2024
18. Raport z wydarzenia American Nuclear Society: <https://www.ans.org/pubs/reports/fukushima/> odwiedzone 06.05.2024
19. Historia susz:
<https://www.ranker.com/list/the-worst-droughts-and-famines-in-history/drake-bird> odwiedzone 06.05.2024
20. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> odwiedzone 06.05.2024
21. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-07-11/ukraine-face-a-demographic-catastrophe> odwiedzone 06.05.2024
22. <https://digitalpoland.org/assets/publications/technologia-w-sluzbie-spoleczenstwu-czy-polacy-zostana-spoleczenstwem-50-edycja-2020/society-50-tech4society-edycja-2020-digitalpoland.pdf> odwiedzone 06.05.2024
23. <https://edtechpoland.pl/wp-content/uploads/2023/01/Laboratoria-Przyszlosci-z-perspektywy-szkoly.pdf> odwiedzone 06.05.2024

Spis tabel i rysunków

Spis tabel

Tabela 1: Podsumowanie Modeli Reakcji kryzysowej używanych w administracji publicznej

Tabela 2: Matryca celów oraz badań

Tabela 3: Tok kategoryzowania zdarzeń krytycznych

Tabela 4: Przykładowa kategoryzacja zdarzenia

Tabela 5: Numeryczne porównanie jakości reakcji na COVID-19

Tabela nr 6: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych - USA

Tabela nr 7: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych - Tajwan

Tabela nr 8: Kwerenda aktów prawnych i decyzji administracyjnych - Izrael

Tabela 9: Konstrukcja ankiety

Tabela 10: Konstrukcja wywiadu pogłębionego

Tabela 11: Wnioski z wywiadów

Spis rysunków

Rysunek nr 1: Model Procesu MBO. Źródło: <https://asana.com/pl/resources/management-by-objectives>

Rysunek nr 2 Tytuł: Wydatki rządowe jako procent produktu krajowego brutto. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tanzi&Schknecht (2000) i OECD (2006)

Rysunek nr 3. Tytuł: Zatrudnienie w sektorze publicznym. Źródło: Bank of England

Rysunek nr 4 : System zarządzania. tytuł. Źródło: "Działania organu administracji publicznej województwa"

Rysunek nr 5: Six Ways to Die, tytuł. Źródło: Vitay Gupta "Six ways to die"

Rysunek nr 6: Reakcja Tajwanu

Rysunek nr 7: Wywiad z Chen Chien-jen tytuł. Źródło: Wywiad z Chen Chien-jen

Rysunek nr 8: Racja żywnościowa dla osób na kwarantannie. tytuł. Źródło: Taipei Times

Rysunek nr 9: R. Paździorek “Współczesne dylematy sztuki wojennej” 2016, str 105

Rysunek nr 10: Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty>

Rysunek nr 11: Cykl Deminga źródło: Proces ochrony IK w cyklu Deminga. NPOIK str 28

Rysunek nr 12 The Business Model Canvas

Źródło: <https://www.strategyzer.com/library/the-business-model-canvas>

Rysunek nr 13: Joseph Conn, Felix Kopstein, Arthur Siegel “Soldier Performance in Continuous Operations” Army Research Institute, 1985 str 10

Rysunek nr 14: Overview Polski w Global Firepower index. Źródło załącznik numer 2

Rysunek nr 15: Model reakcji na pandemię (opracowanie własne)

Rysunek nr 16: Model reakcji na pandemię - problem (opracowanie własne)

Rysunek nr 17: Model reakcji na pandemię - wskaźniki (opracowanie własne)

Rysunek nr 18: Model reakcji na pandemię - wartość oczekiwana (opracowanie własne)

Rysunek nr 19: Model reakcji na pandemię - analiza sytuacji (opracowanie własne)

Rysunek nr 20: Model reakcji na pandemię - powrót do VP (opracowanie własne)

Załączniki

Załącznik nr 1 - Decyzja dyrektora Centrum Govtech o prowadzeniu projektu NISP

**Zarządzenie nr 11/2023
Dyrektora Centrum GovTech
z dnia 30.11.2023 r.**

§ 1.

Centrum Govtech oświadcza, że będzie podejmować działania na rzecz wdrożenia projektu „Narodowy Index Siły Państwa”.

§ 2.

Projekt będzie realizowany w partnerstwie z Departamentem Govtech w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Instytutem Badań Edukacyjnych.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.


p.o. Dyrektora

Załącznik nr 2 - Przegląd indeksów wykonany dla Centrum Govtech.

Wykonany przez zespół pod przewodnictwem Katarzyny Wagner w roku 2023

PRZEGLĄD INDEKSÓW

Koniec zimnej wojny doprowadził do zmian nie tylko układu sił i wpływów na świecie, ale też postrzegania i rozumienia zachodzących zjawisk. Koniecznością stało się też wypracowanie dokładniejszych sposobów oceny i pomiarów globalnego układu sił, jak również potęgi poszczególnych krajów. W „wyścigu” do opracowania optymalnych wskaźników, obrazujących zagadnienia z zakresu potęgometrii, brały udział zarówno mocarstwa (m.in. Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja), jak również Polska czy Hiszpania, czyli kraje średniej wielkości¹. Wypracowane w tym okresie wskaźniki obejmowały przede wszystkim czynniki z zakresu hard power, tj. siły zbrojne, wydatki wojskowe, gospodarka, produkcja przemysłowa, technologia. Od lat 90. XX w. do tego nurtu dołączył drugi, zaproponowany przez Josepha Nye’a, czyli soft power. Stanowił on swoistą reakcję na pojawiające się nowe zagrożenia o charakterze niemilitarnym; co więcej podkreślał również rolę współpracy w celu skutecznego sprostania globalnym zagrożeniom². Komplikujące się stosunki międzynarodowe, ale też próby znalezienia optymalnego sposobu wyliczenia ich jakości i wartości doprowadziły do dalszego poszukiwania sposobu badania potęgi państw; w ten sposób powstawały kolejne rodzaje potęgi, m.in. sticky power, sharp power czy wreszcie smart power³.

Równolegle starano się wypracowywać przede wszystkim wskaźniki, które dzięki wykorzystaniu danych masowych i liczbowych, miały obrazować skalę różnych zjawisk, a także umożliwiać porównywanie skali zmian zachodzących na świecie. Wskaźniki i indeksy liczbowe uznano za najbardziej reprezentacyjne, gdyż w najjaśniejszy sposób obrazują skalę zjawisk.

W praktyce jednak – mimo bogatej palety wskaźników dostępnych w naukach politycznych, ekonomicznych czy ekonometrycznych – nie powstał idealny, zadowalający politologów, ekonomistów czy ekonometystów. W większości przypadków wskaźniki są określane, jako możliwe do wykorzystania w ograniczonych warunkach (brak powszechności), bazujące na nadmiernej liczbie wskaźników tworzących indeks czy subiektywizm. Kluczowe jest więc krytyczne podejście do zastanych indeksów (instytucja wdrażająca, cel, sposób wyliczenia,

wykorzystane dane, etc.), polegające na sprawdzaniu ich wiarygodności i każdorazowym zapoznaniu się z metodologią, a także pamiętanie o ich niedoskonałości i czułości.

Ważne jest także uwzględnianie w indeksach elementów, charakteryzujących aktualną sytuację polityczną, ekonomiczną czy militarną, jak również uwzględnianie czynników, istotnych dla różnych grup interesariuszy, np. społeczeństw czy rządzących. Zmieniające się potrzeby i możliwości badawcze przekładają się na tworzenie nowych współczynników, odwzorowujących istniejącą rzeczywistość. Jeszcze kilka lat temu uwzględnianie np. siły nuklearnej państw nie stanowiło istotnego poznawczo czy reprezentatywnego elementu, podczas gdy współcześnie powinna ona stanowić jeden z istotniejszych czynników, wpływających na ogląd sytuacji, np. militarnej kraju. Podobnie jak uwzględnianie wyłącznie wskaźników z zakresu hard power straciło rację bytu, zwłaszcza w Europie czy w krajach wysoko rozwiniętych, co pokazała intensyfikacja działań w wojnie ukraińsko-rosyjskiej. Stało się wówczas oczywiste, że sieciowanie krajów, zawarte sojusze i współpraca w zakresie militarnej czy społecznej mówi znacznie więcej o pozycji kraju niż czynniki starego typu, jak np. liczba sprzętu wojskowego. Kolejną kwestią, o której należy pamiętać, jest oczywiście możliwość zaimplementowania nowych indeksów do warunków różnych krajów, np. polskich.

Celem niniejszego zestawienia jest przypomnienie najistotniejszych indeksów stosowanych współcześnie a opisujących zjawiska zarówno z zakresu siły militarnej państw, jak również oceny jakości zarządzania państwami czy innowacji, także wdrażanymi do ochrony zdrowia. W ogólnym zarysie kolejność wskaźników odpowiada przechodzeniu od tych najtwardszych po charakterystyczne dla prowadzenia polityki smart. Ze względu na powszechność stosowania, pominięto podstawowe wskaźniki, jak np. PKB czy współczynnik Giniego, podobnie jak wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych (Consumer Price Index, CPI).

A. GLOBAL FIREPOWER INDEX (GFI)

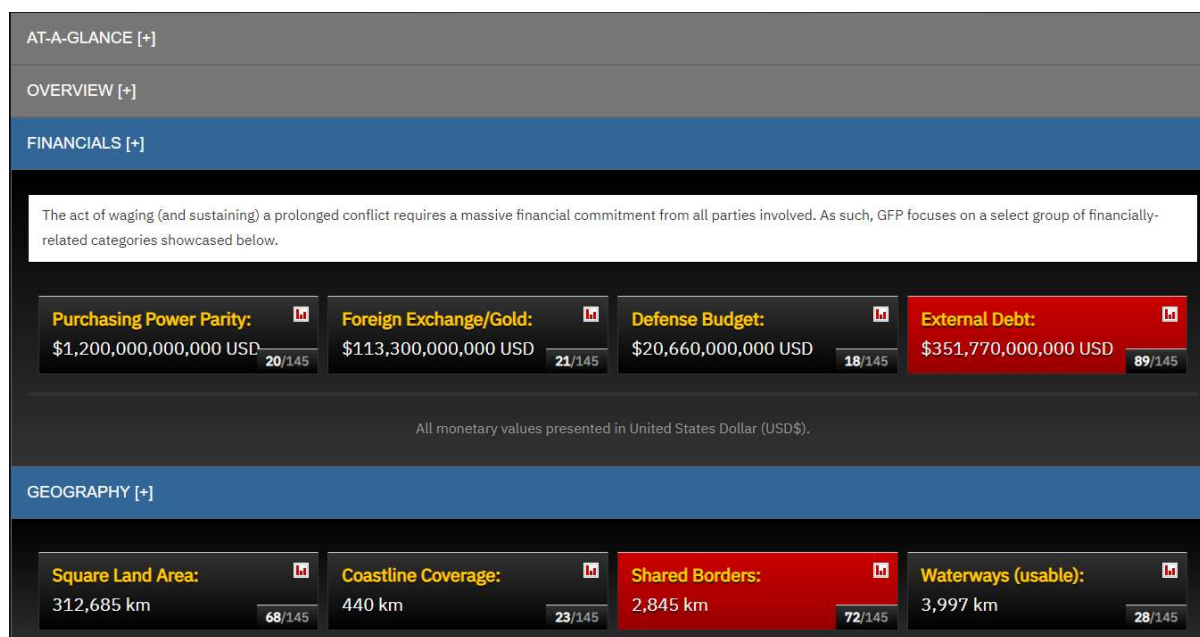
GFI wykorzystuje ponad 60 czynników, które wspólnie określają PowerIndex (PwrIdx) danego kraju⁵. W szczegółowych ocenach uwzględnia się m.in. siłę roboczą (np. populacja krajów, całkowita dostępna liczba ludności osiągająca wiek wojskowy, rezerwiści, jednostki paramilitarne), sprzęt (np. flota samolotów wojskowych, transportery, helikoptery, siła floty morskiej), sytuację finansową (np. budżet na zbrojenia), logistykę (np. główne porty i terminale, kolej), zasoby naturalne (np. produkcja i zużycie oleju, zasoby gazu), czy położenie geograficzne (np. granice, zasięg granic czy wybrzeża).

Indeks przygotowywany jest raz do roku. Zawiera oznaczenia w postaci kolorowych strzałek (zielona, szara i czerwona), wskazujących porównanie wartości w stosunku do roku poprzedniego. Im wartość indeksu niższa, tym wyższa pozycja w rankingu kraju; wartość 0,0000 jest traktowana jako idealna.

GFI uwzględnia national power ranking 145 krajów. Przykładowy rozkład dla roku 2023:

- 24. USA 0,0712
- 2. Rosja 0,0714
- 3. Chiny 0,0722
- 4. Indie 0,1025
- 5. Wielka Brytania 0,1435
- ...
- 15. Ukraina 0,2516
- 18. Izrael 0,2757
- 20. Polska 0,3406
- 141. Liberia 4,0006
- 142. Somalia 4,0196
- 143. Mołdawia 4,0861
- 144. Benin 4,1269
- 145. Bhutan 6,2017.

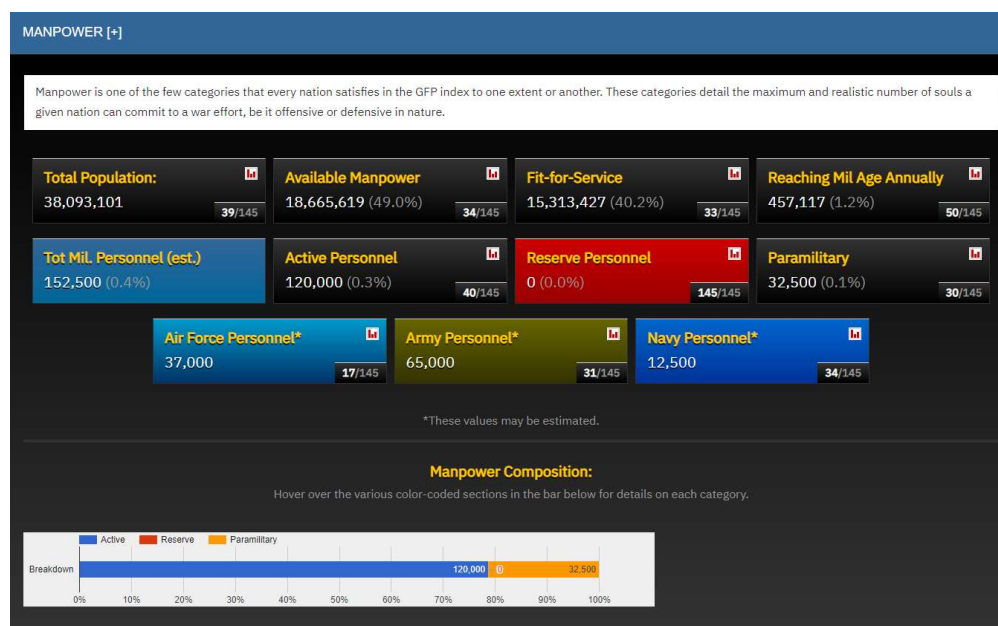
Zestawienie 1. Ocena finansów i położenia geograficznego Polski w 2023 r.



Źródło: https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=poland

[dostęp: 24 XI 2023]

Zestawienie 2. Ocena siły roboczej w Polsce w 2023 r.



Źródło: jak w Zestawieniu 1.

Indeks przygotowywany jest od 2006 r. przez Global Firepower, założone przez Bertranda Russella – nie jest więc afiliowany przy żadnej instytucji badawczej, uczelni ani zajmującej się obronnością. Również sam indeks budzi wiele wątpliwości, m.in. autorzy nie podają swojej metodologii ani źródła danych. Autorzy wskaźnika zaznaczają jedynie na stronie GFI, że niektóre tendencje mogą wskazywać spadek siły, choć nie znajduje to przełożenia na realną pozycję kraju; wiąże się to ze zmianami wyliczania indeksu i uwzględnianych w nim czynników, brakuje jednak szczegółowego wyjaśnienia co uległo zmianie.

Także analizowane elementy budzą wątpliwości, gdyż jego autorzy uwzględniają czynniki niemierzalne takie jak, np. poziom wyszkolenia, dowodzenia czy morale wojska. Krytykowana jest więc jego metodologia, przydatność i odzwierciedlanie realnego stanu siły militarnej państw. Ostatnie weryfikacje indeksu przyniosła m.in. intensyfikacja działań wojennych w Ukrainie, która zajmuje tam 15 miejsce, podczas gdy Rosja drugie.

B. CHANDLER GOOD GOVERNMENT INDEX (CGGI)

CGGI jest rocznym indeksem mierzonym corocznie dla 104 krajów na świecie. Jest wyliczany od 2021 r. przez Chandler Institute of Governance, organizację non profit z siedzibą w Singapurze. Jest jednym z podstawowych wskaźników pokazujących perspektywę inwestowania, gdyż skupia się na porównywaniu wyników działań rządów, bez

oceniania form ich sprawowania. Traktowany jest jako korelacja między dobrym zarządzaniem krajem a przygotowaniem społeczeństwa na istniejący lub zbliżający się kryzys.

Autorzy raportu za 2023 r. podkreślają, że stanowi on podsumowanie czasu po pandemii, ale w obliczu aktywnych konfliktów geopolitycznych, wpływających na łańcuchy dostaw, inflację czy pogłębiający się kryzys klimatyczny, a więc w okresie polikryzysu światowego. Kluczowe staje się więc zastanowienie w jaki sposób rządy poszczególnych krajów radzą sobie z inflacją, jakie planują rozwiązania dla lokalnych społeczności oraz w jaki sposób komunikują się z obywatelami⁶. Jest więc to narzędzie, mierzące skutki prowadzenia tzw. miękkiej polityki.

Wykres 1. Filary CGGI



Źródło: CGGI 2023 Executive Summary, s. 13 <https://chandlergovernmentindex.com/wp-content/uploads/CGGI-2023-Executive-Summary.pdf> [dostęp: 25 XI 2023]

CGGI opracowuje siedem obszarów/filarów, a w ramach każdego z nich analizowane jest 35 wskaźników (zob. wykres 1). Metodologia jest dosyć enigmatycznie określona i bazuje na stwierdzeniu, że indeks wykorzystuje „the most relevant metrics for each indicator, as determined by government and data experts, research on the pillars, and a set of selection criteria”⁷. Wspomniane kryteria zakładają, że wskaźniki/dane muszą:

- być ogólnodostępne w domenie publicznej,

- mierzyć pewną jakość, która przyczynia się do poprawy zarządzania i wydajności,
- być odpowiednie do przedstawienia liczbowego,
- dostarczać informacji dla liczby osób, które są reprezentatywne dla całego kraju.

Tab. 1. Pierwsze 20 krajów według CGGI 2023

1	Singapore	6	Sweden	11	Ireland	16	France
2	Switzerland	7	Netherlands	12	Austria	16	Australia
3	Finland	8	Germany	13	Japan	18	Estonia
4	Denmark	9	United Kingdom	14	United States	18	South Korea
5	Norway	10	New Zealand	15	Canada	20	United Arab Emirates

Źródło: <https://www.chandlerinstitute.org/cggi> [dostęp: 25 XI 2023]

C. THE GLOBAL INNOVATION INDEX (GII)

GII jest wyliczany i publikowany od 2007 r., a inicjatorem jego powstania była amerykańska World Intellectual Property Organization (WIPO). Celem GII jest coroczne mierzenie światowych trendów w zakresie innowacji oraz określanie metod, służących do badania poziomu nowoczesności i innowacyjności poszczególnych krajów i rejonów świata. WIPO chciało wypracować metodę do jak najpełniejszego przedstawienia obrazu innowacji, dlatego do opracowania GII wykorzystuje 80 wskaźników, które dzielą się na trzy kategorie: (1) dane ilościowe/obiektywne/surowe dane (64 wskaźniki), np. otoczenie polityczne, edukacja, infrastruktura czy stan wiedzy w gospodarce, (2) wskaźniki złożone/dane indeksowe (11 wskaźników) oraz (3) dane jakościowe/subiektywne/miękkie (5 wskaźników)⁸. Raport zawiera ranking 132 najbardziej nowoczesnych gospodarek na świecie i lokalizuje 100 najlepszych „centrów” innowacji w nauce i technologii.

GII wyliczany jest na podstawie: Indeksu Wkładu Innowacji (Innovation Input Index) i Indeksu Wyniku Innowacji (Innovation Output Index). Na ich podstawie wylicza się trzy subindeksy/wskaźniki:

- Innovation Input Sub-Index, składający się z pięciu ekonomicznych filarów, które są powiązane z nowoczesnością i innowacyjnością; ogólne założenie zakłada, że współczesny wkład w innowacje w połączeniu z rozwijaniem różnych dziedzin nauki, kapitału ludzkiego i ogólnych warunków sprzyjających wdrażaniu nowatorskich rozwiązań, stanowią bazę dla rozwoju innowacyjności,**
- Innovation Output Sub-Index składa się z dwóch filarów; zakłada się tu, że innowacyjne rozwiązania stanowią produkt końcowy podejmowanych działań na rzecz wdrażania nowoczesnych rozwiązań w gospodarce,**
- ogólny indeks GII, który jest średnią subindeksów Input i Output.**

Dla uzyskania większej różnorodności i danych, podzielono każdy z filarów na trzy podfilary, z których każdy jest zbudowany ze szczegółowych danych (80 wskaźników)⁹.

Metodologia bywa krytykowana za wykorzystanie wskaźników jakościowych, niemierzalnych, np. Łatwość ochrony inwestorów mniejszościowych, lub wykorzystanie czynników, które nie świadczą o innowacyjności, np. łatwości uzyskania kredytu.

Tab. 2. GII w 2023 r.

GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank	GII rank	Economy	Score	Income group rank	Region rank
1	Switzerland	67.6	1	1	67	Bahrain	29.1	46	9
2	Sweden	64.2	2	2	68	Mongolia	28.8	7	13
3	United States	63.5	3	1	69	Oman	28.4	47	10
4	United Kingdom	62.4	4	3	70	Morocco	28.4	8	11
5	Singapore	61.5	5	1	71	Jordan	28.2	16	12
6	Finland	61.2	6	4	72	Armenia	28.0	17	13
7	Netherlands (Kingdom of the)	60.4	7	5	73	Argentina	28.0	18	6
8	Germany	58.8	8	6	74	Costa Rica	27.9	19	7
9	Denmark	58.7	9	7	75	Montenegro	27.8	20	36
10	Republic of Korea	58.6	10	2	76	Peru	27.7	21	8
11	France	56.0	11	8	77	Bosnia and Herzegovina	27.1	22	37
12	China	55.3	1	3	78	Jamaica	27.1	23	9
13	Japan	54.6	12	4	79	Tunisia	26.9	9	14
14	Israel	54.3	13	1	80	Belarus	26.8	24	38
15	Canada	53.8	14	2	81	Kazakhstan	26.7	25	3
16	Estonia	53.4	15	9	82	Uzbekistan	26.2	10	4
17	Hong Kong, China	53.3	16	5	83	Albania	25.4	26	39
18	Austria	53.2	17	10	84	Panama	25.3	48	10
19	Norway	50.7	18	11	85	Botswana	24.6	27	3
20	Iceland	50.7	19	12	86	Egypt	24.2	11	15
21	Luxembourg	50.6	20	13	87	Brunei Darussalam	23.5	49	14
22	Ireland	50.4	21	14	88	Pakistan	23.3	12	5
23	Belgium	49.9	22	15	89	Azerbaijan	23.3	28	16
24	Australia	49.7	23	6	90	Sri Lanka	23.3	13	6
25	Malta	49.1	24	16	91	Cabo Verde	23.3	14	4
26	Italy	46.6	25	17	92	Lebanon	23.2	15	17
27	New Zealand	46.6	26	7	93	Senegal	22.5	16	5
28	Cyprus	46.3	27	2	94	Dominican Republic	22.4	29	11
29	Spain	45.9	28	18	95	El Salvador	21.8	17	12
30	Portugal	44.9	29	19	96	Namibia	21.8	30	6
31	Czech Republic	44.8	30	20	97	Bolivia (Plurinational State of)	21.4	18	13
32	United Arab Emirates	43.2	31	3	98	Paraguay	21.4	31	14
33	Slovenia	42.2	32	21	99	Ghana	21.3	19	7
34	Lithuania	42.0	33	22	100	Kenya	21.2	20	8
35	Hungary	41.3	34	23	101	Cambodia	20.8	21	15
36	Malaysia	40.9	2	8	102	Trinidad and Tobago	20.7	50	15
37	Latvia	39.7	35	24	103	Rwanda	20.6	1	9
38	Bulgaria	39.0	3	25	104	Ecuador	20.5	32	16
39	Türkiye	38.6	4	4	105	Bangladesh	20.2	22	7
40	India	38.1	1	1	106	Kyrgyzstan	20.2	23	8
41	Poland	37.7	36	26	107	Madagascar	19.1	2	10
42	Greece	37.5	37	27	108	Nepal	18.8	24	9
43	Thailand	37.1	5	9	109	Nigeria	18.4	25	11
44	Croatia	37.1	38	28	110	Lao People's Democratic Republic	18.3	26	16
45	Slovakia	36.2	39	29	111	Tajikistan	18.3	27	10
46	Viet Nam	36.0	2	10	112	Côte d'Ivoire	18.2	28	12
47	Romania	34.7	40	30	113	United Republic of Tanzania	17.4	29	13
48	Saudi Arabia	34.5	41	5	114	Togo	16.9	3	14
49	Brazil	33.6	6	1	115	Nicaragua	16.9	30	17
50	Qatar	33.4	42	6	116	Honduras	16.7	31	18
51	Russian Federation	33.3	7	31	117	Zimbabwe	16.5	32	15
52	Chile	33.3	43	2	118	Zambia	16.4	4	16
53	Serbia	33.1	8	32	119	Algeria	16.1	33	18
54	North Macedonia	33.0	9	33	120	Benin	16.0	34	17
55	Ukraine	32.8	3	34	121	Uganda	16.0	5	18
56	Philippines	32.2	4	11	122	Guatemala	15.8	33	19
57	Mauritius	32.1	10	1	123	Cameroon	15.3	35	19
58	Mexico	31.0	11	3	124	Burkina Faso	14.5	6	20
59	South Africa	30.4	12	2	125	Ethiopia	14.3	7	21
60	Republic of Moldova	30.3	13	35	126	Mozambique	13.6	8	22
61	Indonesia	30.3	5	12	127	Mauritania	13.5	36	23
62	Iran (Islamic Republic of)	30.1	6	2	128	Guinea	13.3	9	24
63	Uruguay	30.0	44	4	129	Mali	12.9	10	25
64	Kuwait	29.9	45	7	130	Burundi	12.5	11	26
65	Georgia	29.9	14	8	131	Niger	12.4	12	27
66	Colombia	29.4	15	5	132	Angola	10.3	37	28

Source: Global Innovation Index Database, WIPO, 2023.

Note: For an explanation of classifications, see Economy profiles, endnote 1.

High-income
 Upper middle-income
 Lower middle-income
 Low-income
 Europe
 Northern America
 Latin America and the Caribbean
 South East Asia, East Asia, and Oceania
 Northern Africa and Western Asia
 Sub-Saharan Africa
 Central and Southern Asia

Źródło: Global Innovation Index 2023. Innovation in the face of uncertainty, s. 19
 (<https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>)

D. **WORLD INDEX OF HEALTHCARE INNOVATION (FREOPP)**

Pierwszy ranking 32 krajów, przygotowany przez amerykańską Foundation for Research on Equal Opportunity, w którym oceniane są systemy opieki zdrowotnej. Brane są pod uwagę następujące czynniki: jakość, wybór, nauka i technologia oraz stabilność budżetowa.

Powszechny dostęp do opieki zdrowotnej stanowi w wielu krajach, głównie rozwiniętych, podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego; nie jest to jednak powszechne zjawisko. Twórcy indeksu uznali, że poza powszechnością opieki zdrowotnej, kluczowe jest systematyczne mierzenie roli, jaką w tempie rozwoju gospodarczego pełni segment opieki zdrowotnej, a w nim innowacyjne rozwiązania. Uznano, że podstawowe cele, tj. spersonalizowaną opiekę medyczną przy ponoszeniu racjonalnych i zrównoważonych kosztów, można osiągnąć dzięki wdrażaniu nowoczesnych rozwiązań w zakresie zarówno sposobów przygotowywania leków i szczepionek, jak również świadczenia usług opieki zdrowotnej.

Sposób wyliczania FREOPP opiera się na czterech wymiarach: jakość, wybór, nauka i technologia oraz zrównoważone finansowanie; każdy z wymiarów zawiera 13 elementów. Poszczególne elementy, wchodzące w skład pochodzących z różnych źródeł danych, jest ważony i szeregowany w celu uzyskania wyników dla każdego z czterech wymiarów, a następnie ogólnego wyniku i pozycji w indeksie. Oceny mieszczą się w skali od 0 do 100.

Tab. 3. FREOPP za rok 2022

Overall Rank	Country	Overall Tier	Overall Score	Quality	Choice	Science & Technology	Fiscal Sustainability
1	Switzerland	Elite	66.49	69.39	65.54	62.56	68.47
2	Ireland	Elite	60.04	66.14	62.59	42.22	69.23
3	Netherlands	Elite	59.86	60.02	65.91	49.13	64.38
4	Germany	Elite	58.42	46.98	69.33	47.16	70.22
5	Australia	Good	53.29	63.52	65.76	33.11	50.77
6	Israel	Good	52.69	54.93	52.55	45.05	58.24
7	Denmark	Good	52.41	58.15	49.07	53.21	49.21
8	Sweden	Good	52.03	66.67	50.47	46.55	44.43
9	Belgium	Good	51.99	52.94	49.60	45.54	59.87
10	Singapore	Good	50.67	56.24	53.75	37.50	55.21
11	United States	Good	50.66	53.92	55.63	79.08	14.01
12	Hong Kong	Good	50.01	49.46	56.70	30.15	63.72
13	Taiwan	Good	49.81	55.30	62.20	19.93	61.81
14	Norway	Good	49.65	69.64	48.32	42.37	38.26
15	United Kingdom	Good	49.24	51.95	56.19	53.22	35.59
16	Finland	Moderate	47.86	62.03	40.10	40.91	48.40

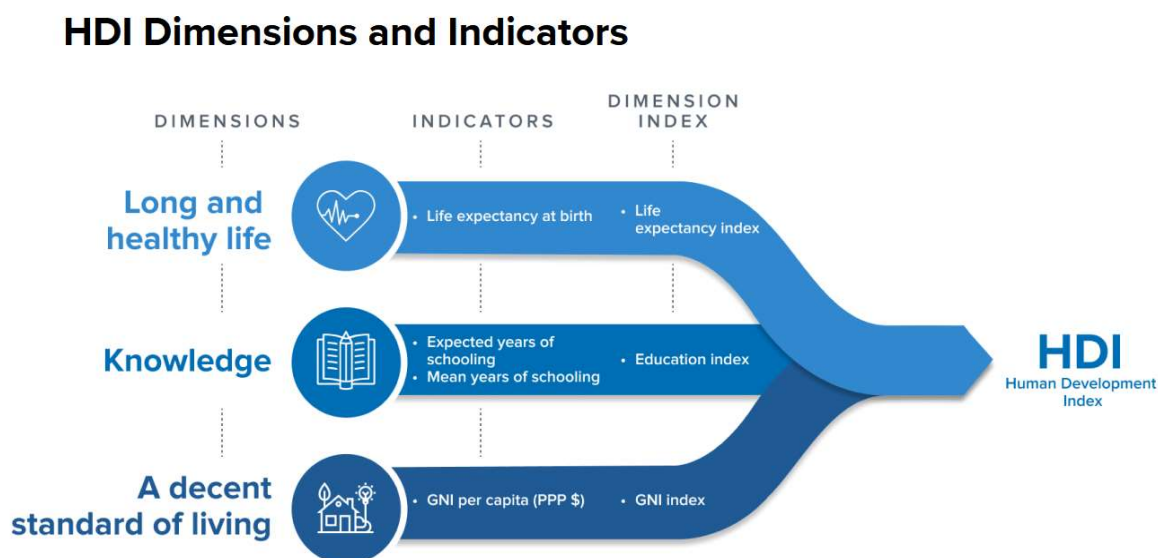
Źródło: <https://freopp.org/switzerland-1-in-the-2022-world-index-of-healthcare-innovation-619dedce4862> [dostęp: 29 XI 2023]

E. HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI)

Wskaźnik rozwoju społecznego (ludzkiego), HDI, został opracowany przez pakistańskiego ekonomistę Mahbuba ul Haqa w 1990 r. Jest wykorzystywany przez Organizację Narodów Zjednoczonych od 1993 r. do sprawdzania poziomu rozwoju społecznego i społeczno-ekonomicznego. Wskaźnik pomija nierówności dochodowe, problem ubóstwa czy bezpieczeństwa ludności, lecz może być wykorzystywany jako uzupełnienie dla innych indeksów podejmujących te zagadnienia. Jest wyliczany jako średnia geometryczna trzech składników, nazywanych również wymiarami rozwoju człowieka, tj.:

- długie i zdrowe życie, czyli oczekiwana długość życia w chwili narodzin,
- wiedza (edukacja) – średnia liczba lat nauki dla osób w wieku 25 lat i więcej,
- standard życia mierzony dochodem narodowym brutto na mieszkańca¹⁰.

Schemat 1. Wymiary rozwoju człowieka analizowane przy wyliczaniu HDI.

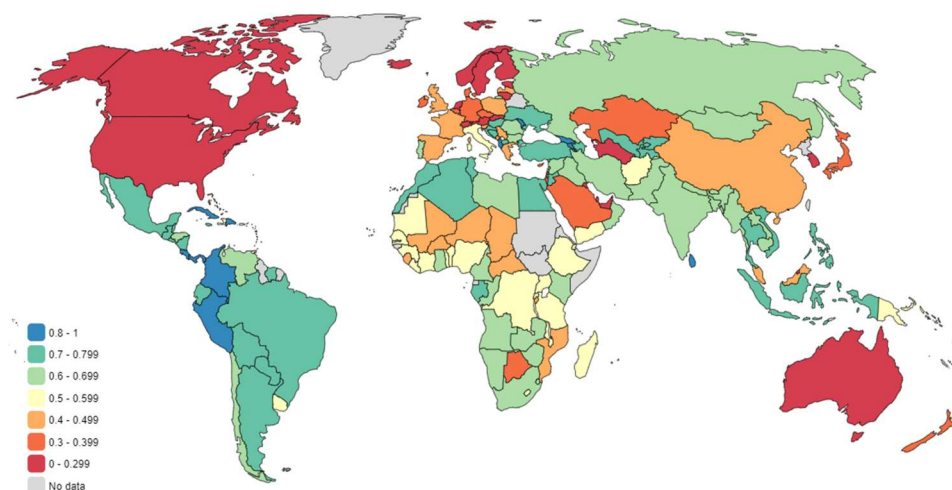


Źródło: https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMIp6e939udgwMVkZRoCR2joATyEAAYASA AEgJokfD_BwE#/indicies/HDI [dostęp: 20 XII 2023]

F. SUSTAINABLE DEVELOPMENT INDEX (SDI)

Indeks Zrównoważonego Rozwoju (SDI) służy do pomiaru ekologicznej efektywności rozwoju człowieka; podstawą jest założenie, że rozwój musi zostać osiągnięty w granicach planety. Punktem wyjścia jest rozwój społeczny każdego spośród 165 krajów (średnia długość życia, wykształcenie i dochody), a następnie dzieli go według danych powiązanych z ekologią, tj. stopnia, w jakim emisja dwutlenku węgla, wynikająca z konsumpcji przekraczającej granice planety. SDI osiąga wartości od 0 do 1. Najwyższe wartości, a więc

i miejsca w zestawieniu, osiągają kraje o stosunkowo niskim rozwoju



gospodarczym.

Mapa 1. SDI dla poszczególnych krajów świata w 2019 r.

Źródło: <https://www.sustainabledevelopmentindex.org/> [dostęp: 25 XI 2023]

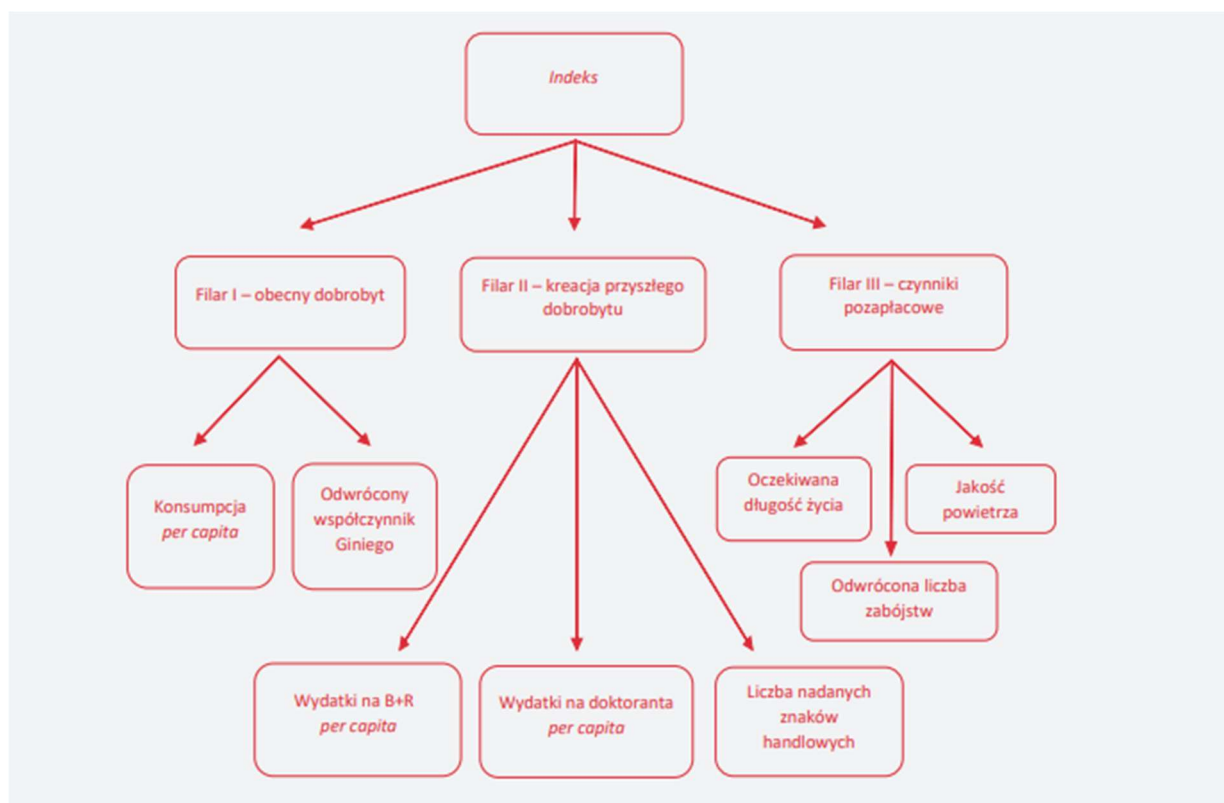
SDI oblicza się jako iloraz dwóch wartości: (1) „wskaźnika rozwoju” opartego na Human Development Index (HDI), obliczanego jako średnia geometryczna wskaźników mających wpływ na środowisko: oczekiwanej długości życia, wykształcenia i dochodów oraz (2) „wskaźnik wpływu ekologicznego”, czyli stopnia, w jakim emisja dwutlenku węgla oparta na zużyciu i śladzie materiałowym w przeliczeniu na osobę przekraczają udział granic planety¹¹. SDI jest więc wskaźnikiem silnego zrównoważonego rozwoju, który mierzy efektywność ekologiczną narodów w zapewnianiu rozwoju społecznego.

G. INDEKS ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU (IOR)

IOR stanowi polski głos w toczącej się od lat dyskusji o wskaźnikach, mogących liczbowo określić rozwój gospodarek poszczególnych państw. Został opracowany w 2017 r. przez Polski Instytut Ekonomiczny, jako miara rozwoju państw. W założeniu miał stanowić alternatywę dla PKB, które znajduje nierównomierne przełożenie na zamożność i dobrobyt obywateli. Jego Opracowanie okazało się niezbędne, gdyż znalezienie jednego czynnika zawierającego takie elementy jak np. zrównoważony wzrost czy konkurencyjność, okazało się niemożliwe.

Podstawę IOR stanowią trzy filary:

1. obecny dobrobyt, zawierający aktualne informacje o zamożności społeczeństwa w tym uwzględniający konsumpcję per capita, przy uwzględnieniu nierówności dochodowych (współczynnik Giniego),
2. przyszły dobrobyt oznaczający mierniki innowacyjności; dobrobyt jest potrzebny, by zwiększać poziom życia w kraju, lecz analizowany jako stan aktualny może skutkować prowadzeniem polityki krótkoterminowej; ze względu na często zmieniające się opcje polityczne, konieczne było znalezienie czynnika umożliwiającego rozwój gospodarczy w dalszej/dłuższej perspektywie; uznano więc postęp technologiczny za siłę napędową o dłuższej perspektywie,
3. dobrostan pozapłacowy, czyli bazowe czynniki pozaekonomiczne (bezpieczeństwo, zdrowie i stan środowiska naturalnego); pominięto tu pieniądze, uznając, że nie jest to jedyny czynnik wpływający na jakość funkcjonowania w danym kraju; twórcy podkreślają, że nawiązują do HDI.



Schemat 2. Struktura Indeksu Odpowiedzialnego Rozwoju

Źródło: Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało, s. 14.

Indeks obliczono łącznie dla 162 krajów. Średni PKB per capita w czołowej trzydziestce wynosi ok. 45 tys. USD, a jedynie w czterech państwach jest on mniejszy niż 25 tys. USD. Pierwsze miejsce w zestawieniu zajmuje Szwajcaria, a następnie znalazły się Norwegia i Szwecja, podczas gdy Polska na 29. miejscu.

Twórcy uznali za silną stronę indeksu fakt, że został on oparty na stosunkowo niewielkiej liczbie wskaźników (8), które były już wykorzystywane w innych indeksach i znajdują uzasadnienie w literaturze przedmiotu, a analizowane dane pochodzą z wiarygodnych źródeł, m.in. z baz Banku Światowego i Światowej Organizacji Zdrowia. Krytycy najczęściej powołują się na niewspółmiernie wysokie koszty powstania indeksu przy stosunkowo niskiej jego recepcji i wykorzystaniu.

Tab. 4. Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju dla 2017 r.

Nazwa kraju	Miejsce	p1_17	p2_17	p3_17	index_17	PKB per capita (w USD)
Szwajcaria	1	7,41	6,82	6,23	68,21	80189,70
Norwegia	2	6,97	5,33	5,88	60,59	75504,57
Szwecja	3	6,02	5,03	5,73	55,91	53442,01
Austria	4	6,06	4,50	6,09	55,51	47290,91
Dania	5	6,31	4,98	5,12	54,71	56307,51
Japonia	6	5,74	3,68	6,93	54,51	38428,10
Australia	7	6,41	3,82	5,95	53,94	53799,94
Belgia	8	5,97	4,51	5,63	53,72	43323,81
Korea Południowa	9	5,16	5,04	5,73	53,10	29742,84
Finlandia	10	6,24	3,98	5,61	52,77	45703,33
Niemcy	11	5,90	4,10	5,82	52,74	44469,91
Stany Zjednoczone	12	6,87	4,25	4,59	52,35	59531,66
Irlandia	13	5,78	3,70	5,79	50,88	69330,69
Francja	14	5,65	3,81	5,77	50,80	38476,66
Wielka Brytania	15	6,06	3,34	5,84	50,79	39720,44
Luksemburg	16	6,53	2,25	6,21	49,94	104103,04
Izrael	17	5,47	3,40	5,58	48,18	40270,25
Włochy	18	5,50	2,52	5,96	46,62	31952,98
Holandia	19	5,87	1,90	6,13	46,33	48223,16
Hiszpania	20	5,06	2,65	6,16	46,24	28156,82
Słowenia	21	5,26	2,51	5,95	45,71	23597,29
Singapur	22	2,72	3,98	6,69	44,65	57714,30
Czechy	23	5,01	2,26	5,87	43,78	20368,14
Makao SAR, Chiny	24	2,64	4,62	5,79	43,48	80892,82
Cypr	25	4,88	2,33	5,66	42,88	25233,57
Kanada	26	6,03	2,19	4,63	42,82	45032,12
Słowacja	27	4,98	1,81	5,58	41,26	17604,95
Grecja	28	4,85	1,44	5,86	40,46	18613,42
Polska	29	4,67	1,66	5,70	40,10	13811,66
Litwa	30	4,60	2,05	5,34	39,98	16680,68

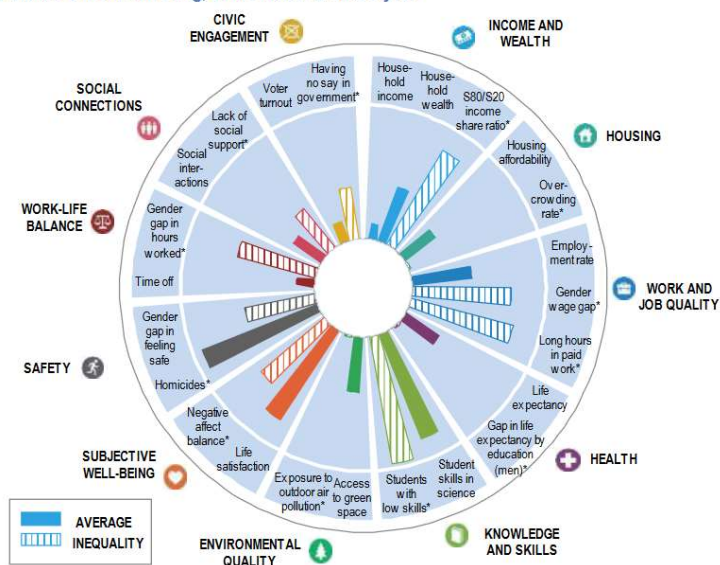
Źródło: Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało, s. 30.

H. OECD BETTER LIFE INDEX

Opracowany w 2011 r. indeks stanowi inicjatywę mierzenia postępu gospodarczego i społecznego dzięki zastosowaniu innego typu danych, jak m.in. dobrostan, jakość środowiska, jakość usług publicznych czy bezpieczeństwo. Inicjatywa Better Life Initiative postawiła dobrostan jako jeden z kluczowych wskaźników i dąży do opracowania optymalnych sposobów jego wyliczenia.

How's Life in Poland?

Poland's current well-being, 2018 or latest available year



Poland's resources for future well-being, 2018 or latest available year

Natural Capital	Economic Capital	Human Capital	Social Capital
Greenhouse gas emissions per capita	Produced fixed assets	Educational attainment of young adults	Trust in others
Material footprint	Financial net worth of government	Premature mortality	Trust in government
Red List Index of threatened species	Household debt	Labour underutilisation rate	Gender parity in politics

Note: ①=top-performing OECD tier, ②=middle-performing OECD tier, ③=bottom-performing OECD tier. ↗ indicates consistent improvement; ↔ indicates no clear or consistent trend; ↘ indicates consistent deterioration, and "..." indicates insufficient time series to determine trends since 2010. For methodological details, see the Reader's Guide of *How's Life? 2020*.

Schemat 3. Dobrostan w Polsce w 2018 r. zmierzony przez OECD Źródło: <https://www.oecd.org/wise/Better-Life-Initiative-country-note-Poland.pdf> [dostęp: 20 XII 2023]

Zamiast zakończenia

Zaprezentowane indeksy stanowią autorski wybór przykładowych sposobów oceniania zjawisk, charakterystycznych dla obszarów tzw. hard power, jak również powstałych w późniejszym czasie soft czy smart power, np. indeksy mierzące innowacyjność państw czy satysfakcję obywateli z relacji z urzędami i rządem. Liczba ogólnodostępnych indeksów pokazuje, że rynek wydaje się być nimi nasycony. Najbardziej cenione wskaźniki są powiązane z międzynarodowymi organizacjami, np. OECD Better Life Index,

dysponującymi szczegółowymi danymi dla poszczególnych państw, a więc umożliwiając one wszechstronne wykorzystywanie pozyskanych danych surowych.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKA

Bąkowska K., Lachowicz M., Marczewski K., Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało, Warszawa 2019.

Global Innovation Index 2023. Innovation in the face of uncertainty, s. 215–219 (<https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>)

Hickel J., The Sustainable Development Index: Measuring the Ecological Efficiency of Human Development in the Anthropocene, „Ecological Economics”, 2020, t. 167.

Kiczma Ł., Sulek M., Szymala E., Potęga ludzkiego działania czyli potęga cywilizacyjna, Poznań 2023.

King G., On Political Methodology, „Political Analysis”, 1991, t. 2, s. 1–29.

Potocki R., Miłoszewska D., Rola „soft power” w środowisku międzynarodowym, w: Wymiary bezpieczeństwa na progu XXI wieku. Między teorią a praktyką, red. A. Zaremba, B. Zapala, Toruń 2010.

Jancewicz B., Miary nierówności a indywidualne oceny nierówności dochodów. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. Grzegorza Lissowskiego, Instytut Socjologii UW, Warszawa 2016, maszynopis (https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1689/Jancewicz_B-Doktorat-2016-Nierownosc_dochodow.pdf?sequence=1)

<https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-measuring-trust_9789264278219-en

<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/364,pojecie.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL%3A2013%3A174%3AFULL>

<https://bdm.stat.gov.pl/>

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/>

<https://www.bls.gov/cpi/data.htm>

<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm#indicator-chart>

<https://chandlergovernmentindex.com/wp-content/uploads/CGGI-2023-Executive-Summary.pdf>

<https://www.sustainabledevelopmentindex.org/>

https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/

<https://worldhappiness.report/>

Załącznik nr 3 - Instrukcja wdrożenia modelu

Instrukcja opublikowana jest na stronie www.instytutgovtech.pl. Została opracowana jako pochodna niniejszej rozprawy doktorskiej.

Wstęp

Poniższa instrukcja opisuje wdrożenie modelu przeciwdziałania administracji centralnej na kryzys pandemii i podobne. Jej powstanie i opracowanie jest wynikiem doświadczeń wyniesionych z epidemii COVID-19 zarówno w Polsce jak i w innych krajach. Bierze w szczególności pod uwagę rozwijającą się rolę technologii w zarządzaniu państwem oraz wymagania komunikacyjne stawiane politykom i urzędnikom. Ma być uproszczonym drogowskazem i wsparciem w tych trudnych czasach.

Instrukcja podzielona jest na trzy główne części. Pierwsza dotyczy przygotowania organizacji przed wydarzeniem. Jeśli instrukcja jest czytana już po zaistnieniu sytuacji kryzysowej należy przeanalizować tę część i zobaczyć jak bardzo organizacja jest przygotowana. Jeśli coś jeszcze można wdrożyć to należy to uczynić. Część druga to wdrożenie samego modelu, a więc skrótowy opis tego jak po kolei używać kolejnych elementów. Wreszcie część trzecią stanowią dobre rady, są to po prostu pomysły, które działały podczas poprzedniego kryzysu i mogą być przydatne.

Część pierwsza: przygotowanie organizacji

Żadna organizacja nie walczy non stop. Każda ma czas na przygotowanie, trening, zgranie. Dotyczy to zarówno formacji wojskowych, klubów sportowych jak i twojej organizacji. W wojsku istnieje powiedzenie “train as you fight, fight as you train”. W uproszczeniu nakazuje ono branie treningu poważnie, gdyż jest on determinantem tego jak później pójdzie walka. Okres przygotowawczy jest więc bardzo istotny. W przypadku gdy pozostało niewiele czasu do przygotowania należy dokonać realnej oceny zdolności oraz zastanowić się co jeszcze jest możliwe do zrobienia.

Dbanie o morale i wyjątkowość

Wszystkie badania przeprowadzone w tej pracy pokazują, że organizacje z wysokim morale i poczuciem wyjątkowości radzą sobie lepiej. Pracownicy czują dumę z tego gdzie są i co robią. Bez zastanowienia biorą na siebie nowe zadania i wyzwania i nie unikają pracy.

Pierwszym zadaniem będzie więc dbanie o morale i wyjątkowość zespołu. Należy wskazać co jest czynnikiem odróżniającym organizację od innych, jaką ma ona historię i co już osiągnęła. Bardzo istotne będą też wszelkiego rodzaju przeżycia formacyjne. Najlepiej w tej formie sprawdzają się wspólne wyjazdy. W sektorze prywatnym modne są wyjazdy integracyjne. Jest to dobra forma, a z doświadczenia wiemy, że sprawdzają się również innego typu wyjazdy, na przykład na targi branżowe, organizowane eventy itp. Budują one wspólne doświadczenia. Oczywiście bardzo istotne są również elementy wynagrodzenia, poza pensją, takie jak specjalne nagrody, szkolenia, samochód służbowy itp. Jeśli zasady ich przyznawania są jasne dla wszystkich to mogą mieć bardzo dobrą funkcję budującą morale.

Podsumowując, poczucie wyjątkowości i wysokie morale to jeden z najważniejszych elementów sukcesu w sytuacjach ekstremalnych. Zarządzający powinien przed rozpoczęciem pracy nad wydarzeniem ekstremalnym odpowiedzieć sobie na pytanie jak mocne jest w rzeczywistości morale w zespole.

Powołanie grupy specjalnej (konsultingowej)

Bardzo dobrym elementem, który wspiera odporność na sytuacje kryzysowe jest powstanie zespołu konsultingowego zajmującego się konsultingiem wewnętrznym. Zespół ten powinien być mocniejszy, mieć większe uprawnienia i podlegać bezpośrednio osobie podejmującej decyzje (na przykład ministrowi). Rekomenduje powołanie go w postaci osobnej jednostki, na przykład agencji wykonawczej, instytutu badawczego lub, wygodnej w swojej konstrukcji, instytucji kultury.

Doświadczenie takiego zespołu będzie niezwykle ważne podczas działań kryzysowych. Rekomenduje się więc jego celową ekspozycję na trudne sytuacje. Zespół będzie nie tylko znał szczegóły różnych ministerstw, ale także miał personalne kontakty co jest nieocenione podczas potrzeby szybkiego działania. Poprzez ekspozycję na trudne sytuacje mamy na myśli użycie zespołu do przeprowadzania skomplikowanych projektów, tak by nabrał doświadczenia i poznał swoje kompetencje.

Podsumowując, stworzenie wewnętrznego zespołu konsultacyjnego w organizacji jest zadaniem trudnym, ale bardzo szybko przynosi korzyści. Taki zespół będzie szybko mógł reagować na nowe sytuacje gdyż jest przyzwyczajony do pracy z niepełną informacją, z nowymi ludźmi i nowymi zasadami. Kluczowym elementem będzie tu odpowiednie

przygotowanie tego zespołu przez zapewnienie wysokiego poziomu pracowników oraz ekspozycje na trudne i wymagające projekty.

Analiza sprzętowa

Analiza sprzętowa to nic innego jak przegląd możliwości sprzętowych organizacji. Ze względu na charakterystykę pracy w urzędach zwykle najprostszym wyjściem kryzysowym jest jakaś formuła pracy zdalnej. Dzieje się tak dlatego, że przygotowuje to zespół do pracy ze swojego domu lub innego biura w przypadku konieczności ewakuacji.

Rekomenduje się wykorzystanie dnia/tygodnia pracy zdalnej to jest ogłoszenie jakiegoś okresu, w którym wszyscy obowiązkowo będą pracować zdalnie. Ważne, aby:

- wszyscy pracownicy byli w tym samym momencie w formie pracy zdalnej
- aby nie kierować wtedy innego typu zadań (np. pracy z dokumentami), a starać się jak najbardziej odwzorować normalny dzień pracy
- ważne aby pracownicy mieli konkretne zadania na ten dzień, a nie potraktowali tego jak czas wolny
- po okresie pracy zdalnej (rekomenduje się tydzień, lecz można zacząć od jednego dnia) konieczne jest rozliczenie braków i problemów w formie spotkania

Po analizie należy zastanowić się nad koniecznością uzupełnienia braków systemowych i sprzętowych. W szczególności odpowiedzieć sobie na pytania:

- czy z każdym pracownikiem była dobra komunikacja?
- czy łatwo było dzielić się plikami czy informacjami?
- czy każdy miał dobre miejsce do rozmów online, był widoczny na kamerze, dobrze słyszany itp.
- co zgłaszali pracownicy i jak się czują

Analiza sprzętowa powinna wskazać braki technologiczne w organizacji. Czasem tak proste jak te, że pracownicy nie mogą zalogować się do emaila zdalnie, a praca na dokumentach jest niemożliwa. Testowe tygodnie pracy zdalnej pozwolą wzmocnić systemy informatyczne, umiejętności pracowników oraz zwiększą elastyczność instytucji.

Analiza narzędziowa

Kolejnym elementem jest analiza narzędziowa przez co rozumiemy narzędzia do zarządzania pracą. O ile w poprzednim punkcie koncentrowaliśmy się na sprzęcie

technologicznym (komputery, telefony, systemy informatyczne), to w tym analizujemy głównie systemy zarządzania pracą i projektami. Chodzi o to w jaki sposób praca jest dystrybuowana i rozliczana. W bardzo wielu miejscach dzieje się to na podstawie luźnego podejścia osób na stanowiskach kierowniczych. W takim wypadku praca rozdzielana jest na podstawie rozmowy z pracownikami, często bez jej rozliczania w systematyczny sposób oraz bez formalnych systemów rozpoczynania i zakańczania projektów. Takie podejście jest dobre przy niskim obłożeniu pracą i czasie na rozmowę, ale upada przy zderzeniu z sytuacją ekstremalną.

Aby ten element działał poprawnie zaleca się wprowadzenie jakiegoś systemu przyporządkowywania i rozliczania pracy. Najczęściej dzieje się to przez kombinacje system informatycznego używającego programów do zarządzania projektami oraz cyklicznych spotkań zespołów, które służą ocenie postępów.

Redundancja

Ten element odnosi się do nadmiarowych sił obecnych w systemie. Przykładowo, jeśli w organizacji wszyscy obłożeni są pracą w wysokości 100% to nie ma możliwości, żeby wytrzymała ona dodatkową zmienność. Po prostu pracownicy natychmiast będą pracować powyżej swoich możliwości (powyżej 100%) co jest możliwe tylko przez krótki czas. Rekomenduje się więc utrzymanie pewnej redundancji to jest utrzymania obciążenia poniżej 100%.

Można to na przykład osiągnąć dając pracownikom projekty dodatkowe o niskim poziomie pilności, z których można natychmiast zrezygnować w sytuacji kryzysowej uwalniając zasoby.

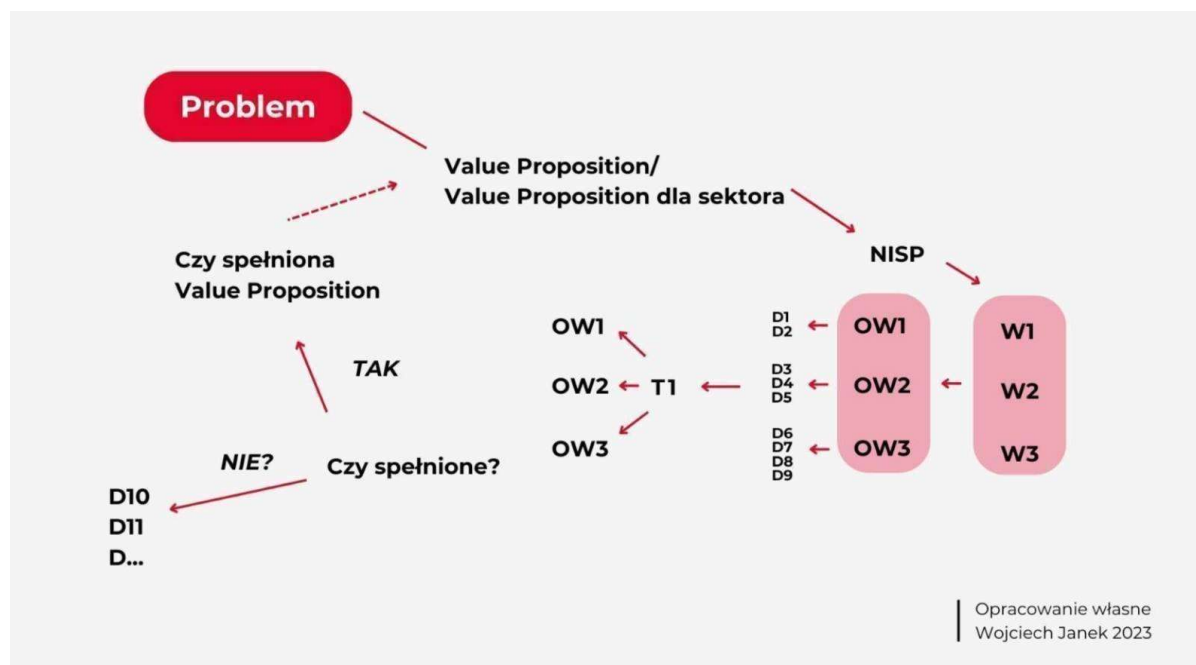
Podsumowując, ten element dotyczy realnego obłożenia zespołu. Jest to bardzo trudne do oceny, ale należy to zrobić, aby móc rozdzielać zadania. Pewien poziom redundancji jest konieczny, aby organizacja wytrzymała dodatkowe zadania wynikające nowych zadań i zdarzeń.

Ocena

Rekomenduje się, że w przypadku sytuacji kryzysowej kierujący jednostką oceni powyższe punkty w swojej organizacji. Jeśli można jeszcze w jakiś sposób zaadresować słabości (np. sprzętowe) to należy to uczynić.

Część druga: wdrożenie modelu

Przedstawiony poniżej model opisuje działanie podczas epidemii lub innej podobnej sytuacji kryzysowej.



Poniżej znajduje się instrukcja, która opisuje wdrożenie powyższego modelu. Model jest ścieżką, która prowadzi przez sytuację kryzysową wymagając od nas działań na każdym etapie. Zaczynamy pracę od miejsca “problem” i idziemy zgodnie ze wskazówkami zegara.



Rysunek nr 1: Model reakcji na pandemię - problem (opracowanie własne)

Pierwszym krokiem modelu jest element “Problem”. Problem to po prostu to co się stało. Zaczynamy działanie od jego segmentacji, czyli podziału i charakteryzacji. Używamy do tego tabeli poniżej:

Typ	Przykład
Rodzaj zagrożenia główny	ludzkie, naturalne, pozaziemskie, nieznane
Rodzaj zagrożenia precyzyjny	na przykład: chemiczne, biologiczne, choroba, atak terrorystyczny, susza, powódź, uderzenie meteorytu, działania hybrydowe
Czas	na przykład: wydarzyło się - atak terrorystyczny, krótkotrwałe - wybuch elektrowni, średniotrwałe - powódź, długotrwałe - wybuch wulkanu paraliżujący ruch powietrzny, bez określonego czasu, epidemia
Czy istnieje rozwiązanie?	tak/nie

Taka analiza pozwoli nam w jakiś sposób poznać problem i skierować się na tory prowadzące do jego rozwiązania. Na powyżej przedstawionym schemacie transformujemy problem w tak zwane deklaracja wartości (Value Proposition, VP). VP to nic innego jak pewna deklaracja tego co chcemy zrobić. W przypadku dużych zjawisk, jak pandemia, również deklaracja wartości może być przyporządkowana do sektorów. VP można więc dzielić i nią manewrować. Może jednocześnie istnieć ogólna VP dla całego społeczeństwa, na przykład związana z przetrwaniem pandemii w jak najlepszej formie, jak i jednoczesne VP sektorowe. Ważne, żeby za każdym razem były one inspiracją, odpowiednio dla sektora, przemysłu czy konkretnej instytucji administracji publicznej. Przykładowo dla edukacji VP podczas epidemii może brzmieć:

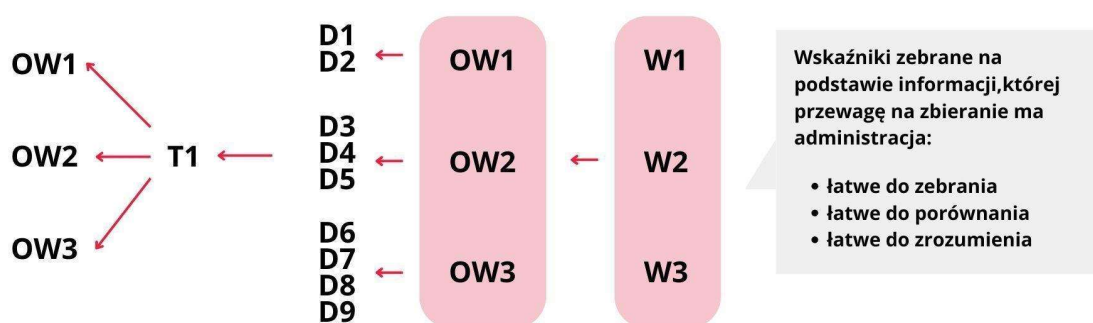
“Podczas trwania stanu epidemii zapewniamy edukację dla wszystkich dzieci bez istotnego obniżania jej jakości i narażania ich na ryzyko zachorowania”

Taka VP wyznacza kierunek działań i jest inspirująca. W pewien sposób zinternalizowaliśmy problem, z którym się mierzymy zmieniając go w propozycje wartości, która ma szansę powodzenia i jest osiągalna.

VP nie pokazuje jednak sposobu osiągnięcia oczekiwanego rezultatu, a jedynie generalny stan do osiągnięcia. Nie jest też sprecyzowana czasowo, ale jest to zabieg celowy, gdyż w czasie epidemii nie zawsze da się sprecyzować czas jej trwania czy czas reagowania.

W powyższym przykładzie ważny jest przymiotnik - “istotnego”. Należy bowiem podkreślić, że w sytuacjach kryzysowych pewne straty (różnice w stosunku do stanów osiągniętych w warunkach zwykłych) są niestety nieuniknione.

Po tym kroku mamy więc deklarację wartości, która mówi co chcemy zrobić z problemem.



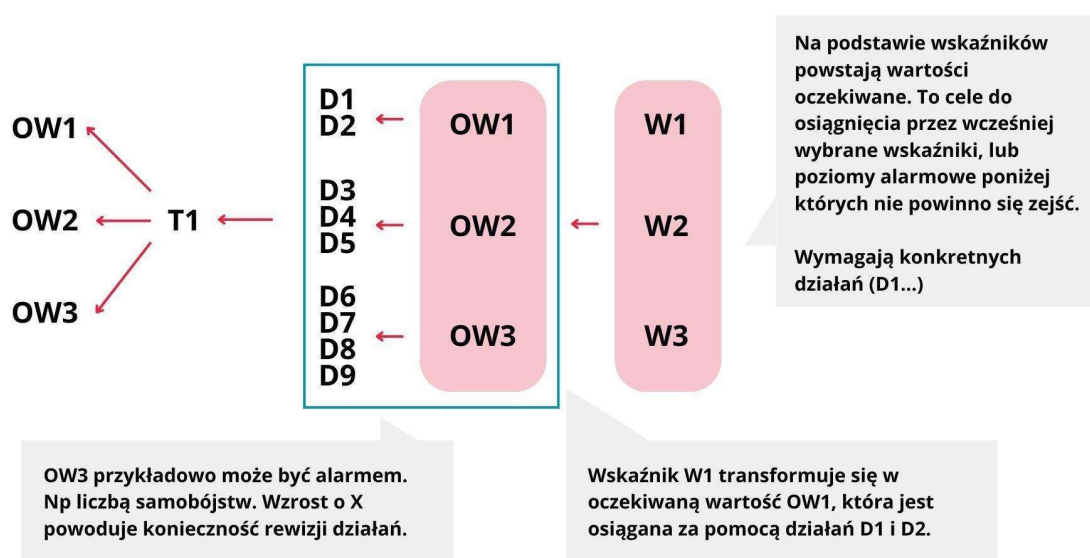
Rysunek nr 2: Model reakcji na pandemię - wskaźniki (opracowanie własne)

Następnym krokiem modelu jest przejście do realnych danych statystycznych, które mają być miernikami działalności. Wskaźniki powinny mieć realny związek z VP oraz być łatwe do zebrania. Administracja publiczna posiada przewagę, która sprawia, że jest w stanie relatywnie łatwo tworzyć nowe wskaźniki i aktualizować ich wartość. Mogą zaistnieć sytuacje, gdy wskaźnik będzie tworzony tylko i wyłącznie na potrzeby jakiejś VP. Wydaje się, że możliwości każdego z ministrów są tu bardzo szerokie i zależą praktycznie wyłącznie od determinacji w pozyskiwaniu danych.

Podsumowując, wskaźniki będą pełnić funkcję analogiczną do kokpitu statku powietrznego. Będą wspierały motywację zespołu oraz wskazywały oddalenie od celu. Odchodzimy więc od niejasnych i opisowych celów w stronę tych opartych na konkretnych danych. Aby kontrować problem braku wyznaczania policzalnych celów zaleca się używanie wskaźników oraz ich potwierdzenia w ustaleniach z przełożonymi, tak aby były one przyjętymi miernikami sukcesu. Przykładowo w scenariuszu z nauczaniem zdalnym jako wskaźnik można przyjąć dane związane ze:

- zdrowiem fizycznym, aby wskazać, że izolacja wpływa pozytywnie na ochronę przed zachorowaniem na COVID (np. liczba hospitalizacji nieletnich, recept, zwolnień chorobowych etc.);
- zdrowiem psychicznym, aby monitorować jak bardzo izolacja wpływa negatywnie na zdrowie psychiczne (np. liczba zapisów do psychiatrii dla nieletnich, liczba samobójstw, liczba telefonów na linie zaufania etc.);
- wynikami w nauce, aby wskazać czy, zgodnie z przyjętą VP, nie obniża się jakość kształcenia (np. wyniki testów, uczestnictwo w konkursach przedmiotowych, wyniki na konkursach międzynarodowych).

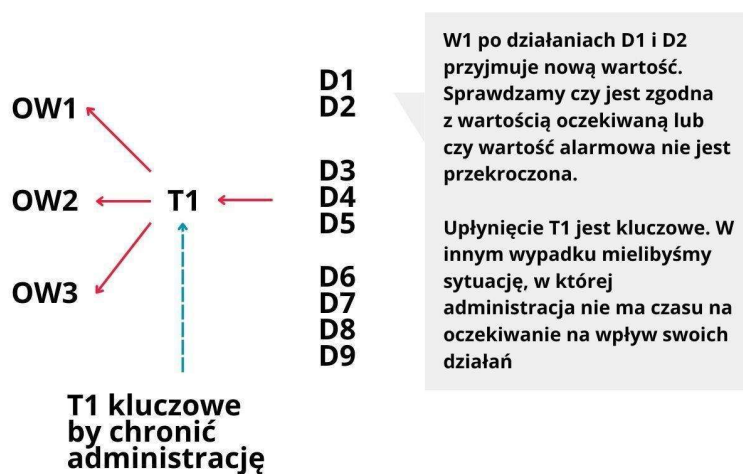
Na tym etapie korzystania z modelu problem został skategoryzowany i przekształcony w opracowaną VP jako mierzalny cel działania, opisany wskaźnikami liczbowymi (Wn na rysunku 2), które odpowiadają za konkretne efekty, jakie są do osiągnięcia.



Rysunek nr 3: Model reakcji na pandemię - wartość oczekiwana (opracowanie własne)

Następnie, dla każdego z mierników należy wybrać ich wartość oczekiwaną, zwaną dalej OW (OWN na rysunku 3). Oznacza ona cel, do którego zamierza się dotrzeć lub poniżej którego nie powinno się zejść. Wskaźnik oczekiwany może być również systemem alarmowym, który wymagać będzie określonego działania. Na przykład można ustanowić zasadę, że jeśli jakiś negatywny wskaźnik, na przykład poziom samobójstw wśród nieletnich, wzrośnie o x procent, to automatycznie organizuje się spotkanie komitetu nadzorującego albo innego ciała zarządczego.

Takie działanie ma ograniczać narastanie negatywnych skutków. Bardzo często w sytuacjach kryzysowych podejmuje się decyzje bez szerokiej analizy potencjalnych skutków ubocznych, ustalone wskaźniki inicjują więc specjalne działania, po osiągnięciu pewnej wartości wskaźnika zarządzają alarm. Alarm zaś może oznaczać nawet przerwanie dotychczasowych działań i przejście do innej ich kategorii. Działania powinny być przyporządkowane każdemu z OW. Jedno działanie może mieć wpływ na kilka OW. Jest to wyłącznie wewnętrzne założenie, wobec którego nie ma obowiązku przeprowadzania testów, sprawdzania korelacji czy kausalizacji. Wystarcza przyporządkowanie na poziomie menedżerskim. Podstawą reakcji na taki alarm jest zaakceptowanie faktu, że kolejne decyzje są podejmowane w warunkach niepełnej wiedzy. Można tę sytuację porównać do Clausewitzowskiej mgły wojny czyli niepełnej informacji, tj. gdy sprzeczne z sobą informacje walczą o naszą uwagę. Alarm jest swojego rodzaju twardym bezpiecznikiem, czymś co powstrzymuje przed pójściem w złą stronę, nawet jeśli nie wiadomo dlaczego tak jest.



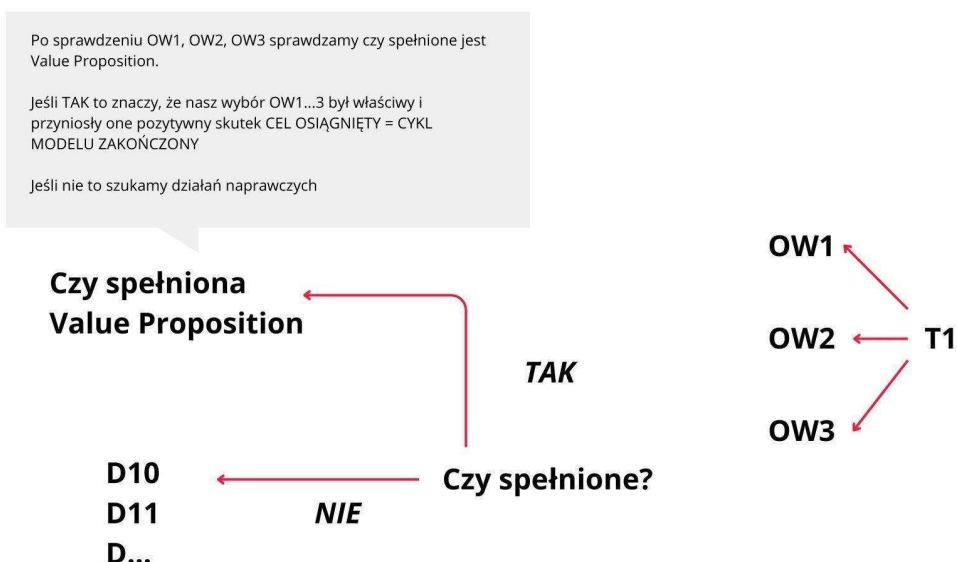
Rysunek nr 4: Model reakcji na pandemię - analiza sytuacji (opracowanie własne)

Kolejnym etapem wybranie odpowiednich działań (D1-D9). Są one najłatwiejszą częścią modelu od strony koncepcyjnej. Jednocześnie mogą być bardzo trudne do opracowania dla zespołu, w szczególności gdy nie wiadomo do końca jak będzie się rozwijał problem. W ramach modelu działania są zaplanowane do cyklicznej weryfikacji co sprawia, że możemy je dodawać, usuwać i modyfikować. Kluczowe jednak jest to by ta analiza sytuacji odbyła się po pewnym czasie, na schemacie modelu (rysunek 4) opisanym jako T1. Bardzo częstym wyzwaniem sytuacji

kryzysowych jest to, że ludzie chcą działać, nawet jeśli nie ma to sensu. Czekanie jest odbierane jako niemoc i niechęć, lub nawet tchórzostwo. Dlatego wprowadzenie i jasne zakomunikowanie wprost konkretnego przedziału czasowego na weryfikację/analizę stanu jest konstruktywne, aby działania mogły odnieść skutek. Takie podejście pozwala uchronić przed podejmowaniem działań niecelowych lub pochopnych, które tylko pozorują aktywność i nie przynoszą skutków.

Dodatkowo, często te działania są wdrażane w niewłaściwej fazie rozwoju sytuacji kryzysowej, a bywa że po kryzysie. Ustalenie odpowiedniego T1 pozwala na usystematyzowanie pracy. Wielokrotnie wskazywano na kwestie czysto ludzkie w procesach reagowania na długotrwałe sytuacje kryzysowe, często stwierdzano przepracowanie ilością pracy wykonywanej przez wąską grupę osób przy jednoczesnej bezczynności wielu innych osób. Ustalenie czasu, w którym czeka się na wyniki działań pozwala uspokoić sytuację, wrócić do normalnego trybu pracy, przeszkolić kolejne osoby itp. Ogranicza to liczbę wypaleń zawodowych i pozwala utrzymać jakość organizacyjną i wydajność zespołu.

Po upływie T1 należy wskazać czy OW zostały spełnione, tj. sprawdza się, czy działania były skuteczne. Przykładowo, jeśli OW było osiągnięcie pewnego poziomu wyszczepienia, to widać to na podstawie wskaźnika, który można w szybki sposób zweryfikować. Jest to również okazja do analizy skuteczności podejmowanych akcji oraz analizy stanu rozwoju sytuacji kryzysowej i akcji reagowania. Jeśli wskaźniki nie zostają osiągnięte, to należy zdecydować o nowych działaniach. Trzymając się przykładu wskaźnika wyszczepienia można na przykład uruchomić kolejną kampanię promocyjną, ułatwić dostęp do szczepionek i umawiania się na wizytę czy wymusić rozwiązania zmieniając prawo. W takiej sytuacji powtarza się rozumowanie i podejmuje kolejną weryfikację po przedziale czasowym T2.



Rysunek nr 5: Model reakcji na pandemię - powrót do VP (opracowanie własne)

Gdy OW zostały spełnione to szczególnie ważnym elementem weryfikacji działań jest systematyczne sprawdzanie czy VP jest spełniona. Ten element jest bowiem kluczem do zrozumienia, czy odniesiony został sukces. W zaproponowanym przykładzie VP było to:

“Podczas trwania stanu epidemii zapewnimy edukację dla wszystkich dzieci bez istotnego obniżania jej jakości i narażania ich na ryzyko zachorowania.”

Jeśli ustalone OW zostały spełnione, to należy sprawdzić czy VP również. W odróżnieniu od OW należy zrobić to w formie opisowej, na podstawie rozmów zainteresowanymi, w tym przypadku przedstawicielami grup społecznych: nauczycielami, uczniami, rodzicami i urzędnikami odpowiedzialnymi za edukację.

Jednocześnie należy wskazać, że stan osiągnięcia VP niekoniecznie kończy działanie modelu. Kończy się po prostu jeden cykl działań. Należy w tym momencie zastanowić się czy dobrze dobrano VP i czy segmentacja problemu jest właściwa. Przykładowo, VP może być wybrana zbyt wąsko i zbyt mało agresywnie. W takiej sytuacji zostanie spełniona, ale stan epidemii może trwać nadal.

Podsumowując, opracowany model odnosi się do i rozwiązuje główne wyzwania, z którymi mierzyli się polscy urzędnicy podczas pandemii. Chaos, który jest w pewnym stopniu nieuniknionym elementem, zwłaszcza w momencie zaistnienia każdego kryzysu, może być

znacznie ograniczony, jeśli istnieją jasne wytyczne oraz procedury działań, a w przyszłości pojawi się jeszcze uporządkowane, udokumentowane doświadczenie z tych kryzysów, które były już rozwiązywane z użyciem zaproponowanego modelu. Z drugiej strony wydaje się zasadnym, aby sztywność procedur była ograniczana, na przykład przez postawienie wymogu wskazania przedziału czasu, po którym sama sytuacja kryzysowa i skuteczność zastosowanych środków/rozwiązań zostaną ponownie przeanalizowane.

Podsumowanie

Opracowany model jest obrazowany jako cykl analityczno-wnioskowy, który wspiera podejmowanie decyzji. Rekomendujemy jego użycie w sytuacjach kryzysowych. W szczególności aspekt ustalenia Value Proposition, konkretnych wskaźników, które chcemy osiągnąć oraz, co najważniejsze, czasu, po którym oceniamy pracę (T1) mogą przydać się w codziennej pracy w administracji publicznej.

Część trzecia: dobre rady

- Redundancja czyli „pozwól sobie na tłuszcz”

Encyklopedia zarządzania definiuje redundancję jako “nadmiar czegoś w stosunku do potrzeb”. Wydaje się jednak, że w sytuacjach kryzysowych redundancja jest podstawą działania. Dzisiejsze modele biznesowe promują perfekcyjne dopasowanie do potrzeb. Przykładem może tu być model Kaizen, który pod pozorem stałego dopasowywania tworzy ekstremalnie kruche systemy. Problem ten poruszają praktycy biznesowi ale jest on również widoczny gołym okiem na przykład podczas zaburzeń systemów logistycznych. Można tu wskazać czempiona rozwiązań typu lean Toyotę, która wielokrotnie w ostatnich latach boryka się z problemami w postaci braku części paraliżujących produkcję. Słowo lean oznacza po angielsku również osobę nie posiadającą tłuszczu. Brak tłuszczu jest oczywiście dobry gdy chcemy poruszać się lekko, ale zabójczy gdy chwilowo nie będziemy mieli dostępu do żywności. Dlatego wszystkie twory natury są obdarzone redundancją. Przykładowo mamy dwoje oczu, dwie nerki itd., choć możemy funkcjonować z jednym okiem czy jedną nerką. Pojawia się tu ogromny, i nierozwiązywalny (!!!), problem braku możliwości wprowadzenia redundancji na rynku prywatnym. Dzieje się tak, ze względu na agresywną konkurencję. Firmy, które pozwalają sobie na tłuszcz są mniej konkurencyjne. Oczywiście w sytuacjach kryzysowych przetrwają, ale wytłumaczenie właścicielom gorszych wyników przez wiele lat aby mieć większą odporność w roku kryzysu może być trudne. W szczególności widać to na rynku finansowym, gdzie banki są bardzo narażone na kredytowanie coraz bardziej ryzykownych rozwiązań wraz z wzrostem banki spekulacyjnej na nieruchomościach. Mimo, że wiele z nich widziało możliwość krachu w roku 2007 to nie było w stanie zrezygnować z akcji kredytowej z innych względów. Podobnie w Polsce wiele banków widziało ogromne ryzyko w kredytowaniu w rekordowo słabym franku szwajcarskim, ale presja konkurencyjna sprawiła, że tylko jeden z dużych banków wycofał się z tego typu umów. Rekomendujemy więc szukanie, na rynku prywatnym, redundancji bezkosztowej na przykład poprzez zabezpieczanie się względnie krótkimi umowami. Lub ukrytej, to jest tworzenie zespołów i zabezpieczeń służących czemu innemu, które w sytuacji zagrożenia mogą być użyte w inny sposób. Przykładem może tu być zespół specjalny, który będzie się przez większość roku zajmował czymś nie kluczowym, ale istotnym, a w momencie pojawienia się problemu przesunięty na bardziej kluczowy odcinek. Nie będzie więc generował kosztu gdy będzie nieużyteczny.

W administracji publicznej problem redundancji jest jeszcze bardziej istotny gdyż jest ona znacznie wolniejsza w działaniu. Dla przeciętnego urzędu zakup komputerów w ciągu jednego tygodnia jest zadaniem niewykonalnym. Podobnie niemożliwe jest szybkie zatrudnienie nowych osób. Dlatego tym istotniejsze jest tworzenie redundancji, zarówno sprzętowej jak i ludzkiej. Urzędy muszą mieć nadmiarowe komputery, samochody i ludzi. W szczególności te centralne takie jak Kancelaria Prezesa Rady Ministrów czy kluczowe ministerstwa. Oszczędność kilkudziesięciu etatów może doprowadzić do kryzysu. Jest to oczywiście trudne od strony politycznej. Z tego względu powinno być jasno komunikowane, tak by nie stwarzać wrażenia fikcyjnych etatów lub marnotrawstwa środków.

Podsumowując rekomenduje się wytworzenie tłuszczy czyli opracowanie nadmiarowych sił do przesunięcia na bardziej potrzebne odcinki, zarówno sprzętowo jak i ludzko.

- Anty-silosowość czyli działaj poza swoim obszarem

Wspomniana wcześniej redundancja będzie działać jeśli ludzie będą w stanie podjąć się innej roli. Silos to oczywiście zbiornik na zboże. Charakteryzuje się on pionowym wyglądem i brakiem możliwości przesunięcia zboża pomiędzy dwoma pionowymi silosami. Jest to obrazowe przedstawienie polskiej administracji rządowej. W większości urzędów panuje pozorna anty-silosowość. To oznacza, że w sferze deklaracji jest ogromna chęć współpracy pomiędzy różnymi obszarami. Jest to oczywiście tylko na poziomie deklaracyjnym bo jakiegokolwiek działania pomiędzy różnymi obszarami są natychmiast niszczone. Istnieje wiele powodów takiego działania, według autora głównym jest po prostu niechęć do dzielenia się doświadczeniami i strachem o własną pozycję. Dochodzi do tego, że na przykład KPRM nie może zaprosić na jednodniowe szkolenie osoby z Ministerstwa Finansów. Musi ministerstwu wystawić notę księgową na sfinansowanie części kosztów, które przypadają na tego uczestnika. To oczywiście oznacza konieczność wcześniejszej akceptacji tego kosztu przez Ministerstwo Finansów i skutecznie zniechęca nawet do tak trywialnych działań.

Bez działań między silosami nie ma efektywnego zarządzania kryzysowego. Po prostu światy różnych ministerstw będą stawały się coraz bardziej odległe i nieprzeniknione. Rekomenduje się zmiany prawne i zarządcze, które sprawią, że współpraca, na przykład na przykładzie jakiś projektów będzie obowiązkowa.

- Dbaj o sprzęt i systemy

Nie da się dobrze pracować na starym komputerze, bez dobrych programów i bez internetu. Wcześniej czy później pracownik powie dość. Ucieknie albo w minimum pracy, w użycie własnego sprzętu lub po prostu znajdzie inne miejsce zatrudnienia. W szczególności w administracji publicznej istnieje dziwne podejście przeciw użyciu dobrej jakości sprzętu. W dzisiejszej formie pracy komputer używany jest praktycznie w 100% wykonywanych zadań. Naprawdę warto by był najwyższej klasy. Podobnie jak telefon i inne systemy informatyczne. Tylko przy wygodnym i efektywnym użyciu systemów wymiany plików, kalendarzy i wideokonferencji będziemy w stanie efektywnie zarządzać państwem.

- Czym jest porażka?

O tym czym jest porażka i jak ważna jest dla nas ludzi napisano już wiele. Niemniej w administracji publicznej porażka jest czymś do czego nie przyzna się nikt. Jest wstydem, powodem zwolnienia lub wyrazem niedokładnej pracy. Ale przecież nie da się jej uniknąć, w szczególności podczas pracy w sytuacjach ekstremalnych. Administracja publiczna musi nauczyć się komunikować porażkę, zarówno przed działaniem (“To działanie może skończyć się porażką i robimy wszystko, żeby tak się nie stało”) jak i po działaniu.

Ostatnia rada:

- Bądź dumny/a z tego co robisz!

Administracja publiczna to jeden z najstarszych tworców cywilizacji. Jesteś kontynuatorem długiej tradycji, która przyczyniła się do tego jak wygląda nasz świat. Jednocześnie od kilkudziesięciu lat wzrasta presja na to czym zajmuje się administracja publiczna i ilość i zakres zadań systematycznie wzrastają. Nic nie wskazuje na to, żeby to miało się zmienić. Urzędnik przyszłości to interdyscyplinarna, świetnie wykształcona osoba, która nie ma strachu przed nowoczesnością, podejmowaniem decyzji i współkierowaniem swoim państwem.

Załącznik nr 4 - Kwestionariusz ankiety

Pytanie	Opis
1. Your region of work	Pytanie to dawało do wyboru różne regiony geograficzne. Miało na celu zauważenie różnic w reakcjach pomiędzy regionami i różnymi modelami społeczno-gospodarczymi.
2. Place of work during the month of March 2020	To pytanie dotyczyło rodzaju pracodawcy. Chodziło o wybór pomiędzy administracją centralną, agencjami wykonawczymi, organami lokalnymi itp.
3. How fast did your organization react after you found out about the pandemic? (meaning official reaction, meeting, review, etc).	Pytanie dawało możliwość wyboru szybkości reakcji. Celem tego pytania było zauważenie czy oficjalne reakcje są mierzone w dniach czy może w tygodniach.
4 .What was the reaction?	To pytanie otwarte pozwalające na głębszy opis reakcji. W szczególności poszukiwano tu innowacyjnych rozwiązań, które mogłyby być wzorem dla reszty świata.
12. Did you use any formal models or procedures in regard to organizational reaction? Do you use any ISO or other standard procedures?	To bardzo techniczne pytanie dotyczyło użycia modeli oraz standardów. Docelowo takie modele i standardy byłyby wzorem i inspiracją do opracowania modelu dla polskiej administracji.
13. How would you rate your organizational response?	To pytanie dawało możliwość oceny reakcji własnej danej organizacji.

14. What action taken during COVID are you most proud of?	Celem tego pytania było danie możliwości swobodnej wypowiedzi, tak aby można było wskazać osiągnięcia podczas badanego okresu.
15. Do you believe that during such events it is better to act quickly or act in a proper way?	To pytanie miało zbadać poglądy na perfekcję rozwiązań. Bardzo często politycy i inni decydenci są piętnowani za brak perfekcji. Nie szuka się tego, czy rozwiązanie było dobre, a koncentruje się na negatywnych wyjątkach. To pytanie miało zbadać tendencję decydentów do wyboru szybkości ponad jakość lub odwrotnie.
16. Do you believe there is more room for organizations like the UN or EU to act during such events or should it be left to national governments?	Celem tego pytania było poznanie podejścia do przekazania decyzyjności dla ponadnarodowych organizacji takich jak Unia Europejska czy agendy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Taka decyzja nie jest częścią tej pracy, ale pojawia się często w rozważaniach i dyskusjach, w szczególności w ramach analizowania roli Światowej Organizacji Zdrowia (WHO).
17. What has the COVID pandemic changed in your organization?	Celem tego pytania było danie możliwości swobodnej wypowiedzi dotyczącej wpływu COVID-19 na daną organizację. W szczególności obszarem zainteresowania były: wpływy na samą strukturę, decyzyjność, poziom cyfryzacji itp.
18. Do you have any procedures of analyzing past events or any standard way of changing your procedures because of it? If so, do you use only your own	To pytanie otwarte dotyczyło sposobu analizowania porównawczego z innymi krajami i organizacjami.

events or look closely at events in other countries?	
--	--

Załącznik nr 5 - Systematyczny Przegląd Literatury

Tytuły, zarówno artykułów, jak i rozdziałów, które uznano za interesujące, aby przeanalizować abstrakt:

JSTOR

1. A public management approach to parliamentary administration
2. A reckoning about the Covid measures is necessary and urgent
3. Administrative issues in a time of Covid
4. The United Arab Emirates, an Early Adopter of Global Best Practices
5. Shock, Bounce, and Reward?
6. CORPORATE GLOBALIZATION AND THE LIBERAL ORDER: Disembedding and Reembedding Governing Norms
7. The Social and Political Impact of the COVID-19 Pandemic: An Introduction
8. Global Governance in the Wake of COVID-19
9. Learning From the First Wave
10. Unilateral Actions in a Separated System
11. A 'Team of Five Million'? Covid-19 and the 2020 New Zealand general election
12. Building a hyper-stability structure: The mechanisms of social stability maintenance in Xi's China
13. Fourth Revolution and the Bottom Four Billion: Making Technologies Work for the Poor
14. The Politics of Bad Governance in Contemporary Russia,
15. Disruptions as Opportunities: Governing Chinese Society with Interactive Authoritarianism,
16. The Troubling State of India's Democracy,
17. Decentralization, Local Governance, and Inequality in the Middle East and North Africa,
18. 8 FACT OR FICTION?: The Discursive Framing of Narrative Resilience Using Trump's COVID-19 Presidential Talk. From: Power and Politics in the Media: The Year in C-SPAN Archives Research, Volume 9, Purdue University Press (2024)
19. The Changing Face of Globalization: World Order Crisis, (In)security Challenges, and Russia's Adaptation to Globalization from: Globalization: Past, Present, Future, University of California Press (2023)
20. Making Sense of Health-Related Labor-Market Exits and Disability: Evidence from the American Voices Project

21. Dis: connectivity in Global History From: Globalization: Past, Present, Future, University of California Press (2023)
22. The Presentation of Self in Virtual Life: Disinformation Warnings and the Spread of Misinformation Regarding COVID-19
23. Institutional Capacities, Partisan Divisions, and Federal Tensions in U.S. Responses to the COVID-19 Pandemic

DOAJ:

1. Estimating Brazilian states' demands for intensive care unit and clinical hospital beds during the COVID-19 pandemic: development of a predictive model
2. The intervention of local public authorities and the impact of the COVID-19 pandemic in Romania: a subnational analysis
3. COVID-19 Vaccine Timing and Co-Administration with Influenza Vaccines in Canada: A Systematic Review with Comparative Insights from G7 Countries
4. Organizational use of social media during a global health crisis
5. Analysis of public policies to combat COVID-19 in the state of Paraná, Brazil
6. State capacity impact on COVID-19 mortality in Brazil
7. Co-Administration of Influenza and COVID-19 Vaccines: Policy Review and Vaccination Coverage Trends in the European Union, UK, US, and Canada between 2019 and 2023
8. Public Policy and Administration in the Age of Donald Trump
9. A Resilient Health System in Response to Coronavirus Disease 2019: Experiences of Turkey
10. Governmental responses to COVID-19 Pandemic
11. Public Administration Education During the Covid-19 Pandemic. Teaching Experiences and Policy Implications
12. Evaluating and improving the anti-crisis plans in Russia and worldwide under COVID-19 pandemics. Specific features of crisis management in the state
13. State Contexts for a Public Health Emergency: The Divergence of Politics and Administration in COVID-19 Vaccination Rates
14. System "Person-State-Society" in Period of Social Turbulence and Big Challenges (Case Study: Tomsk City, the Russian Federation)
15. The Role of Agile Values in Enhancing Good Governance in Public Administration during the COVID-19 Crisis: An International Survey

16. How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19
17. Problems of implementation of elements of distance education during quarantine aimed at preventing the spread of COVID-19
18. The possibilities of quantitative analysis of the relationship between the severity of the COVID-19 pandemic and the institutional characteristics of the countries of the world
19. Blockchain, Artificial Intelligence, Internet of Things to Improve Governance, Financial Management and Control of Crisis: Case Study COVID-19
20. Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience
21. Gains and losses in online learning of public and business administration students during COVID 19 pandemic: the educators' perspective
22. Digitalization of Public Administration in Romania
23. An analysis of China's strategy in combating the coronavirus pandemic with the 3H framework