

**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 Zawiła-Niedźwiecki, prof. PW

Promotor pomocniczy

dr inż. Witold Skomra

Warszawa 2024

Dla mojej żony Zuzanny za całą miłość i pomoc, którą mi dała podczas pisania tej pracy.

## Spis treści

Streszczenie	5
Abstract	7
Wprowadzenie	10
Kontekst problemu badawczego	10
Luka naukowa	24
Cele pracy	26
Zakres pracy	27
Proces badawczy	28
Struktura pracy	29
Rozdział 1. Epidemia jako zjawisko kryzysowe	31
1.1. Zarządzanie publiczne	31
1.2. Publiczne zarządzanie kryzysowe	36
1.3. Zdarzenia kryzysowe i ich kategoryzowanie	40
1.4. Epidemie w świetle zarządzania ryzykiem	43
Rozdział 2. Polskie działania w przeszłości oraz działania innych państw	46
2.1. Polskie doświadczenie epidemii z roku 1963	46
2.2. Założenia analizy	49
2.3. Analiza	50
2.3.1. Przypadek Tajwanu	50
2.3.2. Przypadek USA	55
2.3.3. Przypadek Izraela	59
2.4. Wnioski jako wytyczne do dalszych badań	60
Rozdział 3. Badania wstępne	65
3.1. Założenia badania ankietowego	65
3.2. Omówienie treści ankiety	65
3.3. Ocena badania ankietowego oraz wytyczne dla dalszych badań	67
Rozdział 4 Doświadczenie epidemii polskich jednostek administracji centralnej	69
4.1. Założenia wywiadów pogłębionych	69
4.2. Wywiady	73
4.2.1. Wywiad - Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii	73
4.2.2. Wywiad - Ministerstwo Cyfryzacji	75
4.2.3. Wywiad - Ministerstwo Finansów	79
4.2.4. Wywiad - Główny Inspektorat Sanitarny	81
4.2.5. Wywiad - Firma Organizująca Kongresy Gospodarcze	84
4.2.6. Wywiad - Polski Fundusz Rozwoju	85
4.2.7. Wywiad - Firma organizująca hackathony	89
4.2.8. Wywiad - Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	92
4.2.9. Wywiad - Centrum E-zdrowia	94
4.3. Wnioski z wywiadów jako wytyczne dla tytułowego modelu	96
Rozdział 5 Autorski model reagowania	98
5.1. Przesłanki modelu	98
5.2. Elementy modelu	108
5.2.1. Segmentacja problemu	108

5.2.2. Narodowy Indeks Stanu Państwa	114
5.3. Wytoczne użycia modelu	120
5.4. Podsumowanie rozdziału	128
Rozdział 6. Badanie aplikacyjności modelu	129
6.1. Założenia badania weryfikacyjnego	129
6.2. Opis badania	130
6.3. Wyniki badania i ważne aspekty wdrożenia	134
6.4. Dyskusja uzyskanych wyników i podsumowanie	136
Zakończenie	138
Podsumowanie	138
Wkład do nauki	140
Problemy do dalszych badań	140
Załączniki	154
Załącznik nr 1 - Decyzja dyrektora Centrum Govtech o prowadzeniu projektu NISP	154
Załącznik nr 2 - Przegląd indeksów wykonany dla Centrum Govtech.	155

## 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**

ARIMR - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

BMC - Business Model Canvass

BGK - Bank Gospodarstwa Krajowego

CDC - Center for Disease Control

COVID19 - coronavirus disease 2019

CSR - Corporate Social Responsibility

GIS - Główny inspektorat sanitarny

ESG - Environmental and Social Governance

KFW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

KPRM - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KSAP - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej

IUNG - Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa

NCBR- Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

NIK - Naczelna Izba Kontroli

PFR - Polski Fundusz Rozwoju

PWN - Państwowe wydawnictwo naukowe

RCB - Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

SARS - severe acute respiratory syndrome

SIO - System informacji oświatowej

WOT - Wojska Obrony Terytorialnej

VP- Value proposition

## 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 w 2013 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<sup>1</sup> wydały wspólnie pierwszy standard zarządzania kryzysowego<sup>2</sup>, 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 ograniczenia<sup>3</sup>, 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 dotykanie 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 ówczesne standardy bezpośrednimi rozkazami. Zmienił między innymi zakres uprawnień tak

---

<sup>1</sup> Oba kraje od wielu lat prowadzą wspólną praktykę normalizacyjną.

<sup>2</sup> W. Skomra "Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego" Bel Studio Warszawa 2018

<sup>3</sup> Jan Kracik "Pokonać czarną śmierć" Kraków 2020

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 ryzyk 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”<sup>4</sup>. 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 stopni, to prawdopodobnie mało kto by taką zimę przetrzymał. Skala często powtarzających się szkód/kosztów byłaby zbyt duża.

---

<sup>4</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ryzyko.html>

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”<sup>5</sup>. Ta myśl jest dosyć istotna do analizy ludzkiego zachowania wobec ryzyka i może być uzupełnieniem jego definicji. Za Witoldem Skomrą powtórzę również, że „zapewnienie bezpieczeństwa jest od zawsze podstawowym zadaniem Państwa”<sup>6</sup>. 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”<sup>7</sup>. 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 rozmawiał w czasie pisania tej rozprawy, twierdzi, że „istnieją duże bariery dla podejmowania ryzyka przez sektor publiczny”<sup>8</sup>. Bariery 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

---

<sup>5</sup> 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”.

<sup>6</sup> W. Skomra “Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego”

<sup>7</sup> <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>

<sup>8</sup> <https://news.harvard.edu/gazette/story/2021/01/business-school-professor-offers-solutions-to-urgent-problems>

ryzykiem<sup>9</sup>, 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”<sup>10</sup>. Model jest narzędziem, które ma pomóc w analizie złożonej rzeczywistości i pozwolić na zauważenie istniejących relacji. Klasycznym przykładem jest Business Model Canvas<sup>11</sup>. Jest to de facto klasyfikacja 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”<sup>12</sup>. Łącząc, szeroko używany w administracji publicznej, model Business Canvas i wskazanie prof. T. Waścińskiego można dojść do wniosku, że model biznesowy<sup>13</sup> 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, wynika to z jej unikalności. W modelach biznesowych większość działań analitycznych/badawczych oraz sama logika wywodu są nakierowane na osiągnięcie zyskowności. 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.

W sytuacji wystąpienia zdarzenia kryzysowego optymalne wykorzystanie zasobów jest celem

---

<sup>9</sup> K. J. Arrow and R. C. Lind, "Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions," *Amer. Econ. Rev.*, 1970, str 60

<sup>10</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Model>

<sup>11</sup> A. Osterwalder, Y. Pigneur "Opracowywanie modeli biznesowych. Podręcznik wizjonera"

<sup>12</sup> T. Waściński, "Teoria Budowy Modeli Biznesowych", 2019

<sup>13</sup> Powszechnie używane w naukach o zarządzaniu określenie „model biznesowy” w przypadku administracji publicznej należy rozumieć jako model działania zgodny z celem/misją danego urzędu administracyjnego.

ważnym, ale nie jedynym. Na pewno celem powinno być zapewnienie możliwości dalszego rozwoju. 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 talentach<sup>14</sup>, 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. Dla administracji publicznej wynika z tego wnioski, 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-oznacza uprawnienie do badania zgodności działań podmiotu kontrolowanego z ustalonymi standardami”<sup>15</sup>. Kontrola powinna być znaczącym elementem modelu. 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”<sup>16</sup>. Działanie można rozpatrywać w znaczeniu węższym i szerszym<sup>17</sup>. W znaczeniu węższym jest to „celowe, świadome i dowolne zachowanie się ludzkie”<sup>18</sup>. Należy tu podkreślić związenie go z człowiekiem. Taka definicja nie jest jednak właściwa dla niniejszej pracy, w której

---

<sup>14</sup> Przypowieść o talentach (Mt 25, 14-30)

<sup>15</sup> Jerzy Hausner „Administracja Publiczna”, 2008

<sup>16</sup> <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reakcja.html>

<sup>17</sup> J. Zawila-Niedźwiecki „Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji”, 2013

<sup>18</sup> T. Pszczołowski „Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji”, 1978

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 przedmiotami. Takim przedmiotem jest zarówno sama organizacja, jak i jej poszczególne składowe”<sup>19</sup>. 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. Poszczególne 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”<sup>20</sup>. 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 inteligencji, fachowości 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 dyrekcją tam nazwanych „A”

---

<sup>19</sup> J. Zawila-Niedźwiecki op.cit.

<sup>20</sup> M. Weber, „Gospodarka i społeczeństwo”, Wydawnictwo PWN, 2002



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”<sup>21</sup> (definicja ta jest oparta na pracy Henryka Izdebskiego<sup>22</sup>). Przewodzącym motywem dla niniejszej rozprawy jest realizacja dobra wspólnego, czyli wspomniane wcześniej zapewnianie bezpieczeństwa i szans na realizację *pursuit of happiness*. Ważnym jest więc, aby wprowadzić rozgraniczenie w pojmowaniu administracji. Praca ta analizuje wyłącznie tak zwaną administrację centralną i jej decyzje. To pojęcie obejmuje ministerstwa oraz agendy od nich zależne. 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. Decyzje lokalne wymagają więc odrębnych badań i nie są przedmiotem tej rozprawy. Wracając do definicji administracji, warto wskazać jej wyjątkowość. Guy Peters<sup>23</sup> 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

---

<sup>21</sup><http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A>

<sup>22</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, LIBER Warszawa 1999;

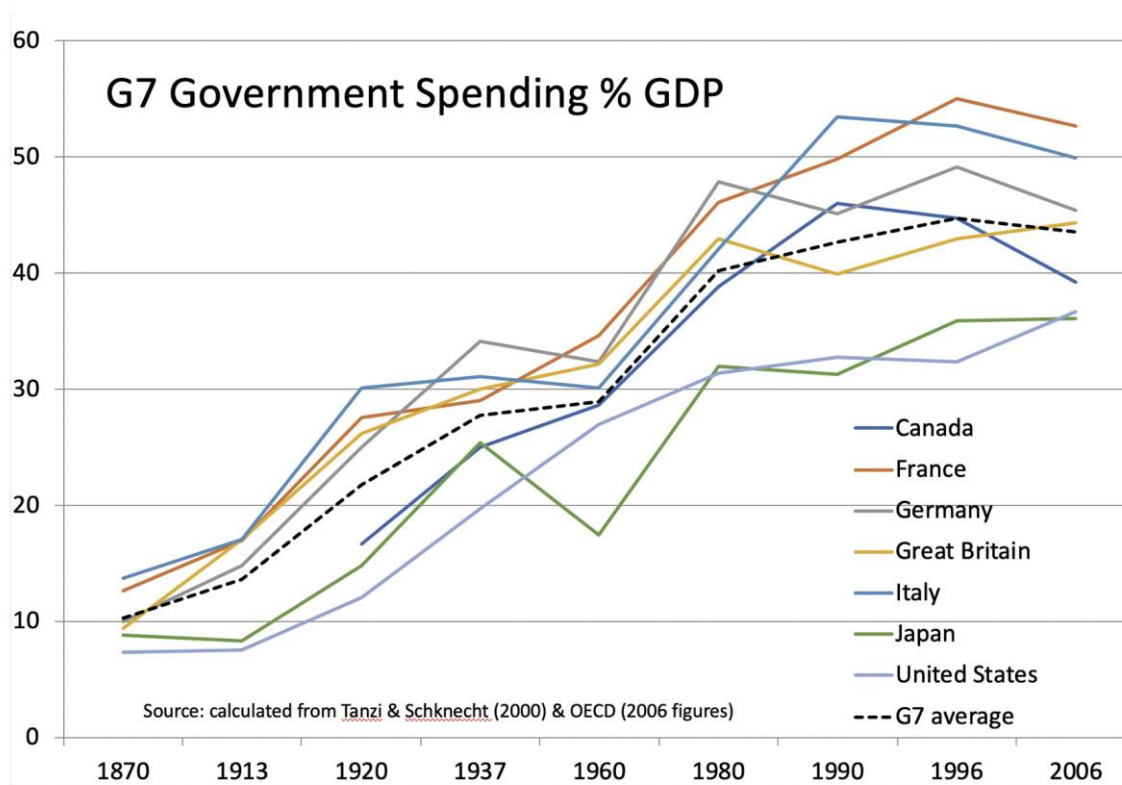
<sup>23</sup> G. Peters „Administracja Publiczna w systemie politycznym”, 1999

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. 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”<sup>24</sup>. 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.

---

<sup>24</sup> Guy Peters op.cit. str 15



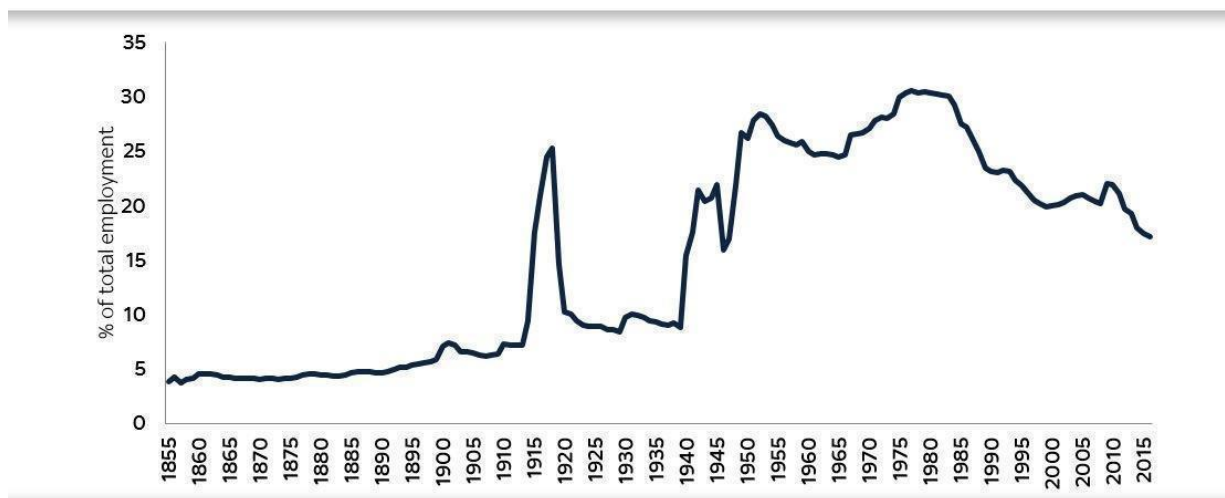
Rysunek nr 1. Tytuł: Wydatki rządowe jako procent produktu krajowego brutto. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tanzi & Schknecht (2000) i OECD (2006) <sup>25</sup>.

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.

<sup>25</sup>Bennett 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 2. Tytuł: Zatrudnienie w sektorze publicznym. Źródło: Bank of England<sup>26</sup>.

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%<sup>27</sup> na koniec roku 2020. Warto zaznaczyć, że spadek obserwowany od roku 1979 powstał był wynikiem ograniczenia liczby 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

<sup>26</sup> <https://pbs.twimg.com/media/DD1BgmVWsAAJDQm?format=jpg&name=medium>

<sup>27</sup> <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05635/SN05635.pdf>

przez podmioty prywatne. Jednocześnie wzrasta liczba oczekiwanych działań, które ma podejmować administracja.

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 cywilnej<sup>28</sup>. 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

---

<sup>28</sup> Tekst ustawy: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf>

zatrudnienie musi być stabilne, tj. chronione przed decyzjami politycznymi. Wraz ze wskazaną przez Guya Petersa, rosnącą niechęcią wobec administracji, 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 publicznych<sup>29</sup>, 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 Senatu<sup>30</sup>. 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”. Tak sytuacja pokazuje elementarny brak zrozumienia nowoczesnych technologii przez niektórych

---

<sup>29</sup> <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/finanse-publiczne-17569559/art-136>

<sup>30</sup> <https://www.congress.gov/event/115th-congress/senate-event/LC64510/text?s=1&r=59>

polityków. Administracja publiczna ma przewagę nad politykami dzięki dostępowi do specjalistów, którzy rozumieją nowe 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*”<sup>31</sup> 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 Mazur<sup>32</sup>, dzieląc ją na dwie części.

---

<sup>31</sup> M. Weiss, “*We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems*” 2021

<sup>32</sup> S. Mazur, “*Historia Administracji Publicznej*” str 57, w ramach J. Hausner “*Administracja Publiczna*”, 2003

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”<sup>33</sup> podkreśla, 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 Merton<sup>34</sup>, który wspomina o nadmiernej koncentracji na bezosobowych przepisach i ich uświęcaniu. Druga część krytyki odnosi się do samego systemu. Vincent Ostrom<sup>35</sup> 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 roku<sup>36</sup>, 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.”<sup>37</sup> 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”<sup>38</sup>, opierając się na zaskakującej liczbie zmian zachodzących w gospodarce, klimacie, społeczeństwie oraz na zmianach technologicznych. Te ostatnie mogą znacząco zwiększyć moce

---

<sup>33</sup> M. Crozier, “The Bureaucratic Phenomenon”, 2009, str 213

<sup>34</sup> R. Merton, “Teoria socjologiczna i struktura społeczna”, 1982, str 258

<sup>35</sup> V. Ostrom, “The Intellectual Crisis in American Public Administration”, 1974 str 51

<sup>36</sup><https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>

<sup>37</sup><https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20221019STO44572/eu-ban-on-sale-of-new-petrol-and-diesel-cars-from-2035-explained>

<sup>38</sup> K. Rogoff, C. Reinhart, “This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly”, 2011



obliczeniowe, pozwalając na lepszą analizę zjawisk i ich następstw, jeśli 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” Nasim Taleb<sup>39</sup> 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 święcie 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 zauważyć<sup>40</sup>, 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 Talebem<sup>41</sup> 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 Żeglugi Powietrznej zamknęła przestrzeń

---

<sup>39</sup> N. Taleb, „Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy” 2020

<sup>40</sup> <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kryzys;4011371.html>

<sup>41</sup> N. Taleb „Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem”, 2020

powietrzną w Polsce<sup>42</sup>. 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 narodowego<sup>43</sup>, 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 autorzy<sup>44</sup> 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 anti-establishmentowych i nieufność wobec władz;
- zakłócenie szerokich spektrów ludzkich działań, od gospodarki począwszy;

---

<sup>42</sup><https://www.pansa.pl/polska-agencja-zeglugi-powietrznej-podjela-decyzje-o-zamknieciu-przestrzeni-rowniez-nad-krakowem-z-wylaczeniem-lotow-wykonywanych-z-widzialnoscia/>

<sup>43</sup> Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, AON, Warszawa 2002,

<sup>44</sup> F. Mroczo, “Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych”, Wałbrzych 2012,

- 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.”<sup>45</sup>. 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.

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 Tadeusz Kaczmarek<sup>46</sup>, Krzysztof Jajuga<sup>47</sup>, Janusz Zawila-Niedźwiecki<sup>48</sup>,

---

<sup>45</sup> E. McNulty, L. Marcus “You’re It: Crisis, Change, and How to Lead When It Matters Most” 2019

<sup>46</sup> T. Kaczmarek, “Ryzyko i zarządzanie ryzykiem ujęcie interdyscyplinarne”, Warszawa 2005

<sup>47</sup> K. Jajuga, “Zarządzanie ryzykiem”, Warszawa 2018

<sup>48</sup> J. Zawila-Niedźwiecki, “Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji” Kraków 2013,

a także bardziej abstrakcyjne ujęcia ryzyka autorstwa Petera Bernsteina<sup>49</sup>. Istnieje też obszerna literatura dotycząca tworzenia i działania modeli, ze szczególnym uwzględnieniem modeli biznesowych<sup>50</sup>.

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 polega 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, gdy urzędnicy koncentrują się na niewłaściwych 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.

Zdiagnozowanym przez wielu naukowców problemem jest 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”<sup>51</sup>. 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

---

<sup>49</sup> P. Bernstein, “Przeciw Bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka.”, Warszawa 2020

<sup>50</sup> A. Osterwalder i Y. Pigneur, “Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera”, 2010

<sup>51</sup> A. Chrostowski, D. Jemielniak “Skuteczne doradztwo strategiczne. Metoda Action Research w praktyce” 2012

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 pracy<sup>52</sup>, 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 oraz ich analizy. 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.

## 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

---

<sup>52</sup> 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>

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.

Cele metodyczne to:

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

(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 publicznego<sup>53</sup>.

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

---

<sup>53</sup> <https://www.gov.pl/web/govtech/o-nas>

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

Aby osiągnąć cele 1-3, zaplanowano przeprowadzenie badań własnych autora. Na początek procesu zaplanowano dogłębną analizę dotychczasowej literatury naukowej w obszarze modeli biznesowych oraz metodyk i modeli działania. W dalszej części zaplanowano dokonanie oceny ex-post działań wybranych krajów, które w literaturze zostały uznane za wyróżniające się pozytywnie podczas epidemii COVID-19. Przeanalizowano również skutki ich działań oraz porównano je w celu wyciągnięcia wniosków na temat efektywności różnych strategii zarządzania kryzysowego.

W ramach osiągnięcia celów 5-6, zaplanowano przeprowadzenie badań ankietowych i wywiadów pogłębionych z osobami decyzyjnymi w podmiotach znacząco zaangażowanych w stawianie czoła epidemii w ramach zadań państwa. Skoncentrowano się na zrozumieniu dylematów, przed którymi stali decydenci, oraz na analizie ich doświadczeń i wniosków wyciągniętych z działań podejmowanych w trakcie trwania pandemii.

Tabela nr 1: Matryca celów oraz badań

Cel	Charakter badania
C1 Ustalenie determinant i właściwości aktualnego zarządzania publicznego oraz publicznego zarządzania kryzysowego na poziomie administracji centralnej	Badanie literatury przedmiotu
C2 Ustalenie właściwości specyficznych reakcji administracji centralnych innych krajów na kryzys związany z pandemią	Analiza aktów prawnych oraz wiadomości ze świata
C3 Identyfikacja istniejących modeli reakcji, w szczególności zakresu i sposobu wdrażania oraz korzystania z poszczególnych modeli	Badanie literatury przedmiotu
C4 Ustrukturyzowanie zakresu możliwych wydarzeń ekstremalnych oraz zaproponowanie ich systematyki	Wywiady pogłębione oraz analiza literatury



C5 Zaproponowanie tytułowego modelu reagowania centralnej administracji publicznej na kryzys epidemii	Badania ankietowe oraz wywiady pogłębione
C6 Analiza możliwości opracowania wskaźników wspierających decyzyjność	Wywiady pogłębione

## 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 Platona<sup>54</sup>. 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 sugeruje<sup>55</sup>, 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"<sup>56</sup> sformułował podwaliny nowoczesnych 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

---

<sup>54</sup> Platon, "Państwo", wydanie Gliwice 2021

<sup>55</sup> Konrad Raczkowski "Zarządzanie Publiczne, Teoria i Praktyka", PWN 2015

<sup>56</sup> Friderick 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

profesor Witold Kieżun, który napisał: “Public management, publiczne zarządzanie, jest więc uzależnione formą powołania władzy w demokratycznych wyborach, koniecznością realizacji 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”<sup>57</sup>. 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 póły legendarną. W artykule “The cult of an Elon Musk or Jack Ma has its perks—but also perils”<sup>58</sup> 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”<sup>59</sup>. 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,

---

<sup>57</sup> Witold Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: Kieżun W. i Kubin J. (ed.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2004.

<sup>58</sup> The Economist, “The cult of an Elon Musk or a Jack Ma has its perks—but also perils”, 10.02.2021

<sup>59</sup> <https://fddocuments.in/document/cult-creation-by-steve-newcomb.html>

ponieważ 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 warte podkreślenia, 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 prywatnym<sup>60</sup>, czyli z wypaleniem zawodowym. Henry Levinson, pionier badań nad zagadnieniem wypalenia, przedstawił jeszcze w 1981 roku<sup>61</sup> 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,
- mają poczucie winy i nieadekwatnych narzędzi,

---

<sup>60</sup> Henry Levinson “<https://hbr.org/1996/07/when-executives-burn-out>”, 1996

<sup>61</sup> Henry Levinson, “When Executives Burn Out“ 1981

- 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 dane<sup>62</sup>, 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, obciążoną 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. 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 podpisanie<sup>63</sup>. 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 ogólnosięwiatowy 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

---

<sup>62</sup> <https://dane.gov.pl/pl>

<sup>63</sup> Proces legislacyjny w Polsce <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html>

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 przedsiębiorstw<sup>64</sup>, a BGK za różnorodne fundusze wspierające, np. fundusze drogowe<sup>65</sup>. 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. Autor tej rozprawy przewiduje dalszy rozwój agencji, funduszy oraz instytucji oddzielonych od administracji publicznej i funkcjonujących w quasi rynkowy sposób. Quasi, ponieważ mimo że formalnie PFR powinien według statutu kierować się zyskiem<sup>66</sup>, 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. Autor tej rozprawy postuluje analizę sposobów wydawania pieniędzy, w szczególności przez ograniczenie szkodliwego rozliczania rocznego, które zmusza instytucje do wydawania pieniędzy do końca roku kalendarzowego. W przeciwnym razie dotacje są zwracane. Ciężko nie zauważyć problemów i pokus z tym

---

<sup>64</sup><https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pfr-podsumowal-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczenstwa-ekonomicznego-pracownikow-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii>

<sup>65</sup>[https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjOTBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD\\_BwE](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjOTBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD_BwE)

<sup>66</sup><https://pfr.pl/dam/jcr:43a15fe3-5fb5-4159-9a7a-6c94eb49058e/Tekst%20jednolity%20Statutu%20PFR%20SA%20z%2028.06.2019.pdf>



związanych, przy jednoczesnym znacznym utrudnieniu zakupów trudnych, na przykład programów i technologii, lub tzw. inicjatyw szytych na miarę.

Podsumowując, zarządzanie publiczne to forma podejmowania decyzji, która łączy kilka funkcji stricte menedżerskich, etos urzędnika oraz działanie w zakresie wyznaczonym i ograniczonym przez bieżącą politykę. 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.

## 1.2. Publiczne zarządzanie kryzysowe

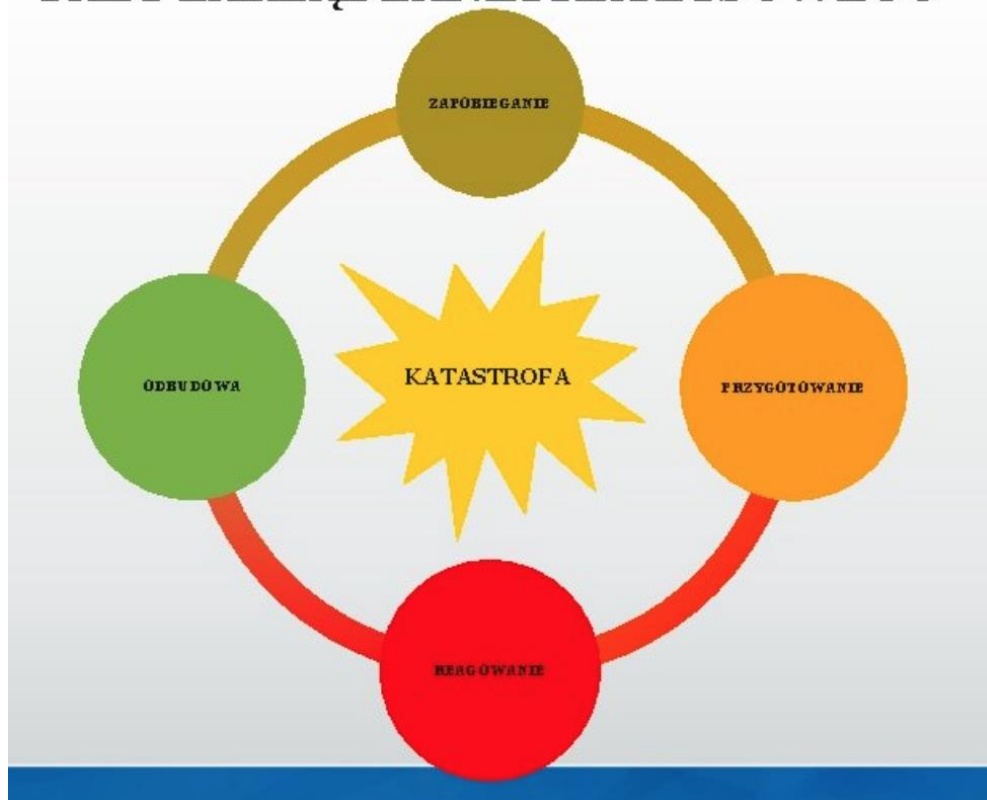
### Definicja

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”<sup>67</sup>. Samo działanie można więc podzielić na cztery fazy przedstawione w sposób graficzny na Rysunku nr 3.

---

<sup>67</sup> 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>

## FAZY ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO



Rysunek nr 3: System zarządzania. Źródło: “Działania organu administracji publicznej województwa”<sup>68</sup>

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 ewakuacji.
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.

<sup>68</sup> <https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdzta/>

3. Reagowania - ta faza obejmuje uruchomienie konkretnych środków oraz ich wdrożenie w działanie.
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 przyszłości.

Zarządzanie kryzysowe stanowi spójny system działań, mających na celu zapobieganie sytuacjom nadzwyczajnym i efektywne na nie reagowanie. W kontekście działań 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.

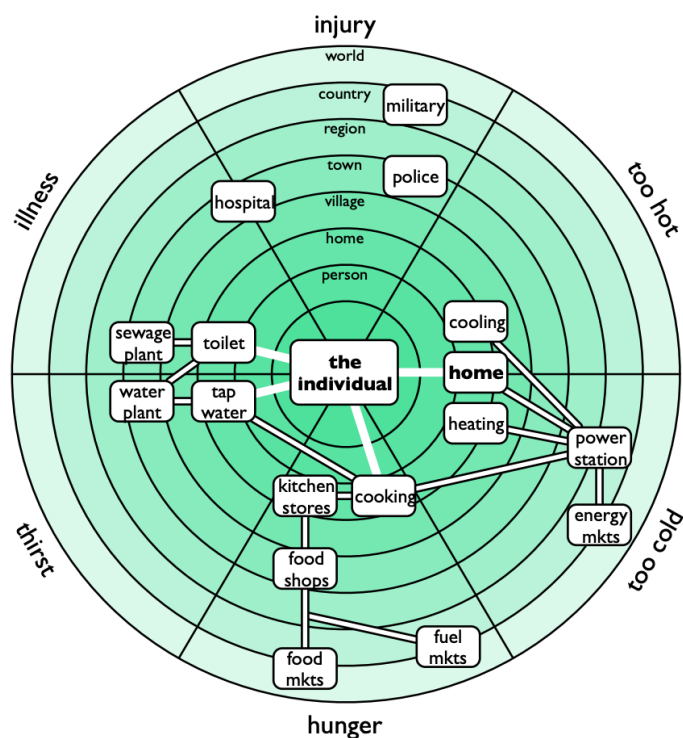
### **Usługi kluczowe**

Usługi kluczowe, wielokrotnie wspomniane, pochodzą z koncepcji Vitaya Gupty "Six ways to die".<sup>69</sup> 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.

---

<sup>69</sup> "Dealing with insecurity"

[https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/START\\_HERE\\_\\_Dealing\\_in\\_Security\\_\\_Simple\\_Critical\\_Infrastructure\\_Maps\\_\\_July2010.pdf](https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/START_HERE__Dealing_in_Security__Simple_Critical_Infrastructure_Maps__July2010.pdf)



Rysunek nr 4: Six Ways to Die, tytuł. 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 wzmagają 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 getta<sup>70</sup> 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 miesięcznie<sup>71</sup>. 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:

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

---

<sup>70</sup> Ruta Sakowska: *Ludzie z dzielnicy zamkniętej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993

<sup>71</sup> <https://www.gov.pl/web/zdrowie/raport-o-zgonach-w-polsce-w-2020-r>

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.

### **1.3. Zdarzenia kryzysowe i ich kategoryzowanie**

Podstawowy podział ryzyka, z którego korzysta się w tej rozprawie, pochodzi ze wspomnianej wcześniej pracy Janusza Zawila-Niedźwieckiego<sup>72</sup>. 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.

---

<sup>72</sup> J. Zawila-Niedźwiecki "Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji", 2013

Pierwszym krokiem w 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 pochodzenie jest jeszcze dobrze poznane i zrozumiane, jak również udokumentowane. Oczywistym 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 precyzyjne 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 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, średniotrwałe 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. Choć 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 2: Tok kategoryzowania zdarzeń krytycznych

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 rakietka. 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 3.

Tabela 3: Przykładowa kategoryzacja zdarzenia

Typ	Wlot rakiety w przestrzeń powietrzną
Rodzaj zagrożenia główny	ludzkie

Rodzaj zagrożenia precyzyjny	wojskowe
Czas	krótkotrwałe
Czy istnieje rozwiązanie?	tak

Źródło: opracowanie własne

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 Taleb<sup>73</sup>. Takie zjawisko nazywane jest symbolicznie czarnym łabędziem. Przed odkryciem 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.

Analizując przypadek pandemii COVID19, wielu naukowców, takich jak John Murphy<sup>74</sup> 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 ostrzegł przed zagrożeniami

<sup>73</sup> N. Taleb "Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem", 2020

<sup>74</sup> 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/>

związanymi z epidemią<sup>75</sup>, 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, ludzko 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 Index<sup>76</sup>, 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, 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 ryzyko<sup>77</sup>. W aspekcie

---

<sup>75</sup> 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>

<sup>76</sup> <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/jakie-oszczednosci-maja-polacy-i-jak-inwestuja-raport/rgnw6nk>

<sup>77</sup> <https://www.greenswansg.org/insights/what-is-a-green-swan>

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 CO<sub>2</sub> 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 COVID-19 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.

## Rozdział 2. Polskie działania w przeszłości oraz działania innych państw

### 2.1. Polskie doświadczenie epidemii 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% populacji<sup>78</sup>. 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.”<sup>79</sup> 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 wśród nich jeszcze większą śmiertelność. Trzecią trudnością była prymitywna na owe czasy diagnostyka i komunikacja. Z drugiej strony administracja posiadała również przewagi. Największą była dostępna szczepionka przywieziona do Wrocławia już na

---

<sup>78</sup> “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico” Soto, Stahle, 2002  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2730237/>

<sup>79</sup> “Ospa 1963 Alarm dla Wrocławia” Jerzy Kos, 2017

początku epidemii w samochodzie osobowym z Warszawy. Po drugie władze komunistyczne miały możliwość podejmowania szybkich i zdecydowanych decyzji bez konsultacji społecznych. Te przewagi 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 2021<sup>80</sup>. 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 izolatorach. 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 obu przypadkach ważny jest fakt, że były to wydarzenia bez

---

<sup>80</sup> Dane o szczepieniach: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=POL>

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 więcej<sup>81</sup>. 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 niejednorodnie.

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 dotyczących 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 Praczech 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

---

<sup>81</sup> Źródło serwis youtube.com

najważniejsza. Nauka na własnych błędach powinna, z czasem, doprowadzić do lepszych decyzji.

- 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”<sup>82</sup>, czyli ogólnościatową 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 w oparciu o praktyki zagraniczne, literaturę fachową i seminaria, 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.<sup>83</sup>

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

---

<sup>82</sup><https://www.geneve-int.ch/node/4012#:~:text=The%20declaration%20of%20the%20global%20eradication%20of%20smallpox%20was%20formally,fought%20on%20a%20global%20scale.>

<sup>83</sup> Dr. Grażyna Trzaskowska, “Epidemia Czarnej Ospy we Wrocławiu”, 2008 <http://jbc.jelenia-gora.pl/Content/16794/Epidemia%20czarnej%20ospy%20we%20Wroc%20C5%82awiu%20w%201963.pdf>



informacji pomiędzy ministerstwami, agendami itp. Jest to wynikiem wprowadzenia w Polsce 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

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.”<sup>84</sup> 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”<sup>85</sup> pokazuje zakłętą krąg złych decyzji i biedy. 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 itp. 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.”<sup>86</sup> 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 ważne jest

---

<sup>84</sup> Ferdynand Braudel “Czas świata”, 1973 str 35.

<sup>85</sup> Ragnar Nurkse “Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries” , 1953 str 163

<sup>86</sup> Lew Tołstoj, “Anna Karenina”, 1988, tom I

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.

## **2.3. Analiza**

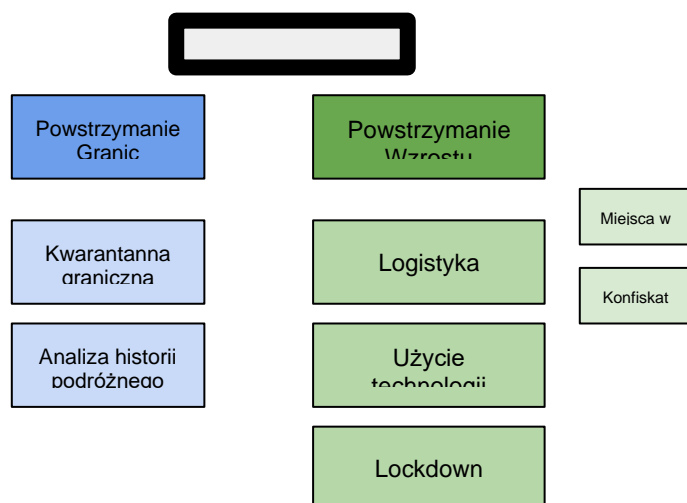
### **2.3.1. Przypadek Tajwanu**

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 zdrowia<sup>87</sup>. Reakcję Tajwanu można podzielić na dwie części. Pierwsza to zablokowanie możliwości wejścia wirusa do kraju, druga to ograniczenie jego rozprzestrzeniania się w kraju<sup>88</sup> co ukazuje poniższa grafika.

---

<sup>87</sup> <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2003/05/19/0000211166>

<sup>88</sup> <https://www.economicsobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic>



Opracowanie: Wojciech Janek, Politechnika  
Warszawska

Rysunek nr 5: Reakcja Tajwanu Opracowanie własne.

Przede wszystkim Taiwan 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 Wuhan<sup>89</sup>. 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 sytuację<sup>90</sup>. 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 G0V<sup>91</sup> 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 użyteczności publicznej.

<sup>89</sup> Wywiad z Chen Chien-jen <https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19>

<sup>90</sup> <https://www.nature.com/articles/s41590-021-00908-2>

<sup>91</sup> <https://www.bbc.com/news/business-60461732>

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 kwietniu<sup>92</sup>. 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 6.

---

<sup>92</sup> <https://resource-allocation.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12962-020-00239-3>



Rysunek nr 6: Wywiad z Chen Chien-jen <sup>93</sup>

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 całościowy 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 7.<sup>94</sup>

<sup>93</sup><https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19>

<sup>94</sup> <https://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2020/03/07/2003732243>



Rysunek nr 7: Racja żywnościowa dla osób na kwarantannie. tytuł. Źródło: Taipei Times <sup>95</sup>

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 dziennie<sup>96</sup>. 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”<sup>97</sup>. 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 działania były odbywające się co dwa tygodnie hackathony<sup>98</sup>. Hackathon to forma kilkudniowego konkursu informatycznego<sup>99</sup>. Tradycyjnie odbywa się podczas weekendu dając

<sup>95</sup> <https://slidetodoc.com/system-zarzadzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/>

<sup>96</sup> <https://genthipa.com/carekay/lax-to-tpe>

<sup>97</sup> 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

<sup>98</sup> <https://www.bbc.com/news/business-60461732>

<sup>99</sup> <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/hackathon>

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 dzików<sup>100</sup>. 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. forking<sup>101</sup>. Termin oznacza rozbudowę istniejącego oprogramu 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 graficzny<sup>102</sup>. 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 programie<sup>103</sup> na jego początku i w przeciągu paru miesięcy liczba ta urosła do dwóch milionów<sup>104</sup>. Wreszcie ciekawym koncepcją wiążącym się z podejściem hackathonowym jest szybkie porzucanie pomysłów złych i nie działających. Rząd Tajwanu potrafi przyznać się do błędu, a nawet

---

<sup>100</sup> <https://2020.hackyeah.pl/2020-winners-november/>

<sup>101</sup> <https://www.atlassian.com/git/tutorials/comparing-workflows/forking-workflow>

<sup>102</sup> <http://budget.g0v.tw/budget>

<sup>103</sup> <https://focustaiwan.tw/society/202105200016>

<sup>104</sup> <https://opengovasia.com/taiwans-qr-tech-and-citizen-engagement-key-to-containing-pandemic/>

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.”<sup>105</sup>

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. Przypadek USA

Drugim krajem analizowanym w tej pracy są Stany Zjednoczone Ameryki. USA jest krajem o najsilniejszej gospodarce<sup>106</sup>, armii<sup>107</sup> i nauce<sup>108</sup> na świecie. Jednocześnie mimo ogromnych wydatków medycznych i kosztów społecznych USA miało ogromną nadreprezentację chorych. Mimo, że populacja tego kraju stanowi zaledwie 4% populacji świata<sup>109</sup>, odpowiednio 331 miliony z 7,9 mld ludzi, to co szósty chory był Amerykaninem<sup>110</sup>, gdyż aż 82 miliony z 500 milionów 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 osób<sup>111</sup> 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 ludzi<sup>112</sup>. Wydaje się to tragedią o skali bez porównania w historii. Istnieje wiele informacji prasowych<sup>113</sup> oraz raportów<sup>114</sup> o porażce, 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 Niemiec<sup>115</sup> robi wrażenie. Wydaje się jednak, że rzeczywiście jest rezultatem solidnego testowania i dużej liczby obywateli.

---

<sup>105</sup> Ken Robinson, “The Element: How Finding Your Passion Changes Everything”, 2009, str 86

<sup>106</sup> <https://globalpeoservices.com/top-15-countries-by-gdp-in-2022/>

<sup>107</sup> <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

<sup>108</sup> <https://www.scimagojr.com/countryrank.php>

<sup>109</sup> <https://www.worldometers.info/world-population/>

<sup>110</sup> <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

<sup>111</sup> <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>

<sup>112</sup> [https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs\\_americas\\_wars.pdf](https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs_americas_wars.pdf)

<sup>113</sup> <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/coronavirus-american-failure/614191/>

<sup>114</sup> [https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary\\_us\\_case\\_study5.pdf](https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary_us_case_study5.pdf)

<sup>115</sup> [https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/\\_node.html](https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/_node.html)



W USA zachorowało oficjalnie około 25% populacji kraju (dokładnie 24,7%) co jest porównywalne do zachorowań innych krajów przedstawionych w tabeli poniżej.

Tabela 4: Numeryczne porównanie jakości reakcji na COVID-19

Kraj	Populacja (mil)	Zachorowania (mil)	% populacji	Zgony (mil)	% 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

Dane za: <https://www.worldometers.info/coronavirus/> na dzień 12.04.2022

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 Światowego<sup>116</sup> 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 rzeczy<sup>117</sup>. Wydaje się to być jednak bardziej wytłumaczeniem ogromnych nakładów, statystycznie, na opiekę zdrowotną per capita.

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 Index<sup>118</sup> Stany Zjednoczone Ameryki zostały uznane za kraj najbardziej przygotowany do pandemii. Index bazował na sześciu kategoriach, prewencja, detekcji, 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

<sup>116</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS>

<sup>117</sup> <https://www.theatlantic.com/health/archive/2022/03/covid-us-death-rate/626972/>

<sup>118</sup> <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str 26

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 Marca<sup>119</sup> w wywiadzie z Bobem Woodwardem. Zostało to uznane za szokujące i wielokrotnie później analizowane, ale przyznać przecież trzeba, że zagrożenie ze względu na epidemie zostało zignorowane właściwie wszędzie. W swoim tweecie przedwyborczym kontrkandydat w wyborach na prezydenta USA, Joe Biden, twierdził, że Prezydent Trump okłamywał naród<sup>120</sup> 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 2020<sup>121</sup> czyli dwa miesiące po pierwszym zachorowaniu w USA. Dla porównania w Polsce pierwsze obostrzenia wprowadzono osiem dni po pierwszym zachorowaniu, a dokładnie w dwa miesiące po wdrożono już drugi lockdown i jednocześnie wypłacano zapomogi dla firm<sup>122</sup>. 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

---

<sup>119</sup> <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54094559>

<sup>120</sup> [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](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)

<sup>121</sup> Harmonogram odpowiedzi na COVID w USA: <https://www.justsecurity.org/69650/timeline-of-the-coronavirus-pandemic-and-u-s-response/>

<sup>122</sup> 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>

wpływem i władzą<sup>123</sup>. Jednocześnie większość Amerykanów prawdopodobnie jako tego, kto wypowiada się w imieniu rządu wskazałoby dr. Anthonego Fauciego, który formalnie jest dyrektorem instytutu naukowego (National Institute of Allergy and Infectious Diseases) i doradcą prezydenta, a nie urzędnikiem<sup>124</sup>. 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 Azar<sup>125</sup>. Był on też szefem task force przeciw covid, który został po siedmiu dniach zastąpiony przez wiceprezydenta Mike Pence<sup>126</sup> 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 Polska<sup>127</sup>. WHO krytykuje również ten kraj za nieetyczne podejście ochrony zdrowia i decyzje o przejściu do odporności stadnej<sup>128</sup>. Bardzo trudno oceniać kwestie moralności, ale wydaje się po prostu, że amerykański system zostawia więcej 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 lat<sup>129</sup> 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

---

<sup>123</sup> <https://www.cdc.gov/>

<sup>124</sup> National Institute of Allergy and Infectious Diseases, <https://www.niaid.nih.gov/about/director>

<sup>125</sup> <https://www.nytimes.com/2018/01/24/us/politics/alex-azar-health-and-human-services-secretary-confirmed-senate.html>

<sup>126</sup> <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2020/02/27/coronavirus-what-we-know-mike-pence-and-task-force/4891905002/>

<sup>127</sup> <https://www.beckershospitalreview.com/public-health/states-ranked-by-percentage-of-population-vaccinated-march-15.html>

<sup>128</sup> <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/13/herd-immunity-coronavirus-unethical-who/>

<sup>129</sup> Oswald Spengler "Zmierzch zachodu", 1918-1922

wspierać produkcję maseczek i środków ochrony osobistej, jak robiły to Polska i Taiwan, to USA powołało operację Warp Speed<sup>130</sup>. 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 blisko<sup>131</sup>. Jednocześnie zarówno chińska, jak i rosyjska szczepionka miały bardzo niską skuteczność co zostało przyznane przez przedstawicieli tych państw<sup>132</sup>. 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 szczepionek<sup>133</sup> 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 niż w porównywalnych krajach, ale jednocześnie amerykański przemysł wymyślił, przetestował, wyprodukował i dostarczył szczepionki dla prawie całego świata.

### **2.3.3. Przypadek 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 Benjamin Netanjahu, trzeba powiedzieć, że były one bliźniaczo podobne do polskich. Na początku Marca rozpoczęto ograniczanie imprez masowych by 25 Marca, dzień później niż

---

<sup>130</sup> <https://www.nihb.org/covid-19/wp-content/uploads/2020/08/Fact-sheet-operation-warp-speed.pdf>

<sup>131</sup> <https://www.fiercebiotech.com/biotech/weak-clinical-data-force-sanofi-gsk-to-delay-covid-19-vaccine>

<sup>132</sup> <https://apnews.com/article/china-gao-fu-vaccines-offer-low-protection-coronavirus-675bcb6b5710c7329823148ffbf6ef9>

<sup>133</sup> <https://www.ft.com/content/729f1dc0-32d1-42c9-bb62-63a41f1e8de2>

w Polsce, wprowadzić lockdown ograniczający wolność poruszania się<sup>134</sup>. 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 Bennetta<sup>135</sup>. 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 zadaniowana agencja wywiadowcza Mossad<sup>136</sup>, 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-19<sup>137</sup>. 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 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 każdych 100 obywateli<sup>138</sup>. 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

---

<sup>134</sup><https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-saved-billions-by-forgoing-a-lockdown-now-it-s-paying-the-price-1.10525002>

<sup>135</sup> <https://www.nytimes.com/live/2021/06/02/world/israel-government-netanyahu-bennett>

<sup>136</sup> <https://www.timesofisrael.com/mossad-officer-describes-covert-global-battle-to-obtain-ventilators-at-all-costs/>

<sup>137</sup> <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-surveillanc-idUSKCN24L2PJ>

<sup>138</sup> <https://ijhpr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13584-021-00440-6>

z upływem czasu<sup>139</sup>. 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 chęci<sup>140</sup>. 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 Wnioski jako wytyczne do dalszych badań

Globalny index 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”<sup>141</sup>. 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 świata<sup>142</sup>, 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

<sup>139</sup> <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=ISR>

<sup>140</sup> <https://www.bbc.com/news/health-58432776>

<sup>141</sup> <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str. 57

<sup>142</sup> 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-pe-2022-04, 2022>

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 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”<sup>143</sup> 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

---

<sup>143</sup> Kacper Pobłocki, “Kapitalizm, Historia Krótkiego Trwania”, 2017

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 systemy, w których byli w grupie tworzących

i wierzących, a nie outsiderów. Zwalczenie grup myślących inaczej praktycznie nigdy i nigdzie się nie udało. Nawet niezwykle brutalna krucjata przeciw Albigenom<sup>144</sup> 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”<sup>145</sup>, 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 Fukuyama<sup>146</sup>, 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:

---

<sup>144</sup> Lavrence Marcin “Krucjata przeciw albigenom. Militarna i polityczna historia wojny oksytańskiej, 1209-1218”, 2015

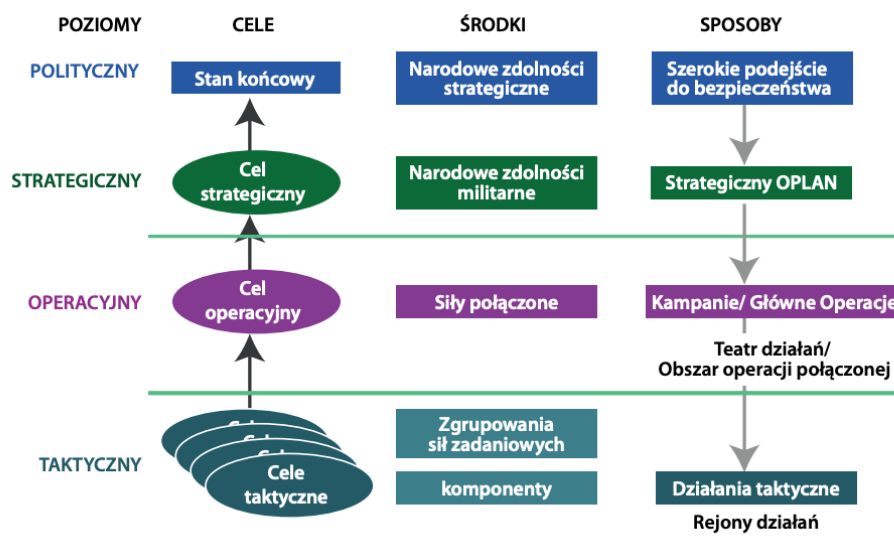
<sup>145</sup> Alexander Hamilton, “Federalist nr 1”, [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed01.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed01.asp)

<sup>146</sup> Francis Fukuyama “The End of History and the Last Man” 1992



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.



Rysunek nr 8: 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 wstępne

### 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). Badania nie dotyczące aktów prawnych odbyły się dwuetapowo. Na początku przeprowadzono ankietowanie opisane w podrozdziale 2.1, a następnie wywiady pogłębione opisane w podrozdziale 2.2. 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 Polska<sup>147</sup>. 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.

Tabela 5: Konstrukcja ankiety

Pytanie	Opis
---------	------

<sup>147</sup> <https://govtechglobal.org/gga-members>

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

	<p>negatywnych wyjątkach. To pytanie miało zbadać tendencję decydentów do wyboru szybkości ponad jakość lub odwrotnie.</p>
<p>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?</p>	<p>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).</p>
<p>What has the COVID pandemic changed in your organization?</p>	<p>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.</p>
<p>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?</p>	<p>To pytanie otwarte dotyczyło sposobu analizowania porównawczego z innymi krajami i organizacjami.</p>

### **3.3. Ocena badania ankietowego oraz wytyczne dla 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 sterylizacji 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 polskich jednostek administracji centralnej

Po przeprowadzeniu wstępnego pilotażu 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.

### 4.1. Założenia wywiadów pogłębionych

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 6: Konstrukcja wywiadu pogłębionego

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.
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.
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 Sanitarnych czy

	Polski Fundusz Rozwoju, których rola się zmieniła podczas epidemii).
Główne działania	pytano o główne kierunki działań dla organizacji oraz dla zespołu, którym zarządza bezpośrednio osoba, z którą prowadzona była rozmowa.
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)
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.

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 idealnego. 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 prognostykiem<sup>148</sup>. 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,

---

<sup>148</sup> Michael Watkins, Harvard Business Review, 2009 <https://hbr.org/2009/03/why-the-first-100-days-matters>

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:

- 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 potrzebuje przeprowadzenie kolejnych wywiadów pogłębionych dotyczących innych jeszcze zdarzeń krytycznych oraz potrzebę prowadzenia bazy kluczowych aktualnych, ale i byłych urzędników/menedżerów administracji centralnej jako części bazy wiedzy o zasobach intelektualnych administracji publicznej.

## 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**

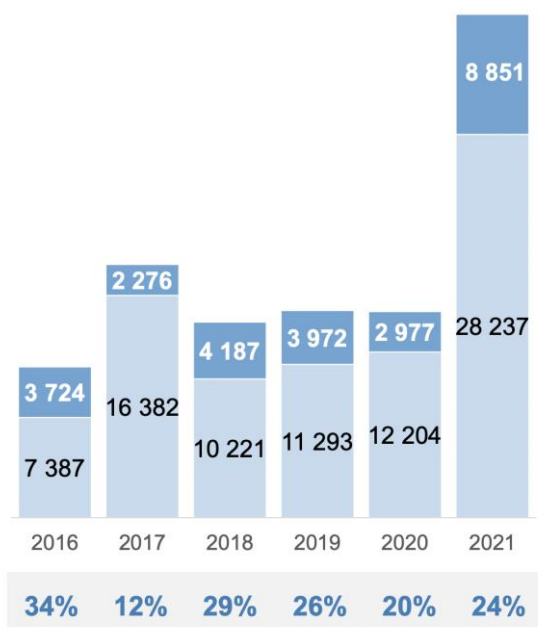
Podczas pierwszego miesiąca pandemii administracja publiczna w ministerstwie przyjęła pozycję wyczekującą, koncentrując się w głównej mierze na pozyskiwaniu danych i ocenie sytuacji. W szczególności urzędnicy byli zainteresowani upadłościami firm. Ze względu na unikatową strukturę ministerstwa i nadzór 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.<sup>149</sup> Biorąc pod uwagę to jak dużym wydarzeniem był COVID można uznać to za duży sukces. Jednocześnie w kolejnym roku wartość inwestycji jeszcze wzrosła.

---

<sup>149</sup> Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty>

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 <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 ministerstwom, 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.”<sup>150</sup> Naiwnością jest sądzić, że da się zatrudnić fachowców oferując stawki urzędnicze i może budzić zdziwienie, że Naczelną Izbę Kontroli tego nie zauważa. Body leasing będzie na pewno się rozwijał, co pokazuje przykład przetargu centrum informatycznego ministerstwa finansów na prawie 100 milionów złotych<sup>151</sup>. W kontekście walki z pandemią body leasing okazał się zupełnym 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 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.

---

<sup>150</sup> 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/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p\\_19\\_001\\_201903071408301551964110~id4~01,typ,kj.pdf](https://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p_19_001_201903071408301551964110~id4~01,typ,kj.pdf)

<sup>151</sup> <https://crn.pl/aktualnosci/prawie-100-mln-zl-w-przetargu-na-body-leasing-specjalistow-it/>

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 coronavirusie<sup>152</sup> 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 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.

---

<sup>152</sup> [www.gov.pl/coronavirus](http://www.gov.pl/coronavirus)



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 pracą. Oprócz wdrożenia systemów miękkich, takich jak statusy, tzw. daily itp, 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 zostawali w pracy po godzinach, w niektórych sytuacjach pojawiały się wręcz raporty o organizowaniu sypialni 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 umożliwiające 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 usługowych. 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 przeciwności 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 wewnątrz 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 protokół 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 wzmacniać 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 światowej<sup>153</sup>. KfW jest instytucją znacznie większą. Podczas gdy polski odpowiednik ma czterystu pracowników, niemiecki prawie siedem tysięcy<sup>154</sup>. Jeszcze większa jest dysproporcja

---

<sup>153</sup> <https://www.kfw.de/About-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/>

<sup>154</sup> <https://pfr.pl/kim-jestesmy.html>

tak zwanych Assets under Management (AUM)<sup>155</sup> 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 przelał trzysta milionów euro na konto Lehman Brothers, mimo, że tego samego dnia bank ten ogłosił bankructwo<sup>156</sup>. 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 kapitałowych<sup>157</sup>. 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 pracownicy

---

<sup>155</sup> <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/capital-markets/assets-under-management-aum/>

<sup>156</sup> <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>

<sup>157</sup> <https://www.rp.pl/ekonomia/art9291021-wady-i-zalety-pracowniczych-planow-kapitalowych>

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 Technologii<sup>158</sup> 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 ludzi<sup>159</sup>. Pomoc była formalnie ograniczona do firm, które uzyskały przynajmniej 25%

---

<sup>158</sup> <https://gieldamiejskichtechnologii.pl>

<sup>159</sup> <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html#mmsp>

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 pracę<sup>160</sup>. 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

---

<sup>160</sup> <https://pracodawcyprp.pl/upload/files/2020/05/prezentacja-tarcza-finansowa-ds-an.pdf>

ten jest trudny i wymagający, ale jedynie organizacja taka jak PFR była w stanie sprostać temu zadaniu.

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 węgla<sup>161</sup>. 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 węglowego<sup>162</sup>, 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 regionu<sup>163</sup>. 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 1880-1914<sup>164</sup>. Globalizacja była, podobnie jak teraz, kreowana i wzmocniana przez obniżenie i rozwój transportu oraz komunikacji. Poprzednia deglobalizacja doprowadziła najpierw do rywalizacji handlowej, a potem, bardzo szybko, do dwóch wojen. Już

<sup>161</sup><https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8494475,wegiel-wydobycie-energetyka-potrzeby-energetyczne-gaz.html>

<sup>162</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/od-dzis-mozna-ubiegac-sie-o-dodatek-weglowy>

<sup>163</sup> <https://businessinsider.com.pl/tysiace-przedsiębiorców-na-paih-forum-biznesu-2022/jex9syp>

<sup>164</sup> <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ostatnia-reduta-globalizacji-skidelsky-komentarz/>

bowiem Monteskiusz zauważył, że “The natural effect of commerce is to dispose us to peace”<sup>165</sup>. Należy więc 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 rozwiązania<sup>166</sup>. 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

---

<sup>165</sup> <http://montesquieu.ens-lyon.fr/spip.php?article2909>

<sup>166</sup> <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hackathon>

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, 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.”<sup>167</sup> 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 Rescue<sup>168</sup>. 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

---

<sup>167</sup> Laurence Gonzales “Deep Survival: Who Lives, Who Dies, and Why”, 1998

<sup>168</sup> <https://www.techtotherescue.org/>



pomogła prawie pięciu tysiącom rodzin znaleźć miejsce schronienia<sup>169</sup>. 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 przewyciężeniu 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 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

---

<sup>169</sup><https://www.techtotherescue.org/case-study/a-match-making-platform-for-refugees-and-accommodation-providers/r/rectnMPVvaeIXDd2S>

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 powołującą<sup>170</sup> 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

---

<sup>170</sup> <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002279>

i przekazano nadzór ministerstwu funduszy i polityki regionalnej<sup>171</sup>. 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.

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”<sup>172</sup> 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 Packarda<sup>173</sup>. 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.

---

<sup>171</sup> <https://www.gov.pl/web/ncbr/ncbr#:~:text=Podstawowe%20informacje,Minister%20Funduszy%20i%20Polityki%20Regionalnej>.

<sup>172</sup> [https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAlfQcC&pg=PA51&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAlfQcC&pg=PA51&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

<sup>173</sup> David Packard, “The HP way”, 2006

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 urzędów.

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 cyfrowe<sup>174</sup>. Organizacja takich spotkań była więc 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 złotych<sup>175</sup>. Projekt koncentrował się na zagadnieniach ograniczenia rozprzestrzeniania się wirusa oraz zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego. Wsparto 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.

---

<sup>174</sup><https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/01/polska-w-tyle-europy-tylko-43-osob-ma-podstawowe-umiejtnosci-cyfrowe/>

<sup>175</sup> Raport Roczny NCBR <https://www.gov.pl/attachment/44390391-f82e-4833-a010-34d62a33a6c4>

#### 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-zdrowie powstało, aby realizować wszystkie zadania informatyczne w zakresie ochrony zdrowia<sup>176</sup>, podobnie jak spółka Aplikacje Krytyczne działająca dla Ministerstwa Finansów<sup>177</sup>. Tego typu organizacje, niezależnie od ich statusu prawnego, pełnią funkcje agencji wykonawczych i ministerstw w zakresie informatyki.

CEZ osiągnęło wiele w przygotowaniu polskiego systemu zdrowia do walki z epidemią od strony informatycznej. Najważniejszym elementem tego systemu jest e-recepta<sup>178</sup>, 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

---

<sup>176</sup> <https://www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas>

<sup>177</sup> <https://www.akmf.pl/>

<sup>178</sup> <https://www.cez.gov.pl/pl/node/156>

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 rozszerzenie<sup>179</sup>. 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 wewnątrz CEZ przeszedł lockdown właściwie bez uszczerbku w wydajności. Podobnie jak w innych organizacjach wspomnianych wcześniej, morale było wysokie, a załoga 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 z góry i znane wszystkim pracownikom, co umożliwi sprawne i szybkie działanie.

---

<sup>179</sup><https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ewp--budowa-systemu-informatycznego-na-potrzeby-przeciwdzialania-epidemii-covid-19>

- 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 tytułowego modelu**

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.

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”.

Kolejną sprawą jest brak akceptacji dla ryzyka. 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 wstydlivego, 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”.

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.

Tabela 7: Wnioski z wywiadów

Wniosek	Opis
---------	------



W1	Brakuje jasnego wskazywania celów do wykonania
W2	Komunikacja powinna być konkretna i wskazywać również cele długoterminowe
W3	Ryzyko i negatywne zdarzenia są pomijane i przemilczane
W4	Bardzo silna jest w Polsce silosowość i brak pomysłów na jej ograniczenie
W5	Dzisiejsze zarządzanie publiczne to zarządzanie skomplikowanymi systemami gospodarczo-techniczno-społecznymi.

Źródło: opracowanie własne

## 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 Kagermann<sup>180</sup>. 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 czynności<sup>181</sup>. 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 przewagi konkurencyjne. Jest to sytuacja względnie nowa ze względu na skalę tej faworyzacji. Valerie Hansen opisuje działanie globalizacji w roku 1000<sup>182</sup> czyli 1020 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. 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 jest firma Apple, która dzięki innowacjom technologicznym w postaci Ipada, Iphona i Itunes store Apple, zwiększyła swoją

---

<sup>180</sup> Mark W. Johnson, Clayton M. Christensen, i Henning Kagermann, "Reinventing Your Business Model" Harvard Business Review 2008

<sup>181</sup> C. Zott, R Amit "The business Model: Theoretical roots, recent developments and future research", IESE, 2010

<sup>182</sup> Valerie Hansen, "Rok 1000. Jak odkrywcy połączyli odległe zakątki świata i rozpoczęła się globalizacja", 2021

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. Przedsiębiorstwa 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 nadmiarowość<sup>183</sup>. Redundancję Często można zauważyć w przyrodzie, gdzie organizmy wyposażone są w dodatkowe zasoby, wykorzystywane na co dzień. Klasycznym przykładem redundancji są dwie nerki u człowieka, który z powodzeniem

---

<sup>183</sup> Definicja <https://sjp.pwn.pl/slowniki/redundancja.html>

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. Ten aspekt nie jest jednak elementem tej pracy.

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. 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. Przeciętą firmą produkcyjną czy usługową jest oceniana przede wszystkim pod kątem przychodów i zysków. Natomiast administracja podlega szerokiej palecie ocen: politycznej, wewnętrznej i legalności działań. Sensowne jest oceniać pracę administracji we właściwy jej specyfice sposób. Szczegółowe omówienie tego podejścia znajduje się w kolejnych akapitach, w kontekście publicznego zarządzania kryzysowego, które jest głównym tematem tej rozprawy.

Witold Skomra podjął się analizy zarządzania ryzykiem w administracji publicznej<sup>184</sup> 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.

---

<sup>184</sup> Witold Skomra, „Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego”, Warszawa 2018



Rysunek nr 9: Cykl Deminga. Źródło: Proces ochrony IK w cyklu Deminga. NPOIK str 28<sup>185</sup>

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 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 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. 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

<sup>185</sup><https://www.gov.pl/attachment/ee334990-ec9c-42ab-ae12-477608d94eb1>

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 administracji<sup>186</sup>.

Witold Skomra wskazuje<sup>187</sup>, 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.

Encyklopedia Zarządzania definiuje wskaźnik jako “wybraną obserwację, którą traktujemy jako odzwierciedlenie zmiennej, którą chcemy badać.”<sup>188</sup> 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”<sup>189</sup>. 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 najbardziej

---

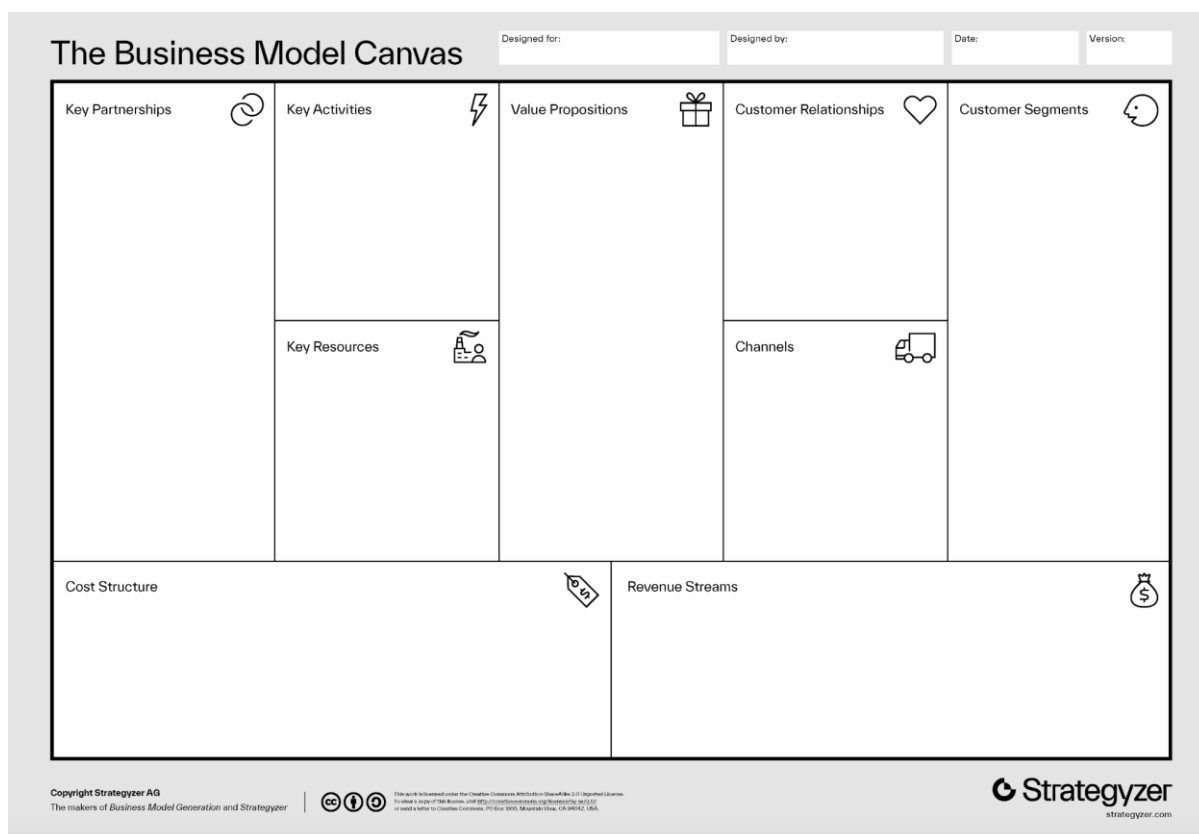
<sup>186</sup> Przykład szkoleń: <https://ksap.gov.pl/ksap/projekty-szkoleniowe/projekty-aktualnie-realizowane/akademia-zarzadzania-w-administracji-publicznej>

<sup>187</sup> W. Skomra “Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego” Bel Studio Warszawa 2018

<sup>188</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Wska%C5%BAnik>

<sup>189</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Indeks>

popularny typ modelu biznesowego używany dzisiaj 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 Pignera<sup>190</sup>. Na rysunku numer 10 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 przenieść koncepcję opracowaną dla nowoczesnie pojmowanego uprawiania biznesu gospodarczego do sfery administracji publicznej, gdzie fundamentalne pojęcia dochodu i zysku nie funkcjonują.



Rysunek nr 10 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

<sup>190</sup> Alexander Osterwalder i Yves Pigneur, “Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera”, 2010 str 27

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 Israel, gdzie zastosowanie prawa zależy od religii jednostki, jednak wspomina się tu o nich w myśl powiedzenia o wyjątkach, które potwierdzają regułę. 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. Osterwalder i Pigneur<sup>191</sup> 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 COVID-19 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:

---

<sup>191</sup> Aleksander Osterwalder i Yves Pigneur, “Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera”, 2010



“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 McKinsey<sup>192</sup>, 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.
- 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), 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.

---

<sup>192</sup>Ethan Rasiel, “The McKinsey Way: Using the Techniques of the World’s Top Strategic Consultants to Help You and Your Business”, 1999, str 29

VP powinna inspirować, być latarnią w trudnych momentach, a decydenci muszą demonstrować 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 zapytania<sup>193</sup>. 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, czyli świat, w którym obywatel nie ma żadnej ochrony przed zachorowaniem. 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 Harari<sup>194</sup>, 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

---

<sup>193</sup> <https://www.dw.com/en/a-coronavirus-vaccine-isnt-coming-very-quickly/a-52652107>

<sup>194</sup> Yuval Noah Harari “Sapiens. Od zwierząt do bogów.”, 2018

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 na pierwszy rzut oka wydaje się to wyjątkowe, podobna sytuacja miała już miejsce 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”<sup>195</sup>, 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 zmieniłaby 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

---

<sup>195</sup> Richard Berkowitz, Michael, Callen “How to Have Sex in an Epidemic: One Approach”, 1983

“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 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. Należałoby więc zastanowić się nad możliwością dostosowania Business Model Canvas do użycia w administracji publicznej. Postuluje się to jako temat dalszych badań.

Kluczowe działania są kolejnym elementem analizy BMC. 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.

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.

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. 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

Typ	Przykład
Rodzaj zagrożenia ogólny	ludzkie, naturalne, pozaziemskie, nieznanne
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

Źródło: Opracowanie własne

**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 precyzyjnego. 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.** 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. W tej sytuacji nie spodziewamy się kolejnych ataków, choć nie zmieni się również liczba rannych, choć 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 Fukushima<sup>196</sup>. 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 susze<sup>197</sup> w innych krajach; na przykład kilkuletnia susza w Syrii doprowadziła do wojny domowej. W polskim klimacie susza czy powódź będą raczej

---

<sup>196</sup> Raport z wydarzenia American Nuclear Society: <https://www.ans.org/pubs/reports/fukushima/>

<sup>197</sup> Historia susz: <https://www.ranker.com/list/the-worst-droughts-and-famines-in-history/drake-bird>

kwestią tygodni niż lat. W przypadku średniego okresu należy również stosować redundancję w szerszym zakresie niż w przypadku krótkotrwałych wydarzeń.

- **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"<sup>198</sup>. 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 populacji z pierwszej pomocy, stworzenie dodatkowych szpitali polowych czy zabezpieczenie zapasów

---

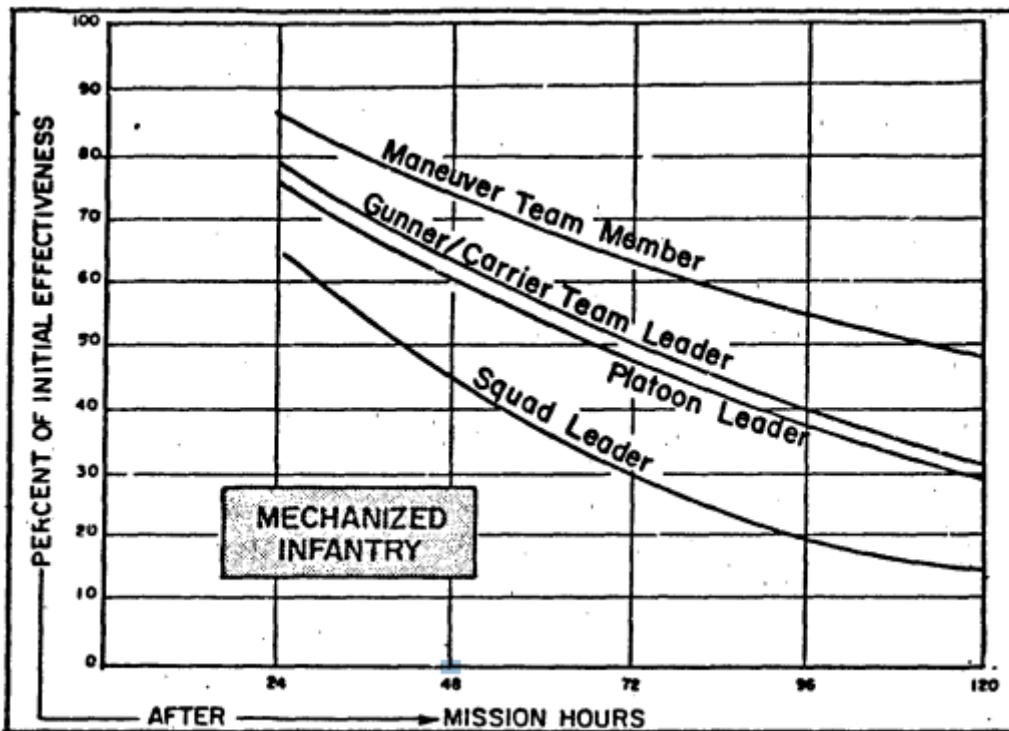
<sup>198</sup> Mowa "We shall fight on the Beaches": <https://winstonchurchill.org/resources/speeches/1940-the-finest-hour/we-shall-fight-on-the-beaches/>

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 Degradates 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”<sup>199</sup>. Szczególnie istotne jest ostatnie zdanie, które wskazuje, że sama determinacja nie wystarcza do utrzymania jakości. Bardzo dobrze ilustruje to Rysunek nr 11.

---

<sup>199</sup> Joseph Conn, Felix Kopstein, Arthur Siegel “Soldier Performance in Continuous Operations” Army Research Institute, 1985, str 6



Rysunek nr 11: 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 dotyka 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.

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:

- Ro  
dzaj zagrożenia oraz, często, jego pochodzenie, co pozwoli wybrać odpowiednie środki zaradcze.
- Cz  
as trwania, co umożliwi odpowiednie rozłożenie sił.
- Inf  
ormacja, 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 RCB<sup>200</sup>, 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 suszę<sup>201</sup>. 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 terminalem<sup>202</sup> zintegrował dane, umożliwiające śledzenie ruchu tankowca, porównywanie danych o bezrobociu w różnych państwach i wyników kwartalnych firm. Porównywalność i dostępność tych danych jest kluczowa.

W związku z powyższym proponuje się opracowanie Narodowego Indeksu Stanu Państwa (NISP). Byłby to zbiór wskaźników, które będą analizowane, przetwarzane w sposób graficzny

---

<sup>200</sup> <https://www.gov.pl/web/rcb/raport-dobowy>

<sup>201</sup> [https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz\\_rz/](https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz_rz/)

<sup>202</sup> <https://www.fastcompany.com/3051883/the-bloomberg-terminal>

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 częstszą aktualizację, pobierać dane samodzielnie lub ekstrapolować z innych danych.

Głównym wątkiem tworzenia NISP jest więc możliwość oceny polityk 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”.

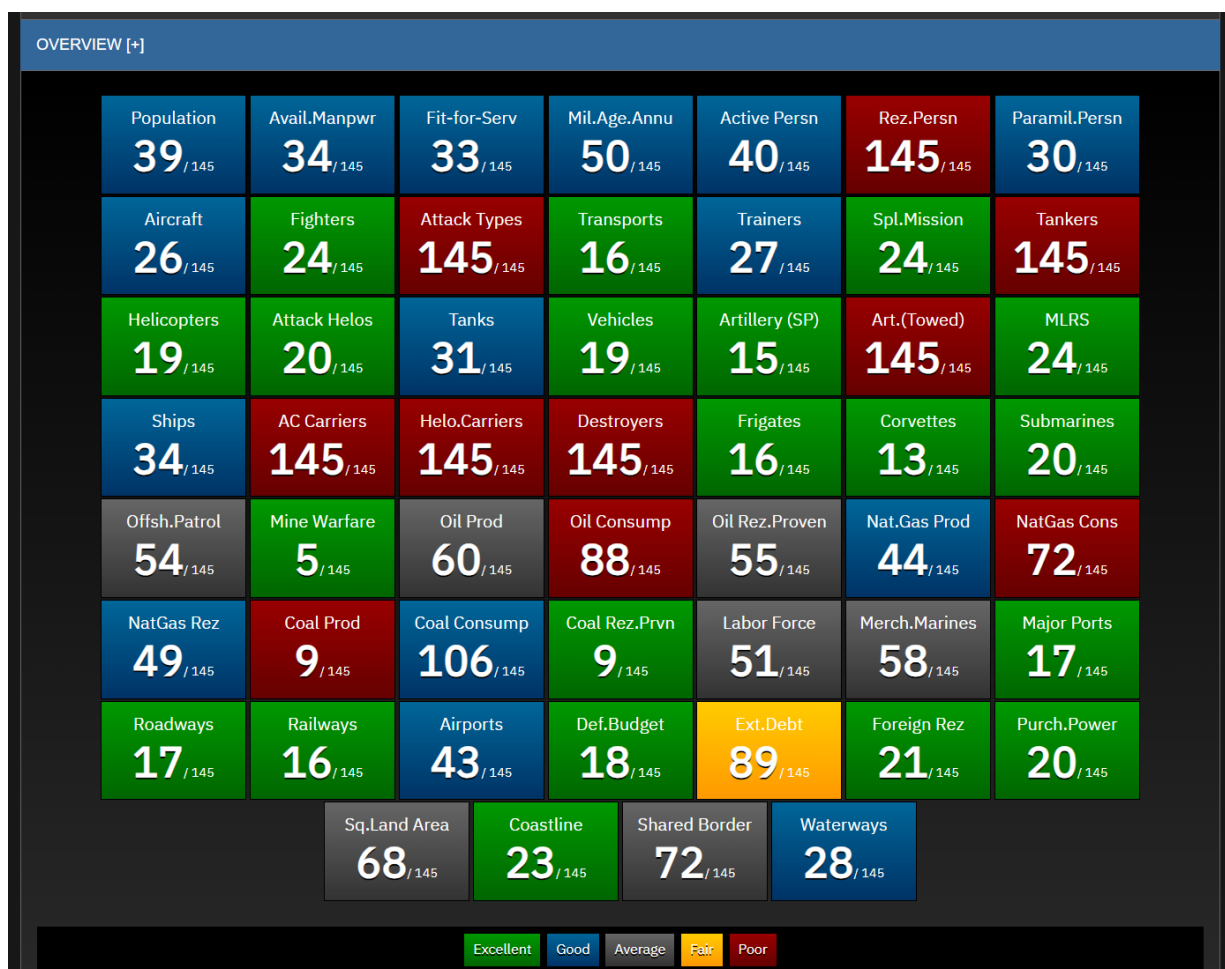
Proces użycia NISP w decyzjach politycznych powinien być następujący:

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. Rysunek nr 12 pokazuje możliwą interpretację graficzną wskaźnika.



Rysunek nr 12: 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 najslawniejszego

indeksu giełdowego S&P500, taką cechą jest kapitalizacja spółki<sup>203</sup> (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 przez radę programową Centrum Govtech na wniosek dyrektora Centrum, 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 więzienictwem, takie jak liczba osadzonych, liczba miejsc w zakładach karnych oraz wydatki na więzienictwo.

Ogółem dane są pokrewne do wielu indeksów siły militarnej takich jak Global Firepower index<sup>204</sup>. 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.

---

<sup>203</sup> <https://www.spglobal.com/spdji/en/documents/methodologies/methodology-sp-us-indices.pdf>

<sup>204</sup> <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

3. Edukacja (E) - kategoria zawiera sto wskaźników opisujących polski system edukacyjny, dotyczących zarówno kwestii organizacyjno-finansowych, jak 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.<sup>205</sup> 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”<sup>206</sup> 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 w latach 2000 tych oraz trwającą

---

<sup>205</sup> 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”# 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.

<sup>206</sup> <https://wacphila.org/events/the-whole-truth/what-is-our-demographic-destiny>



od 2014 r. walką zbrojną<sup>207</sup>. 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 miasto-wieś oraz strukturę wiekową i płciową społeczeństwa. Kategoria ma dawać odpowiedzi na pytania o sukces lub porażkę rządowych polityk 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.

9. Technologia (T) - kategoria ocenia zaawansowanie technologiczne kraju, obejmując wskaźniki dotyczące produkcji i konsumpcji energii elektrycznej, zasięgu dostępu do sieci 5G

---

<sup>207</sup><https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-07-11/ukraine-face-a-demographic-catastrophe>

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 technosceptycy<sup>208</sup>, a tylko 31% zdecydowałoby się na przejazd 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 tworzonych 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.

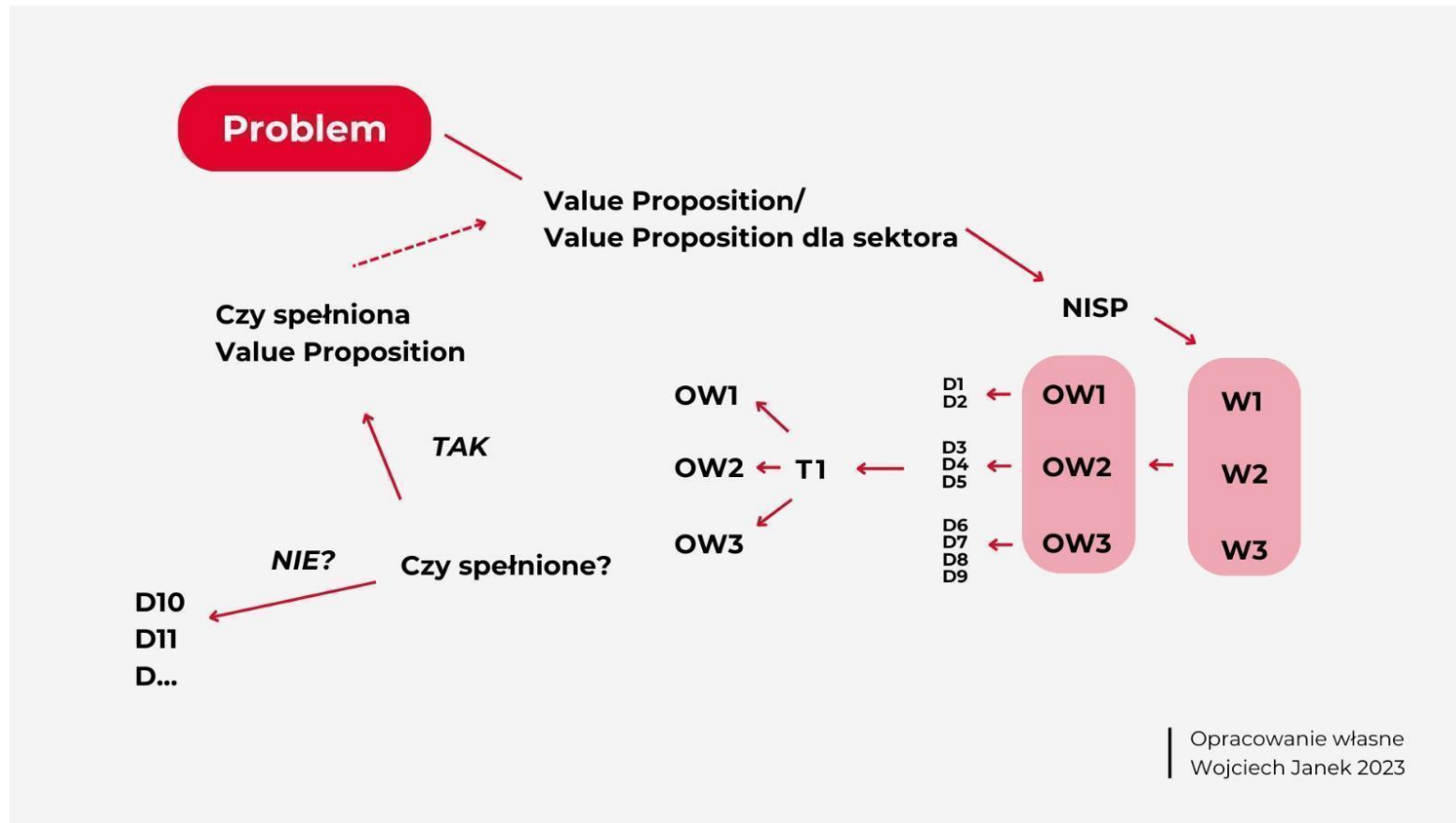
System zbierania i aktualizacji wskaźników jest opracowywany przez Govtech Polska oraz będzie wdrażany w kolejnych latach. System ten jest podstawowym elementem modelu. Użycie indeksu poza modelem będzie celem dalszych badań.

---

<sup>208</sup><https://digitalpoland.org/assets/publications/technologie-w-sluzbie-spolaczenstwu-czy-polacy-zostana-spolaczenstwem-50-edycja-2020/society-50-tech4society-edycja-2020-digitalpoland.pdf>

### 5.3. Wytyczne użycia modelu

Model przedstawiony jest na poniższym diagramie w formie cyklu działania.



Rysunek nr 13: Model reakcji na pandemię (opracowanie własne)

W poniższym rozdziale opisano każdy element modelu. Jego praktyczne użycie opisane jest w instrukcji opublikowanej na stronie Instytutu GovTech<sup>209</sup>. 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 14: 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. 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

<sup>209</sup> [www.institutgovtech.pl](http://www.institutgovtech.pl)

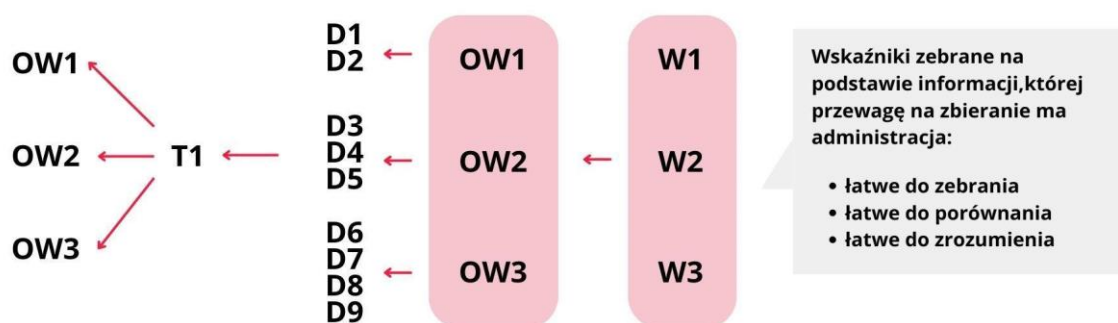
całego społeczeństwa, na przykład związana z przetrwaniem pandemii w jak najlepszej formie, jak i jednocześnie VP sektorowe. Ważne, żeby za każdym razem były one inspiracją, odpowiednio dla sektora, przemysłu czy konkretnej instytucji administracji publicznej. Przykładowo, dla sektora edukacji przy problemie 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.



Rysunek nr 15: Model reakcji na pandemię - wskaźniki (opracowanie własne)

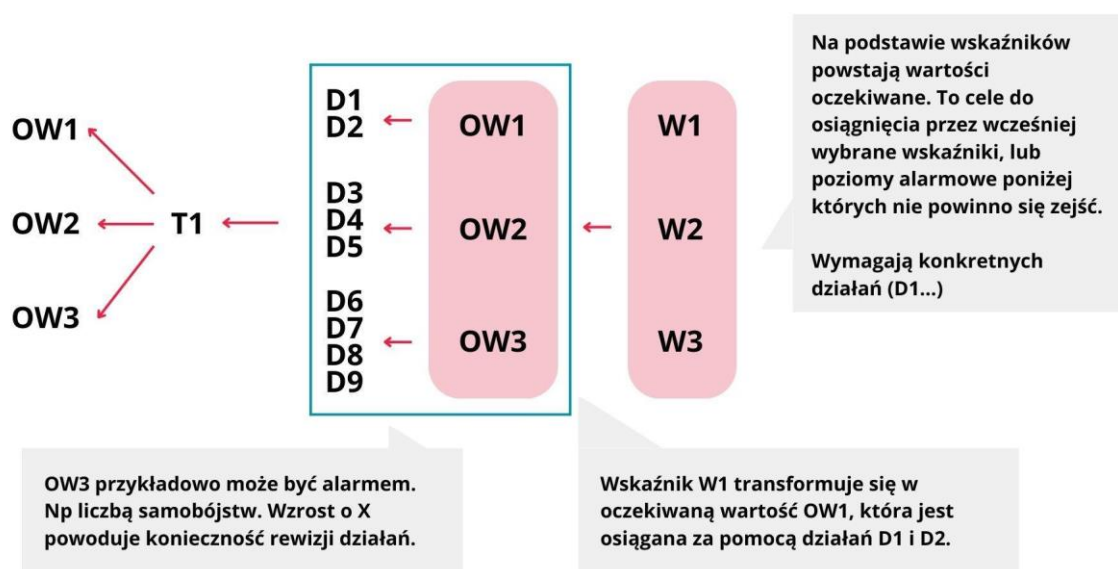
Następnym krokiem ścieżki jest przejście do realnych danych statystycznych, które mają być miernikami działalności. Rekomenduje się użycie wskaźników, które w przyszłości będą zbierane i udostępniane przez NISP, ale nie jest to konieczne. Wskaźniki powinny mieć realny związek z VP oraz być łatwe do zebrania. 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 pełniły 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 psychiatry 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 11), które odpowiadają za konkretne efekty, jakie są do osiągnięcia.

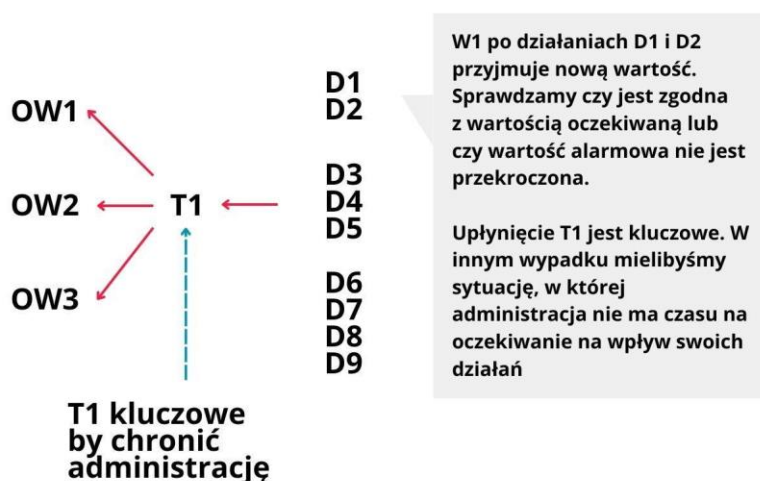


Rysunek nr 16: Model reakcji na pandemię - wartość oczekiwana (opracowanie własne)

Następnie, dla każdego z mierników należy wybrać ich wartość oczekiwaną, zwaną dalej OW (OWn na Rysunku nr 13). 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”<sup>210</sup>, 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.

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 17: Model reakcji na pandemię - analiza sytuacji (opracowanie własne)

<sup>210</sup> Carl von Clausewitz, "O Wojnie", wydanie 2023, rozdział 3

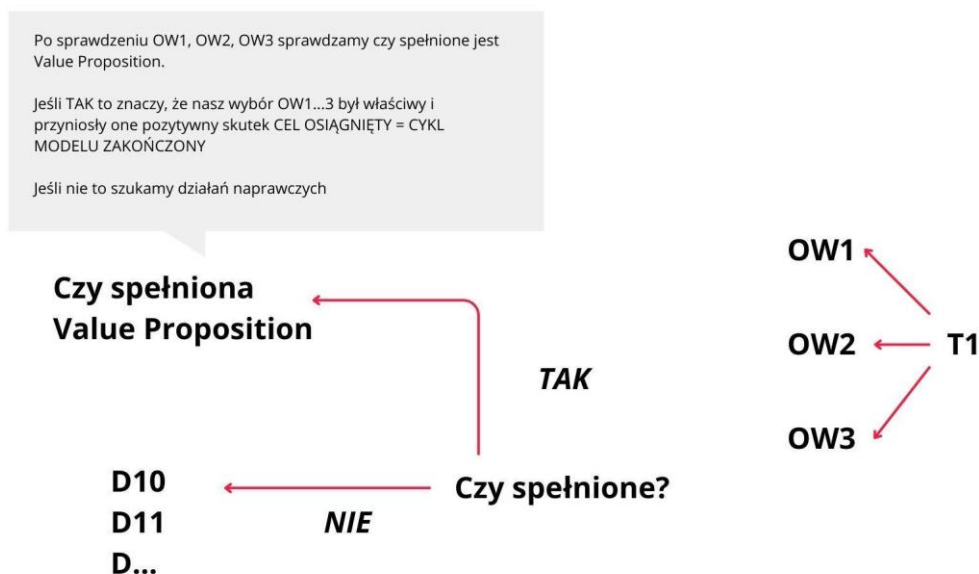


Kolejnym etapem jest wybranie odpowiednich działań (D1-D9). Są one najłatwiejszą częścią modelu od strony koncepcyjnej, ale mogą być trudne do opracowania dla zespołu, zwłaszcza gdy nie wiadomo, jak będzie się rozwijał problem. W ramach modelu działania są zaplanowane do cyklicznej weryfikacji, co pozwala 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. 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 rezultatu<sup>211</sup>. 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 bezczynności 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.

Po upływie T1 należy wskazać, czy OW zostały spełnione, tj. 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 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.

---

<sup>211</sup>Fred E. Foldvary, "The Austrian Theory of the Business Cycle", 2015 <https://www.jstor.org/stable/43818666>



Rysunek nr 18: Model reakcji na pandemię - powrót do VP (opracowanie własne)

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.

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. Jak wspomniano w podrozdziale 5.1, obecnie najpopularniejsze są modele typu canvas. Są to modele statyczne, które koncentrują się bardziej na opisie sytuacji i wsparciu analitycznym. Innymi słowy, model typu canvas ma upraszczać rzeczywistość tak, aby mógł ją poznać i ocenić menedżer, a następnie odpowiednio zareagować. Uproszczenia dotyczące np. konsumentów i relacji z nimi pozwalają na głębsze zrozumienie własnej pozycji i wyciągnięcie wniosków/rekomendacji. Business Model Canvas daje również możliwość działania w przyszłości, opiera się w przeważającej części na badaniu przyszłych relacji, np. jak zmiana ceny produktu wpłynie na relację z klientami. Business Model Canvas jest więc dopasowany do analizy przedsiębiorstwa oraz do podejmowania decyzji bez presji czasu, ale pod presją oczekiwaniami wysokiej efektywności.

W pracy administracji publicznej, gdy staje ona wobec wyzwań kryzysowych o skali światowej, tego typu podejście nie wydaje się odpowiednie. 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.

Model cykliczny pokazuje kolejne kroki i daje wskazówki co do czasu podejmowania decyzji oraz sposobu oceny jej przesłanek i rezultatów.

### **5.4. Podsumowanie rozdziału**

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.

## 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). Oczywiście jest, że model powstawał podczas tych działań, więc pewne jego elementy były niedoskonałe lub bazowały na indywidualnych doświadczeniach, a nie na spisanych sposobach postępowania.

Podczas opisu wdrożenia przeanalizowano trzy osobne działania. Pierwszym z nich jest powstanie infolinii dla nauczycieli<sup>212</sup>. 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.

---

<sup>212</sup> <https://www.gov.pl/web/govtech/rusza-techniczna-infolinia-dla-nauczycieli>

## 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.

## 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 technicach, 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 Vulcan<sup>213</sup>.

### **Elementy modelu:**

Podczas pracy nad techniczną infolinią ustalono takie parametry celu w sposób umożliwiający bezproblemową weryfikację. Takie podejście jest często stosowane w prywatnych przedsiębiorstwach, jednak rzadko w administracji publicznej. 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 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. Weryfikacja była również związana z kwestią motywacji zespołu - celem było, aby parametr był relatywnie trudny do osiągnięcia, aby zespół nie osiadł na laurach.

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.

Drugim projektem były hackathony Covidowe.

### **Kontekst:**

Hackathony Covidowe były szybką odpowiedzią na potrzebę działania uzdolnionych technicznie obywateli oraz rozwiązywanie konkretnych problemów, przed którymi stanęła administracja

---

<sup>213</sup> <https://www.gov.pl/web/techniczna-infolinia-dla-nauczycieli>

publiczna<sup>214</sup>. 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 przez Google po polskie firmy takie jak DOOK. 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. Wskazało 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 modelu, stwierdzono, że głównym problemem są właśnie wdrożenia, a nie jakość pomysłów, liczba uczestników czy sposób przeprowadzania konkursu.

### **Lekcje i nauka:**

---

<sup>214</sup><https://www.gov.pl/web/govtech/ruszy-l-pierwszy-hackathon-on-line-walczymy-z-koronawirusem-wspolnie-ale-na-odleglosc>



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.

Trzecim projektem są “Laboratoria Przyszłości”.

### **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 prywatnych<sup>215</sup>. Jego zasada była prosta: przekazanie gminom środków w wysokości min. 300 zł 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. Głównym wyzwaniem było jednak późniejsze wykorzystanie tego sprzętu w placówkach edukacyjnych. W poprzednich, znacznie mniejszych programach, sprzęt był często odgórnie 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.

### **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)<sup>216</sup>, jak i niezależne NGO takie jak fundację Edtech Poland<sup>217</sup>. W czasie dokonywania przez szkoły

---

<sup>215</sup> <https://www.gov.pl/web/laboratoria/o-programie2>

<sup>216</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25577,vp,28343.pdf>

<sup>217</sup> <https://edtechpoland.pl/wp-content/uploads/2023/01/Laboratoria-Przyszlosci-z-perspektywy-szkoly.pdf>

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 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.

### 6.3. Wyniki badania i ważne aspekty wdrożenia

Na stronie Instytutu GovTech<sup>218</sup> 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”<sup>219</sup>. 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 biznesowi<sup>220</sup>, 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 części<sup>221</sup>, 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 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,

---

<sup>218</sup> [www.institutgovtech.pl](http://www.institutgovtech.pl)

<sup>219</sup> <https://mfiles.pl/pl/index.php/Redundancja>

<sup>220</sup> <https://wgaconsulting.com/new/2014/04/15/fragility-of-lean-kaizen/>

<sup>221</sup> <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/>

gdzie banki narażone są na kredytowanie coraz bardziej ryzykownych rozwiązań. Mimo że wiele z nich dostrzeżało 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 tłuszczy”, 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.

## **6.4. Dyskusja uzyskanych wyników i podsumowanie**

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 COVID-19. 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.

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 pogłębionych.

Na rok 2024 uznaje się model za gotowy do wdrożenia i pełnego wykorzystania. W opisaney na stronie instytutu Govtech instrukcji zawarte są rekomendacje do wdrożenia oraz pomysły, jak zrobić to najsprawniej, aby osiągnąć jak największy wpływ na rzeczywistość.



## 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. Jednocześnie 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 ogólnego. 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.

Co do celów, które autor chciał osiągnąć, to spełniono wszystkie z nich. Najpierw zrealizowano cel C1, a więc analizę właściwości aktualnego zarządzania kryzysowego przez badanie literatury przedmiotu. Wskazano 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.

Następnie podjęto cel C2, czyli ustalono reakcję 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.

Cel C3, dotyczący analizy aktualnych modeli reakcji, został omówiony w rozdziale 4. Skoncentrowano się w nim 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.

Kolejno zrealizowano cel C4, polegający 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.

Następnie, poprzez wywiady pogłębione, osiągnięto cel C5, czyli zaproponowanie modelu działania administracji centralnej. 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.

W załączniku 2 umieszczono realizację celu C6, czyli analizę wskaźników. Przeprowadzono badania nad tworzeniem indeksów wskaźnikowych w innych krajach oraz sposobami ich wykorzystania.

Opisany model wraz ze wskaźnikami był wdrażany w różnych projektach programu GovTech Polska. Wnioski, będące swoistymi lekcjami z wdrożenia, opisano w rozdziale 5. Posłużyły one również do opracowania instrukcji wdrażania modelu.

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 “Luka naukowa” wskazano niewystarczającą liczbę dopasowanych do specyfiki administracji publicznej modeli działania. Często spotyka się proces przenoszenia modeli biznesowych do administracji z pominięciem jej wyjątkowości i wyjątkowych potrzeb. 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 szczególnie wartościowy. 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.

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.
6. Crozier, M., 2009, *The Bureaucratic Phenomenon*, str. 213.
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. Hansen, V., 2021, *Rok 1000. Jak odkrywcy połączyli odległe zakątki świata i rozpoczęła się globalizacja*.
10. Harari, Y. N., 2018, *Sapiens. Od zwierząt do bogów*.
11. Hausner, J., 2008, *Administracja Publiczna*.
12. Izdebski, H., Kulesza, M., 1999, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa.
13. Jajuga, K., 2018, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa.
14. Kaczmarek, T., 2005, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem: ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa.
15. Kieżun, W., 2004, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: Kieżun, W., Kubin, J. (ed.), *Dobre państwo*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa.
16. Kos, J., 2017, *Ospa 1963. Alarm dla Wrocławia*.
17. Kracik, J., 2020, *Pokonać czarną śmierć*, Kraków.
18. Marcin, L., 2015, *Krucjata przeciw albigensom. Militarna i polityczna historia wojny oksytańskiej, 1209-1218*.
19. Mazur, S., 2003, *Historia Administracji Publicznej*, w: Hausner, J., *Administracja Publiczna*, str. 57.
20. McNulty, E., Marcus, L., 2019, *You're It: Crisis, Change, and How to Lead When It Matters Most*.
21. Merton, R., 1982, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, str. 258.

22. Mroczo, F., 2012, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Wałbrzych.
23. Nurkse, R., 1953, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, str. 163.
24. Osterwalder, A., Pigneur, Y., 2010, *Opracowywanie Modeli Biznesowych, podręcznik wizjonera*.
25. Ostrom, V., 1974, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, str. 51.
26. Packard, D., 2006, *The HP way*.
27. Peters, G., 1999, *Administracja Publiczna w systemie politycznym*.
28. Platon, 2021, *Państwo*, wydanie Gliwice.
29. Pobłocki, K., 2017, *Kapitalizm, Historia Krótkiego Trwania*.
30. Pszczołowski, T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*.
31. Raczkowski, K., 2015, *Zarządzanie Publiczne, Teoria i Praktyka*, PWN.
32. Rasiel, E., 1999, *The McKinsey Way: Using the Techniques of the World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business*, str. 29.
33. Reinhart, C., Rogoff, K., 2011, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*.
34. Sakowska, R., 1993, *Ludzie z dzielnicy zamkniętej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
35. Skomra, W., 2018, *Panowanie nad ryzykiem w ramach publicznego zarządzania kryzysowego*, Bel Studio, Warszawa.
36. Spengler, O., 1918-1922, *Zmierzch zachodu*.
37. Taleb, N., 2020, *Antykruchłość. Jak żyć w świecie, którego nie rozumiemy*.
38. Taleb, N., 2020, *Czarny Łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*.
39. Taylor, F., *The Principles of Scientific Management*.
40. Tołstoj, L., 1988, *Anna Karenina*, tom I.
41. Waściński, T., 2019, *Teoria Budowy Modeli Biznesowych*.
42. Weber, M., 2002, *Gospodarka i społeczeństwo*, Wydawnictwo PWN.
43. Weiss, M., 2021, *We the Possibility: Harnessing Public Entrepreneurship to Solve Our Most Urgent Problems*.
44. Zawila-Niedźwiecki, J., 2013, *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym w zapewnianiu ciągłości działania organizacji*, Kraków.

## Artykuły naukowe

1. Amit, R., Zott, C., 2010, "The Business Model: Theoretical Roots, Recent Developments and Future Research", IESE.
2. Berkowitz, R., Callen, M., 1983, "How to Have Sex in an Epidemic: One Approach".
3. Conn, J., Kopstein, F., Siegel, A., 1985, "Soldier Performance in Continuous Operations", Army Research Institute, str. 6.
4. Foldvary, F., 2015, "The Austrian Theory of the Business Cycle", <https://www.jstor.org/stable/43818666>.
5. Hamilton, A., "Federalist nr 1", [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed01.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed01.asp).
6. Johnson, M., Christensen, C., Kagermann, H., 2008, "Reinventing Your Business Model", Harvard Business Review.
7. Levinson, H., 1981, "When Executives Burn Out". <https://hbr.org/1996/07/when-executives-burn-out>.
8. 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.
9. Trzaskowska, G., 2008, "Epidemia Czarnej Ospy we Wrocławiu".
10. Watkins, M., 2009, "Why the First 100 Days Matter", Harvard Business Review, <https://hbr.org/2009/03/why-the-first-100-days-matters>.
11. WGA Consulting, 2014, "Fragility of Lean Kaizen", <https://wgaconsulting.com/new/2014/04/15/fragility-of-lean-kaizen/>.

## Źródła internetowe

12. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/ryzyko.html> odwiedzone 06.05.2024
13. <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript> odwiedzone 06.05.2024
14. <https://news.harvard.edu/gazette/story/2021/01/business-school-professor-offers-solutions-to-urgent-problems> odwiedzone 06.05.2024
15. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Model> odwiedzone 06.05.2024
16. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/reakcja.html> odwiedzone 06.05.2024
17. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/BASLeksykon.xsp?id=3B2030ED865DCD89C1257A780044A4CE&litera=A> odwiedzone 06.05.2024

18. <https://pbs.twimg.com/media/DD1BgmVWsAAJDQm?format=jpg&name=medium>  
odwiedzone 06.05.2024
19. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05635/SN05635.pdf>  
odwiedzone 06.05.2024
20. <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001889/U/D20171889Lj.pdf>  
odwiedzone 06.05.2024
21. <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/finanse-publiczne-17569559/art-136>  
odwiedzone 06.05.2024
22. <https://www.congress.gov/event/115th-congress/senate-event/LC64510/text?s=1&r=59>  
odwiedzone 06.05.2024
23. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kryzys;4011371.html> odwiedzone 06.05.2024
24. <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
25. 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
26. [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
27. <https://fddocuments.in/document/cult-creation-by-steve-newcomb.html> odwiedzone 06.05.2024
28. <https://dane.gov.pl/pl> odwiedzone 06.05.2024
29. <https://www.monitorowanieprawa.pl/baza/wiedza/zasady-legislacji/98-proces-legislacyjny-w-polsce.html> odwiedzone 06.05.2024
30. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/pfr-podsumowal-program-tarcz-finansowych-pfr---skuteczna-ochrona-bezpieczenstwa-ekonomicznego-pracownikow-i-przedsiębiorstw-podczas-pandemii> odwiedzone 06.05.2024
31. [https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjOtBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD\\_BwE](https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/?gclid=CjwKCAjwjOtBhAvEiwASG4bCAm2ErK5CodxefNF8YfUqZFz0n0J1nl-aJaEEzqsxqQhLjG5-cwe4xoCZ94QAvD_BwE) odwiedzone 06.05.2024
32. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20070890590/U/D20070590Lj.pdf>  
odwiedzone 06.05.2024
33. <https://slidetodoc.com/system-zarządzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-województwa/> odwiedzone 06.05.2024

34. 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
35. 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
36. <https://www.greenswansg.org/insights/what-is-a-green-swan> odwiedzone 06.05.2024
37. “Megadrought and Megadeath in 16th Century Mexico” Soto, Stahle, 2002  
<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2730237/> odwiedzone 06.05.2024
38. Dane o szczepieniach: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=POL>  
odwiedzone 06.05.2024
39. Źródło serwis youtube.com <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
40. <http://jbc.jelenia-gora.pl/Content/16794/Epidemia%20czarnej%20ospy%20we%20Wroc%C5%82awiu%20w%201963.pdf> odwiedzone 06.05.2024
41. <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2003/05/19/0000211166> odwiedzone 06.05.2024
42. <https://www.economicsobservatory.com/how-has-taiwan-navigated-the-pandemic> odwiedzone 06.05.2024
43. 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
44. <https://www.nature.com/articles/s41590-021-00908-2> odwiedzone 06.05.2024
45. <https://www.bbc.com/news/business-60461732> odwiedzone 06.05.2024
46. <https://resource-allocation.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12962-020-00239-3> odwiedzone 06.05.2024
47. <https://publichealth.jhu.edu/headlines/events/covid-19-events-and-pressers/inside-taiwans-response-to-covid-19> odwiedzone 06.05.2024
48. <https://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2020/03/07/2003732243> odwiedzone 06.05.2024
49. <https://slidetodoc.com/system-zarządzania-kryzysowego-dziaania-organw-administracji-publicznej-wojewdztwa/> odwiedzone 06.05.2024



50. <https://genthipa.com/carekayy/lax-to-tpe> odwiedzone 06.05.2024
51. <https://www.bbc.com/news/business-60461732> odwiedzone 06.05.2024
52. <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/hackathon> odwiedzone 06.05.2024
53. <https://2020.hackyeah.pl/2020-winners-november/> odwiedzone 06.05.2024
54. <https://www.atlassian.com/git/tutorials/comparing-workflows/forking-workflow> odwiedzone 06.05.2024
55. <http://budget.gov.tw/budget> odwiedzone 06.05.2024
56. <https://focustaiwan.tw/society/202105200016> odwiedzone 06.05.2024
57. <https://opengovasia.com/taiwans-qr-tech-and-citizen-engagement-key-to-containing-pandemic/> odwiedzone 06.05.2024
58. <https://globalpeoservices.com/top-15-countries-by-gdp-in-2022/> odwiedzone 06.05.2024
59. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> odwiedzone 06.05.2024
60. <https://www.scimagojr.com/countryrank.php> odwiedzone 06.05.2024
61. <https://www.worldometers.info/world-population/> odwiedzone 06.05.2024
62. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> odwiedzone 06.05.2024
63. <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing> odwiedzone 06.05.2024
64. [https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs\\_americas\\_wars.pdf](https://www.va.gov/opa/publications/factsheets/fs_americas_wars.pdf) odwiedzone 06.05.2024
65. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2020/09/coronavirus-american-failure/614191/> odwiedzone 06.05.2024
66. [https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/\\_node.html](https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/_node.html) odwiedzone 06.05.2024
67. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS> odwiedzone 06.05.2024
68. <https://www.theatlantic.com/health/archive/2022/03/covid-us-death-rate/626972/> odwiedzone 06.05.2024
69. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54094559> odwiedzone 06.05.2024
70. [https://twitter.com/JoeBiden/status/1303756807895220226?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwc%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1303756807895220226%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fnews%2Fworld-us-canada-54094559](https://twitter.com/JoeBiden/status/1303756807895220226?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwc%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1303756807895220226%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.bbc.com%2Fnews%2Fworld-us-canada-54094559) odwiedzone 06.05.2024
71. Harmonogram odpowiedzi na COVID w USA:  
<https://www.justsecurity.org/69650/timeline-of-the-coronavirus-pandemic-and-u-s-response/> odwiedzone 06.05.2024
72. <https://www.cdc.gov/> odwiedzone 06.05.2024

73. National Institute of Allergy and Infectious Diseases,  
<https://www.niaid.nih.gov/about/director> odwiedzone 06.05.2024
74. <https://www.nytimes.com/2018/01/24/us/politics/alex-azar-health-and-human-services-secretary-confirmed-senate.html> odwiedzone 06.05.2024
75. <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2020/02/27/coronavirus-what-we-know-mike-pence-and-task-force/4891905002/> odwiedzone 06.05.2024
76. <https://www.beckershospitalreview.com/public-health/states-ranked-by-percentage-of-population-vaccinated-march-15.html> odwiedzone 06.05.2024
77. <https://www.washingtonpost.com/world/2020/10/13/herd-immunity-coronavirus-unethical-who/> odwiedzone 06.05.2024
78. <https://www.fiercebiotech.com/biotech/weak-clinical-data-force-sanofi-gsk-to-delay-covid-19-vaccine> odwiedzone 06.05.2024
79. <https://apnews.com/article/china-gao-fu-vaccines-offer-low-protection-coronavirus-675bcb6b5710c7329823148ffbf6ef9> odwiedzone 06.05.2024
80. <https://www.ft.com/content/729f1dc0-32d1-42c9-bb62-63a41f1e8de2> odwiedzone 06.05.2024
81. <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
82. <https://www.nytimes.com/live/2021/06/02/world/israel-government-netanyahu-bennett> odwiedzone 06.05.2024
83. <https://www.timesofisrael.com/mossad-officer-describes-covert-global-battle-to-obtain-ventilators-at-all-costs/> odwiedzone 06.05.2024
84. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-israel-surveillanc-idUSKCN24L2PJ> odwiedzone 06.05.2024
85. <https://ijhpr.biomedcentral.com/articles/10.1186/s13584-021-00440-6> odwiedzone 06.05.2024
86. <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=ISR> odwiedzone 06.05.2024
87. <https://www.bbc.com/news/health-58432776> odwiedzone 06.05.2024
88. <https://oko.press/morawiecki-nowym-ministrem-cyfryzacji-jakie-byly-dokonania-poprzedniego/> odwiedzone 06.05.2024
89. <https://govtechglobal.org/gga-members> odwiedzone 06.05.2024
90. <https://crn.pl/aktualnosci/prawie-100-mln-zl-w-przetargu-na-body-leasing-specjalistow-it/> odwiedzone 06.05.2024
91. [www.gov.pl/coronavirus](http://www.gov.pl/coronavirus) odwiedzone 06.05.2024

92. <https://www.kfw.de/About-KfW/Förderauftrag-und-Geschichte/> odwiedzone 06.05.2024
93. <https://pfr.pl/kim-jestesmy.html> odwiedzone 06.05.2024
94. <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/capital-markets/assets-under-management-aum/> odwiedzone 06.05.2024
95. <https://archive.nytimes.com/dealbook.nytimes.com/2008/09/19/uproar-over-german-banks-payout-to-lehman/?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=E1326918F6C31FDDD44EB1230D264CC4&gw t=pay&assetType=PAYWALL#h> odwiedzone 06.05.2024
96. <https://www.rp.pl/ekonomia/art9291021-wady-i-zalety-pracowniczych-planow-kapitalowych> odwiedzone 06.05.2024
97. <https://gieldamiejskichtechnologii.pl> odwiedzone 06.05.2024
98. <https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html#mmssp> odwiedzone 06.05.2024
99. <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/05/prezentacja-tarcza-finansowa-ds-an.pdf> odwiedzone 06.05.2024
100. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/8494475,wegiel-wydobycie-energetyka-potrzeby-energetyczne-gaz.html> odwiedzone 06.05.2024
101. <https://www.gov.pl/web/klimat/od-dzis-mozna-ubiegac-sie-o-dodatek-weglowy> odwiedzone 06.05.2024
102. <https://businessinsider.com.pl/tysiace-przedsiębiorców-na-paih-forum-biznesu-2022/jex9syp> odwiedzone 06.05.2024
103. <https://krytykapolityczna.pl/swiat/ostatnia-reduta-globalizacji-skidelsky-komentarz/> odwiedzone 06.05.2024
104. <http://montesquieu.ens-lyon.fr/spip.php?article2909> odwiedzone 06.05.2024
105. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/hackathon> odwiedzone 06.05.2024
106. <https://www.techtotherescue.org/> odwiedzone 06.05.2024
107. <https://www.techtotherescue.org/case-study/a-match-making-platform-for-refugees-and-accommodation-providers/r/rectnMPVvaeIXDd2S> odwiedzone 06.05.2024
108. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220002279> odwiedzone 06.05.2024
109. <https://www.gov.pl/web/ncbr/ncbr#:~:text=Podstawowe%20informacje,Minister%20Funduszy%20i%20Polityki%20Regionalnej.> odwiedzone 06.05.2024
110. <https://www.cez.gov.pl/pl/page/o-nas> odwiedzone 06.05.2024
111. <https://www.akmf.pl/> odwiedzone 06.05.2024

112. <https://www.cez.gov.pl/pl/node/156> odwiedzone 06.05.2024
113. <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/ewp--budowa-systemu-informatycznego-na-potrzeby-przeciwdzialania-epidemii-covid-19> odwiedzone 06.05.2024
114. <https://www.dw.com/en/a-coronavirus-vaccine-isnt-coming-very-quickly/a-52652107> odwiedzone 06.05.2024
115. Definicja <https://sjp.pwn.pl/slowniki/redundancja.html> odwiedzone 06.05.2024
116. <https://www.gov.pl/attachment/ee334990-ec9c-42ab-ae12-477608d94eb1> odwiedzone 06.05.2024
117. Przykład szkoleń: <https://ksap.gov.pl/ksap/projekty-szkoleniowe/projekty-aktualnie-realizowane/akademia-zarzadzania-w-administracji-publicznej> odwiedzone 06.05.2024
118. <https://www.politico.eu/article/belgian-officials-knew-all-about-brussels-terror-attack-gunman-but-were-unable-to-stop-him/> odwiedzone 06.05.2024
119. 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
120. [https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz\\_rz/](https://susza.iung.pulawy.pl/mapy/2023,14,Rz_rz/) odwiedzone 06.05.2024
121. <https://www.gov.pl/web/rcb/raport-dobowy> odwiedzone 06.05.2024
122. <https://www.fastcompany.com/3051883/the-bloomberg-terminal> odwiedzone 06.05.2024
123. <https://www.spglobal.com/spdji/en/documents/methodologies/methodology-sp-us-indices.pdf> odwiedzone 06.05.2024
124. <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2023/10/24/high-council-of-justice-opens-investigation-into-issues-at-brussel/> odwiedzone 06.05.2024
125. <https://wacphila.org/events/the-whole-truth/what-is-our-demographic-destiny> odwiedzone 06.05.2024
126. <https://www.gov.pl/web/govtech/rusza-techniczna-Infolinia-dla-nauczycieli> odwiedzone 06.05.2024
127. <https://www.gov.pl/web/techniczna-Infolinia-dla-nauczycieli> odwiedzone 06.05.2024
128. <https://www.gov.pl/web/govtech/ruszyl-pierwszy-hackathon-on-line-walczymy-z-koronawirusem-wspolnie-ale-na-odleglosc> odwiedzone 06.05.2024
129. <https://www.gov.pl/web/laboratoria/o-programie2> odwiedzone 06.05.2024
130. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25577,vp,28343.pdf> odwiedzone 06.05.2024
131. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Redundancja> odwiedzone 06.05.2024
132. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/> odwiedzone 06.05.2024

133. <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/toyota-suspends-production-two-more-factories-2021-12-10/> odwiedzone 06.05.2024

## Raporty

134. Bennett Institute for Public Affairs, Cambridge  
<https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/blog/uk-public-spending-long-view/> odwiedzone 06.05.2024
135. <https://pfr.pl/dam/jcr:43a15fe3-5fb5-4159-9a7a-6c94eb49058e/Tekst%20jednolity%20Statutu%20PFR%20SA%20z%2028.06.2019.pdf> odwiedzone 06.05.2024
136. [https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/STAR\\_T\\_HERE\\_\\_Dealing\\_in\\_Security\\_\\_Simple\\_Critical\\_Infrastructure\\_Maps\\_\\_July2010.pdf](https://ia802808.us.archive.org/12/items/TheGuptaStateFailureManagementArchive/STAR_T_HERE__Dealing_in_Security__Simple_Critical_Infrastructure_Maps__July2010.pdf) odwiedzone 06.05.2024
137. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/raport-o-zgonach-w-polsce-w-2020-r> odwiedzone 06.05.2024
138. <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/jakie-oszczednosci-maja-polacy-i-jak-inwestuja-raport/rgnw6nk> odwiedzone 06.05.2024
139. [https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary\\_us\\_case\\_study5.pdf](https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/summary_us_case_study5.pdf) odwiedzone 06.05.2024
140. <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str 26 odwiedzone 06.05.2024
141. 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
142. <https://www.nihb.org/covid-19/wp-content/uploads/2020/08/Fact-sheet-operation-warp-speed.pdf> odwiedzone 06.05.2024
143. <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf> str. 57 odwiedzone 06.05.2024
144. 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

145. Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty> odwiedzone 06.05.2024
146. 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](https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,kap~p_19_001_201903071408301551964110~id4~01,typ,kj.pdf) odwiedzone 06.05.2024
147. [https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAIIfQcC&pg=PA51&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pl/books?id=4IaDOEAIIfQcC&pg=PA51&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false) odwiedzone 06.05.2024
148. <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/01/polska-w-tyle-europy-tylko-43-osob-ma-podstawowe-umiejetnosci-cyfrowe/> odwiedzone 06.05.2024
149. Raport Roczny NCBR <https://www.gov.pl/attachment/44390391-f82e-4833-a010-34d62a33a6c4> odwiedzone 06.05.2024
150. Raport z wydarzenia American Nuclear Society:  
<https://www.ans.org/pubs/reports/fukushima/> odwiedzone 06.05.2024
151. Historia susz: <https://www.ranker.com/list/the-worst-droughts-and-famines-in-history/drake-bird> odwiedzone 06.05.2024
152. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> odwiedzone 06.05.2024
153. <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-07-11/ukraine-face-a-demographic-catastrophe> odwiedzone 06.05.2024
154. <https://digitalpoland.org/assets/publications/technologie-w-sluzbie-spoleczenstwu-czy-polacy-zostana-spoleczenstwem-50-edycja-2020/society-50-tech4society-edycja-2020-digitalpoland.pdf> odwiedzone 06.05.2024
155. <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: Matryca celów oraz badań

Tabela 2: Tok kategoryzowania zdarzeń krytycznych

Tabela 3: Przykładowa kategoryzacja zdarzenia

Tabela 4: Numeryczne porównanie jakości reakcji na COVID-19

Tabela 5: Konstrukcja ankiety

Tabela 6: Konstrukcja wywiadu pogłębionego

Tabela 7: Wnioski z wywiadów

### **Spis rysunków**

Rysunek nr 1. Tytuł: Wydatki rządowe jako procent produktu krajowego brutto. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tanzi&Schknecht (2000) i OECD (2006)

Rysunek nr 2. Tytuł: Zatrudnienie w sektorze publicznym. Źródło: Bank of England

Rysunek nr 3 : System zarządzania. tytuł. Źródło: “Działania organu administracji publicznej województwa”

Rysunek nr 4: Six Ways to Die, tytuł. Źródło: Vitay Gupta “Six ways to die”

Rysunek nr 5: Reakcja Taiwanu

Rysunek nr 6: Wywiad z Chen Chien-jen tytuł. Źródło: Wywiad z Chen Chien-jen

Rysunek nr 6: Racja żywnościowa dla osób na kwarantannie. tytuł. Źródło: Taipei Times

Rysunek nr 7: R. Paździorek “Współczesne dylematy sztuki wojennej” 2016, str 105

Rysunek nr 8: Efekty Polskiej Strefy Inwestycji <https://www.biznes.gov.pl/pl/efekty>

Rysunek nr 9: Cykl Deminga źródło: Proces ochrony IK w cyklu Deminga. NPOIK str 28

Rysunek nr 10 The Business Model Canvas

Źródło: <https://www.strategyzer.com/library/the-business-model-canvas>

Rysunek nr 11: Joseph Conn, Felix Kopstein, Arthur Siegel “Soldier Performance in Continuous Operations” Army Research Institute, 1985 str 10

Rysunek nr 12: Overview Polski w Global Firepower index. Źródło załącznik numer 2

Rysunek nr 13: Model reakcji na pandemię (opracowanie własne)

Rysunek nr 14: Model reakcji na pandemię - problem (opracowanie własne)

Rysunek nr 15: Model reakcji na pandemię - wskaźniki (opracowanie własne)

Rysunek nr 16: Model reakcji na pandemię - wartość oczekiwana (opracowanie własne)

Rysunek nr 17: Model reakcji na pandemię - analiza sytuacji (opracowanie własne)

Rysunek nr 18: Model reakcji na pandemię - powrót do VP (opracowanie własne)



## Załączniki

### Załącznik nr 1 - Decyzja dyrektora Centrum GovTech o prowadzeniu projektu NISP

**Zarządzenie nr 22/2023**  
**Dyrektora Centrum GovTech**  
**z dnia 30.11.2023 r.**  
**w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników w Centrum GovTech**

**§ 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 zagrożenia z zakresu potęgotetrii, brały udział zarówno mocarstwa (m.in. Stany Zjednoczone, Chiny, Rosja), jak również Polska czy Hiszpania, czyli kraje średniej wielkości<sup>1</sup>. 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 zagrożeniom<sup>2</sup>. 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 power<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>.

W praktyce jednak – mimo bogatej palety wskaźników dostępnych w naukach politycznych, ekonomicznych czy potęgotetrycznych – nie powstał idealny, zadowolający politologów, ekonomistów czy potęgotetystów. 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)**

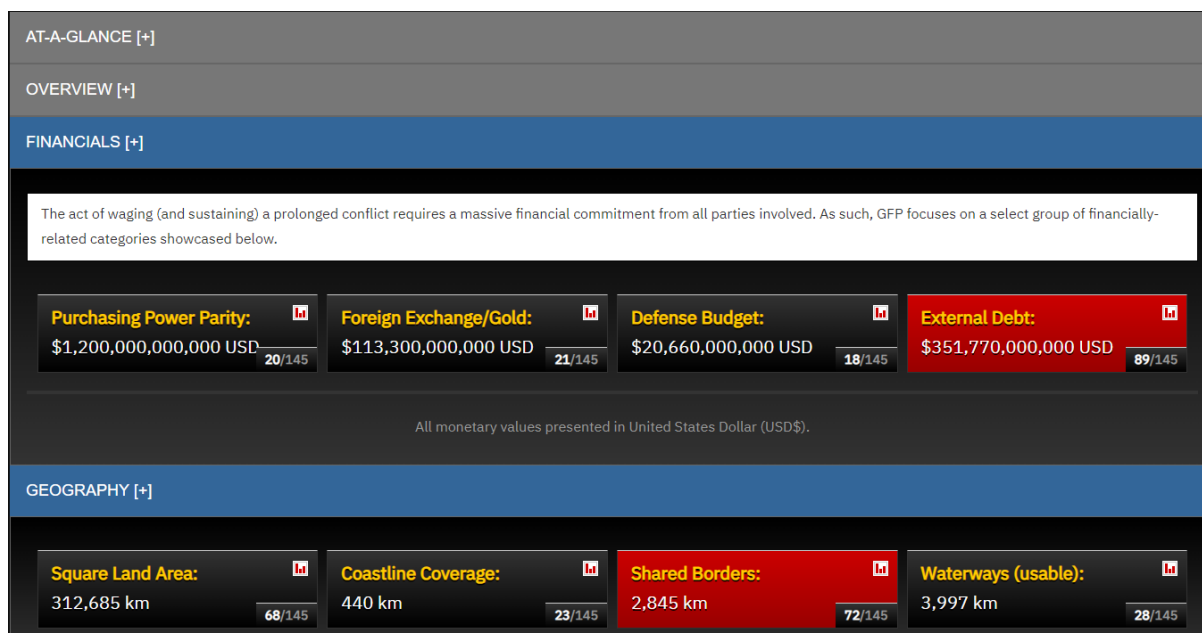
GFI wykorzystuje ponad 60 czynników, które wspólnie określają PowerIndex (PwrIndx) danego kraju<sup>5</sup>. W szczegółowych ocenach uwzględnia się m.in. siłę roboczą (np. populacja krajów, całkowita dostępna liczba ludności osiagająca wiek wojskowy, rezerwiści, jednostki paramilitarne), sprzęt (np. 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:

1. 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.

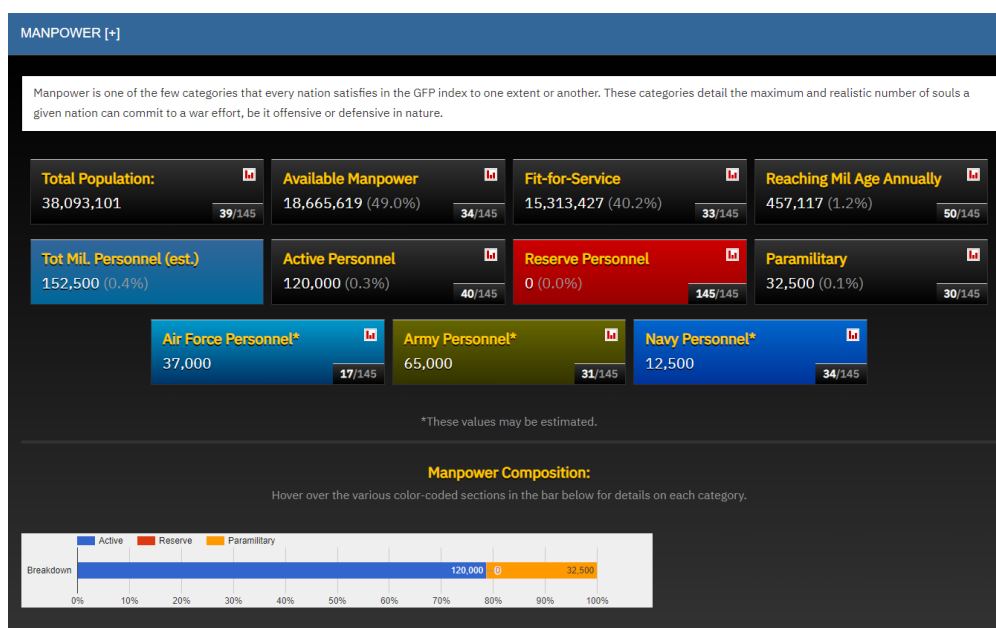
## Zestawienie 1. Ocena finansów i położenia geograficznego Polski w 2023 r.



Źródło: [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country\\_id=poland](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 obywatelami<sup>6</sup>. 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”<sup>7</sup>. 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)<sup>8</sup>. 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)<sup>9</sup>.

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	12	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

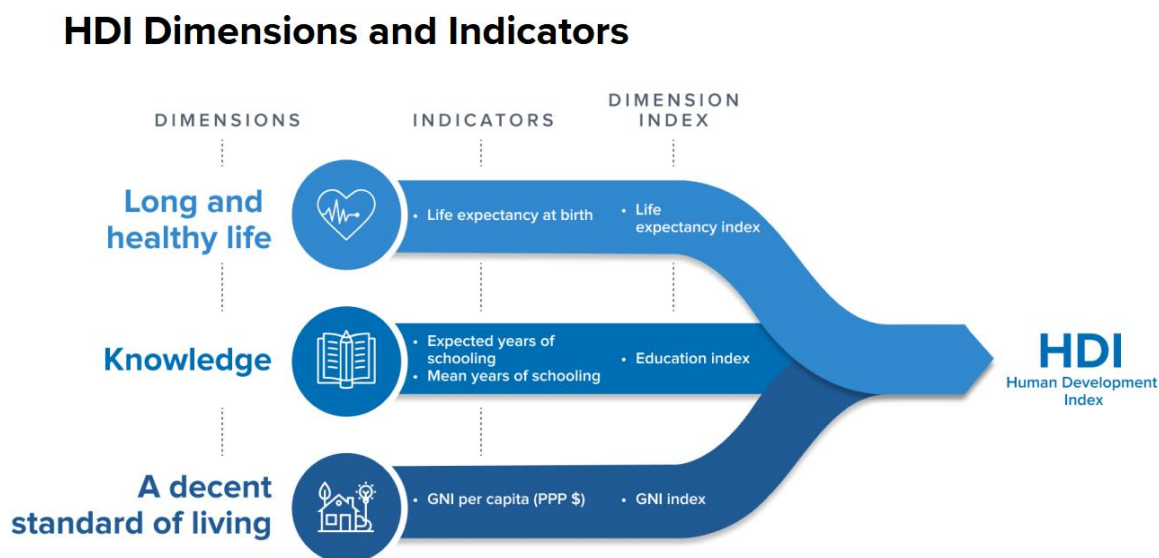
Źródło: <https://freopp.org/switzerland-1-in-the-2022-world-index-of-healthcare-innovation-619dedce4862> [dostęp: 29 XI 2023]

## E. HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI)

Wskaźnik rozwoju społecznego (ludzkiego), HDI, został opracowany przez pakistańskiego ekonomistę Mahbuba ul Haq'a 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 mieszkańca<sup>10</sup>.

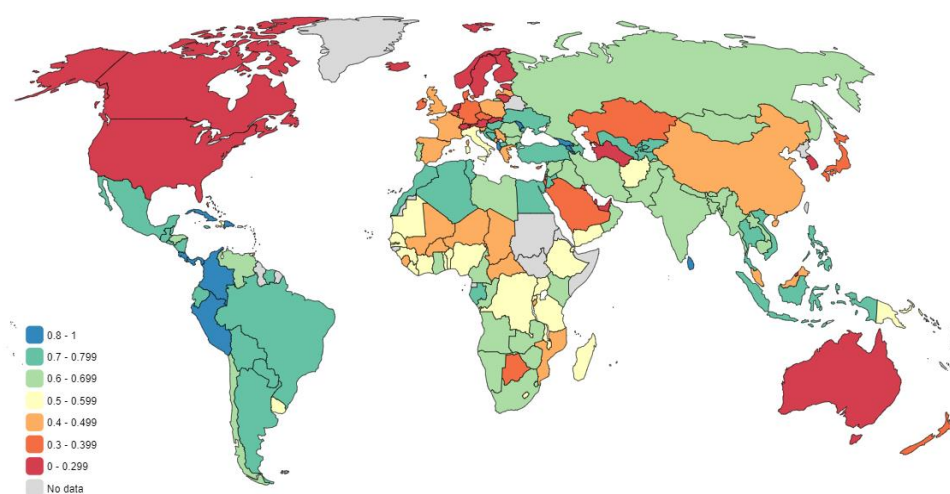
Schemat 1. Wymiary rozwoju człowieka analizowane przy wyliczaniu HDI.



Źródło: [https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index?gad\\_source=1&gclid=EAIAIQobChMIp6e939udgwMVkZRoCR2joATyEAAYASAAEgJokfD\\_BwE#/indicies/HDI](https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index?gad_source=1&gclid=EAIAIQobChMIp6e939udgwMVkZRoCR2joATyEAAYASAAEgJokfD_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 planety<sup>11</sup>. SDI jest więc wskaźnikiem silnego zrównoważonego rozwoju, który mierzy efektywność ekologiczną narodów w zapewnianiu rozwoju społecznego.

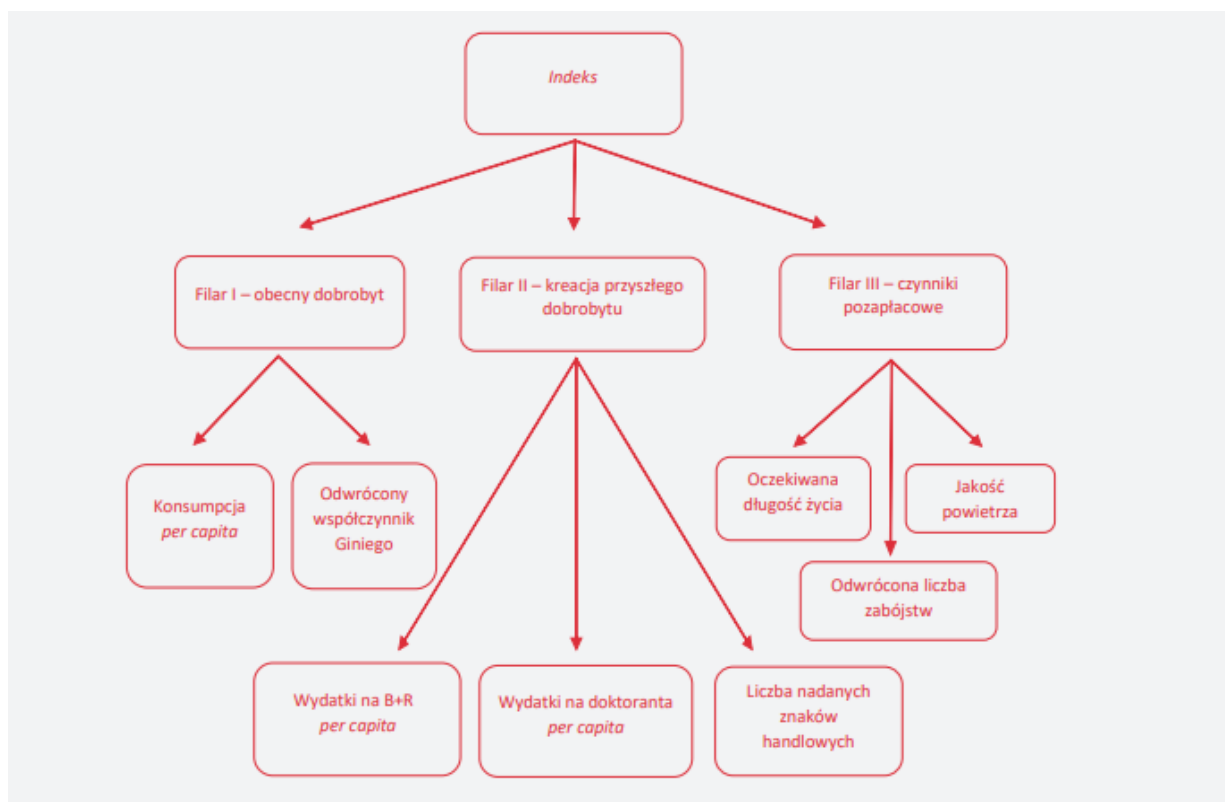
## G. INDEKS ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU (IOR)

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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup>. 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
<b>Polska</b>	<b>29</b>	<b>4,67</b>	<b>1,66</b>	<b>5,70</b>	<b>40,10</b>	<b>13811,66</b>
Litwa	30	4,60	2,05	5,34	39,98	16680,68

Źródło: Indeks Odpowiedzialnego Rozwoju. PKB to za mało, s. 30.

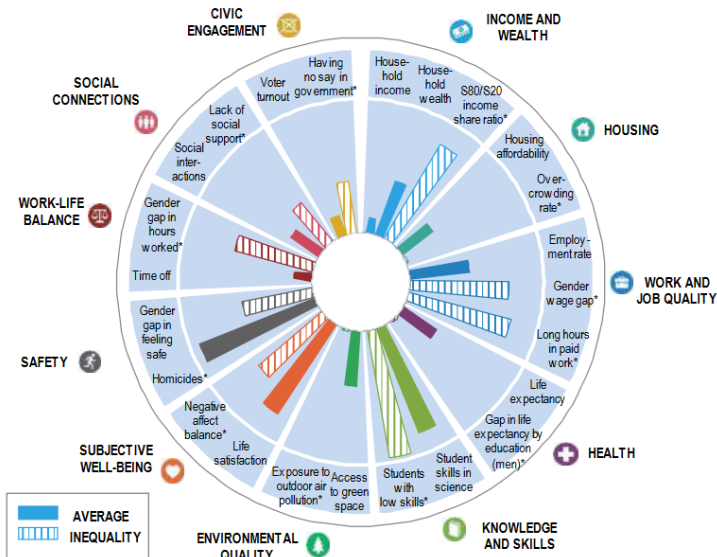
## H. OECD BETTER LIFE INDEX

Opracowany w 2011 r. indeks stanowi inicjatywę zmierzenia 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<sup>14</sup>.



# How's Life in Poland?

Poland's current well-being, 2018 or latest available year



Note: This chart shows Poland's relative strengths and weaknesses in well-being compared to other OECD countries. Longer bars always indicate better outcomes (i.e. higher well-being), whereas shorter bars always indicate worse outcomes (lower well-being) – including for negative indicators, marked with an \*, which have been reverse-scored. Inequalities (gaps between top and bottom, differences between groups, people falling under a deprivation threshold) are shaded with stripes, and missing data in white.

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 wyliczenia 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 rządami. 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., Sułek M., Szymała 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. Zapała, 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://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://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-measuring-trust_9789264278219-en)

<https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-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://www.wipo.int/global_innovation_index/en/)

<https://worldhappiness.report/>