

9

WYBRANE ASPEKTY SPRAWNOŚCI ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

9.1. Uwagi ogólne

Sprawność funkcjonowania organizacji sektora publicznego jest oczekiwana przez społeczeństwo i warunkuje właściwą realizację funkcji państwa. Osiągnięciu pożądanego stanu służą sprawdzone w praktyce rozwiązania organizacyjne i metodyka pracy, kompetentna kadra i adekwatne do potrzeb systemu zarządzania, kierowania i dowodzenia. Od wielu lat trwają poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie zarządzania sektorem publicznym, zarówno w zakresie normatywno-prawnym, jak i praktycznych form i metod kierowania jednostkami. Istotne jest poszukiwanie odpowiedzi na dwa pytania: jak podnosić sprawność działania i jak unikać niesprawności w działaniu.

W ocenie funkcjonowania każdej organizacji potrzebny jest pewien punkt odniesienia, który pozwala określić, w którym momencie zostają naruszone pewne zasady i normy działania, mające wpływ na efektywność. W nauce zarządzania takim ogólnym wzorcem jest pojęcie sprawności działania (patrz rozdz. 2). Jednostki sektora publicznego mają działać sprawnie, a przede wszystkim skutecznie, zgodnie z prawem i interesem publicznym, być przyjazne dla obywatela, ale także racjonalnie gospodarować środkami budżetowymi i przeciwdziałać powstawaniu szkód. Sprawność ma charakter wieloaspektowy – prawny, techniczny, kulturowy, moralny, etyczny itd., ale wspólnym mianownikiem jest aspekt finansowy. W finansach bowiem, w kosztach i w wydatkach odbijają się skutki

wszystkich działań organizacji publicznych, toteż nierzadko ocenia się je według kryteriów finansowych.

Funkcjonowanie sektora publicznego jest oceniane przez petentów przez pryzmat codziennych kontaktów z różnymi urzędnikami, w szkołach, w przychodniach itd. Są to oceny zewnętrzne, obejmujące realizację podstawowych funkcji sektora publicznego i tym samym kształtują jego ogólną ocenę. Są przedmiotem dociekań socjologii, politologii, prawa administracyjnego i innych nauk. W danym wypadku interesują nas oceny wewnętrzne obejmujące efektywność wykorzystania zasobów organizacji publicznych. Oba rodzaje ocen ściśle się wiążą i są często subiektywne i zmienne. Tak więc zarówno sam wzorzec działania, jak i jego realizacja w praktyce są trudne do określenia.

W działalności gospodarczej miarą oceny sprawności działania jest rentowność – kryterium wyrażające stosunek nakładów do efektów. Jednakże organizacja może być rentowna dzięki monopolistycznej pozycji, a niekoniecznie dobremu zarządzaniu, i odwrotnie – może być nierentowna, ale dobrze zorganizowana (np. szpital), a przyczyną słabości może być jej otoczenie (np. wadliwy system ochrony zdrowia). W szerszym ujęciu kryteriami oceny może być zdolność organizacji do reakcji na zakłócenia zewnętrzne (np. w postaci programów awaryjnych). Może to być także zdolność organizacji do zmiany samej siebie przez wypracowane metody i program „samodoskonalenia się” stosownie do zmian wewnętrznych i w otoczeniu, zdolność istnienia w otoczeniu i oddziaływanie na nie itd. Podobnych kryteriów jest zazwyczaj więcej, brzmią one dość ogólnie, zwłaszcza jak na potrzeby mniejszych organizacji. Problemem praktycznym jest pomiar tych kryteriów.

Oceny efektywności działania są dokonywane na różnych poziomach organizacyjnych – pracownika procesu, organizacji, resortów, regionów itd. i w różnych przekrojach tematycznych. Zagadnienia te ściśle wiążą się z kontrolą i nadzorem w organizacjach i w układzie hierarchicznym, o czym szerzej piszemy w rozdz. 8.

Na sprawność funkcjonowania sektora publicznego składają się nie tylko działania skuteczne, praworzadne i etyczne, ale także ekonomiczne, w tym przeciwdziałanie dysfunkcjom i patologiom, które uszczuplają majątek publiczny i przynoszą szkody społeczno-moralne. Są postacią zakłóceń w systemie zarządzania organizacjami i państwem, antytezą sprawności. Przeciwdziałanie im jest immanentną częścią systemu zarządzania na każdym szczeblu organizacji państwa. Warunkiem skutecznego przeciwdziałania jest znajomość przejawów, przyczyn i źródeł niesprawności i patologii. Zagadnienia te stanowią istotny element problematyki zarządzania kryzysowego.

9.2. Klasyfikacja zagrożeń kryzysowych

Problematyka zarządzania kryzysowego jest rozpatrywana w literaturze i w mediach najczęściej w odniesieniu do głośnych wydarzeń, które – ze względu na rozmiary szkód materialnych i społecznych – słusznie skupiają uwagę społeczeństwa i władz publicznych (anomalie pogodowe, pożary, katastrofy budowlane, powodzie, terroryzm itd.). Jednakże – jak słusznie podkreśla Koziej – kryzysy to nie tylko kwestia dla polityków, dyplomatów i wojskowych [s. 5], lecz są związane z każdą postacią działalności ludzkiej, towarzyszą jej jako różne zagrożenia w wymiarze indywidualnym i zespołowym, lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Z tej bogatej problematyki przedmiotem naszych rozważań są zjawiska kryzysowe występujące w jednostkach organizacyjnych sektora publicznego jako szkody zawinione.

Przed rozwinięciem tego tematu należy najpierw się odnieść do podstawowych pojęć dotyczących zarządzania kryzysowego,

Cele sektora publicznego są identyfikowane z pojedynczymi osobami, organizacjami, w skali regionalnej, państwowej itd. Są realizowane w sferze gospodarczej, społecznej, kulturowej itd. Mieszczą się tu także działania obronne i zabezpieczające przed siłami natury i zagrożeniami ze strony innych ludzi. Można powiedzieć, że jest to wiązka celów, które są osiągnane przez efektywne działanie na każdym odcinku ludzkiej aktywności, przez racjonalne wykorzystanie zasobów organizacji, pojawiających się szans i przeciwdziałanie zagrożeniom. Efektywne gospodarowanie polega nie tylko na pomnażaniu zasobów, ale i ich ochronie przed stratami. Jest to istota szeroko pojętego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w kraju.

W ujęciu encyklopedycznym pojęcie bezpieczeństwa oznacza stan, który nie zagraża stratami na niekorzyść ludzi lub ich zasobów [Pszczółowski], stan pozbawiony zagrożeń, stan spokoju i pewności jutra, „sytuacja odznaczająca się brakiem ryzyka utraty czegoś, co człowiek szczególnie ceni, np. zdrowia, życia, zasobów” [Pszczółowski, s. 25], stan zapewniający „możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach...” [Koziej, s. 7]. Jest to pojęcie relatywne i stopniowalne, różnie odczuwalne w różnych warunkach przez różnych ludzi, a także wieloznaczne. Dla pojedynczych osób stan bezpieczeństwa oznacza możliwość zaspokajania elementarnych potrzeb, pewność pracy i jej bezpieczne warunki, uznanie za pracę, możliwość samorealizacji itp. (patrz: „piramida” Masłowa). Liczy się bezpieczeństwo i porządek publiczny w miejscu zamieszkania, w osiedlu, w gminie, w kraju itd. Rodzaje bezpieczeństwa oczekiwane przez społeczeństwo są liczne i wieloaspektowe, przejawiają się we wszystkich dziedzinach działalności ludzi. Różniwane są takie rodzaje bezpieczeństwa, jak:

- polityczne – oznaczające stabilność porządku konstytucyjnego, suwerenność państwa, jakość życia obywateli itd.,
- ekonomiczne – odniesione do pojedynczych organizacji oznacza np. wydolność finansową organizacji, sprawną realizację jej celów, efektywne wykorzystanie zasobów, stabilizację i jakość życia załogi itp.,
- społeczne – ochrona sytuacji demograficznej, rodziny, zdrowia, ograniczanie bezrobocia itd.,
- kulturowe – ochrona dziedzictwa narodowego, tradycji, wartości itd.

Wyróżniane jest bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, informacyjne, wewnętrzne i zewnętrzne, cywilne i wojskowe, publiczne i regionalne, obiektowe, drogowe, w miejscu pracy itd. [Rutkowski, s. 13]. Każdy rodzaj jest opisywany w książkach i stanowi odrębny zakres zadań i odpowiedzialności kierownictwa poszczególnych organizacji oraz jest przedmiotem działań wykonywanych przez wyspecjalizowane instytucje państwowe. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest opisywane jako „wszystko, co dla danego podmiotu jest ważne – zdrowie, majątek, interesy, kultura, środowisko...” [Rutkowski, s. 110]. Naruszenie stanu bezpieczeństwa może być skutkiem przyczyn naturalnych, niezawinionych i zawinionych przez ludzi. Bezpieczeństwu zagrażają kryzysy.

Pojęcie kryzysu nie jest jednoznaczne, oznacza „decydujący zwrot, przełom, przesilenie, załamanie gospodarcze” [Kopaliński]. W nauce zarządzania znane jest pojęcie *crisis management* (zarządzanie kryzysem), które polega na „radzeniu sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi” [Koch, s. 297]. Nie jest to pojęcie precyzyjnie zdefiniowane. Jest bliskie pojęcia patologii organizacyjnych, dysfunkcji i innych zjawisk negatywnych występujących w życiu, które w wielu wypadkach można uznać jako kryzysowe w wymiarze poszczególnych organizacji czy regionów. Mieszają się one ze zjawiskami kryminalnymi. Napad na bank, pożar w fabryce, zawalenie się dachu w obiekcie kultury itd., to dla kierownictwa tych organizacji są to zjawiska kryzysowe, poza innym charakterem.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym [DzU z 2007, poz. 590] opisuje sytuację kryzysową jako stan będący „następstwem zagrożenia [...] przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych...”. Zagrożenia odnoszą się do życia, zdrowia, mienia, integralności terytorialnej, dziedzictwa narodowego itp. Mają przyczyny naturalne (powódzie, lawiny, susze, epidemie itd.), a więc niezależne od ludzi, i przyczyny zawinione przez ludzi. Mogą powodować destabilizację społeczną w wymiarze lokalnym lub szerszym, niepewności i napięcia w zakładach pracy itp.

Interpretacja powyższego pojęcia kryzysu jest szeroka i można w niej zmieścić różne zjawiska negatywne występujące w organizacjach sektora publicznego, a więc patologie organizacyjne, przestępstwa i inne zjawiska negatywne występujące w zakładach pracy. Pojęcia te niekiedy zacierają się i są trak-

towane zamiennie. Można je sklasyfikować na „równi pochyłej”, poczynając od drobnych dysfunkcji, błędów i odchyień od norm prawnych i obyczajowych, do poważnych strat materialnych i społecznych. Przykłady są dostarczane nieomal codziennie przez media. Przejawami dysfunkcji i zachowań nieetycznych oraz patologicznych jest marnotrawstwo czasu, nepotyzm, mobbing, konflikty, arogancja władzy, makiawelizm, konformizm, biurokracja, wykorzystywanie i kradzież publicznych przedmiotów i narzędzi pracy, załatwianie prywatnych spraw w czasie pracy, fałszowanie informacji zawodowych o ilości i czasie pracy itp. Zjawiska te mają różny zakres, przejawy, skutki, przyczyny i źródła. Deformują system zarządzania, powodują szkody materialne i społeczne. Skutki są redukowane przez zmiany organizacyjne bądź przez ingerencję jednostek nadrzędnych albo organów ścigania, a w szerszym zakresie – sił społeczno-politycznych.

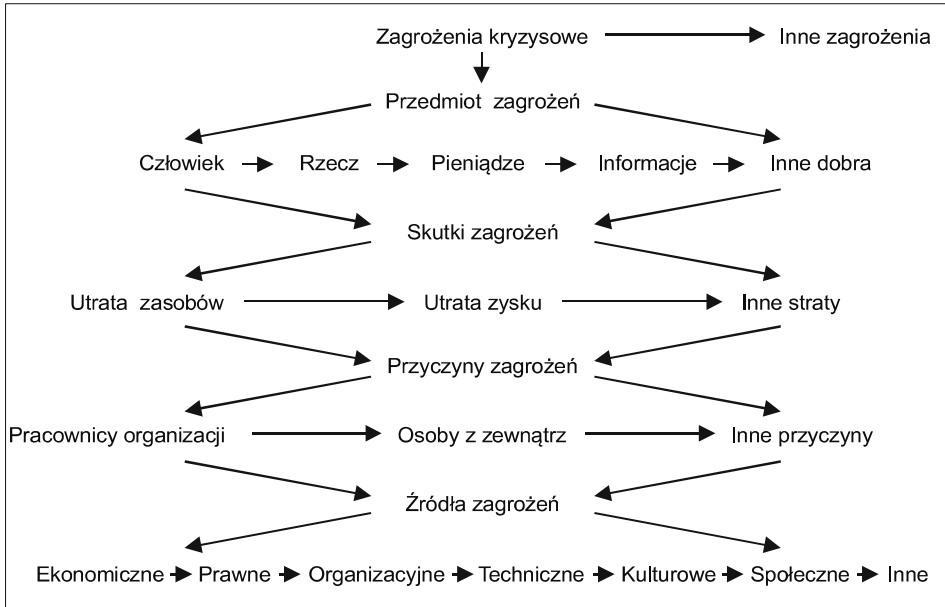
9.3. Rodzaje zagrożeń kryzysowych w sektorze publicznym

Między pożądanym wzorcem a rzeczywistym stanem funkcjonowania każdej organizacji zazwyczaj występują odchylenia dodatnie i ujemne o różnym ciężarze gatunkowym. Przejawy odchyień ujemnych są określane jako nieprawidłowości, dysfunkcje, dewiacje, patologie. Są one wzajemnie powiązane na zasadzie przyczynowo-skutkowej i układają się hierarchicznie, poczynając od drobnych odchyień od norm i dysfunkcji, podpadających pod odpowiedzialność służbową i moralną, do niegospodarności i marnotrawstwa zasobów oraz ich „przeciekanie” poza sektor publiczny. Te ujemne zjawiska znajdują wyraz w wydatkach budżetowych. Tolerowanie odchyień drobnych tworzy klimat i sytuację kryminogenną dla pojawiania się i narastania zjawisk groźnych i patologii.

Dysfunkcje i patologie występują w poszczególnych fazach procesu zarządzania organizacjami. Za patologiczne uznawane są sytuacje, gdy „relacje między jednostką i administracją publiczną układają się niezgodnie z obowiązującymi normami (prawnymi, moralnymi) bądź pozostają w sprzeczności z wymogami racjonalności...” [Suwaj, Kijowski, *Patologie*, 2009]. Według Kieżuna patologia organizacji jest „względnie trwałą niesprawnością organizacji, która powoduje marnotrawstwo przekraczające granice społecznej tolerancji” [1977, s. 376]. Należy zwrócić uwagę na względność używanych słów, ale trudno znaleźć precyzyjne kryteria klasyfikacji tak szerokiego zakresu zjawisk społecznych. Granica „społecznej tolerancji” dla zjawisk kryzysowych, „poważne zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji” albo „granice ryzyka akceptowanego” [Gołębiewski, s. 70] mogą być różnie pojmowane, są one kompromisem tradycji, zwycza-

jów, norm prawnych, moralnych itp. W wielu wypadkach wymienione zjawiska można uznać jako kryzysowe w wymiarze poszczególnych organizacji i środowisk. Mieszają się one ze zjawiskami kryminalnymi. Wymagają aktywności nie tylko wyspecjalizowanych służb państwowych, ale kierownictwa każdej organizacji.

Rysunek 14. Elementy zagrożeń kryzysowych



Źródło: Opracowanie własne.

9.3.1. Przejawy i skutki szkód

Działalność każdej organizacji wymaga zaangażowania różnych zasobów – siły roboczej, środków materialnych i finansowych itd., czyli poniesienia określonych nakładów pracy żywej i uprzedmiotowionej (wynagrodzenia i pochodne od nich, amortyzacja majątku, zużycie materiałów, sprzętu, energii itd.). Z prakseologicznego punktu widzenia wszelkie koszty są rozpatrywane pod kątem osiągnięcia określonego celu jako wyniku społecznie użytecznego. Istnieją koszty uzasadnione, których poniesienie było niezbędne do osiągnięcia założonego celu, i koszty nieuzasadnione (straty), tj. koszty rzeczywiście poniesione, które jednak nie były konieczne do osiągnięcia celu. Straty mogą być niezawinione i zawinione, a także materialne i moralne. Straty niezawinione wynikają z przyczyn niezależnych od człowieka, ze zdarzeń losowych i są związane z ryzykiem

gospodarowania. Nie wszystkim stratom można zapobiec. Pewnych błędów nie można się ustrzec, nie można także w pełni przewidzieć wszystkich zagrożeń i zjawisk ujemnych. Jednak oprócz strat powstałych z przyczyn obiektywnych występują straty – niekiedy znaczne – wynikające z marnotrawstwa i niegospodarności. Są to koszty, które można przynajmniej częściowo eliminować, dokładając maksimum troski i staranności o funkcjonowanie organizacji. Koszty te są związane z winą ludzi, pojmowaną nie tylko w kategoriach prawa karnego, ale także odpowiedzialności służbowej i moralnej. Określamy je tu jako szkody.

W prawie cywilnym istnieje zdefiniowane pojęcie szkody, która oznacza nie tylko ubytek w istniejących składnikach majątkowych (*damnum emergens* – straty rzeczywiście poniesione), ale i utracone korzyści, jakich poszkodowana jednostka mogłaby się spodziewać, gdyby jej nie wyrządzono szkody (*lucrum cessans* – zysk utracony). Szkodliwe jest zarówno działanie polegające na kradzieży lub zniszczeniu mienia, jak i brak gospodarskiej inicjatywy i utrata możliwości pomnożenia mienia. Ochrona zasobów publicznych polega zarówno na tym, aby nie były one przedmiotem kradzieży i niekontrolowanych przecieków do innych sektorów, jak i na ich pomnażaniu oraz celowym i oszczędnym wykorzystaniu.

Szkody we własności publicznej można podzielić na trzy rodzaje:

- 1) nielegalne przepływy zasobów do prywatnych właścicieli środków produkcji i do osób fizycznych, czyli „zmiana właściciela”, na której zarabiają sprawcy, większość traci,
- 2) straty wynikające z marnotrawstwa dóbr publicznych, na czym wszyscy tracą,
- 3) utrata szansy pomnożenia zasobów, będąca skutkiem niegospodarności i zaniedbań.

W klasyfikacjach bardziej szczegółowych i z punktu widzenia modus operandi zagrożenia dzielimy na kryminalne, gospodarcze, komunikacyjne i inne (na szkodę banków i organizacji ubezpieczeniowych, oszustwa giełdowe, wyłudzenia dotacji budżetowych, korupcja, szkody w systemach informatycznych i w cyberprzestrzeni, na szkodę środowiska naturalnego, katastrofy, wypadki, podpalenia itd.) [Gołębiewski, s. 60; Górniok, s. 70 i in.].

Skutkiem tych zjawisk są znaczne straty finansowe w dochodach publicznych i można je ilustrować wieloma przykładami. Są ogólnie znane, często podawane przez organa kontroli i środki masowego przekazu.

W opiniach na temat sektora publicznego w prasie i w literaturze fachowej często podnoszony jest problem korupcji. „Korupcja dotyczy wszystkich sfer życia publicznego [...] przenika je wszystkie w całości, jak atrament [...] niszczy system [...] dotyczy wszystkich funkcjonariuszy publicznych [...]” [Błaś i in., s. 284]. W wypowiedziach publicznych niektórych posłów padają opinie, że „państwo ponosi ogromne straty z tytułu korupcji”. Są to dość katego-

ryczne oceny, jakkolwiek opisywane zagrożenia dla państwa nie znajdują odzwierciedlenia w wyrokach sądowych. Opinia publiczna jest, jak się wydaje, przekonana o takim zagrożeniu korupcją. Negatywne skutki korupcji w wymiarze zarówno materialnym, jak i społeczno-moralnym oraz politycznym są znaczne i oczywiste.

Zjawisko korupcji występuje w wielu krajach europejskich i wiąże się z zamówieniami publicznymi, zatrudnianiem pracowników w agendach uniijnych, przenikaniem biznesu do polityki itp. Formy i metody korumpowania są rozliczne. Od dawna znaną formą korupcji była m.in. kwota „przebrana” w karty, obecnie doszły: płatna protekcja, handel wpływami, nepotyzm, lukratywne bankiety, prezenty, prowizje, korzystne zlecenia publiczne i kredyty, zniżki przy zakupach itp. Korupcję ułatwiają nieprecyzyjne przepisy zawierające wieloznaczne sformułowania (np. „szczególnie ważne”, „niezwłocznie”, „ważny interes społeczny” itp.), co stwarza możliwość dowolnej interpretacji i uznaniowości przy decyzjach administracyjnych. Ale z drugiej strony przepisy nie mogą prowadzić urzędnika „za rękę” i zwolnić go od myślenia w zgodzie z interesem społecznym. Ponadto problem korupcji musi być rozpatrywany w całości spraw związanych z zarządzaniem sektorem publicznym i szerzej – z kontrolą interesów ekonomicznych na styku z innymi sektorami gospodarki narodowej.

Reforma administracji państwowej spowodowała zmniejszenie zakresu obowiązków i odpowiedzialności na szczeblu centralnym i przekazanie ich „w dół”, co przy jednoczesnym wzroście technicznego oprzyrządowania pracy powinno odpowiednio zmniejszyć zatrudnienie na tym szczeblu. Tymczasem administracja publiczna jest krytykowana za wzrost zatrudnienia, agend i urzędów centralnych, gabinetów politycznych, dublowanie zadań urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, reprezentacyjne budowle itd. Utworzenie powiatów – co obecnie jest przedmiotem krytyki – spowodowało wzrost liczby urzędników. Przejawem niegospodarności są zakupy ekskluzywnych nieruchomości przez niektóre jednostki państwowe, dokonywane ze środków przeznaczonych na inne cele, zawieranie umów zlecenia i o dzieło z etatowymi pracownikami jednostki na prace, które powinny się mieścić w normalnych ich obowiązkach, na doradztwo, ekspertyzy itd. Państwo wypłaca znaczne odszkodowania na rzecz osób niesłusznie osądzonych, co nasuwa pytania, czy nie kryją się za tym błędy w pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Trudne do policzenia są szkody wynikające z opóźnień w dokonywaniu koniecznych reform itd. Media przypominają o głoszonym programie „taniego państwa”, który nie przynosi pożądanego rezultatu.

Część majątku publicznego jest w sposób niekontrolowany przechwytywana przez niektórych pracowników sektora publicznego i prywatnego. Przedmiotem „przecieków” są opłacona z funduszy publicznych praca ludzka, wie-

dza, myśl techniczna, środki materialne itd. Wspólnym mianownikiem tych zjawisk jest najczęściej wykorzystywanie legalnych więzi ekonomicznych między sektorami z tytułu pracy, kooperacji, zamówień publicznych itd. Przykłady są liczne i ogólnie znane. Modnym rozwiązaniem jest outcorcing stosowany w wielu jednostkach publicznych, ale istnieją opinie, że np. stołówki szkolne i szpitalne serwują droższe i gorsze posiłki.

Znane jest powszechnie pojęcie szarej strefy (gospodarki nieformalnej) stanowiącej obszar zjawisk patologicznych, które w ostatecznym rachunku prowadzą do uszczuplenia należnych państwu przychodów z tytułu podatków, składek na ZUS, opłat celnych itd. Do tego zakresu zalicza się nielegalne wytwarzanie wyrobów, ukrywanie działalności gospodarczej (praca „na czarno”, tzw. fuchy), zaniżanie rozmiarów legalnej działalności gospodarczej, zawyżanie kosztów, zaniżanie dochodów, turystyka handlowa itp. Stankiewicz [s. 238] opisuje gospodarkę nieformalną jako „uchylanie się, unikanie i obchodzenie niewygodnych przepisów, korumpowanie i ukrywanie tych postaw przed władzą publiczną”. Zawsze były próby omijania monopolu podatkowego państwa w każdym kraju, chociaż w różnych formach i rozmiarach (autor przedstawia szeroki przegląd rodzajów szarej strefy i jej przyczyn w ujęciu historycznym).

Szara strefa dotyczy podmiotów zarejestrowanych i niezarejestrowanych. Uczestnikami jej są ludzie korzystający z usług różnych fachowców, zarejestrowani bezrobotni, osoby zatrudnione w legalnych zakładach pracy i inni. Schemat powiązań finansowych jest rozgałęziony i obejmuje sprzedaż wyrobów i usług między osobami prywatnymi, między nimi a firmami oraz między firmami, również z udziałem firm fikcyjnych. Skutki istnienia szarej strefy są wielorakie. Obok bezpośrednich skutków finansowych na szkodę budżetu państwa, przedsiębiorstwa uzyskują w sposób nieuczciwy wyższe dochody i podwyższają w ten sposób swoją pozycję wobec konkurentów.

W rozważaniach nad zjawiskami dysfunkcjonalnymi i patologicznymi w jednostkach sektora publicznego pomocny może być układ syntetyzujący oparty na cyklu zarządzania, który stanowi podstawy konstrukcyjne tej książki. Każdy jej rozdział – planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie pracy, gospodarka kadrowa, systemy informacyjne, motywacja do pracy, nadzór i kontrola – zawiera opis typowych zjawisk dysfunkcjonalnych i patologicznych. Taka klasyfikacja może być użyteczna do analizy i oceny funkcjonowania każdej jednostki jako swoista „mapa ryzyka”, stanowiąca program działania dla systemu kontroli wewnętrznej. Uogólnienia oparto na wieloletnich badaniach zjawisk dysfunkcjonalnych i patologicznych w toku procesu dydaktycznego i na literaturze przedmiotu. Wynikają one z treści tej książki, toteż podajemy je skrótowo [Obszerny opis zjawisk patologicznych w gospodarce narodowej podaje W. Kieżun 2013].

W poszczególnych etapach cyklu zarządzania występują zjawiska, które prowadzą do dysfunkcji, patologii i szkód albo same są szkodami. Są to:

- niewłaściwy wybór celów i zadań oraz środków i metod ich realizacji, czego skutkiem są błędne decyzje i ujemne skutki finansowe bez jednoznacznego wskazania na osoby odpowiedzialne za określony stan rzeczy (np. reorganizacje w administracji),
- planowanie zadań inwestycyjnych bez wnikliwej analizy potrzeb i możliwości sfinansowania oraz uzasadnienia wykorzystania inwestycji, w celu zdobycia środków budżetowych podaje się krótkie terminy zakończenia cyklu inwestycyjnego i niższe koszty, dopiero potem okazuje się, że inwestycje są przewlekłe realizowane, za pomocą gorszych technologii i materiałów,
- przerosty administracyjne, częste reorganizacje, tworzenie nowych stanowisk kierowniczych i urzędów, zmiany kadrowe itp. na szczeblu centralnym i w samorządach, zwykle po każdorazowych wyborach parlamentarnych,
- niejasne podziały kompetencyjne i określenie ról przy realizacji zadań, brak dokładnych opisów obowiązków i odpowiedzialności pracowników za gospodarowanie majątkiem publicznym oraz nieprzestrzeganie określonych kompetencji, co utrudnia określenie personalnej odpowiedzialności za powstałe szkody,
- nieprawidłowe rozmieszczenie środków rzeczowych i osobowych oraz brak ich synchronizacji, co powoduje np. zakup środków technicznych i wzrost zatrudnienia przy niezmiennych rozmiarach zadań,
- brak motywacji do efektywnego gospodarowania wskutek nieodpowiednich kryteriów oceny pracy ludzi i jednostek organizacyjnych, niska przydatność okresowych ocen pracowników,
- brak przełożenia zakresu obowiązków i odpowiedzialności na wysokość wynagrodzenia,
- złe relacje przełożonych z podwładnymi, autorytarny styl kierowania, konfliktowość, nepotyzm w zatrudnianiu i awansowaniu, poplecznictwo w traktowaniu pracowników, dystans z przełożonymi, brak kultury organizacyjnej,
- niewykorzystywanie ewidencji gospodarczej do analizy i oceny ujemnych wskaźników ekonomicznych, takich jak użycie środków do wykonania określonego zadania, niepełne wykorzystanie zasobów (urządzeń, pomieszczeń, narzędzi, transportu, ludzi), gromadzenie zbędnych i nadmiernych zapasów materiałowych, szkody transportowe itd.,
- brak troski o właściwe zabezpieczenie składników majątkowych, pieniędzy i innych dóbr, co powoduje, że stają się one łatwym przedmiotem grabieży,

- formalizm i powierzchowność kontroli wewnętrznych ukierunkowanych na badania dokumentów bez wnikania w rzeczywiste procesy gospodarczo-finansowe,
- nadmierna formalizacja organizacji, przesadna wiara w omnipotencje prawa, tworzenie zbędnych procedur i sprawozdań bez oceny ich przydatności itd.

Zaniedbania w funkcjonowaniu nadzoru i kontroli wewnętrznej w organizacjach są najczęściej wymienianą przyczyną szkód. Jaskrawym przykładem są katastrofy budowlane, pożary i inne wypadki będące skutkiem braku rzetelnej kontroli wykonawstwa budów, jakości materiałów, dokładnego określenia obowiązków i egzekwowania odpowiedzialności za ich wykonywanie itp. (np. brak odpowiedzialnego za odsnieżanie dachów w zimie, naprawę uszkodzonej kładki, zamknięcie szlabanu na torach itd.). Dopiero wypadki stanowią alarm dla służb kontrolnych i rozpoczyna się działalność doraźna, zamiast bieżącego nadzoru.

W jednostkach samorządu terytorialnego stwierdzane są nieprawidłowości i szkody, takie jak:

- stosowanie nieuzasadnionych ulg podatkowych i umorzeń,
- nieskuteczna windykacja należności podatkowych, nienaliczanie odsetek za zwłokę w opłatach, nieterminowe wystawianie decyzji podatkowych itd.,
- wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem,
- sporządzanie umów na prace inwestycyjne niezgodnie z warunkami określonymi w przetargu oraz wypłacanie należności za roboty nieujęte w umowie lub niewykonane,
- sztuczne dzielenie wartości zamówienia na dostawy, roboty i usługi w celu ominięcia zasad określonych w przepisach o zamówieniach publicznych,
- nieprawidłowości w sporządzaniu raportów kasowych, w dokumentacji środków trwałych i materiałów, brak wskazania osób materialnie odpowiedzialnych, wydawanie materiałów bez pokwitowania, brak konfrontacji zużytych materiałów z zakresem wykonanych robót itd.

Podane przykłady dotyczą spraw o różnym ciężarze gatunkowym, nawet pojedynczo drobnych, ale dość masowych i mogą być symptomami sytuacji kryzysowych.

W kontekście opisanych dysfunkcji i patologii w nauce zarządzania istnieje pojęcie **autonomizacji**, które oznacza wypaczenia w zakresie celów, środków i metod działalności organizacji [Kieżun, Łętowski]. Zdarza się, że to, co jest środkiem działania, staje się jego celem głównym, w interesie osób zarządzających. Przejawami autonomizacji są takie sytuacje, jak:

- nierealizowanie przez instytucje celów wynikających ze społecznego podziału pracy (instytucja istnieje sama dla siebie) i realizuje zadania korzystne z własnego punktu widzenia,

- nieuzasadnione rozrastanie się komórek regulacyjnych i pomocniczych, co prowadzi do zachwiania proporcji między tymi komórkami a komórkami podstawowymi i wywołuje niekorzystne zjawiska między nimi (dygnitarskie maniery, protekcjonizm itp.),
- nieuzasadniony wzrost liczby stanowisk kierowniczych, którym powierza się zadania niekiedy sztucznie kreowane dla uzasadnienia zatrudnienia,
- przecenianie kolektywnych form podejmowania decyzji, mnożenie zbędnych zebrań i porad, opartych nierzadko na myśleniu kolektywnym, konformizmie i pozorancie, przy niedostatku indywidualnej kreatywności pracowników itp.

Zjawiskiem niezmiennym jest znaczne upartyjnienie administracji publicznej, polegające na realizacji „celu prywatnego w ramach i strukturze organizmu publicznego oraz na podstawie prawa publicznego” [Błaś, s. 294]. Rozwijający się sektor prywatny ogranicza funkcje państwa w niektórych dziedzinach gospodarki i usług i tym samym uzasadnia ograniczanie zatrudnienia w administracji publicznej. W tym samym kierunku powinien działać rozwój technik informacyjnych.

K. Daszkiewicz kilkadziesiąt lat temu sklasyfikowała zjawiska „złej roboty” następująco:

- działalność pozorna – pozorowana praca i postawy, nadmiar konferencji, fałszowana sprawozdawczość, fikcyjne interweniowanie, praca społeczna pod hasłem pracy zawodowej, fikcyjne delegacje,
- rekwizyty – slogany, frazesy, fałszowane hasła, mity, mistyfikacja postaw, alkohol, nienależne premie i nagrody,
- postawy – karierowiczostwo, konformizm, asekuranctwo, fałszywy autorytet, patologiczny stosunek do własności społecznej, samowola,
- prywatna – przejmowanie mienia społecznego, przywileje, osiąganie korzyści majątkowej lub osobistej dla siebie lub innych osób, często pod hasłem działania dla ogółu, przez manipulowanie stanowiskami i wykorzystanie prawa pierwokupu,
- kumoterstwo i protekcjonizm – dla korzyści majątkowych lub osobistych, zaspokojenia ambicji, świadczenia wzajemne, stronnicze oceny i decyzje, protekcja.

Przytoczone opinie są dosadne i na pewno nie można ich uogólniać na cały sektor publiczny. Tym niemniej – mimo upływu lat – nie są oderwane od rzeczywistości i można je ilustrować wieloma przykładami z różnych dziedzin życia publicznego. Swoistym podsumowaniem tych rozważań jest prawo Parkinsona, w myśl którego „ilość pracy powiększa się w taki sposób, by wyczerpać cały czas, który można poświęcić na jej wykonanie” [Koch, s. 195], czyli administracja „żywi się własną pracą” i zawsze potrafi uzasadnić potrzebę swojego

istnienia. Zjawiska te przynoszą wymierne szkody materialne i społeczno-moralne, szczególnie w świadomości pracowników.

9.3.2. Przyczyny i źródła szkód

Przyczyny i źródła szkód w sektorze publicznym są złożone i trudno je jednoznacznie sklasyfikować. Ułatwieniem tej klasyfikacji może być uściślenie pojęcia przyczyn i źródeł szkód. Z pewnym uproszczeniem można określić pojęcie przyczyny jako takie działanie człowieka, którego skutkiem bezpośrednim jest szkoda. Przyczyny obejmują przede wszystkim sferę etyczną ludzi odpowiedzialnych za skutki podejmowanych decyzji gospodarczych i dysponowanie majątkiem publicznym. Źródła mogą tworzyć warunki i okoliczności, swoistą sytuację kryzysową sprzyjającą powstawaniu szkód.

W literaturze podkreśla się dwustronne kierunki oddziaływania na „zachowania nieetyczne pracowników”:

- od strony pracownika – kłopoty finansowe bądź rodzinne, obciążenie pracą, zaburzenia osobowości itp.,
- od strony organizacji – wadliwa komunikacja, błędy w zarządzaniu, presja na wyniki, niedostatek zasobów, negatywna kultura organizacyjna, które to warunki mogą zachęcać lub zniechęcać do łamania prawa [Kuc, Moczyłowska 2009, s. 384].

Mówi się, że „okazja czyni złodzieja”, ale przecież nie każdy z niej korzysta. Istnieje opinia, że źródłem szarej strefy w gospodarce jest m.in. zbyt wysokie opodatkowanie pracy, ale dopiero ten fakt w połączeniu z wolą nieuczciwego przedsiębiorcy kieruje jego działania w szarą strefę. Pokusa jest tym większa, im dogodniejsze są warunki i mniejsze opory wynikające z postawy etycznej człowieka.

Działania patologiczne bywają usprawiedliwiane przez odpowiednie „techniki neutralizacji” [Stadniczenko], takie jak usprawiedliwianie własnej odpowiedzialności za popełniony czyn, pomniejszanie wyrządzonej szkody itd. („wszyscy kradną”, ofiara zasłużyła na krzywdę, nikt nie stracił itp.). Na wyższych szczeblach zarządzania istnieje większy wpływ na powstawanie warunków i okoliczności sprzyjających szkodom, gdyż tam tworzy się prawo, które może być patogenne. Dowodzą tego głośne afery z udziałem urzędników, usytuowanych nierzadko na eksponowanych stanowiskach w administracji centralnej i terenowej.

Źródła szkód w sektorze publicznym można podzielić na obiektywne, bądź quasi-obiektywne, historyczne i współczesne, ogólne i szczegółowe (specyficzne dla jakiejś dziedziny), usuwalne i trudno usuwalne, a nawet praktycznie nieusuwalne w realnej perspektywie czasowej. Niektóre źródła kształtowały się

latami, nie można więc oczekiwać, że znikną automatycznie wraz ze zmianą systemu zarządzania gospodarczego i kierowania państwem. Usunięcie wielu źródeł szkód leżących chociażby w sferze kulturowej, wymaga długotrwałego oddziaływania. Istnieją źródła wewnętrzne w danym układzie organizacyjnym i zewnętrzne, leżące poza tymi organizacjami.

W analizie przyczyn i źródeł szkód w mieniu publicznym użyteczna jest klasyfikacja według triady: wiedzieć – chcieć – móc. Jeśli rozpatrywać ją w kontekście źródeł szkód, to nasuwają się pewne wnioski ogólne. Otóż wiedza o efektywnym gospodarowaniu środkami publicznymi jest szeroko dostępna. Żyjemy w wieku wiedzy, jest ona zawarta w licznych wzorcach normatywno-prawnych, dostępna w różnych nośnikach informacji, ale nie oznacza to, że jest w posiadaniu właściwych decydentów. Istnieje przeświadczenie, że zarządzać potrafi każdy, kto został mianowany kierownikiem i nie musi się specjalnie tego uczyć. Niewiedza utrwała przestarzałe stereotypy w działaniu. Można przypuszczać, że skutkiem niewiedzy są m.in. częste i niedokładnie przemyślane reorganizacje, zmiany personalne, wadliwe przepisy i inne patologie organizacyjne. Kieżun [2013, s. 276] wskazuje jako istotne źródła tego stanu: „brak elementarnej znajomości reguł nauki publicznego zarządzania w środowisku centralnych decydentów”. Nie można tu jednak wykluczyć roli czynników zawartych w słowach „chcieć i móc”, jak brak motywacji do racjonalnego działania, dyscypliny i kontroli, możliwości decyzyjnych, materialnych warunków działania itd. Ta bardzo złożona problematyka jest przedmiotem badań nauk prawnych, szczególnie kryminologii, a także socjologii i innych, ale nie można jej pominąć w kontekście zarządzania organizacjami.

Każda jednostka sektora publicznego jest elementem całości systemu zarządzania gospodarką narodową i państwem. Oznacza to, że przyczyn i źródeł zjawisk dysfunkcyjnych i patologicznych występujących w tym sektorze nie można rozpatrywać z pominięciem otoczenia poszczególnych jednostek. Są to rozliczne zjawiska o charakterze ekonomicznym, społecznym, kulturowym itd., które daleko wykraczają poza dziedzinę rozważań organizacyjnych. Instancyjność i hierarchiczne podporządkowanie – obiektywnie konieczne w administracji – są nierzadko źródłem dysfunkcji. Przedmiotem krytyki jest styl zarządzania, częste zmiany przepisów prawnych i ich niespójność, zmiany organizacyjne i kadrowe sięgające niekiedy zbyt głęboko w życie organizacji itp.

W rozważaniach na temat źródeł szkód w sektorze publicznym nie można pominąć wieloukładowości w gospodarce narodowej. Wzrost znaczenia sektora prywatnego jest zjawiskiem ekonomicznie uzasadnionym i obiektywnym. Jednakże w kryminologii od dawna wiadomo, że wieloukładowość gospodarki narodowej jest czynnikiem sprzyjającym szkodom na niekorzyść własności publicznej określanym jako „zmiana właściciela”, przy okazji zawieranych transakcji

z tytułu dostaw, robót i usług, podwójnego zatrudnienia itp. W przeciwdziałaniu szkodom na tym odcinku decydująca jest rola systemu nadzoru i kontroli ze strony organów państwowych.

Inne zagadnienie to system zarządzania sektorem publicznym. W powojennej historii naszego kraju dominował model zarządzania gospodarczego, zgodnie z którym – ogólnie biorąc – przedsiębiorstwa otrzymywały z jednostek nadrzędnych zadania i środki do ich wykonania. Efektywność gospodarczą miał zapewnić system bodźców zewnętrznych przeważnie o charakterze pozaekonomicznym (nakazy, zakazy, limity, kontrole, sankcje). Zarządzanie metodami administracyjnymi osłabiało odpowiedzialność za wykorzystanie zasobów i nie sprzyjało gospodarskiemu stosunkowi do pracy. Pracownik uspołecznionego zakładu pracy – jako nominalny „współwłaściciel” społecznego mienia – nie czuł się z nim związany w sposób osobisty. Związek między gospodarnością a wykorzystaniem jej efektów był dla przeciętnego wykonawcy zadań odległy i niezauważalny. Natomiast kradzież mienia społecznego, które często traktowano jako „niczyje”, przynosiła bezpośrednią korzyść, nawet jeśli istniało ryzyko wpadki. Te mechanizmy gospodarowania mieniem publicznym generowały rozliczne zjawiska patologiczne, którym przeciwdziałano przez rozbudowany system kontroli zewnętrznej oraz aparat ścigania i wymiaru sprawiedliwości. System ten jednak zwalczał skutki, a nie źródła szkód.

W istocie rzeczy opisany system istnieje nadal w sektorze publicznym. Jednostki budżetowe otrzymują z jednostek nadrzędnych zadania i środki do ich wykonania ujęte w budżecie. Efektywność wykorzystania środków w wielu wypadkach budzi poważne wątpliwości, często są nadal traktowane jak „niczyje”, które trzeba skutecznie przejąć z budżetu. Dotyczy to również rozmaitych funduszy spożycia zbiorowego, które są przedmiotem wyłudzeń, niegospodarności i malwersacji (np. wyłudzenia z funduszy pomocy społecznej). Słabość nadzoru nad wykorzystaniem środków jest powszechnym źródłem szkód w sektorze publicznym.

W literaturze i w publikacjach zwracana jest uwaga na różne zjawiska ujemne, które towarzyszą przemianom społeczno-ekonomicznym i które nie są obojętne dla warunków działania sektora publicznego. Syntezą ujemnych opinii jest ogólna konstatacja o znacznych różnicach w dochodach ludności, których skutkiem jest biegun bogactwa oraz wzrost sfery ubóstwa, bezrobocia, brak perspektyw życiowych itp. Wynika to ze znacznego zubożenia majątku narodowego na skutek różnych procesów lokujących się niekiedy na pograniczu prawa lub wręcz nielegalnych. Istnieją opinie, że proces prywatyzacji doprowadził do wyprzedaży majątku społecznego nabywcom zagranicznym po niekiedy bardzo niskich cenach [Kieżun 2013, s. 205]. Sprzedano fabryki, banki, gazety, firmy telekomunikacyjne, obiekty handlowe, place. Nabywcy zyskami mogą dyspo-

nować dowolnie, niekoniecznie z korzyścią dla Polski, mogą wywieźć i lokować za granicą, wzbogacać kraj macierzysty. Spowodowało to zwiększenie wpływów decydentów zagranicznych na gospodarkę dla realizacji własnych interesów. Nasuwa się wątpliwość, czy firmy zagraniczne – ze względów konkurencyjnych – są zainteresowane w rozwijaniu mocy produkcyjnych w Polsce. Niektóre państwa bogate zarobiły na upadku ustroju setki miliardów, w tym oszczędności na wyścigu zbrojeń.

Przemiany ustrojowe spowodowały rozkoordynowanie nadzoru nad gospodarką i sprawami państwa. Wiara w omnipotencję rynku i w natychmiastowe sukcesy demokratyzacji doprowadziły do sytuacji, w której państwo utraciło efektywną kontrolę nad biegiem wielu procesów, a społeczeństwo jeszcze takiej kontroli skutecznie nie realizuje, zgodnie z zasadami samorządności, czego dowodem są zjawiska negatywne na tzw. dole.

Poszerzając spojrzenie na źródła patologii w administracji, nie można zapominać o zjawiskach społecznych, kulturowych i globalnych. Proces transformacji nie szedł w parze z kształtowaniem ludzkich postaw i zachowań. Podstawową zasadą ideologiczną procesu zmian ustrojowych było bezwzględne niszczenie wszystkiego, co mogło kojarzyć się z dawną władzą, nawet jeśli było korzystne dla społeczeństwa. Głęboko zakorzenione w części społeczeństwa pewne romantyczne stereotypy nie sprzyjają umacnianiu etosu porządku, dyscypliny oraz edukacji społeczno-ekonomicznej charakterystycznych dla systemu kapitalistycznego. W publikacjach mówi się o nawykach negatywnych naszego narodu mających źródła historyczne. Obnażane są liczne przywary Polaków, jak bałagan zewnętrzny i wewnętrzny, brak tradycji porządku i poczucia dobra wspólnego itd. Wieloletni okres niewoli i pracy dla okupantów, brak doświadczeń wynikających z twardych zasad gospodarki kapitalistycznej oraz ogólna pogoń za wszelkimi dobrami w okresie powojennym sprzyjały społecznej demoralizacji, niskiej wydajności pracy, braku dyscypliny itp. Oddziaływanie na eliminowanie tych zjawisk jest procesem długofalowym.

9.4. Środki przeciwdziałania zagrożeniom kryzysowym

Istotą pojęcia ochrony własności publicznej jest nie tylko pilnowanie, aby jej „nie ubywało” w sposób nieuzasadniony, ale również oddziaływanie na oszczędne i wydajne wykorzystywanie zasobów. Tak pojęta ochrona jest zapewniana przez siły, środki i procesy, pomnażające sprawność funkcjonowania gospodarki i państwa oraz środki i procesy skierowane na ochronę gospodarki i państwa przed szkodami. Podobnie jak przyczyny i źródła, tak też i środki można ogólnie podzielić na ekonomiczne, organizacyjne, prawne, techniczne,

kulturowe, wychowawcze i społeczne. Każdy z nich stanowi temat na odrębną książkę. Należy je rozpatrywać we wzajemnym związku i kompleksowo, gdyż tworzą określony system.

Skuteczne przeciwdziałanie dysfunkcjom i patologiom w gospodarowaniu zależy przede wszystkim od prawidłowego przebiegu pozytywnych procesów zachodzących w gospodarce i w państwie na każdym szczeblu organizacyjnym. System zarządzania – tworząc warunki efektywnego gospodarowania mieniem publicznym – stanowi główną zaporę dla zjawisk powodujących szkody. W tym celu posługuje się różnymi rodzajami środków, głównie środkami ekonomicznymi, organizacyjnymi i prawnymi. W ramach systemu zarządzania mieści się także system kontroli państwowej i resortowej oraz wewnętrznej.

Należy je pokrótce omówić.

Środki prawne są podstawą funkcjonowania jednostek sektora publicznego i gospodarowania zasobami. Środkami prawnymi są normy i zasady postępowania, kompetencje i zakres odpowiedzialności, nakazy, zakazy, zezwolenia, umowy, sankcje karne itp. Ochrona własności publicznej jest uregulowana przepisami prawa gospodarczego, administracyjnego, handlowego, finansowego, karnego i innymi.

Z przepisów prawnych wynikają zadania i obowiązki dla organizacji i każdego pracownika w zakresie gospodarowania i ochrony zasobów. Zadania takie pojawiają się już na szczeblu indywidualnego stanowiska pracy [patrz Kodeks pracy], rozszerzają się w miarę wspinania się po hierarchii organizacyjnej, a następnie tworzą odrębny system na szczeblu centralnym, stanowiąc istotny element funkcji wewnętrznej państwa. Spójny i klarowny system prawa ułatwia jego egzekucję i zapobiega szkodom, a w razie ich powstania jest podstawą represji i rekompensaty.

Środki prawne powinny zapewniać prawidłowe użycie składników mienia, zabezpieczać przed stratami i tworzyć formalny system ochrony. Aby osiągać ten cel, przepisy powinny być dobre i przestrzegane, jednakże jest to w wielu wypadkach stan postulowany, odbiegający od faktycznego.

Funkcjonowanie naszego systemu prawnego jest oceniane krytycznie zarówno pod względem jakości regulacji normatywnych, jak i praktyki ich przestrzegania. Środki przekazu często informują o przewlekłości procedur sądowych, bezpodstawnie wszczynanych i umarzanych sprawach karnych i wyrokach sądowych, wynikających nierzadko z błędów prokuratorsko-sądowych i wypłacanych za nie odszkodowaniach itp. Odpowiedzialność materialną ponoszą podatnicy, a nie pracownik, który popełnił błąd lub zaniedbał sprawę. Na to zagadnienie zwraca uwagę Gołębiowski [s. 61], który pisze, że fakty kryzysowe i zagrożenia traktuje się jako „wspólne”, za które odpowiada władza, bez wskazania indywidualnej odpowiedzialności pracowników zatrudnionych na właściwych stanowiskach i szczeblach zarządzania sektorem publicznym.

Nadmiar przepisów jest trudny do opanowania nie tylko przez przeciętnego obywatela. Przepisy są często zmieniane, co sprzyja łamaniu prawa i nieprzestrzeganiu jego norm. Często bywa, że wydanie przepisu traktowane jest jak rozwiązanie sprawy bez troski o jego skuteczność i stanowi alibi dla kierownictwa na wypadek kontroli zewnętrznej. Legislatorzy troszczą się przede wszystkim, aby wydany przepis był zgodny ze źródłem prawnym, odpowiadał kryterium legalizmu, nierzadko z pominięciem walorów prakseologicznych. Materiały organów kontroli dostarczają niemało faktów tzw. działalności pozorowanej, polegającej na wydawaniu kolejnych przepisów na skutek nieprzestrzegania poprzednio wydanych. Przepisy są traktowane jako jedyne lekarstwo na złą praktykę, są mnożone w skali państwa, resortów i poszczególnych organizacji. Jedną z przyczyn wadliwego prawa jest niewystarczające wykorzystanie przez legislatorów i kadre kierowniczą rozwiązań postulowanych m.in. w nauce zarządzania, która jest zastępowana często przez decyzje polityczne, podobnie jak w dawnym ustroju naukę tę zastępowano centralnym planowaniem. Zapomina się, że środki prawne są narzędziem zarządzania na każdym szczeblu organizacyjnym, a nie same dla siebie.

Środki ekonomiczne skierowane są na gospodarne wykorzystanie zasobów i zapobieganie szkodom. Temu celowi służą racjonalne decyzje ekonomiczne, skuteczny system motywacji i prawidłowe narzędzia pomiaru nakładów i efektów pracy. Chodzi o ocenę wydatków w miejscu ich powstawania oraz prawidłowy system ewidencji i kontroli. System motywacji powinien być powiązany ze skutkami podejmowanych decyzji, możliwie zidentyfikowanymi personalnie. Korzystnym elementem zarządzania sektorem publicznym jest upowszechnianie rachunku ekonomicznego i reguł gospodarki rynkowej pod nazwą „nowe zarządzanie publiczne” (rozdz. 1). Decentralizacja zarządzania powinna sprzyjać lepszemu wykorzystaniu środków finansowych, urzędzeń i ludzi, ograniczaniu dysfunkcji i patologii, co jednak wymaga poprawy skuteczności kontroli w samorządach terenowych. Ważnym narzędziem kontroli jest analiza ekonomiczna wydatków, kosztów, szkód występujących w organizacjach itp. (rozdz. 8).

Środki organizacyjne stanowią myśl przewodnią tego podręcznika. Wybitny teoretyk i praktyk organizacji P.F. Drucker pisał, że „nie ma krajów słabo rozwiniętych [...], są tylko słabo zarządzane” [2009, s. 18–19]. Dobra organizacja na każdym stanowisku pracy stanowi istotną tamę dla niegospodarności i marnotrawstwa. Taka organizacja jest wymuszana obiektywnie w firmach prywatnych, gdyż alternatywą jest utrata zysku i bankructwo. Wielkie fortuny kapitalistyczne powstawały – poza innymi środkami – m.in. przez mozolne „ciułanie” bogactwa, czego klasycznym już przykładem jest powiedzenie: „od pucybuta do milionera”. Sektor publiczny musi przezwyciężać stare nawyki pracy przejawiające

się dość często w nieładzie organizacyjnym, braku dyscypliny i odpowiedzialności za podejmowane decyzje i poczucia dobrego gospodarza. Wiedza organizatorska jest potrzebna pracownikom sektora publicznego, a szczególnie kadrze kierowniczej i pracownikom organów ochrony prawnej oraz organów kontroli do wykorzystania w dwóch płaszczyznach:

- wewnętrznej – każdy pracownik i kierownik powinien usprawniać swoją pracę i pracę podwładnych oraz wpływać na sprawność działania organizacji,
- zewnętrznej – pracownicy organów kontroli i innych służb systemu ochrony prawnej z tytułu wykonywania zadań stykają się z różnymi przejawami życia społecznego i gospodarczego, powinni zatem znać formy organizacyjne i zasady funkcjonowania państwa oraz umieć analizować i oceniać występujące nieprawidłowości.

Na wielu odcinkach sektora publicznego brak jest konsekwencji w zarządzaniu, dyscypliny pracy i odpowiedzialności za jej wyniki. Było niemało dokumentów reformatorskich i rozpoczynanych, a niedokończonych inicjatyw organizacyjnych.

W wielu jednostkach sektora publicznego niezbędnym składnikiem systemu ochrony są **środki techniczne i ochrona fizyczna**. Współczesna technika dostarcza cały szereg środków i możliwości wszechstronnej kontroli przebiegu procesów pracy, ewidencji kadrowej, ruchu osób i rzeczy, zabezpieczenia przed włamaniami, pożarami itd. W jednostkach dysponujących mieniem elementarnymi wymaganiami są zabezpieczenia magazynów w urządzenia pomiarowe, ewidencyjne i transportowe oraz sporządzenie wykazu osób upoważnionych do dysponowania składowanymi materiałami i upoważnionych do ich pobierania. Zabezpieczenie techniczne zakładu obejmuje – poza tradycyjnymi przeszkodami budowlanymi i urządzeniami (blokady, zamki, kasety, szafy pancerne itp.) – nowoczesne urządzenia elektroniczne (systemy alarmowe, kasy rejestracyjne, specjalne środki pomiaru i ewidencji, tablice elektroniczne służące do rejestracji czasu pracy i kontroli wejść i wyjść, kamery, które „patrzają na ręce” i obserwują wnętrze budynku, systemy przeszukiwania osób, bagaży i pojazdów itp.). W wielu obiektach stosowane są kamery telewizyjne z zapisem cyfrowym, czujniki ruchu sygnalizujące otwieranie pomieszczeń, identyfikatory pracowników, specjalne strefy ochronne, systemy kontroli dostępu do określonych miejsc itd.

Czynności specjalistyczne w zakresie ochrony obiektów wykonują służby ochrony, które działają na zasadach określonych w przepisach o ochronie osób i mienia oraz wewnętrzne służby ochrony i dozoru w jednostkach publicznych. Zagadnieniom tym jest poświęcona specjalistyczna literatura.

Coraz większego znaczenia nabiera **ochrona systemów informatycznych**. Urządzenia informatyczne mogą być przedmiotem kradzieży, zniszczenia,

uszkodzenia, awarii itp., a więc szkód wynikających nie tylko z działania tzw. sił wyższych, lecz również zaniedbań, lekceważenia obowiązków i działań celowych. Powstają straty wynikające z ubytku konkretnego mienia, ale także straty trudniej uchwytnie i często bardziej znaczące, wynikające z przechwytywania zasobów informacyjnych przez osoby niepowołane. Z punktu widzenia systemu ochrony zakładu istotne są tu dwa zagadnienia:

- urządzenia informatyczne i nośniki informacyjne jako dobra materialne i niematerialne będące przedmiotem nielegalnych zabiegów w celu ich zawłaszczenia przez osoby niepowołane; w tym zakresie istnieją specjalne środki i metody ochrony,
- system informacyjny (informatyczny), a w nim ewidencja kadrowa, finansowo-księgową, techniczna, procedury ewidencyjno-kontrolne itd. jako narzędzia kontroli.

Nadzór nad wykorzystaniem komputerów jest wykonywany przez specjalne oprogramowanie, które uniemożliwia instalowanie niepożądanych programów oraz oprogramowanie umożliwiające podgląd pracy w sieci komputerowej. W tym zakresie istnieją specjalne środki i metody ochrony – rezerwowe kopie zbiorów, kontrole dostępu do zbiorów, system kodowania, zabezpieczenie pomieszczeń itd. [Barczak, Sydoruk].

Wymienione środki ochrony własności publicznej są stosowane w organizacjach przez odpowiednie osoby i komórki organizacyjne w ramach systemu samokontroli oraz przez wyspecjalizowane instytucje państwowe. Działalność tych instytucji jest wzajemnie powiązana licznymi aktami normatywnymi, które powinny tworzyć koherentny system przedmiotowy i podmiotowy i przyczyniać do skutecznej ochrony własności publicznej. Każdy element systemu jest podsystemem spełniającym określoną rolę i wzajemnie uzależniony od innych. Aby system był sprawny wszystkie elementy muszą być dobrze zorganizowane i działać sprawnie. Nasz system ochrony własności publicznej jest oceniany krytycznie, o czym świadczą omówione wcześniej zjawiska patologiczne. Jest to obszerny problem badawczy, szczególnie dla uczelni zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym.

9.5. Proces zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe jest elementem składowym zarządzania w każdej organizacji i opiera się na podstawowych i uniwersalnych zasadach zarządzania. Zarządzanie jest środkiem do osiągnięcia celów stojących przed organizacją – instytucją, gminą, powiatem, jakimś obszarem państwa itd. Przepisy definiują zarządzanie kryzysowe jako „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 kryzysowej oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru” [ustawa o zarządzaniu kryzysowym z dnia 27 kwietnia 2007, DzU nr 89, poz. 590]. Zapobieganie polega na analizie zagrożeń, uświadamianiu społeczeństwa, zapewnieniu przywództwa w działaniach i koordynacji w celu eliminacji lub redukcji prawdopodobieństwa wystąpienia szkody i ograniczenia jej skutków. W fazie przygotowawczej ma miejsce opracowanie planów reagowania kryzysowego (co, kto, kiedy i jakimi środkami ma wykonać) oraz przygotowanie do przejmowania kontroli nad zagrożeniami. Po wystąpieniu zagrożenia następują działania dla minimalizacji jego skutków, udzielenia pomocy poszkodowanym dla przywrócenia stanu poprzedniego lub jego poprawy, odtworzenia zasobów itp.

Identyczne sformułowania są powtarzane w przedmiotowej literaturze. Wydaje się, że są one oparte na zawężonym pojęciu „sytuacji kryzysowych” jako zjawisk o ogólnym zasięgu (np. klęski żywiołowe, anomalie pogodowe itp.) przynoszących szersze skutki w wymiarze ekonomicznym i społecznym i tym samym stanowiących przedmiot zainteresowania specjalistycznych instytucji antykryzysowych i organów wyższego szczebla. Tutaj mamy również na uwadze zjawiska zawinione, występujące w pojedynczych organizacjach, w różnych postaciach i o różnym ciężarze gatunkowym, o czym była mowa wcześniej.

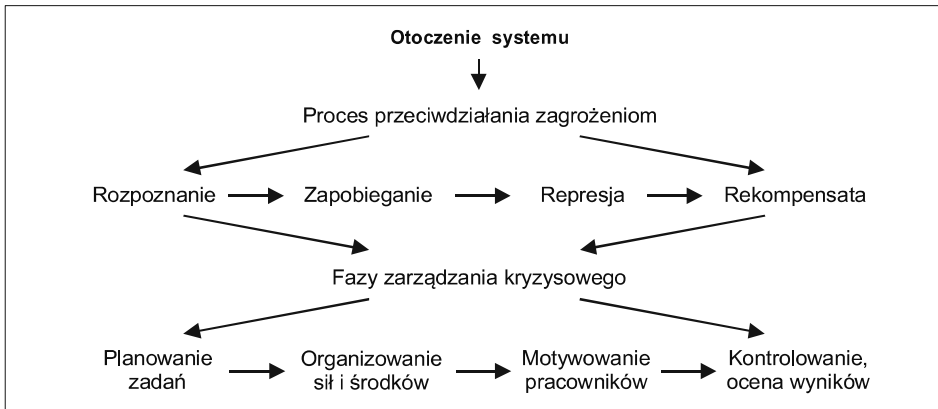
W przytoczonej definicji ustawowej są zawarte cele i istotne fazy procesu zarządzania kryzysowego, które można uzupełnić o zadania wynikające z cyklu działania zorganizowanego i z funkcji zarządzania (rys. 15).

System zarządzania kryzysowego można rozpatrywać od strony przedmiotowej i podmiotowej. Strona przedmiotowa oznacza proces składający się z określonego ciągu (etapów) działań i czynności logicznie połączonych, które ogólnie można ująć jako: rozpoznanie zjawisk kryzysowych, zapobieganie im w fazie przygotowania lub usiłowania oraz represję i rekompensatę za wyrządzone szkody.

Każdy z wymienionych etapów odgrywa odrębną rolę w procesie przeciwdziałania zjawiskom kryzysowym, a jednocześnie jest ściśle związany z pozostałymi etapami. Rozpoznanie jest środkiem niezbędnym do sprawnego zapobiegania, karania i rekompensowania. Obejmuje przejawy, rozmiary i skutki szkód, ich sprawców oraz przyczyny i źródła. Zapobieganie oznacza niedopuszczenie do zaistnienia szkody i przerwanie szkodliwego działania w fazie przygotowawczej lub usiłowania. Represja i rekompensata ma na celu poniesienie przez osoby winne konsekwencji i pozbawienie ich ewentualnych korzyści z tytułu dopuszczenia się szkody. Jest to domena procesu karnego, cywilnego, administracyjnego bądź prawa pracy. Czynności represyjne niejednokrotnie stanowią pod-

stawę działań zapobiegawczych. Jednocześnie oba te procesy zasilają proces rozpoznania. Każdy z wymienionych procesów można podzielić na szczegółowe działania, określić procedury postępowania, które w nomenklaturze prawnej i kryminalistycznej są określane jako czynności przedprocesowe i procesowe, prewencyjno-kontrolne, eksperymenty śledcze itd. Otoczeniem systemu są systemy kierowania organizacjami na różnych szczeblach, a szerzej biorąc – ogólne procesy gospodarcze, techniczne, społeczne, kulturowe itd., które pozostają w sprzężeniu zwrotnym z działaniami antykryzysowymi.

Rysunek 15. System zarządzania kryzysowego



Źródło: Opracowanie własne.

Wyróżnienie elementów procesu zarządzania kryzysowego jest odzwierciedleniem koniecznego podziału pracy i specjalizacji zawodowej w osiągnięciu celów procesu, co prowadzi do wyodrębnienia instytucji realizujących określone jego fazy.

Od strony podmiotowej w zarządzaniu kryzysowym wyróżniamy organizacje publiczne, samorządowe i inne na każdym szczeblu zarządzania, a w ich ramach komórki organizacyjne i stanowiska pracy zajmujące się sprawami kryzysowymi, kontrolą, ochroną zakładów, gospodarki i państwa itp. Jest to przede wszystkim aparat ścigania i wymiaru sprawiedliwości, organy kontroli, urzędy celne, urzędy skarbowe i inne. Instytucje te oprócz przeciwdziałania zjawiskom patologicznym, spełniają istotną rolę profilaktyczną przejawiającą się w niedopuszczaniu do zaistnienia szkód, szybkim ich przerywaniu i ograniczaniu skutków oraz w konstruktywnym oddziaływaniu na procesy gospodarcze, społeczne i inne zarówno na poziomie pojedynczych organizacji, jak i w państwie. Do tego trzeba dodać komórki nadzoru i kontroli wewnętrznej w poszczególnych jednostkach sektora publicznego, które w omawianym zakresie powinny spełniać

znaczną rolę informacyjną i prewencyjną. Istotną kontrolę społeczną sprawują organizacje społeczne, zawodowe, religijne, środki masowego przekazu, prasa. Istnieją też niezinstytucjonalizowane formy kontroli społecznej, takie m.in. jak: skargi, zażalenia, zebrania wyborców.

Jednocześnie układ podmiotowy można sobie wyobrazić jako poprzeczne „bariery” dzielące proces, które często hamują sprawny jego przebieg (np. przewlekłość postępowań sądowych itp.). Oznacza to, że przedmiotem badań powinny być instytucje zajmujące się ochroną własności publicznej, ich kooperacja i koordynacja działań.

Zakresy odpowiedzialności wymienionych organizacji, ich zadania, formy, metody i środki pracy itd., m.in. w zakresie ochrony mienia publicznego przed szkodami zawinionymi i różnymi zjawiskami kryzysowymi, określają przepisy państwowe oraz wewnętrzne obowiązujące w sektorze publicznym, poczynając od konstytucji i Kodeksu pracy. Od strony ustawowych obowiązków organizacje te powinny tworzyć spójny system bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Jest to stan postulowany. Z wcześniejszych wywodów i z ogólnie znanych faktów wynika, że system nie działa efektywnie i wykazuje liczne braki, jest narażony na różne zakłócenia wynikające z przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych. Należą do nich m.in. wady w kierowaniu instytucjami stanowiącymi części składowe systemu, brak koordynacji i współdziałania, wadliwie funkcjonujące instytucje nadsystemu itd. O ich przyczynach i źródłach mówiliśmy tu wielokrotnie (rozdz. 8).

Podstawowe pojęcia i zasady przydatne do analizy omawianego systemu zostały omówione wcześniej. Ogólnie biorąc, system zarządzania kryzysowego stanowi zbiór działań i realizujących je instytucji, którym przypada część zadań przewidzianych do zrealizowania w systemie. Sprawność funkcjonowania każdego z elementów systemu jest wzajemnie uzależniona na zasadzie „sztafety”, powinny działać sprawnie, aby system był sprawny. Jest to stan postulowany, który nie zawsze pokrywa się z rzeczywistością. Zakłócenia w procesie powstają na styku kooperujących organów oraz w ich ramach. Wzajemne współdziałanie organów i koordynacja działań jest warunkiem powodzenia w przeciwdziałaniu szkodom w sektorze publicznym. Jest to obszerna problematyka badawcza do realizacji m.in. w ramach prac dyplomowych w uczelniach wyższych.

9.6. Rodzaje i przesłanki zmian organizacyjnych

Omówione wcześniej zjawiska dysfunkcyjne i patologiczne są wystarczającym uzasadnieniem konieczności poszukiwania właściwych środków przeciwdziałania, m.in. w drodze usprawnień organizacyjnych i personalnych. Uspraw-

nianie organizacji pracy zawsze towarzyszyło ludzkiej działalności. Uczono się na błędach własnych i cudzych, podpatrywano dobre pomysły, aby uzyskiwać lepsze wyniki pracy, obniżać koszty.

Każdy zakład pracy jest narażony na występowanie różnych niesprawności. W procesie funkcjonowania organizacja jest w ciągłym „ruchu”, jej elementy „zużywają” się, pojawiają się błędy, niedociągnięcia i sprzeczności, mające przyczyny wewnętrzne i zewnętrzne, które są wzajemnie związane. Na każdą organizację wywierają stały wpływ – jakkolwiek w różnym zakresie – zmiany społeczne, polityczne, ekonomiczne, technologiczne, kulturowe itp. Dlatego też doskonalenie organizacji zarówno w wymiarze drobnych, codziennych korekt i usprawnień, jak i w szerszym zakresie zmian jest procesem stałym.

Znane jest powiedzenie, że tylko zmiana jest rzeczą stałą. Dotyczy każdej dziedziny życia, zarówno małych, jak i dużych organizacji, resortów oraz całego państwa. Robbins i DeCenzo [s. 323] opisują metaforycznie dwa spojrzenia na proces zmian organizacyjnych: organizacja działająca w warunkach „spokojnego morza” i w warunkach „burzliwych wodosпадów”. W pierwszym przypadku organizacja jak duży statek płynie przez spokojne wody, kapitan i załoga wiedzą dokąd płyną. To może być analogia np. do wielu jednostek administracji publicznej. W drugim przypadku zarządzanie organizacją wymaga ciągłej i bacznej analizy i oceny otoczenia oraz szybkiej reakcji na zachodzące w nim zmiany. Pomijając szerszy kontekst tych zagadnień, ograniczamy się tu do zmian organizacyjnych w ramach jednostek sektora publicznego.

W nauce zarządzania wyodrębnił się kierunek analityczno-badawczy pod nazwą **zarządzanie zmianą** (*change management*). Jego istotą jest „organizacja ucząca się”, która dąży do ciągłego doskonalenia się przez inicjowanie i wspieranie zmian, będących „reakcją na postrzeganą lukę w efektywności” [Schermerhorn, s. 330]. Stanowi ona rozbieżność między pożądanym a istniejącym stanem rzeczy. Luka wynika z rozwoju sił wytwórczych, czynników wewnętrznych, zmiany przepisów, warunków otoczenia, zmian w systemie zarządzania państwem i innych, a także czynników mieszczących się w pojęciu sytuacji kryzysowych. Szybkość usuwania owej luki jest miarą sprawności kierownictwa organizacji.

Zmiany organizacyjne są określane jako usprawnianie, doskonalenie, modernizacje, innowacje, reorganizacje, reformy itp., przy czym różnice pomiędzy tymi pojęciami często się zacierają. Codziennym obowiązkiem każdego kierownika jest usprawnianie organizacji na stanowiskach pracy, troska o lepsze wykorzystanie ludzi, sprzętu i urządzeń, dostosowanie struktury i organizacji pracy jednostki do potrzeb ludności itd. Są to przedsięwzięcia o charakterze modernizacyjnym [Izdebski, Kulesza, s. 336]. Kolejno szerszy zakres zmian organizacyjnych obejmuje mechanizmy funkcjonowania i struktury organizacyjne w skali resortów, regionów, dziedzin itd.

Większe zmiany traktujemy na ogół jako reorganizacje albo reformy. Reorganizacja jest rozumiana jako „przebudowa struktury organizacyjnej niezależnie od zasięgu zmian” [Kurnal, s. 396], polega na tworzeniu lub likwidowaniu komórek bądź jednostek organizacyjnych, ich dzieleniu lub łączeniu itp. Przesłanką reorganizacji jest pewien stan krytyczny przekraczający granice społecznej akceptacji. W naukach prawnych stosowane jest pojęcie reformy, która może obejmować zarówno całą administrację, jak i urząd albo stanowisko pracy.

Istotę reorganizacji przedstawia Pszczołowski [s. 206]. Reorganizacja – to ponowna organizacja, czyli „zmiana struktury organizacji mająca na względzie usprawnienie jej funkcjonowania bądź dostosowanie do zmienionych zadań”. Reorganizacje są przeprowadzane wówczas, gdy zachodzą następujące okoliczności:

- stwierdzono niesprawność funkcjonowania instytucji,
- następuje modernizacja wyposażenia technicznego,
- zachodzi konieczność sformalizowania organizacji rzeczywistej,
- wydano decyzję z jednostki nadrzędnej normującą struktury organizacyjne jednostek podległych.

Reorganizacje powinny przynosić poprawę sytuacji organizacyjnej adekwatnie do zmieniających się rodzajów i rozmiarów zadań. Reorganizacja ma sens tylko wtedy, jeżeli się opłaca, przy czym nie chodzi tylko o opłacalność finansową, ale osiąganie wyższej sprawności działania i zadowolenie społeczeństwa. Niestety pomiar korzyści płynących z reorganizacji nie jest łatwy i to osłabia odpowiedzialność za wadliwe reorganizacje.

Na temat reorganizacji istnieje w różnych środowiskach wiele ujemnych opinii wyniesionych z doświadczeń przeszłości. Istnieją opinie, że niektóre reorganizacje były nieprzemyślane, nieskuteczne, a nawet szkodliwe. Przykłady można znaleźć zarówno w skali państwa, jak i resortów, samorządów oraz różnych instytucji publicznych. Wielokrotnie dokonywano zmiany resortów, gmin, powiatów i województw, przy czym reorganizacje polegały niejednokrotnie na przywracaniu stanu poprzedniego po to, aby po pewnym czasie znowu go zmienić.

Gdy coś się źle dzieje, dokonuje się reorganizacji, tzn. zmienia się strukturę organizacyjną i kierownictwo. Gdy nagromadziły się kłopoty w funkcjonowaniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości postanowiono wyłączyć prokuraturę z resortu sprawiedliwości, ale to już było w latach 1960. Obecnie znowu pojawiają się głosy uzasadniające konieczność ponownego połączenia tych organów. Utarło się powiedzenie: „jak tworzą, to będą likwidować i odwrotnie”. Każda zmiana znajdowała uzasadnienie, gdyż powoływano się na argumenty uzasadniające wolę polityczną decydentów (np. przy likwidacji i ponownym powołaniu powiatów). Zwiększenie liczby województw uzasadniano koniecznością skrócenia kanałów informacyjno-decyzyjnych na linii gmina – województwo, gdy zmniejszano – wydobywano inne argumenty, które wcześniej były do

przewidzenia. Taki brak stabilizacji administracyjnej w skali państwa i poszczególnych ministerstw podważa zaufanie do kolejnych zmian. Słusznie stwierdzają Izdebski i Kulesza [s. 330], że hasła do zmian są często nadużywane i są tanim sposobem na upuszczenie niezadowolenia społecznego, są używane jako środek do usunięcia ze stanowisk konkurentów politycznych oraz stworzenia nowych urzędów dla popleczników politycznych. Wadliwa reorganizacja powoduje utratę wiedzy dotychczas zdobytej (doświadczeń, sprawności) i niepozyskanie nowej. Aby ją odzyskać trzeba czasu i cierpliwości na przeczekanie punktu krytycznego. Częste reorganizacje prowadzą do dezorganizacji.

Istnieje wiele przyczyn obiektywnych, które zawsze będą wywoływały konieczność zmian organizacyjnych. Przyczyny te wynikają z dialektyki rozwoju społecznego. Zjawiska społeczne cechuje dynamika i zmiana, narastanie problemów wymagających rozwiązania i poprawy. Istotą ruchu i rozwoju jest ściernie się przeciwieństw, krytyka błędów i wyciąganie wniosków. „Proces niezawierający sprzeczności byłby jedynie ciągłym powtarzaniem się” [Kieżun 1997, s. 370]. Poszukiwanie nowych, bardziej efektywnych rozwiązań organizacyjnych jest procesem naturalnym.

Kurnal [1979, s. 393] syntetycznie określa trzy rodzaje źródeł zakłóceń w funkcjonowaniu organizacji, które wymagają reakcji organu zarządzającego:

- rozdźwięk między stanem faktycznym i założeniami co do właściwości środków rzeczowych i osobowych (np. niskie wykorzystanie sprzętu, przestrosty w zatrudnieniu), czyli rozbieżność między tym, jak funkcjonuje organizacja, a tym, jak powinna i mogłaby funkcjonować,
- nieprzestrzeganie ustalonych zasad podziału pracy, struktury hierarchicznej i obiegu informacji,
- wzrost wymagań i inicjatywy pracowników w zakresie doskonalenia organizacji.

Z kolei Z. Mikołajczyk [s. 31] wymienia następujące problemy, które powodują konieczność zmian organizacyjnych:

- problemy dewiacyjne (z łac. *deviatio* – zboczenie z drogi, odchylenie od obranego kierunku), sygnalizujące powstanie defektu z przyczyn nieznanych,
- problemy optymalizacyjne, wynikające z konieczności adaptacji zmian w otoczeniu organizacji,
- problemy innowacyjne, wynikające z rozwoju i postępu w danej dziedzinie wiedzy, pojawienia się nowych technologii, metod i narzędzi pracy itd.

Zdaniem innych autorów czynnikami powodującymi zmiany organizacyjne są:

- charakter zasobów pracy (np. wzrost kwalifikacji pracowników, nowi ludzie w organizacji, wpływ nowej kultury),

- czynniki techniczne i technologiczne (nowe techniki wytwarzania, nowe materiały, komputeryzacja, Internet i inne systemy łączności),
- konkurencja – lokalna i międzynarodowa, globalizacja gospodarcza, koncentracja kapitału,
- trendy społeczne, np. zmiany demograficzne, stan bezrobocia, zmiany mody itd.,
- zjawiska światowe o charakterze ekonomicznym i politycznym (kryzysy, koncentracja kapitałów, krachy na giełdach, kursy walut, geopolityka itd.),
- nacisk władzy, tj. w organizacjach gospodarczych – rad nadzorczych i akcjonariuszy, a w jednostkach państwowych – nacisk odgórny i reorganizacje dokonywane centralnie, nowe regulacje prawne, zmiany w podziale administracyjnym kraju i inne [Robbins, s. 427].

Częstą przesłanką zmian organizacyjnych są wydarzenia kryzysowe, które zazwyczaj mają swoje przyczyny i źródła organizacyjne, o czym wcześniej mówiliśmy.

Ostatnie lata cechują się gwałtownym rozwojem nauki, czego wyrazem są szybko zachodzące zmiany w technologii produkcji, nowe wynalazki, urządzenia komunikacyjne itp. Ogólne ograniczenie wielkości zasobów stwarza obiektywną konieczność poszukiwania rezerw m.in. przez usprawnienia organizacyjne. W warunkach reformy sektora publicznego pojawia się nieznan wcześniej czynnik konkurencyjności w świadczeniu usług publicznych, a to wysuwa na czoło sprawy efektywnego zarządzania w tym sektorze.

Uogólniając, można powiedzieć, że obiektywną przesłanką zmian organizacyjnych jest sprzeczność między siłami wytwórczymi a stosunkami ekonomicznymi, w tym systemem zarządzania. Na skutek rozwoju sił wytwórczych i nienadążania za tym procesem rozwoju systemów zarządzania powstaje bariera hamująca rozwój sił wytwórczych. Jeżeli w ślad za zastosowaniem nowoczesnych środków pracy nie nastąpi wzrost efektywności działania, poziomu kwalifikacji ludzi i organizacji pracy, środki te mogą zostać zmarnowane. Wysoki poziom kwalifikacji ludzi może z kolei stymulować rozwój postępu technicznego i zmiany metod zarządzania. Wszystkie zasoby powinny być rozwijane we wzajemnym związku. Niedorozwój któregoś z nich sprawia, że powstała luka jest wypełniana przez inne zasoby (np. przez wzrost zatrudnienia), co prowadzi do dysfunkcji i patologii.

9.7. Proces i metody zmian organizacyjnych

Zmiany organizacyjne w sektorze publicznym mają swoją specyfikę i uwarunkowania, wynikające przede wszystkim z zasad prawnych i układów

hierarchicznych, zmian ustrojowych, priorytetów politycznych, stanu zasobów finansowych itd., które limitują autonomię decyzyjną w organizacjach. Nierzadko stanowią przeszkodę w racjonalizacji systemów organizacji i zarządzania w jednostkach terenowych, są źródłem konfliktów i polem dla „gry interesów”.

Zmiany organizacyjne obejmują problemy proste, złożone i skomplikowane. Bieżąca korekta działalności jest organiczną funkcją każdego kierownika. Chodzi tu o usprawnianie organizacji na stanowiskach pracy, lepsze wykorzystanie sprzętu i urządzeń, dostosowanie struktury i organizacji pracy urzędu do potrzeb ludności itd. Są to przedsięwzięcia o charakterze modernizacyjnym [Izdebski, Kulesza, s. 336]. Kolejno wyższe poziomy zmian organizacyjnych obejmują mechanizmy funkcjonowania administracji, a jeszcze wyższy poziom obejmuje transformację ustrojową. Zawsze jednak zmiany organizacyjne powinny być odpowiednio przygotowane i przeprowadzone, jeśli ich celem nie jest proces transformacyjny jako taki, tylko podniesienie sprawności organizacji.

W literaturze proces zmian organizacyjnych jest dzielony na etapy postępowania, które są zbieżne z procesem decyzyjnym (rozdz. 4). Szczególnie dużo uwagi wymaga identyfikacja problemu organizacyjnego (znane jest przysłowie: siedem razy przymierz, zanim raz odetniesz).

W toku wstępnej analizy dążymy do określenia słabych stron w działaniu organizacji, a więc symptomów zjawisk kryzysowych, ich skutków i przyczyn. W związku z tym należy zadać następujące pytania:

- czy są wyraźnie określone słabości organizacji i jaki jest ich ciężar gatunkowy?
- czy zła praca organizacji spowodowana jest przyczynami wewnętrznymi czy zewnętrznymi, od niej niezależnymi?
- jaki jest konieczny rodzaj zmian organizacyjnych i kiedy należy je przeprowadzić?
- jakie czynniki mają znaczenie dla dokonania zmian, a zwłaszcza jakie są spodziewane siły oporu, kto dysponuje niezbędnymi informacjami i czyja współpraca jest konieczna?
- jaki będzie koszt reorganizacji w stosunku do spodziewanych korzyści? [Kowalewski 1984; Schlesinger, Łętowski, Piasecki i in.].

Podstawą zmian organizacyjnych są również przesłanki mające na celu optymalizację działalności jednostki, a nie tylko usuwanie zjawisk kryzysowych.

Na tym etapie prac powinny powstać robocze hipotezy co do kierunków usprawnień, np. połączenie stanowisk pracy, weryfikacja stosowanych procedur i regulaminów, spłaszczenie struktury organizacyjnej, zmiany kadrowe, decentralizacja uprawnień do podejmowania decyzji, skrócenie dróg obiegu informacji itd.

Pożytecznym narzędziem analizy problemów organizacyjnych jest metoda określana jako „**diagram ryby**”. Jej istotą jest badanie pojawiających się problemów w szerszym układzie przyczynowo-skutkowym. Przyczyną niskiej wy-

dajności pracy może być np. wadliwy system motywacji, co z kolei może być spowodowane niewłaściwymi kryteriami ocen pracy, będącymi skutkiem zaniedbania tej sprawy przez kierownictwo, a to z kolei również może mieć swoją przyczynę itd. Zazwyczaj przyczyn jest wiele i mają one często zróżnicowany charakter.

Najtrudniejszą sprawą jest badanie obciążenia pracą na poszczególnych stanowiskach. Jest to słabszy punkt dokonywanych reorganizacji w administracji. Trudno zrozumieć wzrost zatrudnienia w urzędach, gdy rozmiary zadań nie zwiększają się i ma miejsce „uzbrojenie” techniczne pracy, które powinno odciążać pracę „żywą”. W analizie stanowisk pracy należy próbować odpowiedzieć na następujące pytania:

- jakie zadania są wykonywane na danym stanowisku, ich częstotliwość i czasochłonność, które czynności można połączyć lub przekazać na inne stanowisko, z jakich czynności można zrezygnować?
- formy i metody pracy – jak praca jest wykonywana, dlaczego w taki sposób i czy można zrobić to inaczej?
- czas realizacji pracy – kiedy praca jest wykonywana, dlaczego właśnie wtedy, kiedy jest na to najlepszy czas?
- miejsce pracy – gdzie jest wykonywana praca, dlaczego właśnie w tym miejscu i gdzie jeszcze można i powinno się ją wykonywać?
- jakie decyzje podejmowane są na danym stanowisku, z jakimi dokumentami ma się tu do czynienia, skąd one wpływają, jak często, w jakim celu i komu są dalej przekazywane?
- jakie jest współdziałanie z innymi stanowiskami pracy, z kim, jak często, w jakim zakresie, w jakiej formie itd.?

W analizie pracy użyteczna może być metodyka wartościowania pracy, której podstawowe założenia zostały omówione w rozdz. 6.

Źródłem informacji do oceny pracy jest dokumentacja organizacji, rozmowy z pracownikami, materiały z kontroli, wywiady, ankiety, listy pytań, obserwacja pracy itp.

Przedstawione powyżej działania mają wiele wspólnego z metodą reengineeringu. *Reengineering* oznacza rekonstrukcję procesów w organizacji w celu optymalizacji ich jakości i kosztów funkcjonowania. Metoda ta została opracowana na gruncie organizacji gospodarczych. Przedmiotem analizy stały się procesy gospodarcze, techniczne i organizacyjne z punktu widzenia skuteczności i ekonomiczności funkcjonowania. Podstawowe pytanie wysuwane pod adresem badanego przedmiotu brzmi: czemu on służy, jakie przynosi wyniki, a w dalszej kolejności, jak on funkcjonuje. Koch [s. 211] podaje przykład udzielania kredytów przez IBM. Załatwienie wniosku kredytowego klienta chcącego kupić komputer trwało 7 dni, gdyż wniosek przechodził – zgodnie z pionowym podziałem pracy – przez 5 etapów: zaksięgowanie, sprawdzenie zdolności kredytowej, zmo-

dyfikowanie umowy, wycena kredytu i opracowanie jego warunków. Okazało się, że proces ten można skrócić do 4 godz., gdy całość sprawy przejęli odpowiednio przygotowani samodzielni pracownicy. Wybrany problem powinien być poddany analizie w oderwaniu od istniejącego stanu rzeczy, aby nie sugerować się aktualnymi rozwiązaniami. Procedura organizacyjna obejmuje – w miarę potrzeby – powołanie kompetentnego zespołu pracowników, reprezentujących podstawowe funkcje organizacji, a nawet takich, którzy „nic nie wiedzą o naprawianych procesach, ale za to są pomysłowi, twórczy i zdolni wymyślić coś nowego” [Brilman, s. 273]. Warunkiem powodzenia tej metody jest pełne zaangażowanie kierownictwa organizacji i stworzenie warunków do swobodnej wymiany myśli oraz wybór najbardziej newralgicznych problemów organizacji. Użyteczną w tego rodzaju analizie jest metoda analizy wartości.

Kurt Lewin – amerykański profesor psychologii – opracował teorię pola sił zmian. Otóż każda zmiana organizacyjna jest wynikiem równowagi między siłami napędzającymi i hamującymi, działającymi w przeciwnych kierunkach [Koch, s. 123]. Za zmianami organizacyjnymi przemawiają zjawiska dynamicznie pojawiające się w otoczeniu państwa, resortów i poszczególnych jednostek, takie jak nacisk społeczny, nowe technologie i narzędzia pracy, poszukiwanie nowych metod i środków zarządzania, ograniczoność źródeł finansowania, dyrektywy odgórne, zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne, zagrożenia kryzysowe itd. Przeciwno zmianom są pracownicy mający wprawę w wykonywanej pracy, zadowoleni z sytuacji istniejącej i odczuwający lęk przed nieznanym itp. [Stoner, s. 403]. Ludzie boją się utraty stanowiska pracy, czy nie obniży się jakość życia, czy wiedza i umiejętności będą wystarczające w zmienionych warunkach. Źródłem oporu jest nieznanostwo celów, skutków i korzyści zmian, czynniki kulturowe i stan świadomości ludzi, którzy żyją z organizacji i po prostu boją się nieznanego. Niezależnie od oporu indywidualnego, ludzkiego, istnieje opór systemowo-organizacyjny, tj. pewna bezwładność organizacji wynikająca z jej utrwalonych i sformalizowanych procedur, struktur, układu władzy i stosunków międzyludzkich, które to wartości mogą być zagrożone. Pojawia się szereg barier hamujących proces zmian [Brilman, s. 380; Proctor, s. 221]. Istnieje prawo przekory, które głosi, że gdy organizacja zostaje wytrącona z równowagi przez zmiany, pojawia się tendencja do powrotu do dawnego stanu. W rezultacie skutkami zapowiadanych zmian jest panika, dezorganizacja, często radykalna zmiana dotychczasowego trybu życia ludzi, a w rezultacie – zachowania defensywne oraz próby zachowania status quo.

Istnieje niekiedy mylne przekonanie, że reorganizacja stanowi panaceum na wszelkie dolegliwości organizacji i oczekuje się po niej szybkich efektów. Tymczasem jest to pewien proces, który nie zawsze od razu przynosi oczekiwane korzyści. Po reorganizacji – w zależności od jej zasięgu – trwa okres „docie-

rania się” organizacji, w którym może przejściowo wystąpić nawet spadek sprawności jej funkcjonowania. Jest to związane ze spadkiem kwalifikacji pracowników w nowych warunkach pracy, zerwaniem bądź z osłabieniem więzi kooperacyjnych i grup nieformalnych, z frustracją pracowników itp. Dlatego nawet przy dobrze przygotowanej reorganizacji niezbędny jest czas na dotarcie wszystkich jej elementów. Brak cierpliwości w przetrwaniu tego okresu może skutkować kolejną reorganizacją, spowodowaną spadkiem efektów pracy, co jeszcze bardziej pogarsza sytuację. Jednocześnie ciąży tu fakt, że trudno jest wymierzyć straty i korzyści wynikające z reorganizacji. Pogorszenie wyników pojawia się szybko, poprawa zaś przychodzi później, jeżeli zmiany były racjonalnie uzasadnione.

Każda reorganizacja wywołuje skutki materialne i społeczne. Skutki materialne – to koszty związane z przygotowaniem reorganizacji (konsultacje, ekspertyzy), z pozyskaniem nowych etatów, zmianą lokalizacji, z dojazdami do pracy (jak to miało miejsce po utworzeniu nowych województw), rotacją kadr i utratą wartościowych pracowników itd. Skutki społeczne obejmują przede wszystkim sferę świadomości i postaw pracowników, stresy, problemy rodzinne itd. Ten okres może charakteryzować się zmniejszeniem kwalifikacji pracowników, którym przedstawiono nowe zakresy czynności, osłabieniem więzi informacyjnych i kooperacyjnych, w tym więzi nieformalnych, działaniem prawa inercji i ciężenia do starych układów itd. Było to widoczne przy tworzeniu 49 województw, które potem zniesiono.

Dlatego też zmiany organizacyjne wymagają właściwego przygotowania i kierowania. Należy podkreślić szczególną odpowiedzialność osób podejmujących decyzje o reorganizacji. Decyzja w tym przedmiocie powinna być uzasadniona wyraźnie określonym celem i starannie przygotowana. Reorganizacja nie powinna być zaskoczeniem dla pracowników. Powinni znać korzyści wynikające z reorganizacji, zarówno osobiste, jak i dla organizacji. Dość często reorganizacje przygotowuje się w zaciszu gabinetów, w tajemnicy, która szybko zmienia się w tajemnicę powszechną, staje się pożywką dla domysłów, plotek, konfliktów oraz powoduje atmosferę destabilizacji. Kierownictwo powinno poznać przyczyny oporu przeciw zmianom i przeciwdziałać im drogą perswazji i wyjaśnień, pozyskać osoby szczególnie aktywne do współdziałania w przeprowadzeniu zmian, negocjować dla złagodzenia oporu wobec zmian itd.

W literaturze są przedstawiane trzy etapy dokonywania zmian organizacyjnych:

- 1) „rozrożnienie”, tj.:
 - wzbudzenie niezadowolenia i zmniejszanie poparcia dla istniejącego systemu, wnoszenie do niego nowych wartości i intensywne promowanie zmian,

- 2) konwersja (odwrócenie), tj. kształtowanie nowych postaw i zachowań ludzi, ożywienie atmosfery wokół nowego systemu, szkolenie i uświadamianie ludzi,
- 3) „zamrożenie” nowych postaw i zachowań przez usankcjonowanie zmian w przepisach, strukturach, zasadach działania itd. [Webber, s. 500; Armstrong, s. 109].

Inni autorzy dodają bardziej szczegółowe działania:

- udział pracowników dla wykorzystania ich wiedzy i doświadczenia,
- ułatwienie pracownikom przekwalifikowanie się poprzez szkolenia oraz wspieranie pracowników zwalnianych,
- negocjacje z przeciwnikami zmian, których celem jest złagodzenie ich oporu,
- manipulacja i kooptacja, w tym m.in. proponowanie niektórym osobom korzystnej pozycji w procesie zmian,
- jawne lub ukryte wymuszanie – groźba zwolnienia z pracy, przeniesienia, wstrzymania awansu itp. [Griffin, s. 400; Stoner, s. 405; Schlesinger i in., s. 370; Brilman, s. 390].

Na podstawie zebranych informacji dokonujemy wyboru kierunku i metod dokonania zmian oraz opracowujemy plan działania określający co, kto, jak i kiedy ma uczynić.

Kierunki usprawnień powinny być przedstawione wariantowo. Wyboru dokonujemy spośród wariantów nadających się do realizacji. Jest to typowy proces decyzyjny (rozdz. 4). A więc każdy wariant powinien być poddany ocenie z punktu widzenia stopnia osiągnięcia założonych celów i czy spełnia kryteria: formalne (zgodność z przepisami), ekonomiczne (koszty zmian, wpływ na wykorzystanie posiadanych zasobów rzeczowych i ludzkich), techniczne (realność, możliwość wystąpienia zakłóceń) i społeczne (reakcje pracowników). Wybrany wariant powinien być poddany ponownej analizie pod kątem spełniania oczekiwanych wymagań, skutków, zalet i wad.

Należy zadbać o przygotowanie właściwych dokumentów organizacyjno-prawnych, środków materialno-technicznych, pomieszczeń itp. oraz przeprowadzić akcję informacyjno-instruktażową wśród pracowników (na temat etapów wprowadzania zmian organizacyjnych – patrz Brilman, s. 182).

Omówione etapy procesu zmian organizacyjnych są oparte na diagnozie stanu faktycznego organizacji. Ta metoda jest stosowana najczęściej w dokonywaniu zmian organizacyjnych. Jej wadą może być zawężenie spojrzenia z pominięciem przyszłych celów organizacji i warunków działania. Niekiedy może się to okazać jedynie krótkotrwałym poprawianiem sytuacji, na miarę aktualnej wiedzy, doświadczeń i inwencji decydentów, tym bardziej, gdy zmiany są dokonywane szybko i bez należytego przygotowania.

W teorii jest wyróżniana również metoda prognostyczna znana jako „metoda Nadlera”. Polega ona na zaprojektowaniu organizacji „idealnej”, która służy za wzorzec przy tworzeniu organizacji rzeczywistej. Ilustracją tej metody jest tzw. trójkąt kosztów, u podstaw którego znajdują się koszty funkcjonowania organizacji istniejącej, a na górze koszty zerowe (teoretyczne). Analiza polega na stopniowym przechodzeniu od podstaw trójkąta w górę, aż dotrze się do etapu realnego. Wiadomo, że na ogół model idealny jest nieosiągalny, ale może stanowić swego rodzaju przewodnik w procesie usprawnień organizacyjnych. Punkt wyjścia stanowi koncepcja systemu całkowicie nowego. Pomija się tu wszystkie etapy wstępne i bierze pod uwagę cele instytucji. Diagnoza systemu rzeczywistego jest przesunięta na etap późniejszy i służy do konfrontacji z modelem. Kolejność badań jest następująca:

- 1) określenie funkcji organizacji i jej komórek organizacyjnych oraz kryteriów oceny ich sprawności, uwarunkowań i ograniczeń;
- 2) określenie wymagań systemu idealnego i jego stopniowe przybliżanie do systemu technicznie możliwego, w tym:
 - krytyczna analiza funkcji tego systemu,
 - analiza nakładów związanych z realizacją poszczególnych funkcji,
 - analiza „produktów” danej funkcji,
 - możliwość automatyzacji lub mechanizacji funkcji,
 - możliwość zastąpienia kontroli przez samokontrolę,
 - minimalizacja wysiłku ludzkiego;
- 3) zbieranie informacji dotyczących kosztów i ograniczeń proponowanego systemu;
- 4) opracowanie wariantów systemu;
- 5) wybór wariantu optymalnego z punktu widzenia sprawności i ograniczeń;
- 6) szczegółowe opracowanie wybranego wariantu;
- 7) analiza składników systemu i wprowadzenie ewentualnych korekt;
- 8) kontrola opracowania;
- 9) wdrożenie systemu;
- 10) sprawdzenie funkcjonowania i ocena wyników [Kieżun 1997, s. 345].

Z przedstawionego procesu usprawnień wynika, że wymaga on wielu specjalistycznych prac analitycznych, co ogranicza jego użyteczność.

9.8. Strategia „Sprawne państwo 2020”

Podstawowe kierunki zmian w zarządzaniu państwem zostały przedstawione w dokumentach rządowych opublikowanych pod tytułem „Sprawne państwo 2020” [Uchwała Rady Ministrów z dnia 12.02.2013]. Dokument zawiera

obszerną diagnozę stanu spraw i trendy rozwojowe państwa oraz cele i kierunki zmian. Oto niektóre z nich.

W zakresie zwiększenia **sprawności instytucjonalnej państwa** przewiduje się następujące kierunki działania:

1. Doskonalenie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Przewiduje się ocenę funkcjonowania rozwiązań prawnych w zakresie nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym dla znalezienia ewentualnych luk i czynników sprawności systemu nadzoru. Prowadzone będą prace analityczne zmierzające do reorganizacji inspekcji na szczeblu powiatów w kierunku ograniczenia kosztów obsługi i zwiększenia efektywności działania. Planowane są pogłębione badania nad organizacją i funkcjonowaniem gmin. System ukształtowany przed 20 laty wymaga krytycznej oceny w związku z rozwojem środków komunikacji, zwiększeniem zakresem zadań, które powinny i mogą być załatwiane w gminach, z rozwojem e-administracji itp.
2. Optymalizacja struktur organizacyjnych administracji rządowej w celu zapewnienia poprawy efektywności organizacji i zarządzania państwem na wszystkich szczeblach. W związku z tym planuje się:
 - dokonanie przeglądu i oceny kompetencji poszczególnych ministrów i ewentualne ich przeniesienie w układzie poziomym (międzyresortowym) i pionowym (hierarchicznym) w celu wyeliminowania przypadków nakładania się kompetencji i zapewnienia lepszej koordynacji działań,
 - racjonalizację struktur terenowych organów administracji rządowej, m.in. przez połączenie inspekcji o zbliżonych zakresach działania oraz funkcji obsługowych w urzędach, co powinno sprzyjać zmniejszeniu częstotliwości kontroli i jej ekonomizacji,
 - ograniczenie liczby urzędów centralnych i delegatur, m.in. przez włączenie w struktury ministerstw niektórych inspekcji i urzędów o zbliżonym zakresie działania,
 - ocenę działalności resortowych jednostek naukowych pod kątem jakości prowadzonych badań i kosztów działalności,
 - ocenę celowości funkcjonowania podmiotów opiniotwórczo-doradczych istniejących przy organach administracji publicznej,
 - doskonalenie funkcjonowania innych jednostek sektora finansów publicznych w celu optymalizacji ich działania.
3. Efektywność i funkcjonalność urzędów administracji państwowej. Jednym z kierunków poprawy efektywności zarządzania urzędami administracji publicznej jest udoskonalenie standardów funkcjonowania przez rozwój systemu zarządzania menedżerskiego i zarządzania jakością zarówno w ramach poszczególnych urzędów, jak i w zakresie obsługi ich

klientów. Optymalizacja struktur organizacyjnych w administracji ma polegać na ich spłaszczeniu przez ograniczanie szczebli hierarchicznych, wykorzystaniu form zarządzania procesowego i struktur elastycznych dostosowanych do bieżących zadań, opartych na zespołach zadaniowych i innych formach określanych jako adhocracja. Rozwiązania takie powinny pozwolić na ograniczenie formalizacji i biurokracji w załatwianiu spraw i podejmowaniu decyzji.

4. Wykorzystanie nowoczesnych technik informatycznych (e-administracja). W tym zakresie przewiduje się szereg przedsięwzięć o zasięgu krajowym, tworzących Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Międzyresortowy system obiegu dokumentów umożliwi szybki i bezpieczny przepływ informacji na różnych szczeblach, stworzy możliwość załatwiania spraw na odległość itp. Podnoszeniu sprawności działania administracji służy odchodzenie od przetwarzania dokumentów papierowych na rzecz elektronicznych form obiegu dokumentów. Te zmiany powinny przynieść oszczędności w wydatkach na administrację i podnieść jej sprawność funkcjonowania.
5. Efektywne gospodarowanie zasobami rzeczowymi i finansowymi. Chodzi o racjonalizację i ograniczanie kosztów funkcjonowania urzędów, usprawnienia, techniczne i organizacyjne (np. skupienie komórek organizacyjnych w jednym obiekcie lub lokalizacji), co zapewni racjonalną eksploatację obiektów, usprawni komunikację między komórkami organizacyjnymi i obniży koszty funkcjonowania.
W dziedzinie gospodarki zasobami ludzkimi na czoło zadań wybija się podnoszenie jakości i profesjonalizacja kadr urzędników administracji publicznej wszystkich szczebli. W tym celu niezbędne jest merytoryczne wspieranie pracowników i zapewnienie warunków podnoszenia kwalifikacji. W urzędach będzie promowany system telepracy (homeworkingu) i elastyczny czas pracy. Wprowadzany będzie efektywny system wynagradzania pracowników. Nowoczesne systemy kształcenia i motywacji będą ukierunkowane na rozwijanie kompetencji interpersonalnych, grupowego rozwiązywania zadań i współpracy.
6. Nadzór, kontrola i audyt wewnętrzny powinny działać w sposób skoordynowany i efektywny jako funkcje oceny na każdym szczeblu zarządzania państwem. Ich działalność musi być bardziej skoordynowana, nie wyłączając możliwości konsolidacji audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. Chodzi o stworzenie systemu oceny funkcjonowania państwa.

Planuje się ustalenie zasad, form i tryby współpracy administracji rządowej z kontrolą państwową. Efektywność nadzoru powinna zapewniać realizację

celów przez jednostki nadzorowane i realizować funkcję prewencyjną, zapewnić współdziałanie pomiędzy nadzorującym i nadzorowanym i pomiędzy jednostkami nadzorowanymi, a więc powinien być pojmowany jako kategoria obowiązku służbowego. W tym celu planuje się doprecyzowanie wzajemnych uprawnień i obowiązków jednostek nadzorujących i nadzorowanych i ujednolicenie standardów nadzoru.

Wyodrębnionym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zwiększeniu skuteczności organów bezpieczeństwa wewnętrznego i służb porządku publicznego, czemu mają służyć takie działania, jak standaryzacja jednostek terenowych policji (powiaty, rejony, gminy), opracowanie i wdrożenie kompleksowych programów w poszczególnych dziedzinach zagrożeń. W sytuacjach kryzysowych o sprawności działania decydują struktury organizacyjne umożliwiające szybkie podejmowanie decyzji i sprawny obieg informacji.