

Trendy w zarządzaniu w sektorze publicznym

prof. dr hab. Jan Fazlagić,

ekspert NIST,

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wprowadzenie

Od jednostek sektora publicznego, zarówno rządowych jakich samorządowych, oczekuje się efektywności oraz wykorzystania najnowszych osiągnięć w zakresie zarządzania i technologii. Osoby korzystające z usług sektora publicznego oczekują, aby samorzady nadały za zmianami technologicznymi i społecznymi. Dlatego Liderzy samorządowi powinni nieustannie przeanalizować zjawiska w otoczeniu samorządów i być otwartym na wprowadzanie zmian i innowacji. W niniejszym opracowaniu zostanie przedstawiony przegląd najbardziej aktualnych trendów i zjawisk dotyczących zarządzania samorządowego oraz zarządzania w sektorze publicznym, które są analizowane w źródłach polskich i zagranicznych.

Przegląd aktualnych trendów

Przegląd międzynarodowych raportów, a także polskich źródeł dotyczących innowacji w samorządach, pozwala na sformułowanie listy aktualnych trendów, które warto brać pod uwagę zarówno w zarządzaniu na poziomie strategicznym, jak i taktycznym w samorządach. Poniżej najważniejsze z nich:

1) **Zwiększenie nacisku na podwyższenie jakości pracy w urzędach administracji publicznej.** Wraz ze wzrostem standardów życia w naszym rejonie świata oczekuje się, aby samorzady oferowały coraz to wyższe standardy jakości miejsc pracy. Dzięki takim zabiegom można osiągnąć wyższą lojalność pracowników. Pod pojęciem *zwiększania jakości pracy* kryje się także konieczność integracji miękkich i twardych aspektów zarządzania, szczególnie tych związanych

z technologią. Technologia wkracza dużymi krokami do wszystkich obszarów naszego życia lecz niestety nie zawsze pracownicy posiadają wystarczającą wiedzę, aby z niej korzystać. Inwestowanie w niedopasowane do potrzeb ludzi rozwiązania technologiczne powoduje skutki odwrotne do zamierzonych. Spada efektywność ponieważ pracownicy nie potrafią wykorzystać nowych technologii, a umiejętności obsługi i zarządzania sprawdzone przed wprowadzeniem nowych rozwiązań technologicznych nie mogą być wykorzystywane w nowych realiach.

2) **Wzrost znaczenia dużych zbiorów danych (Big Data)** - Zastosowanie ogromnego zbioru informacji, dostępnych w dzisiejszym świecie stanowi zarówno szansę, jak i zagrożenie dla samorządów. McKinsey Global Institute (MGI) słowo klucz – „big data” – definiuje jako zbiór danych, których rozmiary w większości przekraczają dotychczasowe możliwości agregacji, analizy oraz stosownego wykorzystania. Zakłada się, że wraz ze postępem technologicznym rośnie możliwość analizowania coraz większej ilości informacji. Eksperci szacują, że jeśli udało się „oswoić” wielkie zbiory informacji, to na przykład opieka zdrowotna w USA mogłaby zaoszczędzić 300 mld dolarów rocznie, dzięki obniżeniu kosztów prowadzonej opieki medycznej. Przewiduje się również, że w sektorze prywatnym sprzedawcy mogą zwiększyć swoją marżę operacyjną o blisko 60%. Autorowi nie są znane analogiczne szacunki dla sektora samorządowego lecz niewątpliwie potencjalne korzyści są równie duże. Wyobraźmy sobie o ile sprawniej można by zarządzać infrastrukturą, zasobem komunalnym, zielenią miejską, drogami itp. znając bardzo szczegółowe

dane o eksploatacji odpowiednich składników majątku samorządowego, w sposobie ich wykorzystania przez użytkowników itd. Do umiejętnego korzystania z otaczających możliwości potrzebni są jednak ludzie z umiejętnościami analitycznymi, co w samych Stanach Zjednoczonych jawi się jako istotny problemem (około 1,5 miliona menedżerów nie potrafi podejmować decyzji na podstawie osiągniętych wyników, a jedynie za pomocą pozostałych umiejętności – jak np. intuicja). Wraz z rozwojem technologii samorządy są w stanie generować i analizować coraz bardziej złożone zbiory danych o mieszkańcach, infrastrukturze, klimacie, transporcie, edukacji itd. Stawia to nowe wyzwania ponieważ obecnie coraz rzadziej można uzasadnić niewłaściwe lub spóźnione decyzje podejmowane w samorządach brakiem dostępu do odpowiednich informacji. Obecnie coraz bardziej liczy się zdolność do szybkiej reakcji oraz wyciągania poprawnych wniosków w oparciu o już dostępne dane. Warto w tym miejscu wspomnieć o projekcie realizowane między innymi przez Związek Powiatów Polskich oraz Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego pod egidą Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod nazwą „System monitorowania usług publicznych – koncepcja SMUP”¹.

1 Celem projektu jest wdrożenie, przetestowanie oraz udostępnienie w domenie stat.gov.pl powszechnego systemu monitorowania świadczenia usług publicznych w postaci systemu bazodanowego.

Zadania planowane do realizacji przez ZPP w projekcie to:

- udział w budowie narzędzia informatycznego: opracowanie i udostępnienie on-line bazodanowego systemu monitorowania usług publicznych oraz zasilenie go danymi (monitorowanie, prezentacja, porównywanie danych, raportowanie, moduł),
- opracowanie wskaźników dla 3 obszarów usług publicznych: edukacja, pomoc społeczna i wspieranie rodzin oraz kultura i rekreacja,
- opracowanie podręcznika opisującego metodę pracy z systemem,
- uczestnictwo w bieżącym uzgadnianiu prac w zakresie wymaganym przez lidera projektu,
- popularyzacja systemu monitorowania usług publicznych.

Grupami docelowymi opracowywanego systemu będą: przedsiębiorcy; instytucje administracji rządowej i samorządowej oraz inne podmioty odpowiedzialne za dostarczanie usług publicznych lub sprawujące nadzór nad wypełnianiem tych zadań; instytucje zarządzające programami operacyjnymi i jednostki oceny interwencji publicznej; społeczeństwo; instytucje pozarządowe i środowiska naukowe.

Projekt realizowany będzie w następującym partnerstwie: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Główny Urząd Statystyczny, Związek Miast Polskich oraz Związek Powiatów Polskich. Wdrażanie projektu potrwa od 1 kwietnia 2019 roku do 30 września 2021 roku. Więcej informacji m.in.: <https://www.zpp.pl/artukul/1440-system-monitorowania-uslug-publicznych-wdrozenie-smup>

- 3) **Adaptacyjne bezpieczeństwo danych (*Adaptive Security*)** - podejście to zakłada, że ryzyka, wzajemne zaufanie oraz bezpieczeństwo użytkowników informacji są ciągłym i adaptacyjnym procesem, który powinien dynamicznie reagować na cyber-zagrożenia. Zakłada się, że nie ma docelowego punktu bezpieczeństwa po osiągnięciu którego można „spać spokojnie” - samorządy powinny więc w ramach tego podejścia prowadzić ciągłe, regularne działania służące podwyższaniu bezpieczeństwa.
- 4) **Antycypowanie zamiast reagowania (*anticipatory government*)** - w ramach tego podejścia dane dotyczące funkcjonowania samorządu należy wykorzystać z wyprzedzeniem antycypując zjawiska i reagując na nie z wyprzedzeniem. Wcale nie musimy w tym momencie brać pod uwagę dużych inwestycji i projektów takich, jak na przykład antycypowany wzrost wykorzystania infrastruktury samorządowej na danym obszarze geograficznym itp. Równie ważne jest antycypowanie bardzo drobnych zjawisk na poziomie dostrzegalny przez każdego mieszkańca. Autorowi znany jest pozytywny przykład z miasta Poznania, w którym przed regularnie odwiedzanym warsztatem rowerowym pewnego dnia pojawiły się miejskie stojaki na rowery. Po krótkiej rozmowie z właścicielem warsztatu okazało się, że była to inicjatywa miasta, nie konsultowana z warsztatem a sam właściciel warsztatu stwierdził z nieskrywaną radością i aprobatą dla całego zdarzenia: „Miasto chyba czyta nam w myślach”.
- 5) **Cyfrowa tożsamość obywateli (*Citizen Digital Identity*)** - służy stworzeniu możliwości potwierdzania tożsamości przez osoby korzystające z usług publicznych za pośrednictwem kanałów, z których korzystają obywatele. Chodzi o to, aby nie istniało zjawisko cyfrowego wykluczenia z możliwości korzystania z usług publicznych. Możliwość przyjaznego dla użytkownika potwierdzania tożsamości powinna być jednym z priorytetów samorządów w gospodarce cyfrowej.
- 6) **Wielokanałowe zaangażowanie obywateli (*Multi-channel Citizen Engagement*)** - samorząd powinien wprowadzić takie możliwości interakcji z obywatelem, jakie są dla niego najbardziej korzystne. Innymi słowy samorząd powinien być tam, gdzie jest obywatel i w czasie, który jest dla obywatela najbardziej korzystny. Rozwój gospodarki cyfrowej znacząco ułatwia realizację tego postulatu - wprowadzając nowe (poza kontaktem osobistym, telefonem komórkowym itd.), dotąd nie wykorzystywane kanały. Jako przykład warto wymienić chatpoty (*chatbots*). W niektórych

krajach już ponad 50% komunikacji urzędów z obywatelami odbywa się za pomocą urządzeń mobilnych. Wraz postępującą cyfryzacją i wzrostem kompetencji cyfrowych w społeczeństwie rośnie liczba aplikacji i innych rozwiązań informatycznych ułatwiających komunikację między ludźmi. Co jakiś czas popularność zdobywają coraz to nowe aplikacje takie, jak na przykład Instagram, WhatsApp, a ostatnio to Tik-Tok. Samorząd powinien na bieżąco śledzić powstawanie i upowszechnianie się tego typu rozwiązań technologicznych i w miarę możliwości włączać je do palety kanałów komunikacyjnych z mieszkańcami. Szczególnie dotyczy to młodych ludzi, którzy często są wykluczeni z obiegu informacyjnego, ponieważ bardziej zachowawczo podchodzą do kwestii komunikacyjnych samorządy ograniczają swoje sposoby dotarcia do obywateli do tradycyjny kanałów.

7) **Elastyczność (Agile by Design)** - w branży IT już od jakiegoś czasu modne i popularne jest tak zwane podejście „zwinne” (*Agile*). AGILE to nowoczesne podejście do zarządzania, które może obejmować zarządzanie niewielkim zespołem ludzi, ale również zwinne zarządzanie projektem. W ciągu kilkunastu ostatnich lat AGILE stał się uznanym na całym świecie sposobem pracy wysoce innowacyjnych firm działających w zmiennym otoczeniu. Akcentuje znaczenie takich elementów myślenia o zarządzaniu, jak:

- Transparentność – praca zespołu oraz postęp projektu powinny być dostępne dla wszystkich interesariuszy,
- Bliską pracę z klientem – Klasyczny podział na zaplecze niewidoczne dla klienta i przestrzeń kontaktu z nim zaciera się. Klient może i powinien uczestniczyć we wszystkich fazach realizacji projektu,
- Prace kończone zawsze na czas - oznacza to czasami poświęcenie jakości na rzecz dotrzymania terminu. W krótkim okresie może to się wydawać podejście niewłaściwe, lecz w ujęciu systemowym generuje to pozytywne sprzężenia zwrotne. Innymi słowy, jeśli wszyscy działają na czas i nie powodują opóźnień, ostatecznie generuje to podwyższenie jakości funkcjonowania całego systemu.
- Końcowe rozwiązanie faktycznie zaspokaja potrzebę biznesową - w rozwiązaniach Agile konieczne jest zapewnienie potrzeby oczekiwanej przez wszystkich interesariuszy.

Urzędy administracji samorządowej powinny ewoluować w miarę zmieniających się potrzeb otoczenia. Jest to duże wyzwanie mentalne ponieważ urzędy tradycyjnie były kojarzone ze stabilnością, przewi-

dywalnością i niezmiennością. Podejście Agile rzuca wyzwanie takiej tradycji.

- 8) **Zwiększanie liczby usług publicznych oferowanych w formie cyfrowej (*Anything as a Service (XaaS)*)** - polega na poszukiwaniu procesów obsługi klienta, a które mogą być zdigitalizowane. Ułatwia to obniżanie kosztów obsługi klientów urzędów. Zamiast oferować duże rozbudowane systemy obsługi klienta w ramach tego podejścia identyfikuje się nawet bardzo drobne procesy i próbuje się zidentyfikować proste potrzeby klienta urzędu i zaoferować mu usługę wsparcia lub informacji.
- 9) **Centra Usług Wspólnych 2.0 (*Shared Services 2.0*)** - wiele instytucji i urzędów na całym świecie w celu obniżenia kosztów swojego funkcjonowania utworzyło Centra Usług Wspólnych. Skutkiem ubocznym w wielu przypadkach było obniżenie jakości dostarczanych usług. W ramach koncepcji Centrów Usług Wspólnych 2.0 obniżenie kosztów przestaje być priorytetem na korzyść podwyższania wartości dostarczanych usług i ich jakości. Korzyści skali są na przykład wykorzystywane do podwyższenia zdolności analitycznych jeśli usług Centrum Usług Wspólnych na w dyspozycji dane pochodzące z różnych komórek jednostki samorządu terytorialnego.
- 10) **Komercjalizacja działalności** - eksperci nie nazywają komercjalizacji trendem lecz raczej nieuniknioną koniecznością. Chodzi o kwestie związane z zarządzaniem finansami samorządów, od których oczekuje się coraz większej efektywności kosztowej związanej ze spadającym wsparciem finansowym ze strony rządu w wielu krajach. Komercjalizacja wiąże się z zmianami kulturowymi i mentalnościowymi wśród urzędników samorządowych, od których będzie się oczekiwało bardziej rynkowego traktowania zarządzania finansami oraz infrastrukturą samorządową. Wśród często powtarzanych haseł dotyczących usprawniania funkcjonowania samorządu terytorialnego jest „robienie więcej za mniej” (“Doing more for less”). Jednostki samorządu terytorialnego znajdują się pod rosnącą presją, aby koszt funkcjonowania był coraz mniejszy a jakość dostarczanych usług coraz większa.
- 11) **Intensyfikacja działań na rzecz zrównoważonego rozwoju i dbałości o klimat** - Nie jest to w zasadzie Trend w zarządzaniu jst, ale konieczność wynikająca z obiektywnych czynników. Wiele z celów klimatycznych, przed którymi stają samorządy można z powodzeniem powiązać z innymi celami, na przykład konsolidacja i integracja usług może obniżyć obciążenie dla klimatu, włączenie kryteriów klimatycznych do

zamówień publicznych może nie tylko służyć klimatowi, ale także obniżenie kosztów funkcjonowania. W Wielkiej Brytanii niektóre samorządy idą krok dalej i oferują mieszkańcom takie usługi, jak:

- a) bezpłatne ocieplenia budynków prywatnych ([Sheffield City Council](#));
- b) zakup samochodów elektrycznych na potrzeby realizacji funkcji wykonywanych przez samorząd ([Bristol City Council](#)).

Pod tym względem intensyfikacji działań na rzecz zrównoważonego rozwoju i dbałości o klimat polskie samorządy za rozwiązaniami zagranicznymi, o czym mogą świadczyć zapisy ustawy o elektromobilności jednostki samorządu terytorialnego. Według jej zapisów w 2023 roku auta elektryczne mają stanowić 30 % taboru miejskiego. Te wymogi dotyczą przede wszystkim autobusów miejskich, ale także pojazdów asenizacyjnych, śmieciarek czy należących do firm dbających o miejską. Zlecając nawet zadanie przedsiębiorstwu prywatnemu, samorząd będzie musiał w specyfikacji przetargowej wymagać posiadania przez firmę odpowiedniego procentu aut napędzanych prądem. Innym przejawem dbałości o klimat może być włączenie kwestii klimatycznych bezpośrednio do dokumentów strategicznych samorządu. Na przykład w mieście Poznaniu w *Strategii Miasta Poznania 2020+* wyróżniono następujące priorytety strategiczne:

- Silna Metropolia,
- Nowoczesna przedsiębiorczość,
- Zielone, mobilne miasto,
- Przyjazne osiedla,
- Wspólnotowość i dialog społeczny.

Z kolei w tworzonej w chwili opracowywania niniejszego tekstu polityce oświatowej Miasta Poznania 2030 wyróżniono priorytety poznańskiej edukacji, wśród których znalazła się „Edukacja klimatyczna”.

Podsumowanie

Samorządowcy, co oczywiste w chwili obecnej są przede wszystkim skoncentrowani na zwalczaniu społecznych, ekonomicznych i zdrowotnych skutków pandemii. Jednak od mądrych liderów oczekuje się nie tylko wysokiej sprawności w rozwiązywaniu bieżących problemów, ale także zdolności do antycypowania zdarzeń w przyszłości. Właśnie dlatego nie zaniedbując konieczności walki ze skutkami pandemii poświęcić nieco uwagi analizie zjawisk i trendów długookresowych. Analizowanie długookresowych trendów ma także tę zaletę, że ułatwia aplikowanie o różnego rodzaju środki zewnętrzne. Grantodawcy czy instytucje finansujące zawsze patrzą przychylnym okiem na wnioski projektowe, w których wnioskodawca, w tym

przypadku samorząd, jest w stanie wykazać swoją kompetencje, profesjonalizm i orientację w zakresie potrzeb długoterminowych.

Źródła:

1. *Government Trends 2020*, Deloitte Insights, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/public-sector/lu-government-trends-2020.pdf>, [20.09.2020]
2. *Gartner Identifies Top 10 Government Technology Trends for 2019-2020*, <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2019-10-19-gartner-identifies-top-10-government-technology-trend>, [20.09.2020]
3. *A government & public sector perspective: Human Capital Trends 2020, Key trends affecting the future of work in the public sector*, <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2019-10-19-gartner-identifies-top-10-government-technology-trend>, [20.09.2020]
4. P.Toborek, *Elektromobilność. Samorządy mają kupić elektryczne pojazdy*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/elektromobilnosc-samorzady-maja-kupic-elektryczne-pojazdy,107258.html>, [20.09.2020]
5. *Trends in local government innovation for 2020*, <https://pne-uk.com/4-trends-in-local-government-innovation-for-2020/>, [20.09.2020], [20.09.2020]
6. *Strategia rozwoju miasta Poznania 2020+*, <https://www.poznan.pl/mim/main/-,p,14886.html>, [20.09.2020]
7. J. Fazłagić, *Innowacyjne zarządzanie wiedzą*, Difin, Warszawa 2014.



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl