

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Praktyczne aspekty zarządzania instytucją administracji publicznej

Kierowanie instytucją administracji publicznej polega na zarządzaniu pięcioma strumieniami władzy: przepisami prawa, budżetem, strukturą organizacyjną, kadrami i informacją. Poszczególne strumienie¹ różnią się co do treści, łączy je podatność na zarządzanie. Metaforyka opisu staje się czytelna: strumienie mogą płynąć według własnej logiki, ale mogą być także ujęte w karby nadzoru i optymalizacji. Ich instrumentem jest kontrola zarządcza², która wspiera spójną wizję kierowania organizacją. W artykule omówiono poszczególne aspekty (strumienie) zarządzania instytucją publiczną.

ZBIGNIEW DERDZIUK

Metody badawcze

Jako metodę badawczą przyjęto analizę studium przypadku, najbardziej adekwatną, gdyż odnosi się do jednego dużego podmiotu – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ta największa jednostka administracji przechodziła znaczne przeobrażenia dotyczące

zarządzania, prowadzone na podstawie podejścia wykorzystującego Nowe zarządzanie publiczne (ang. New Public Management)³, Zrównoważoną kartę wyników (ZKW)⁴, jak również inne teorie: zarządzanie strategiczne i zarządzanie zmianą.

Podejściem zastosowanym w tym przypadku jest obserwacja uczestnicząca bezpośrednia. Autor opracowania przez pięć

¹ Pojęcie „strumieni władzy” ma charakter opisowy i zostało zastosowane przez praktyka zarządzania, nie jest ono bezpośrednio zakotwiczone w żadnej teorii czy koncepcji badawczej, aczkolwiek można odnaleźć tu powinowactwo idei choćby z podejściem wielokrotnych strumieni (ang. *Multiple Streams Approach*, mSa) J. Wellsa Kingdona (D. Furtak, 2021).

² Z. Derdziuk, A. Niedzielski: *Koordynacyjna funkcja kontrolingu w kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2011, s. 11.

³ J. Boston: *Basic NPM Ideas and their Development* [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, T. Christensen (red.), P. Lægreid, Routledge, London 2011; C. Campbell, J. Halligan: *Political Leadership in an Age of Constraint*, „University of Pittsburgh Press”, Pittsburgh 1992.

⁴ R. S. Kaplan, D.P. Norton: *Strategiczna karta wyników: jak przełożyć strategię na działanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2009.

i pół roku był bezpośrednim uczestnikiem oraz obserwatorem opisywanego procesu, kierując prezentowaną instytucją. Jest świadomy ryzyka subiektywizmu, zaangażowania, gdyż nieraz był bezpośrednim inicjatorem, uczestnikiem, realizatorem, zatwierdzającym oraz autorem prezentacji i broniącym rozwiązań na forum wewnętrznym i zewnętrznym. Jest to unikatowe w polskiej literaturze opisów studium przypadku, gdyż rzadko powstają badania o charakterze naukowym prowadzone przez uczestnika, a nawet kreatora procesów transformacyjnych administracji. Poddane ocenie zdarzenia i przebieg procesów relacjonowanych przez bezpośredniego obserwatora są utrwalone zarówno w aktach prawa wewnętrznego instytucji, jak i dokumentach zewnętrznych.

To uchwały zarządu, dokumenty prezentowane na spotkaniach zespołów roboczych, komisjach sejmowych, konferencjach naukowych, prezentacjach krajowych i międzynarodowych, ale też nagrody i wyróżnienia w rankingach i konkursach w kraju i za granicą. Pozwala to na rzetelne zaprezentowanie studium przypadku i odniesienie się do podejścia teoretycznego.

Strumienie sprawowania władzy w transformacji ZUS

Strumień 1: prawo

Zakład Ubezpieczeń Społecznych funkcjonuje w ramach przepisów prawa, precyzujących konstytucyjny przepis o prawie

obywateli Rzeczypospolitej Polskiej do zabezpieczenia społecznego⁵. Centralnym aktem prawnym jest ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 roku⁶. Przepisy szczegółowe, regulujące jego poszczególne obszary (wśród nich najważniejszy z punktu widzenia obywatela: prawo do świadczeń) oraz umożliwiające działanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (np. prawo zamówień publicznych, Kodeks pracy czy ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa), tworzą podstawowy układ odniesienia umożliwiający podejmowanie decyzji zarządczych. Do określenia relacji zachodzącej pomiędzy przepisem prawa a jego faktyczną realizacją niezbędne są instrumenty zarządcze.

W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wdrożono w latach 2011–2015 zarządzanie procesowe, w literaturze przedmiotu pozycjonowane jako instrument wspomnianego wyżej New Public Management. Miało to na celu mierzenie efektywności stosowanych przepisów prawa, zgodnie ze sformułowaną misją strategiczną: „sprawną, przyjazną i rzetelną obsługą klientów, realizowaną z poszanowaniem zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi, wykorzystującą nowoczesne technologie i potencjał pracowników”⁷.

W ramach tej metodyki zastosowano Zrównoważoną kartę wyników (ZKW)⁸. Stwarza ona możliwość definiowania celów

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997, art. 67.

⁶ Dz.U. 1998 nr 137 poz. 887.

⁷ Strategia rozwoju ZUS..., op.cit., s. 8.

⁸ R. S. Kaplan, D. P. Norton, op.cit.

i monitorowania stopnia ich realizacji w czterech perspektywach: finansowej, klienta, procesów i rozwoju. W wypadku nastawionej na zysk organizacji biznesowej perspektywa finansowa odgrywa wiodącą rolę. W ZUS, jako instytucji administracyjnej, postanowiono, że w zastosowanej ZKR najważniejsza jest perspektywa klienta, natomiast finansowa służy do kontroli efektywności (tzw. odwrócona ZKR)⁹. Oznacza to, że odwrócono kolejność perspektyw, wychodząc z założenia, że w instytucji, która nie ma innych przychodów niż z budżetu, zasadniczym celem nie jest wynik finansowy, lecz realizacja zadań ustawowych. W opisanym przypadku i zastosowanym w nim podejściu ujawniają się wszystkie cechy zarządzania zgodnego z paradygmatem New Public Management, w tym centralna: nakierowanie na klienta.

Kluczowym wyzwaniem było właściwe opomiarowanie działań zarządczych, dobranie adekwatnych mierników. W strategii przekształceń ZUS dla każdej z perspektyw ZKW wyznaczono cel główny, rozumiany jako wariant celu nadrzędnego: misji i wizji organizacji. Cele główne dla poszczególnych perspektyw ZKW zostały skaskadowane na poziom polityk przekrojowych i zdefiniowane jako cele szczegółowe, poddane reżimom czasowym. Na każdym z poziomów zwymiarowano je za pomocą wskaźników realizacji (ang. Key Performance Indicator – KPI)¹⁰. Powstało efektywne narzędzie kontroli

zarządczej, pozwalające na stały monitoring realizacji celów strategicznych.

Strumień 2: budżet

Zakład Ubezpieczeń Społecznych zarządza środkami równymi ok. 10% produktu krajowego brutto (PKB) Polski. Zarządzanie strumieniem finansowym ZUS wymaga realizacji zgłaszanego przez teoretyków polityki społecznej postulatu kompatybilności finansów i przepisów prawa¹¹. Wspomniana perspektywa finansowa zastosowanej w ZUS Zrównoważoną kartę wyników koncentrowała wysiłki zarządcze na zapewnieniu wysokiego standardu usług publicznych, z uwzględnieniem zasad racjonalnego i przejrzystego gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z ustawą z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych ZUS jest dysponentem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS) stanowi państwowy fundusz celowy. Utworzono go 1 stycznia 1999 r. Źródłami przychodu FUS są m.in.: składki na ubezpieczenia społeczne, środki, które rekompensują funduszowi kwoty składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych; wpłaty z budżetu państwa oraz z innych instytucji przekazane na świadczenia, których wypłatę zlecono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych; środki z oprocentowania rachunku bankowego

⁹ *Strategia przekształceń ZUS na lata 2010–2012*, Warszawa 2010, s. 4.

¹⁰ Tamże, s. 7

¹¹ J. Auleytner: *Finansowanie polityki społecznej*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2017, s. 7.

FUS; dotacje z budżetu państwa; środki z Funduszu Rezerwy Demograficznej. FUS może być zasilany z budżetu państwa dotacjami i nieoprocentowanymi pożyczkami. Dysponent, czyli ZUS, ma prawo przeznaczyć je wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. Transfer ma miejsce tylko wtedy, gdy środki na rachunku bankowym FUS oraz środki z funduszu rezerwowego nie zapewniają płynności finansowej, czyli wypłaty świadczeń finansowanych z FUS.

W ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych funkcjonują cztery subfundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Zgodnie ze „Sprawozdaniem finansowym FUS za rok zakończony 31 grudnia 2023”¹² przychody FUS z działalności podstawowej wyniosły 365,7 mld zł (w tym przychody ze składek 302,8 mld zł), natomiast koszty działalności podstawowej wyniosły 360,9 mld zł (w tym koszty świadczeń z ubezpieczenia społecznego 352,07 mld zł).

Z kolei Fundusz Emerytur Pomostowych (FEP) został utworzony 1 stycznia 2010 r. na mocy ustawy o emeryturach pomostowych. Przychody FEP pochodzą m.in. ze składek, dotacji z budżetu państwa, oprocentowania rachunków bankowych FEP. Podobnie jak FUS, FEP może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, pozwalające na uzupełnienie środków

na wypłaty emerytur pomostowych. Dysponent FEP może umieszczać wolne środki Funduszu na lokatach bankowych oraz nabywać papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa. Zgodnie ze „Sprawozdaniem finansowym FEP za rok zakończony 31 grudnia 2023”¹³ przychody FEP z działalności podstawowej wyniosły 2,27 mld zł (w tym przychody ze składek 427,3 mln zł, dotacje z budżetu państwa 1,84 mld zł), natomiast koszty działalności podstawowej to 2,26 mld zł (w tym koszty świadczeń 2,25 mld zł).

Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) powstał w 2002 r. i jest funduszem rezerwowym dla funduszu emerytalnego (czyli subfunduszu FUS). FRD posiada osobowość prawną. Decyzję o uruchomieniu środków FRD może podjąć Rada Ministrów lub – do wysokości ujętej w planie finansowym FUS – Zarząd Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na przychody FRD składają się: część składki na ubezpieczenie emerytalne, środki z prywatyzacji mienia Skarbu Państwa, zysk z inwestycji, odsetki z lokat oraz przychody z innych źródeł. Dysponent, czyli Zakład Ubezpieczeń Społecznych, lokuje środki FRD w bezpieczne i rentowne instrumenty finansowe.

Od 2009 r. do końca 2022 r. na rachunek FRD wpłynęło 21,56 mld zł z tytułu prywatyzacji. Z tej kwoty w latach 2010–2014 FRD przekazał na rachunek funduszu

¹² <<https://bip.zus.pl/documents/493361/494143/Rachunek+Zmiany+Stanu+Funduszu+Ubezpiecze%C5%84+Spo%C5%82ecznych+za+rok+obrotowy+zako%C5%84czony+31+grudnia+2023+roku.pdf/938f0307-5c51-6c7c-ac8c-8623aaceda68?t=1723120999454>>

¹³ <<https://bip.zus.pl/documents/493361/494116/Rachunek+Zmiany+Stanu+Funduszu+Emerytur+Pomostowych+za+rok+obrotowy+zako%C5%84czony+31+grudnia+2023+roku.pdf/fbab3195-1fc2-4e76-ffad-62a6e16e6600?t=1723121062815>>

emerytalnego 19,39 mld zł. Na 31 grudnia 2023 r. łączna wartość aktywów FRD wyniosła 64,01 mld zł¹⁴.

Podstawą finansowania działań ZUS jest odpis na działalność z zarządzanych funduszy: Ubezpieczeń Społecznych i Emerytur Pomostowych. Pozostałe przychody związane są głównie z obsługą zadań zleconych (choćby pobór i transfer składki zdrowotnej). W 2023 r. przychody ZUS z zasadniczej działalności operacyjnej wyniosły 6,68 mld zł, natomiast koszty działalności operacyjnej – 6,81 mld zł¹⁵. Zestawienie kosztów Zakładu i wartości środków, których jest dysponentem (przede wszystkim FUS, FEP i FRD) pokazuje, że ZUS, z wartością 1,39% kosztów obsługi (odpis Z FUS w relacji do wydatków FUS w 2024 r.), należy do najtańszych instytucji finansowych w Polsce.

Strumień 3: struktura organizacyjna

Ład strukturalny ZUS regulują: ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń Społecznych oraz Statut Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który w obecnie obowiązującym brzmieniu został nadany rozporządzeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 4 marca 2021 r. Działalnością Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kieruje prezes, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek

ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Prezes ZUS kieruje zarządem (tworzy go od dwóch do czterech członków) powoływanym przez Radę Nadzorczą na wniosek prezesa ZUS. Rada Nadzorcza jest organem opiniodawczo-decyzyjnym, jej kadencja wynosi pięć lat.

Na strukturę organizacyjną ZUS składają się:

- centrala,
- 43 oddziały,
- 205 inspektoratów,
- 68 biur terenowych.

Zgodnie z dominującym paradygmatem nauk o zarządzaniu, struktura organizacyjna służy celom zarządczym, nie jest więc tylko „konfiguracją (schematem służbowym) systemu, pokazującym jego klasyfikację i hierarchię służbową”¹⁶. Jest to szczególnie czytelne w wymiarze pragmatyki zarządczej, czyli jednego ze sposobów kompleksowego ujęcia struktury organizacyjnej, odnoszącego się do jej doskonalenia¹⁷.

W omawianym przypadku zarządzania zmianą w ZUS aspekt doskonalenia struktury organizacyjnej został również powiązany z nadrzędnym celem strategicznym: sprawną, przyjazną i rzetelną obsługą klientów¹⁸.

Kierownictwo ZUS, realizując strategię przekształceń, podzieliło sprawy na

¹⁴ <<https://bip.zus.pl/documents/493361/494176/Bilans+i+rachunek+zysk%C3%B3w+i+strat+Funduszu+Rezerwy+Demograficznej+za+rok+zako%C5%84czony+31+grudnia+2023+r.pdf/817ea05f-2c0d-f49d-633d-ba75ae0bd150?t=1721814120469>>

¹⁵ <<https://bip.zus.pl/documents/493361/2717507/Rachunek+zysk%C3%B3w+i+strat+Zak%C5%82adu+Ubezpiecze%C5%84+Spo%C5%82ecznych+za+rok+zako%C5%84czony+31+grudnia+2023+r.pdf/bb081da9-b692-8829-c8dd-a3e9a6aed828?t=1721734393265>>

¹⁶ A. Stabryła: *Problemy doskonalenia i rozwoju struktur organizacyjnych*, „Nauki o Zarządzaniu”, nr 8/2011, s. 27.

¹⁷ Tamże, s. 21.

¹⁸ *Strategia rozwoju...*, op.cit, s. 8.

front office (część firmy odpowiadająca za budowanie relacji z klientami i jej przychody) i *back office* (zaplecze biurowe zapewniające sprawne funkcjonowanie podmiotu) oraz przebudowało infrastrukturę, aby obsługiwać klientów w wydzielonych stanowiskach. Opracowano procedury, aby ułatwić pracę i ujednolicić standard obsługi w całym kraju. Wcześniej zdarzały się bowiem „lokalne” standardy interpretacji i rozumienia przepisów.

Po standaryzacji, ujednoliceniu obsługi spraw i klienta, jak również z konieczności funkcjonowania w jednolitym systemie informatycznym, wszystkie stanowiska *front office* zaczęły pracować według takich samych reguł. Utworzone zostały jednolite stanowiska, z podziałem na dwa rodzaje sal obsługi klienta, czyli dla płatników składek i ubezpieczonych. Do pierwszej przychodzili zainteresowani rozliczaniem składek i wyjaśnieniem płatności, druga była przeznaczona dla świadczeniobiorców, czyli osób, które składały wniosek o emeryturę, rentę, zasiłek czy rehabilitację¹⁹.

Wdrożenie podziału na *front* i *back office* wymagało konkretnych nakładów na infrastrukturę. Trzeba było wydzielić nowe, przestronne, klimatyzowane pomieszczenia, co okazało się trudne do realizacji w starych i niedostosowanych technicznie budynkach. Konieczne było zakupienie systemów sterowania ruchem oraz tablic informacyjnych, zbudowanie nowego

systemu łączności, aby zapewnić płynną i niezakłóconą pracę systemów IT. Opracowano nowe procedury i przebieg procesów obsługi spraw wraz z nowymi narzędziami informatycznymi, przyjaznymi dla pracownika i spełniającymi kryteria bezpieczeństwa i sprawności pracy przy kliencie. Po analizie i przeprojektowaniu procesów wdrożono Elektroniczną Platformę Wymiany Danych, jako podstawowy przepływ pracy (ang. *work flow*) do wewnątrz instytucji. Następnie przeszkolono pracowników i wyposażono w odpowiednie skrypty rozmowy, ujednolicono ich ubiór. Projekt został wykonany zgodnie z najlepszymi standardami, stosowanymi w nowoczesnych, zorientowanych na klienta instytucjach. Za wdrożenie systemu *front office* ZUS otrzymał wyróżnienie Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego w Genewie (ISSA).

Wdrożenie podziału na *front* i *back office* było wstępem do procesu „odmieszczenia” realizacji spraw, czyli przebudowy struktury organizacyjnej i oparcia jej na podziale zadań, oraz tworzenia centrów usług ZUS.

Strumień 4: kadry

W 2023 r. przeciętne zatrudnienie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wynosiło 43 302 osoby. Kobiety stanowią 87%. Wykształcenie wyższe posiada 70% pracowników. ZUS jest stabilnym

¹⁹ Uzupełnieniem systemu *front office* było wprowadzenie mechanizmu zarządzania ruchem klientów za pomocą systemu rejestracji wizyt przez Internet, czyli przez PUE ZUS oraz system kolejkowy. Klient planujący wizytę miał możliwość wybrania dogodnego dla niego terminu i po przyjeździe do placówki wprowadzał numer otrzymany w PUE i był bezpośrednio obsługiwany. Klient przychodzący bez zamówienia wybierał z terminala temat i otrzymywał wydruk z informacją o liczbie oczekujących. Na moment wdrażania tego systemu był on nowatorski i stosowany w instytucjach komercyjnych.

pracodawcą: blisko połowa zatrudnionych ma staż w Zakładzie dłuższy niż 20 lat. Miernikiem natężenia ruchu kadrowego jest wskaźnik fluktuacji, który określa stosunek liczby pracowników odchodzących z pracy w ciągu roku do stanu zatrudnienia z początku roku. W 2023 r. wyniósł on 6,6%.

Realizacja ambitnego programu przekształceń instytucji publicznej wymagała jasnej i spójnej misji prezentowanej przez kierownictwo, zaangażowania pracowników, wypracowania sposobów komunikacji, motywacji i kompetencji wszystkich zatrudnionych. Wymagała także opracowania jasnego przekazu, zrozumiałych procedur właściwej rekrutacji i szkoleń.

System szkoleń zarówno merytorycznych, jak i umiejętności komunikacyjnych oraz zarządczych do roku 2011 był oparty na szkoleniach realizowanych w oddziałach, przez lokalnych pracowników, którzy byli uznawani za ekspertów w zakresie obsługiwanych spraw. W ramach dodatkowych zadań zajmowali się szkoleniem nowych pracowników lub podnoszeniem wiedzy pracowników ze stażem. Programy szkoleniowe nie były w pełni scentralizowane. Prowadzono je na podstawie katalogu szkoleń, przygotowywanego na poziomie krajowym przez departamenty Centrali. Były organizowane w lokalnych ośrodkach szkoleniowych i zwyczajowo trwały kilka dni, zwłaszcza jeśli były położone daleko od danego oddziału. Ośrodki podlegały poszczególnej oddziałom i miały własną organizację pracy. W rezultacie poziom wyszkolenia i przekazywanej wiedzy był zróżnicowany. Miało to odzwierciedlenie

w obsłudze oraz liczbie błędów i skarg klientów.

Przygotowano nowy model szkolenia. Stało się to w momencie, kiedy były opisane nowe procesy i opracowany nowy model oceny oddziałów oraz wdrożono narzędzie do pracy grupowej *work flow*, czyli Elektroniczną Platformę Wymiany Danych, dopełniając proces zmiany modelu obsługi klientów oraz wdrożenia nowej strategii ZUS. Zarząd podjął decyzję o utworzeniu kadry trenerów wewnętrznych i part-trenerów.

Celem nowego modelu było: ujednolichenie przygotowywanych treści i przekazywania wiedzy, stworzenie stałej kadry trenerów, wyeliminowanie problemów z dostępnością prowadzących szkolenia, jak również zmiana formy z wykładowej na warsztatową, z praktycznymi ćwiczeniami. Przewidziano także pomiar jakości i efektywności szkoleń.

Podstawową formą stały się kursy prowadzone przez wykwalifikowanych, etatowych trenerów, uzupełniane o szkolenia przez part-trenerów oraz, w miarę potrzeb, trenerów zewnętrznych, spoza ZUS. Opracowano wymagania na stanowiska trenera wewnętrznego i ogłoszono rekrutację na nie. Ustalono docelową liczbę 30 trenerów wewnętrznych, podzielonych na 5 obszarów tematycznych: realizacji dochodów, ubezpieczeń i składek, emerytur i rent, zasiłków i kontroli płatników składek. Wybrane osoby przeszły specjalistyczne kursy dotyczące psychologii pracy trenera, projektowania szkoleń, przygotowania materiałów, pracy grupowej i logistyki. Opracowano dokument „Standardy prowadzenia szkoleń w ZUS” opisujący m.in. wdrażanie nowego programu,

standardy pracy trenera i jego przyzucanie. Przekazano wiedzę i narzędzia do prowadzenia szkoleń i stworzono model zarządzania trenerami, planowania ich pracy oraz składania raportów online.

Oprócz rekrutacji i organizacji zespołu trenerów, przekształcono ośrodki szkoleniowe. Bazując na lokalnych Regionalnych Ośrodkach Szkolenia, utworzono siedem centrów zajmujących się analizą potrzeb szkoleniowych w oddziałach, organizacją instruktaży, logistyką i przygotowaniem grup szkoleniowych zgodnie z potrzebami i dostępnością trenerów. Przygotowują i rozprawdzają materiały do ćwiczeń, potwierdzając uczestnictwo, dokumentując postępy.

Ważnym czynnikiem efektywnego wdrożenia było wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnej. Wprowadzono odpowiedni moduł w systemie SAP, służącym do obsługi kadrowej. Pozwoliło to generować raporty i efektywnie prowadzić oraz monitorować politykę odnośnie do podnoszenia kwalifikacji. Moduł wykorzystywano także do identyfikacji potrzeb szkoleniowych oraz ewaluacji.

Strumień 5: informacja

Jedną z cech społeczeństwa informacyjnego jest uzależnienie od systemów technologicznych. Także zarządzanie informacją w jednostce administracji publicznej wykorzystuje je do optymalizacji działań i procesów, budowania zaawansowanych modeli prognostycznych, jak też do edukacji obywateli. W pierwszym przypadku ZUS rozbudowuje system informacji zarządczej, mającej służyć samodoskonaleniu organizacji. Zaawansowane zarządzanie informacją pozwoliło także na budowę

nowoczesnego e-urzędu, którego załącznikiem była uruchomiona w 2012 r. (a więc w okresie omawianych tu, nastawionych na klientów innowacji i wdrożeń zarządczych) Platforma Usług Elektronicznych ZUS. W odniesieniu do drugiego wymiaru zarządzania informacją – budowania zaawansowanych modeli prognostycznych – ZUS realizuje to od 25 lat. Na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany do sporządzania co trzy lata długoterminowej prognozy wpływów i wydatków funduszu emerytalnego oraz corocznie – średnioterminowej prognozy wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Pierwszy model został przygotowany w latach 2000–2001, prognoza obejmowała horyzont do 2006 r. Prognozy sporządzane cyklicznie bazują na aktualnym stanie prawnym, są wynikiem przeliczeń modeli prognostycznych wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w podziale na poszczególne świadczenia oraz fundusze, tj. emerytalny, rentowy, wypadkowy i chorobowy. Są to modele kohortowe o podejściu deterministycznym, w całości budowane i implementowane w ZUS (poza założeniami makroekonomicznymi oraz prognozami demograficznymi). Niemniej te dane nie są regularnie publikowane, konieczna jest współpraca ZUS z Ministerstwem Finansów i Głównym Urzędem Statystycznym.

Niekiedy Zakład musi przygotować własne obliczenia, np. prognozy demograficzne GUS są publikowane na okres 25 lat, a tablice dalszego trwania życia wymagały wydłużenia do 110 lat. Długo był to jedyny w Polsce model analizujący ogromne

ilości danych do prognoz emerytalnych. Posiadanie olbrzymiej bazy danych i unikalnej wiedzy o systemie emerytalnym pozwala ZUS być głównym źródłem analiz dla innych instytucji publicznych. Wiele decyzji oraz rozstrzygnięć administracji rządowej opiera się na danych z ZUS, ale także wiele danych, np. do prognoz długoterminowych, Zakład pobiera od innych instytucji.

Trzeci wymiar zarządzania informacją dotyczy edukacji obywateli. W 2014 r. uruchomiono dla uczniów szkół ponadpodstawowych „Lekcje z ZUS”. Zakład przeszkolił nauczycieli, opracował materiały edukacyjne. Na „Lekcje z ZUS” składają się cztery bloki: ogólne informacje o ubezpieczeniach społecznych, uprawnienia i obowiązki osób ubezpieczonych, uprawnienia świadczeniobiorców oraz sposoby komunikacji z ZUS, w tym przez PUE ZUS. Akcja spotkała się z życzliwym zainteresowaniem, kolejne szkoły przystępowały do programu. Zorganizowano nawet olimpiadę o ubezpieczeniach społecznych (Centrala ZUS we współpracy z oddziałami terenowymi ZUS). Łącznie w „Lekcjach z ZUS” od 2014 r. wzięło udział 727 tys. młodych ludzi, zaś do olimpiady „Warto wiedzieć więcej o ubezpieczeniach społecznych” przystąpiły 284 tys. uczniów z ponad 1600 szkół w Polsce.

Kolejnym działaniem było wystąpienie przez kierownictwo ZUS do Ministra Edukacji Narodowej z wnioskiem o wprowadzenie edukacji ubezpieczeniowej do podstawy programowej. Było to spowodowane diagnozą niskiego poziomu wiedzy ekonomicznej młodych Polaków: uczniowie kończący szkołę średnią, zdający maturę i wchodzący na rynek

pracy lub podejmujący studia nie mieli żadnej wiedzy o funkcjonowaniu systemu ubezpieczeń społecznych. Tymczasem jest ona niezbędna do pełnego uczestnictwa w życiu publicznym i rozumienia procesów gospodarczych i społecznych. Zarówno „Lekcje z ZUS” („Lekcje” zdobyły nagrodę za dobre praktyki edukacyjne Międzynarodowego Stowarzyszenia Zabezpieczenia Społecznego), związana z nimi olimpiada, jak i programy edukacyjne dla uczniów szkół podstawowych („Projekt z ZUS”) oraz studentów szkół wyższych tworzą ramy do świadomego i odpowiedzialnego uczestnictwa w życiu społecznym młodych pokoleń Polaków.

Podsumowanie

Przedstawione w artykule doświadczenia, ujęte w strukturę pięciu strumieni władzy, owo swoiste studium przypadku wdrożenia nowoczesnych metod przekształceń instytucji publicznej, tworzy punkt odniesienia, zarówno dla innych działań transformacyjnych w obrębie administracji publicznej, jak i tworzenia uogólnień o charakterze naukowym.

Celem instytucji powołanej do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych transformacji jest wypełnianie zadań ustawowych, tj. pobór składek i wypłata świadczeń oraz inne zadania przewidziane w ustawach, które wskazują ZUS jako ich wykonawcę. Realizacja tych celów może przebiegać w sposób efektywny, a jednocześnie zapewniający nowoczesne podejście do klienta, dzięki zastosowaniu komercyjnych metod zarządzania w administracji publicznej. W tekście wymieniono tylko wybrane, w tym nowoczesne technologie oraz metody zarządzania w IT.

Omówiony w artykule proces transformacji ZUS wpisał się w nurt działań New Public Management. Zastosowana metodyka konstruowania strategii – oparta na Zrównoważonej karcie wyników – została poddana modyfikacji zgodnie ze specyfiką instytucji publicznej. Realizacja strategii przekształceń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w latach 2010–2012 oraz strategii rozwoju w latach 2013–2015 była oparta na zdecydowanym przywództwie i zaangażowaniu Zarządu ZUS w przygotowanie, wdrożenie,

a następnie realizację strategii, właściwie dobranej i optymalnie dostosowanej do potrzeb jednostki administracji publicznej metodyce, wprowadzeniu kontroli zarządczej jako narzędzia ewaluacyjnego oraz zastosowaniu innowacyjnych technologii cyfrowych.

ZBIGNIEW DERDZIUK

prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych
w latach 2009–2015 oraz od 2024 r.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, New Public Management, Zrównoważona karta wyników, zarządzanie przez cele, zarządzanie procesowe, przywództwo strategiczne

Bibliografia:

1. Auleytner J.: *Finansowanie polityki społecznej*, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa 2017.
2. Boston J.: *Basic NPM Ideas and their Development* [w:] *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, T. Christensen (red.), P. Lægreid, Routledge, London 2011.
3. Campbell C., Halligan J.: *Political Leadership in an Age of Constraint*, „University of Pittsburgh Press”, Pittsburgh 1992.
4. Derdziuk Z., Niedzielski A.: *Koordynacyjna funkcja kontrolingu w kontroli zarządczej*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2011.
5. Derdziuk Z., Obłuski A.: *Rządzić efektywnie. Pięć strumieni sprawowania władzy*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
6. Furtak D.: *Procesy regulujące system – podejście wielokrotnych strumieni w badaniach politologicznych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska–Politologia” nr 1/2021.
7. Kaplan R. S., Norton D. P.: *Strategiczna karta wyników: jak przełożyć strategię na działanie*, przeł. R. Jańska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
8. Stabryła A.: *Problemy doskonalenia i rozwoju struktur organizacyjnych*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 8/2011.

ABSTRACT

Practical Aspects of Public Administration Institution Management – Social Insurance Institution

The article presents practical aspects of managing a public administration institution from the perspective of the New Public Management. The author, basing on his experience in managing a public administration entity, presents the challenges related to formulating a coherent, measurable strategy of transformation and development, and then – to the implementation of strategic goals in everyday public institution management. The research method adopted is a case study – the most adequate, because it refers to one large entity – the Social Insurance Institution (Polish: *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, ZUS). This largest administration entity has experienced significant transformation with regard to management, based on the approach using the New Public Management, and the sustainable results charter, as well as other theories: strategic management and change management.

Zbigniew Derdziuk, President of the Social Insurance Institution

Key words: public administration, New Public Management, management through objectives, process management, strategic leadership