

APPLICATION OF LEAN MANAGEMENT IN MODERN MANAGEMENT PUBLIC ADMINISTRATION

ZASTOSOWANIE LEAN MANAGEMENT W NOWOCZESNYM ZARZĄDZANIU ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

ABSTRACT

Visible changes in the functioning of public administration, according to the New Public Management approach, are possible thanks to the use of new concepts implemented by the management system. Today, one of them deserves special attention – it's called Lean Management, which is an extremely innovative management method, visible primarily in companies. Using Lean Management, focus is on detecting and eliminating unnecessary activities. This assumption is based on the fact that this concept is a process that shapes organizations. It uses a variety of tools and techniques to consciously eliminate waste through the use of intelligence and creativity. These steps contribute to building public confidence in the public sector, while at the same time shaping appropriate employee satisfaction in public administration.

STRESZCZENIE

Widoczne zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej wg podejścia New Public Management (MPM) są możliwe dzięki wykorzystaniu nowych koncepcji wdrażanych przez system zarządzania. Obecnie jedna z nich zasługuje na szczególną uwagę – jest to tzw. koncepcja Lean Management (LM), która jest niezwykle innowacyjną metodą zarządzania, widoczną przede wszystkim w przedsiębiorstwach prywatnych. Wykorzystując koncepcję Lean Management, należy się skupiać na wykrywaniu i eliminowaniu niepotrzebnych działań. Z takiego założenia wynika fakt,

iz koncepcja ta jest procesem, który kształtuje organizacje. Wykorzystuje do tego celu różne narzędzia i techniki, dzięki którym następuje świadoma eliminacja marnotrawstwa poprzez wykorzystanie inteligencji i kreatywności pracowników. Przyczyniają się to do budowania zaufania obywateli do sektora publicznego przy jednoczesnym kształtowaniu odpowiedniej satysfakcji zatrudnionych w administracji publicznej pracowników.

KEYWORDS: *management, organizations, Lean Management, organization, public administration*

SŁOWA KLUCZOWE: *zarządzanie, organizacje, Lean Management, organizacja, administracja publiczna*

WPROWADZENIE

Podmioty administracji publicznej coraz aktywniej i odważniej wykorzystują nowe rozwiązania w zakresie funkcjonalności i wprowadzają nowe systemy zarządcze. Podejście takie wskazuje na zmianę dotychczasowego poglądu, iż administracji publicznej nie da się zmienić. Pracują w niej ludzie odpowiedzialni, którzy dostrzegają potrzebę wprowadzenia chociażby elektronicznych systemów zarządczych, skutkujących lepszą organizacją pracy oraz wydajnością i oszczędnością. Należy zatem rozpatrywać wykorzystanie koncepcji Lean Management jako elementu nowoczesnego zarządzania zakładającego oszczędność przy jednoczesnym ograniczeniu ponoszonych na realizację zadań nakładów. Autor niniejszego artykułu wskaże możliwe sposoby zastosowania w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej koncepcji Lean Management, wciąż niedocenionej i w niewielkim stopniu odkrytej. Analiza oparta będzie na przeprowadzeniu oceny dostępnej literatury oraz sposobów wdrożenia założeń tego nurtu w sektorze publicznym.

CZYM JEST LEAN MANAGEMENT?

Nazwa opisywanej koncepcji – Lean Management – po raz pierwszy została zastosowana przez trzech naukowców z Massachusetts Institute of Technology w Bostonie. James P. Womack, Daniel T. Jones oraz Daniel Roos wydali niezwykle cenną pracę pt. *The Machine that Changed the World* (Womack, Jones, Roos, 1990). Publikacja ta pokazuje interesującą ocenę

badanych parametrów w przedsiębiorstwach japońskich, europejskich oraz amerykańskich. Liderem, co nie jest tajemnicą, okazało się zarządzanie japońskie, szczególnie to zastosowane w firmie Toyota Motor Corporation, wdrażającej systemem Toyota Production System. W opinii wskazanych autorów uszczuplona w ten sposób produkcja „daje możliwość, aby produkować coraz więcej, wykorzystując coraz mniej – mniej ludzkiego wysiłku, urządzeń, czasu i miejsca – przy jednoczesnym zbliżaniu się do osiągnięcia celu, jakim jest dostarczenie klientom dokładnie tego, czego chcą” (Womack, Jones, Roos, 1990). Takie spojrzenie nie jest odkrywcze, jednak ten model można z powodzeniem wdrożyć w podmiotach administracji publicznej.

W oparciu o powyższą koncepcję oraz działalność Toyoty dwóch innych badaczy, Steven Spears oraz Henri Kent Bowen, przedstawiło zasady, które stanowią obecnie filar wszystkich innowacyjnych technik i metod wdrażania Lean Management. Pierwsza zasada obejmuje system pracy, wykorzystując przyjęte standardy. Dotyczy ona poszukiwania najprostszych, ale jednocześnie i najefektywniejszych sposobów realizacji zadań, które będą wykonywane zawsze w taki sam sposób, w takim samym czasie, bez względu na to, który z pracowników będzie podejmował się danego zadania. Kolejna zasada dotyczy utworzenia zrozumiałej sieci powiązań widocznych pomiędzy klientami a daną organizacją. System omawianej komunikacji musi funkcjonować w taki sposób, aby każde ze stanowisk pracy było zaangażowane w proces realizacji zleceń (Steven, Kent Bowen, 1999, s. 96–106). Inną ważną zasadą jest regularne wdrażanie i wykorzystywanie metod Lean Management oraz ciągle doskonalenie organizacji, w tym przede wszystkim kompetencji pracowniczych, aby mogła osiągnąć stan idealny. Jeżeli dana organizacja będzie działała wg przytoczonych zasad, a podjęte kroki będą wykonywane rzetelnie, systematycznie oraz prawidłowo, wyniki pracy będą dużo lepsze niż u konkurencji. Wspomniana systematyka stworzona została w dużej mierze w celu wyeliminowania marnotrawstwa, stawiania nowych wyzwań, budowy wzajemnego szacunku oraz doskonalenia pracowników, a co za tym idzie – również całej organizacji (Czerska, 2009, s. 16–20).

Od końca lat 90. ubiegłego wieku koncepcja Lean Management była sukcesywnie wdrażana we wszelkich dziedzinach życia społecznego. W ostatnim okresie dostrzec można duże zainteresowanie innowacyjnymi

metodami i technikami mającymi usprawnić pracę małych i dużych przedsiębiorstw, ale także wspomóc branżę usługową (ang. *lean service*), nie wyłączając administracji (ang. *lean government*) czy chociażby służby zdrowia (ang. *lean healthcare*). Jak się okazało, polityka Lean Management może być zastosowana praktycznie w każdym procesie.

Nowe podejście zorientowane na administrację publiczną, nazywane Lean Government, po raz pierwszy pojawiło się w latach 80. XX w. w Wielkiej Brytanii oraz Nowej Zelandii, a od początku lat 90. znaczącą rolę odegrało w Stanach Zjednoczonych (Supernat, 2004, s. 469–490; Supernat, 2003, s. 28–45). Pojawiło się jednocześnie wyraźne zbliżenie tej koncepcji z sektorem publicznym i z dużym zainteresowaniem obserwuje się zachodzące w tej materii zmiany. Ponadto w związku z rosnącym zainteresowaniem obywateli sprawami podejmowanymi przez sektor publiczny zaczęto poważniej skupiać się na koncepcji Lean Management. Obywatele często wyrażają pogląd, iż towarzyszą im nadzieje związane z poprawą efektywności oraz ograniczenia kosztów funkcjonowania całej administracji publicznej. Pojawiły się również oczekiwania co do jakości oferowanych usług, a także sprzeciw wobec ciągłych podwyżek podatków. Stąd ciekawym pomysłem na umiejętne rozwiązanie chociaż części sygnalizowanych problemów jest zastosowanie w administracji publicznej rozwiązań z zakresu Lean Management, które z powodzeniem wykorzystywane są w sektorze prywatnym (Mann, 2014).

Należy w tym miejscu przywołać również opinię Marka Lisińskiego oraz Bogdana Ostrowskiego. Autorzy ci uważają, iż Lean Management odnosi się do „(..) paradygmatu dotyczącego sposobu myślenia o tworzeniu wartości z punktu widzenia klienta i eliminacji marnotrawstwa w trakcie procesów produkcyjnych” (Lisiński, Ostrowski, 2006, s. 45). Opisywana koncepcja często analizowana jest jako odrębny system zarządzania, w którym priorytetowym celem jest troska o eliminację marnotrawstwa. To także zoptymalizowanie procesów tworzenia i przepływu wartości danej organizacji. Dlatego słusznie się uważa, iż strategicznym celem Lean Management jest wytwarzanie produktów i usług o określonej jakości przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczenia do minimum ponoszonych kosztów, nie zapominając przy tym o ważnej roli pracowników jako głównych twórców wspomnianych zmian.

LEAN GOVERNMENT JAKO KONCEPCJA „SZCZUPŁEGO ZARZĄDZANIA” W SEKTORZE PUBLICZNYM

Należy zauważyć, że w przypadku administracji publicznej zastosowanie ma odmiana Lean Management, tj. Lean Government. Jest to koncepcja obejmująca „szczupłe zarządzanie” spotykane nie tylko w sektorze publicznym. Lean Government w pełni wykorzystuje filozofię, a także instrumenty Lean Management, jednak odpowiednio zaadaptowane, przy czym można ją wykorzystywać do zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej (Grycuk, 2011, s. 1–2). Głównym celem jej wdrażania jest „dostarczenie obywatelom oczekiwanej przez nich wartości zgodnie z zasadami i metodami *lean*” (Ćwiklicki, Przebinda, 2016, s. 41–42). Lean Government nie ma jeszcze zbyt długiej historii w związku z doskonaleniem procesów czy zwiększeniem wydajności i efektywności pracy. Wprowadzenie w ostatnich latach wdrożono kilka nowych rozwiązań, dzięki czemu aktywność sektora publicznego przyczyniła się do uwypuklenia wielu interesujących inicjatyw, których celem było nieustanne podwyższanie efektywności funkcjonowania tego sektora, jednak działania te były prowadzone w ramach jednolitego systemu związanego z budowaniem sprawnego państwa. Polski sektor publiczny wciąż nie wykorzystuje rozwiązań z powodzeniem funkcjonujących w innych krajach Unii Europejskiej, czego przykładem jest chociażby system związany z centralizacją dokonywanych zakupów. Tocząca się dyskusja w związku z takimi zmianami prowadzi do wniosków, iż duży potencjał wciąż tkwi w polskim sektorze publicznym, który z powodzeniem może zastosować koncepcję Lean Government, gdzie uśrednione wydatki państwa to ok. 40% polskiego PKB. A zatem nawet kilkuprocentowe oszczędności mogą w takim przypadku oznaczać miliardowe kwoty wprowadzone dodatkowo do budżetu nie tylko centralnego, ale i budżetów samorządowych (Grycuk, 2011, s. 8–9).

Dokonując oceny marnotrawstwa pojawiającego się w sektorze publicznym, szczególnie dostrzegalnego w czynnościach biurowych, warto odnieść się do stanowiska wyrażonego przez Janusza Czekaja i Bernarda Ziębickiego. Autorzy ci wskazali kilka rodzajów strat występujących przy realizacji obowiązków biurowych, do których zaliczyć można straty ludzkie, procesowe, informacyjne, finansowe (majątkowe), a także kierownicze (Czekaj, Ziębicki, 2015, s. 61–63). Klasyfikacje akcentujące w większej mierze

procesy komunikacyjne, informacyjne oraz decyzyjne wydają się w tym względzie bardziej dopasowane do omawianego obszaru, gdzie niezwykle ważne staje się przetwarzanie informacji przy jednoczesnym podejmowaniu właściwych decyzji administracyjnych, co może przyczynić się do obniżenia kosztów funkcjonowania instytucji publicznych.

Wykorzystanie wariantu zastosowania w całym sektorze publicznym nastawienia zmierzającego do „odchudzenia” administracji raczej nie będzie wierną kopią koncepcji Lean Management stosowanej w przedsiębiorstwach prywatnych. Nie będą to także różnice na tyle widoczne w stosunku do głównych zasad funkcjonowania takich organizacji, aby można było skutecznie wykorzystać elementy koncepcji Lean Management. Na obecnym etapie będą to raczej zmiany polegające na odmiennej specyfice funkcjonowania podmiotów sektora publicznego, gdzie fundamentalną cechą jest odmienny cel działania instytucji publicznych, a także typowo usługowy, a nie komercyjny, charakter działalności takich podmiotów (Radnor, 2010, s. 425). Swoista usługowość podmiotów sektora publicznego narzuca konieczność dostosowania takich działań do indywidualnych wymagań prawnych i organizacyjnych, gdzie ich standaryzacja i formalizacja nie jest tak dostrzegalna jak w przypadku procesów typowo technologicznych i produkcyjnych (Walczak, 2016, s. 45).

Ciekawostką jest to, iż w Lean Government – podobnie jak w Lean Management – można wyodrębnić dwa specyficzne poziomy, będące bazą tego systemu. Pierwszy poziom wg opinii Zoe Radnor stanowi tzw. podbudowę (Radnor, 2010, s. 425). Zaliczyć można tutaj szczególnie ważną kulturę organizacyjną wraz z całym mechanizmem przygotowującym organizację do wdrożenia nowego podejścia. Zadaniem podbudowy jest w dużej mierze przygotowanie organizacji na nadchodzące konieczne zmiany, dostosowanie strategii organizacji do nowych zasad, ukształtowanie roli przywództwa oraz przygotowanie pracowników do zaangażowania się w nowe działania. Musi także znaleźć się miejsce dla grupy zarządzającej takimi działaniami oraz zaangażowanego zespołu generującego nowe pomysły. Nie można zapominać także o odpowiednio przygotowanym i wdrożonym programie szkoleniowym, który ma się przyczynić do systematycznego podwyższania wiedzy pracowników na temat nowych działań.

Drugi z poziomów, określony mianem poziomu technicznego, wskazuje aż osiem filarów wyodrębniających główne metody oraz techniki przyporządkowane do potrzeb podmiotów administracji publicznej. Zoe Radnor dzieli je następnie na trzy kategorie. Trzy pierwsze filary (tj. szybkie akcje doskonalące, identyfikacja problemów wraz ze sposobami ich rozwiązywania oraz rozwój lokalnych liderów) obejmuje te narzędzia, które odpowiadają za osiągnięcie sukcesu. Co ważne, w procesy te zaangażowani są wszyscy pracownicy. Działania te powinny być wdrożone w pierwszej kolejności. Druga grupa, obejmująca dwa filary (tj. monitorowanie wszystkich wdrażanych procesów oraz zarządzanie wizualne, dotyczące bezpośredniego kontaktu pracownika sektora publicznego z klientem) to narzędzia, których celem jest analiza osiąganych rezultatów. Ostatnia grupa, składająca się z trzech filarów (tj. przeprowadzanie audytów na stanowiskach pracy, rozwój przywództwa w oparciu o realizowaną zasadę „idź, zobacz i zrób” oraz uporządkowany system rozwiązywania problemów), kładzie nacisk na te metody i techniki, które w pełni są w stanie zagwarantować wdrażanie głównych założeń koncepcji Lean Management w systematycznym funkcjonowaniu i rozwoju podmiotów sektora publicznego (Radnor, 2010, s. 425–426).

Scharakteryzowany model pokazuje mechanizm budowy i implementacji poszczególnych elementów Lean Government w kolejności uporządkowanej. Jeżeli okazałoby się, iż opisywane elementy tej koncepcji są wdrażane w działalności podmiotów sektora publicznego w przypadkowej kolejności, wówczas może niestety okazać się, iż otrzymane rezultaty będą rozczarowujące. To w konsekwencji może przyczynić się do zniechęcenia się danej organizacji i samych pracowników do wprowadzanych zmian. Dlatego należy pamiętać o odpowiedniej kolejności wprowadzanych działań, tak aby każdy krok był odpowiednio wcześniej zaplanowany (Kalinowski, 2010, s. 45–71). To z kolei pozwoli pracownikom oswoić się z nowymi narzędziami, mającymi skutecznie wdrożyć pomysły z zakresu ekonomicznej i oszczędnej administracji publicznej.

OBSZARY EWENTUALNEJ IMPLEMENTACJI WDRAŻANIA KONCEPCJI LEAN MANAGEMENT

Charakteryzowana koncepcja Lean Management może być z powodzeniem wdrażana w większości podmiotów administracji publicznej. Można ją wykorzystać np. w administracji rządowej, samorządzie terytorialnym, szkolnictwie wyższym, siłach zbrojnych, ochronie zdrowia, ochronie środowiska, a także transporcie. Aby jednak móc odnieść sukces w poszczególnych gałęziach gospodarki, należy umiejętnie wdrażać podstawowe zasady Lean Management, stosować jej techniki oraz wykorzystywać metody zarządcze. Można zauważyć, iż najważniejszym elementem tzw. szczupłego zarządzania stosowanego w administracji publicznej jest oszczędność finansowa. Ograniczanie wydatków publicznych może w przyszłości wzmocnić zaufanie obywateli do instytucji sektora publicznego. Potencjalna grupa klientów koncepcji Lean Management jest o wiele większa w sektorze publicznym niż w sektorze prywatnym. Warto podkreślić fakt, iż swoich klientów mogą mieć również instytucje kontrolne czy regulacyjne, takie jak Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Służba Więzienna czy zakłady poprawcze.

Dzięki tej koncepcji pojawiają się nowe założenia, które pozwalają we właściwy sposób wdrożyć tzw. szczupłe zarządzanie w całym sektorze publicznym. Odnosząc się globalnie do możliwości implementacji nauki koncepcji Lean Management, sektor publiczny powinien na samym początku zmienić swoje nastawienie do realizacji założonych celów. Jest to możliwe dzięki zorientowaniu się na osiąganie wyników. Takie podejście najczęściej podyktowane jest faktem, iż przez dłuższy czas bardzo mało uwagi koncentrowano na jakości oferowanych odbiorcom usług (Zimniewicz, 2009, s. 34–57). Zarządzający jednostkami sektora finansów publicznych, mający realny wpływ na funkcjonowanie własnej organizacji powinni skupiać się na realizacji zadań oraz ocenie wprowadzanych zmian. Dokonywana w ten sposób ocena winna być oparta na rzeczywistych wynikach oraz profesjonalnie określonych standardach. Oczywiście nie wszyscy zarządzający podmiotami administracji publicznej zdają sobie sprawę z istotności wprowadzenia nowych rozwiązań. Dobrym przykładem zachęcającym do działania mogą być praktyki podjęte przez Wielką Brytanię, gdzie kierownicy urzędów otrzymują wynagrodzenie

odpowiednie do osiągniętych wyników. Jeżeli są one poniżej przyjętych założeń, najczęściej zwalnia się taką osobę, zaś na jej miejsce przyjmuje się innego pracownika, który jest zatrudniony na identycznych warunkach (Supernat, 2004, s. 468–470). Warto byłoby rozważyć wprowadzenie podobnych mechanizmów w Polsce, jednak tego rodzaju zmiany, czy nawet dyskusje na ten temat, najprawdopodobniej spotkałyby się z oporem ze strony administracji publicznej.

W przypadku osiągnięcia przez administrację publiczną zadowalających wyników większą uwagę powinno się zwracać na zastosowanie działań zaczerpniętych od rynkowej konkurencji, szczególnie w przypadku sektora publicznego, który dostarcza towary i usługi. Przykładem może być np. prywatyzacja, która pozwoli na kupno tańszych, a także lepszych pod względem jakości produktów. Innym działaniem może być wprowadzenie zmian prawnych niektórych organów czy jednostek organizacyjnych na wzór spółek prywatnych. Dzięki temu będą one mogły uzyskiwać odrębny przychód ze sprzedaży usług lub rzeczy. Takie podejście przyczyniłoby się do utworzenia mniejszych organizacji. Dałoby to możliwość lepszego i lepiej zorganizowanego rozdzielania zadań, przy czym odpowiedzialność osób zarządzających byłaby większa i indywidualna. Takie postrzeganie administracji oraz odpowiedzialności wobec społeczeństwa być może przyczyni się w przyszłości do wdrożenia celów nowego zarządzania, zaraz obok procesu urynkowania administracji publicznej (Supernat, 2004, s. 469–473).

Kolejne zagadnienie ściśle powiązane z omawianym nurtem Lean Management dotyczy przekonania, iż cała administracja publiczna powinna zapewnić na rynku obecność pewnych usług i produktów, jednak niekoniecznie musi je oferować sama (Jylhä, Junnila, 2013, s. 454–457). Realizacja tego na płaszczyźnie prawa polskiego mogłoby być przekazana organizacjom pozarządowym czy podmiotom prywatnym. Coraz bardziej zauważalna współpraca z takimi jednostkami, poprzez zawieranie z nimi umów czy kontrolowanie ich funkcjonowania, sprawia, iż granice pomiędzy administracją publiczną a jej otoczeniem stają się coraz mniej widoczne.

Dostrzec też można próby odważniejszej dyskusji związanej z deregulacją administracji publicznej. Głównie dotyczy to takich rozwiązań, które najczęściej obejmują zatrudnianie nowych pracowników, przeprowadzanie audytów, zarządzanie zasobami ludzkimi czy alokację zasobów. Dużą rolę powinni

mimo wszystko odgrywać ci kierownicy, którzy mają uczynić jak największy użytek ze swojego zespołu oraz posiadanego na realizację zadań budżetu. Od takich osób wymaga się umiejętności skutecznego zarządzania wszelkimi zasobami organizacji oraz osobistych predyspozycji do zarządzania ludźmi. Powinny mieć one również zagwarantowaną możliwość swobodnego korzystania ze środków finansowych, oczywiście w ramach przyjętych zasad oraz w oparciu o ideę gospodarności i rzetelności ich wydatkowania, przy czym należy mieć na uwadze, iż takie praktyki mogą mieć swoje uzasadnienie tylko wówczas, kiedy osiągnięte są założone cele (Supernat, 2004, s. 469–476).

Wydaje się zasadne twierdzenie, iż osiągnięciu dobrych wyników przy jednoczesnym służeńiu mieszkańcom będzie sprzyjać to, iż pracownikom zagwarantuje się odpowiednie warunki pracy. Należy zapewnić im przede wszystkim takie warunki, które w sposób bezsporny przyczynią się do wzrostu ich pomysłowości oraz kreatywności. Jest to jedno z ważniejszych filarów tzw. szczupłego zarządzania i jest jednocześnie dość ważny wymóg. Obecnie pracownicy administracji publicznej muszą być dobrze wykształceni, w swojej pracy muszą mieć dostęp do swojego narzędzia pracy, czyli komputera i Internetu oraz umieć się posługiwać określonymi programami. Przedkłada się również pracę zespołową nad indywidualną, a kierownictwo zachowuje nieustannie swoje funkcje kontrolne. Pracownicy powinni mieć również zagwarantowaną ścieżkę rozwoju zawodowego. Można się jednak zastanowić, czy taka ścieżka rozwoju zawodowego jest praktyką standardową, czy też występuje rzadko. Pożądane jest, aby dany pracownik przechodził przez wiele kolejnych stanowisk. Nabywa on wówczas ważne doświadczenie i jednocześnie zwiększa zakres swoich kompetencji, które później mogą być przydatne w realizacji przypisanych mu zadań (Romaniuk, 2016, s. 185). W tym zakresie odpowiednie zarządzanie wiedzą i kompetencjami pracowniczymi w administracji publicznej obejmuje pięć głównych filarów, tj.:

- odkrywanie wiedzy,
- generowanie powstałej w ten sposób wiedzy,
- wartościowanie poszczególnych jej składników,
- szeroko pojęte upowszechnianie wiedzy,
- zastosowanie zdobytej wiedzy w codziennej pracy administracji publicznej (Jashapara, 2014, s. 14–16).

Jednym słowem, administracja publiczna musi nieustannie zwiększać swoją wydajność i produktywność, przy czym jednocześnie wg koncepcji omawianego zarządzania powinna być całkowicie apolityczna. Dlatego trzeba na nią spojrzeć z innej perspektywy. Nowe mechanizmy rynkowe, jakie będą stosowane, nie mają być jedynie zwykłym zamiennikiem publicznej przynależności do polityki. Musi być tutaj bardziej widoczny aktywny udział obywateli w systemie kontroli społecznej sektora publicznego (Kijowski, 2010, s. 9). Co więcej, osiąganie dobrych wyników przez sektor publiczny nie może służyć tylko i wyłącznie realizacji celów politycznych przyjętych w poszczególnych wyborach. Nie może to również przesłonić odpowiedzialności, jaką ponosi administracja publiczna za niewywiązywanie się ze swoich obowiązków (Supernat, 2004). Wiemy jednak, że polska administracja publiczna, szczególnie ta na poziomie administracji rządowej (centralnej), jest silnie uzależniona od partii politycznych, a zatem całkowite wyrugowanie polityki z funkcjonowania niezależnej administracji publicznej w oparciu o obecnie obowiązujący porządek prawny wydaje się nierealne.

Innym, dość ciekawym założeniem koncepcji Lean Government, które mogłoby być wdrożone w administracji publicznej, jest przyporządkowanie jej do adhocracji, nie zaś dla koncepcji biurokratycznej. W takich okolicznościach główną uwagę zwracano by na innowacyjność, kreatywność czy elastyczność stosowanych procedur. Adhocracja to mechanizm stosowany w organizacjach, który charakteryzuje się wyrazistą tymczasowością przy jednocześnie niskim stopniu sformalizowania, polegający na tym, iż powołuje się niewielkie zespoły do realizacji konkretnego zadania. Wydaje się mało realne, aby taki model znalazł poparcie przedstawicieli polskiej administracji publicznej, ale ważnym krokiem stanie się dyskusja o możliwości wprowadzenia takich modyfikacji. Wskazując jednak konkretne szczegóły adhocracji, można tu wyodrębnić np.:

- elastyczną strukturę organizacyjną, którą bez problemu można w dowolnym czasie i wymiarze przekształcić,
- otwartość na pomysły, które można wykorzystać, będące efektami kreatywności i zaangażowania pracowników,
- wysoko z informatyzowaną strukturę zarządczą i organizacyjną, korzystającą z wszelkich udogodnień komputerowych i programów informatycznych,

- wyodrębnienie całościowej wizji realizowanych zadań, skupiając się na działaniach zaplanowanych i odpowiednio skoordynowanych (Piwo-war-Sulej, 2016, s. 60–69).

Powyższe przykłady powinny przedłożyć się na system odpowiedzialności, jaką ponosi cała administracja publiczna w związku z wykonywaniem misji publicznej.

MOŻLIWE BARIERY WDRAŻANIA KONCEPCJI LEAN MANAGEMENT

Wskazując zalety koncepcji Lean Management, należy również zastanowić się nad ewentualnymi przeszkodami, które mogą, choć nie muszą, pojawić się podczas jej wdrażania. Im silniej będzie się podkreślało zalety i wady tej koncepcji, tym skuteczniej można zaplanować działania wykorzystujące ideę Lean Management. W Polsce zwiększa się liczba organizacji, które wprowadziły lub zamierzają wprowadzić do swojej polityki omawiany system zarządzania. Głównym powodem takiego podejścia stają się realne korzyści, jakie mogą osiągnąć dzięki zastosowaniu japońskich metod oraz technik zarządzania wszelkimi dostępnymi zasobami. Trzeba jednak podkreślić, że pomimo wielu zalet, jakie przynosi wdrożenie tej koncepcji, wciąż mała liczba organizacji korzysta z niej w możliwie pełnym zakresie. Sytuacja taka powodowana jest niestety faktem, iż w trakcie wdrażania tzw. szczupłego zarządzania organizacje napotykać wiele trudności, które opóźniają i ograniczają właściwe wdrożenie narzędzi omawianego nurtu. Literatura przedmiotu wskazuje kilka najczęstszych barier, które mogą pojawić się w trakcie stosowania nowego procesu zarządzania. Do tych trudności można zaliczyć przede wszystkim:

- brak odpowiedniego wsparcia ze strony zarządzających organizacją,
- brak przekonania o skuteczności i funkcjonalności całej metody Lean Management, w tym Lean Government,
- niedobór realizowanych szkoleń,
- nieodpowiednią atmosferę panującą w zespole,
- brak prawidłowej komunikacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami organizacji,

- nadmierny system kontrolny,
- brak współpracy pomiędzy pracownikami (Podobiński, 2015, s. 112–122).

Główne trudności związane ze stosowaniem „odchudzonej administracji” można sklasyfikować, tworząc dwie najważniejsze kategorie. Pierwszą stanowią czynniki wewnętrzne, drugą – zewnętrzne. Bariery te w sposób dość skuteczny ograniczają możliwości sprawnego wdrażania tzw. szczupłego zarządzania w podmiotach sektora publicznego. Należy zatem w umiejętny sposób próbować eliminować te przeszkody, by w przyszłości z powodzeniem wdrażać i promować model omawianego nowego zarządzania publicznego.

Tabela 1.

Wewnętrzne i zewnętrzne bariery stosowania Lean Government

Bariery wewnętrzne	Bariery zewnętrzne
<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczna wiedza zarządzających instytucjami publicznymi w zakresie nowoczesnych rozwiązań organizacyjnych stosowanych w podmiotach komercyjnych • ograniczone możliwości związane z delegowaniem uprawnień wewnątrz organizacji, gdzie przyjęte procedury jasno wyznaczają osoby uprawnione do podejmowania decyzji • brak odpowiedniego systemu motywacyjnego, gdzie wyraźnie można dostrzec niedostatecznie rozwinięte mechanizmy nagradzania pracowników za efektywną i wydajną pracę oraz wyciągania konsekwencji w przypadku niewłaściwego wykonywania powierzonych obowiązków 	<ul style="list-style-type: none"> • brak widocznej konkurencji pomiędzy podmiotami sektora publicznego • brak obowiązku, a co za tym idzie – i nawyku samofinansowania swojej działalności • regulacje prawne niedostosowane do skutecznego eliminowania marnotrawstwa • wpływ czynnika politycznego na funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego • realne trudności związane z określeniem wartości powiązanej z daną usługą czy produktem

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Walczak (2012). *Implementation Barriers of Lean Philosophy in Public Administration*. W: M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, V. Potočan (red.), *Management Consulting for Business and Public Administration*, Kraków: Cracow University of Economics Foundation, s. 156–159.

Wymienione w powyższej tabeli bariery należy uznać za główne czynniki, które różnicują podejście do stosowania Lean Government w sektorze

publicznym oraz w podmiotach prywatnych (komercyjnych). Ważne są jeszcze inne, dodatkowe cechy danej organizacji, spośród których Zoe Radnor i Stephen P. Osborne wyodrębniają m.in.:

- działalność ukierunkowaną na dostarczanie usług najwyższej jakości, a nie na wytwarzanie dóbr o charakterze materialnym,
- dużą koncentrację systemów i procesów na efektach wewnętrznych dotyczących potrzeb użytkowników i w konsekwencji – odbiorców usług;
- wykorzystanie innowacyjnych, w porównaniu z sektorem prywatnym, wskaźników mierzących sukces (Radnor, Osborne, 2013, s. 268).

PODSUMOWANIE

Model Lean Management jest koncepcją, która jest niezwykle innowacyjną metodą zarządzania, stosowaną przede wszystkim w podmiotach prywatnych. Wykorzystując ideę Lean Management, należy się skupiać na wykrywaniu i eliminowaniu niepotrzebnych działań oraz marnotrawstwa. Z takiego założenia wynika fakt, iż realizacja tej koncepcji jest procesem kształtującym organizację dość czasochłonnym i niestety na początku kosztownym. Wykorzystuje się do tego celu różne narzędzia i techniki, dzięki którym następuje świadoma eliminacja marnotrawstwa poprzez wykorzystanie dojrzałości i odpowiedzialności pracowników organizacji. Takie działania przyczyniają się do budowy zaufania obywateli do podmiotów sektora publicznego przy jednoczesnym kształtowaniu satysfakcji zatrudnionych w administracji publicznej pracowników.

Omawiana koncepcja może być zaczątkiem do dyskusji nad możliwością aktywniejszego wdrażania jej pomysłów do sektora publicznego. Oczywiście zawsze decyzje w tym zakresie podejmują zarządzający jednostkami sektora finansów publicznych. To od nich zależy, w jakim kierunku nastąpią zmiany organizacyjne danego podmiotu. To również oni są i będą odpowiedzialni za wszelkie działania, które podjęli lub które mogli podjąć, a tego nie uczynili. Jednak są to rozważania czysto teoretyczne, których praktyczne zastosowanie może w przyszłości udoskonalić administrację publiczną, chroniąc jej zasoby oraz wdrażając uzasadnioną politykę oszczędności, przy zaangażowaniu w ten proces wszystkich pracowników.

Literatura

- Czekaj, J., Ziębicki, B. (2015). *Metodyczne aspekty lean administration*, „Przegląd Organizacji” nr 9, s. 61–68. ISSN 0137-7221.
- Czerska, J. (2009). *Doskonalenie strumienia wartości*, Warszawa: Wydawnictwo Difin. ISBN: 978-83-8085-531-1.
- Ćwiklicki, M., Przebinda, G. (2016). *Dobre praktyki lean government*, „Przegląd Organizacji” nr 8, s. 41–47. ISSN 0137-7221.
- Grycuk, A. (2011). *Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” nr 3 (47), s. 1–9. ISSN: 1899-1114.
- Jashapara, A. (2014). *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 386. ISBN: 9788320820928.
- Jylhä, T., Junnila, S. (2013). *Learning from Lean Management – Going Beyond Input-output Thinking*, „Facilities” t. 31, I, s. 11–12, s. 454–467. ISSN: 0263-2772.
- Kalinowski, T.B. (2010). *Innowacyjność przedsiębiorstw a systemy zarządzania jakością*, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 210. ISBN: 978-83-7526-702-0.
- Kijowski, D.R. (2010). *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*, „Samorząd Terytorialny” nr 1–2, s. 9–21. ISSN: 0867-4973.
- Lisiński, M., Ostrowski, B. (2006). *Lean Management w restrukturyzacji przedsiębiorstwa*. Kraków–Kluczbork: Drukarnia i Wydawnictwo Antykwa, s. 280, ISBN: 8360495017.
- Mann, D. (2014). *Creating a Lean Culture: Tools to Sustain Lean Conversions* (3rd editon), Boca Raton: Productivity Press, s. 408. ISBN: 978-1482243239.
- Podobiński, M. (2015), *Bariery i ograniczenia wdrażania koncepcji lean management – wyniki badań*, „Nauki o Zarządzaniu” nr 3 (24). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 112–122, ISSN: 2080-6000.
- Piwowar-Sulej, K. (2016). *Wpływ kultury adhokracji na sposób realizacji projektów – wyniki badań empirycznych*, „Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 457, „Zmiana warunkiem sukcesu. Innowacyjność w doskonaleniu i rozwoju przedsiębiorstwa”, s. 60–69. ISSN: 1899-3192.
- Romaniuk, P. (2016). *Efektywne zarządzanie wiedzą i kompetencjami wparciem dla rozwoju pracowników organów administracji publicznej*. W: A. Szejniuk, M. Kaniewska (red.), *Zarządzanie w XXI wieku – koncepcje organizacji przyszłości*, Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, s. 248. ISBN: 978-83-62753-72-7.

- Steven, S., Kent Bowen, H. (1999). *Decoding the DNA of the Toyota Production System*, „Harvard Business Review” t. 77, nr 5, s. 96–106. ISBN: 83-7361-916.
- Supernat, J. (2003). *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, „Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” nr 2, s. 28–46. ISSN: 1730-5306.
- Supernat, J. (2004). *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*. W: E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Rzeszów: Wydawnictwo Mital, s. 647. ISBN: 83-919955-0-X.
- Walczak, M. (2016). *Doskonalenie procesów w administracji publicznej z zastosowaniem lean government*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 11 (959), s. 39–52. ISSN: 1898-6447.
- Womack, J.P., Jones, D.T., Roos, D. (1990). *The Machine that changed the world*. Massachusetts: Florence, Publisher: Free Press, s. 352, ISBN: 9780743299794.
- Zimniewicz, K. (2009). *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa: PWE, s. 178. ISBN: 9788320817911.

Źródła internetowe

- Koch, T. i in. (2008). *Lean w obszarach pozaprodukcyjnych*, s. 31–63. <http://lean.org.pl/lean-w-obszarach-pozaprodukcyjnych/> (dostęp: 26.10.2017).
- Radnor, Z. (2010). *Transferring Lean into Government*, „Journal of Manufacturing Technology Management”, t. 21, nr 3, s. 411–428. <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/17410381011024368> (dostęp: 9.09.2017).
- Radnor, Z., Osborne, S.P. (2013). *LEAN. A failed theory for public services?*, „Public Management Review”, t. 15, nr 2, s. 265–287. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2012.748820> (dostęp: 10.09.2017).