

PAWEŁ ROMANIUK¹

Nauka Lean Management w koncepcji zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego²

Wpłynął: 10.02.2025. Akceptacja: 7.04.2025

Streszczenie

Koncepcja Lean Management (LM) jest niezwykle pomocną metodą zarządzania, obecną nie tylko w podmiotach prywatnych, ale coraz częściej także w organizacjach publicznych. Metoda ta, wykorzystując różnego rodzaju instrumenty i techniki, wzmacnia świadomość podjęcia wysiłku na rzecz ograniczenia nadmiernego marnotrawstwa. To z kolei wpływa na wzrost zaufania społecznego do administracji samorządowej, gdzie obok podnoszenia jakości oferowanych usług, z powodzeniem stosuje się naukę LM.

Głównym celem pracy jest wskazanie możliwych sposobów zastosowania omawianej koncepcji w funkcjonowaniu administracji samorządowej. Wykorzystano analizę, opartą na przeprowadzeniu oceny dostępnej literatury wraz z możliwymi sposobami implementacji nurtu LM w działalność administracji publicznej. Wśród metod badawczych dużą rolę odegrała metoda opisowa, natomiast w procesie badawczym wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, której celem stała się ocena wybranych regulacji prawnych oraz analiza literatury przedmiotu wraz z metodami wdrożenia założeń tego nurtu w sektorze publicznym. Zastosowano również metodę badawczą jakościową, która przybrała charakter idiograficzny. Metoda ta wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego są otwarte na nowości związane z możliwością wdrożenia koncepcji Lean Management.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, prawo, administracja publiczna, zarządzanie publiczne, lean management.

¹ Dr hab. Paweł Romaniuk, prof. UWM – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (Polska); e-mail: pawel.romaniuk@uwm.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7217-956X.

² Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

PAWEŁ ROMANIUK

Learning Lean Management in the concept of changes in functioning local government units³

Abstract

The concept of Lean Management (LM) is an extremely helpful management method, present not only in private entities, but increasingly in public organizations as well. This method, using various types of instruments and techniques, strengthens awareness of efforts to reduce excessive waste. This, in turn, increases public confidence in local government administration, where LM science is successfully applied in addition to improving the quality of services offered.

The main purpose of the paper is to identify possible ways to apply the concept discussed in the operation of local government administration. An analysis was used, based on conducting an assessment of the available literature, along with possible ways of implementing the LM stream in the activities of public administration. Among the research methods, the descriptive method played a major role, while the dogmatic-legal method was used in the research process, the purpose of which became the evaluation of selected legal regulations and the analysis of the literature on the subject along with the methods of implementing the assumptions of this trend in the public sector. A qualitative research method was also used, which took on an idiographic character. This method showed that local government units are open to novelties related to the possibility of implementing the Lean Management concept.

Keywords: local government, law, public administration, public management, lean management.

³ The research in this article has not been supported financially by any institution.

Wprowadzenie

Wzrastająca nieustannie presja konkurencyjna, dynamicznie zmieniające się technologie oraz ich wysoka początkowa cena, wraz z obecnością różnorodnych kryzysów sprawiają, że zarządzający organizacjami nieustannie dążą do szukania oszczędności, jednocześnie utrzymując odpowiednią jakość świadczonych usług⁴. Współczesne jednostki samorządu terytorialnego wdrażają w swoim codziennym funkcjonowaniu programy czy procedury, których zadaniem jest doskonalenie procesów decyzyjnych, poszukiwanie możliwości ograniczania marnotrawstwa, skracanie czasu trwania procesów oraz podnoszenie jakości przedstawianych ofert⁵. Pożądanym działaniem staje się również wzmacnianie świadomości pracowników administracji samorządowej na temat zalet tego nurtu, gdzie wdrażanie zasad lean gwarantuje organizacjom publicznym nie tylko lepsze wykorzystywanie posiadanych zasobów, lecz także budowanie kultury ciągłego doskonalenia i innowacyjności, co jest niezbędne w zmieniającym się nieustannie otoczeniu organizacyjnym. Koncepcja LM wydaje się zatem w takich okolicznościach dobrym sposobem na odnajdywanie nowych źródeł lepszej efektywności w organizacjach.

Celem badawczym artykułu jest identyfikacja i ocena wdrożenia koncepcji Lean Management, jako metody wspomagającej zarządzanie jednostkami samorządu terytorialnego, w tym doskonalenia procesów decyzyjnych. Wśród metod badawczych, jakimi posłużono się w pracy, dużą rolę odegrała metoda opisowa. Natomiast w procesie badawczym wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, której zamierzeniem autora stała się ocena wybranych regulacji prawnych oraz analiza literatury przedmiotu wraz z metodami wdrożenia założeń tego nurtu w sektorze publicznym. Zastosowano również metodę badawczą jakościową, która przybrała charakter idiograficzny. Metoda ta wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego są otwarte na nowości związane z możliwością wdrożenia koncepcji Lean Management.

⁴ B. McIntosh, B. Sheppy, I. Cohen, *Illusion or Delusion – Lean Management in the Health Sector*, „International Journal of Health Care Quality Assurance” 2014, 27(6), s. 482–483.

⁵ Por. L.M.S. Campos, *Lean Manufacturing and Six Sigma Based on Brazilian Model PNQ*, „International Journal of Lean Six Sigma” 2013, 4(4), s. 354–356.

Konstrukcja i prawne działanie samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny w Polsce ma bardzo długą tradycję. Został utworzony po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. i do wybuchu II wojny światowej istniał na szczeblu gminy. Zlikwidowany został w 1950 r., natomiast, po długiej przerwie, przywrócony w dniu 8 marca 1990 r. ustawą o samorządzie terytorialnym (obecnie ustawa o samorządzie gminnym⁶). Drugą ustawą stanowiącą jego podstawę prawną jest ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁷, gdzie podzielono samorządy lokalne na gminy, powiaty oraz województwa. 1 stycznia 1999 r. nastąpiło rozszerzenie samorządu terytorialnego na nowo utworzone jednostki podziału terytorialnego, tj. powiaty i województwa. Tak więc instytucja współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce jest efektem długiej ewolucji⁸. Przeobrażenia o charakterze polityczno-społecznym w Polsce, mające miejsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, pociągnęły za sobą widoczne zmiany ustawodawcze. Wówczas w trakcie prac podkomisji okrągłego stołu odrzucono koncepcję przekształcenia ówczesnych rad narodowych w samorząd terytorialny⁹. Dopiero zmiana Konstytucji PRL, która została dokonana w 1989 r., dała możliwość przyjęcia ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁰.

Uchwalona dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie i bezdyskusyjnie przesądziła o ustroju demokratycznym w Polsce. Określiła również, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, które powinno urzeczywistniać zasadę sprawiedliwości społecznej¹¹. Na podstawie art. 15 ust. 1 Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej¹², gdzie zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe

⁶ Zob. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państw (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.).

⁸ Por. B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemyśl 2000, s. 160–172.

⁹ M. Kulesza, *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 9, s. 7–9.

¹⁰ Zob. art. 44 ust. 2 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. w brzmieniu nadanym przez nowelizację z grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94).

¹¹ Wskazuje o tej zasadzie rozdział II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹² Zob. art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych¹³. Widać wyraźnie, iż ustawodawca w Konstytucji RP sformułował ogólne założenia co do istotności samorządu terytorialnego, zaś szczegółowe uregulowania prawne wyrażane są w ustawach przypisanych indywidualnie do każdego poziomu samorządu (ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym¹⁴, ustawa o samorządzie województwa¹⁵).

W bogatej literaturze można odnaleźć pojęcie „samorząd” w szerszym socjologicznym czy nawet politycznym wymiarze. Wskazywana przez J. Zimmermana właściwość samorządności przydziela się różnorakim grupom społecznym lub też organom i odbywa się to bez względu na to, czy pełnią one funkcje administracji publicznej, czy też nie¹⁶. Sama Konstytucja RP nie wskazuje konkretnej definicji samorządu terytorialnego, jak uważa H. Izdebski, lecz wyodrębnia wiele istotnych elementów do jej określenia. Można zatem wnioskować, iż „samorząd”, a zwłaszcza „samorząd terytorialny”, jest składnikiem systemu władz publicznych¹⁷. Samorząd terytorialny można dostrzegać, jak zauważa E. Ochendowski, jako „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”¹⁸. Można też wskazać inne stanowisko w sprawie oceny samorządu. Według A. Harańczyk „samorząd terytorialny jest obligatoryjnym związkiem mieszkańców pewnego obszaru, wspólnie rozwiązującym swoje sprawy publiczne, a zarazem zdecentralizowaną administracją publiczną wykonywaną przez niezależne organy działające na podstawie odpowiednich ustaw”¹⁹.

Obecnie samorząd terytorialny formułowany jest jako społeczność lokalna o bardzo demokratycznej organizacji wewnętrznej, która korzysta z przyjętych i prawnie zaakceptowanych prawnych form działania dla administracji publicznej, w celu realizacji zasadniczej części zadań lokalnych i regionalnych. Samorząd terytorialny odznacza się zatem widocznym wyznacznikiem przynależności do tzw. terytorium. Uwagę taką formułuje T. Rabska, która uważa, że „samorządem jest wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołana do wykonywania zadań administracji publicznej,

¹³ Art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

¹⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581).

¹⁶ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 5–7.

¹⁷ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 23.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006, s. 21.

¹⁹ A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2010, s. 19.

w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny”²⁰. Głównym założeniem samorządu terytorialnego jest to, iż administrację publiczną sprawują różnorodne podmioty, czy nawet sami zainteresowani obywatele, uczestnicząc formalnie w różnorodnych i sformalizowanych strukturach. Państwo przyznaje im możliwość korzystania z władztwa administracyjnego oraz wyposaża ich w określone kompetencje, a czasami daje nawet przywileje.

Na zakończenie tej części artykułu warto zasygnalizować, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem dwóch kategorii organów: stanowiących oraz wykonawczych. Obecnie można powiedzieć, iż widoczny jest dualizm realizacji władzy na poziomie całego województwa, że z jednej strony władzę reprezentują samorządy wszystkich trzech szczebli (gmina, powiat, województwo), z drugiej zaś – przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, którym jest wojewoda²¹.

Założenia i koncepcja metody Lean Management

Ważnym postulatem stosowania rozwiązań Nowego Zarządzania Publicznego było zaadaptowanie tych mechanizmów w sektorze publicznym, wcześniej wdrażanych z powodzeniem w sektorze komercyjnym. Wśród wszelkich rozwiązań wprowadzanych m.in. do instytucji administracji państwowej, samorządowej czy służby zdrowia, które wielokrotnie wykorzystywane były w celu poprawy realizacji procesów, znalazły się chociażby: lean thinking, six sigma, business process reengineering, kaizen i total quality management. W różnych opracowaniach na temat stosowania wskazanych powyżej narzędzi w sektorze publicznym najczęściej wskazywana była koncepcja lean. W tym wypadku wskaźnik wyniósł 51% na rzecz administracji publicznej oraz 35% w odniesieniu do służby zdrowia²². Sama nazwa koncepcji Lean Management, po raz pierwszy odnalazła swoje odzwierciedlenie w pracy pt. *The Machine that Changed the World*, wydanej przez trzech naukowców z Massachusetts Institute of Technology w w Bostonie – Jamesa P. Womacka, Daniela T. Jonesa oraz Daniela Roos’a²³. W pracy tej odnaleźć można analizę określonych parametrów w firmach wielu krajów. Jednak liderem wdrażania tej koncepcji jest

²⁰ Zob. T. Rabska, *System prawa administracyjnego*, [w:] W. Kisiel (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 17–19.

²¹ Kwestie dotyczące pozycji prawnej wojewody określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).

²² Z. Radnor, S.P. Osborne, *LEAN. A Failed Theory for Public Services?*, „Public Management Review” 2013, 15(2). Pozyskano z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2012.748820?scroll=top&needAccess=true> (dostęp: 28.01.2025).

²³ J.P. Womack, D.T. Jones, D. Roos, *The Machine that changed the world*, Massachusetts, Florence 1990, s. 352.

japońskie przedsiębiorstwo (Toyota Motor Corporation), które z powodzeniem wdrożyło system Toyota Production System. Zaletą tego rozwiązania jest zastosowanie nowatorskich metod produkcji, co według tych autorów daje możliwość produkowania produktów o lepszej efektywności i jakości, przy wykorzystaniu coraz mniejszej ilości zasobów, czyli mniej ludzkiego wysiłku, urządzeń, czasu i miejsca, przy jednoczesnym zbliżaniu się do osiągnięcia celu, jakim jest dostarczenie klientom dokładnie tego, czego oczekują.

W opinii M. Lisińskiego i B. Ostrowskiego, Lean Management odnosi się do „(...) paradygmatu dotyczącego sposobu myślenia o tworzeniu wartości z punktu widzenia klienta i eliminacji marnotrawstwa w trakcie procesów produkcyjnych”²⁴. Omawiana koncepcja oceniana jest jako taki system zarządzania, w którym głównym celem jest nieustanna troska o eliminację marnotrawstwa. To także zoptymalizowanie procesów tworzenia i przepływu wartości w danej organizacji. Strategicznym celem Lean Management jest wbudowanie w proces wytwarzania określonej jakości produktów i usług, przy jednoczesnym uwzględnieniu redukcji kosztów. Wspomniany już T. Ohno, jako jeden z twórców systemu produkcyjnego Toyoty, uważa, iż najważniejszym celem prowadzenia działań „wyszczuplających” w organizacji jest sukcesywne zwiększenie wydajności pracy przy jednoczesnym eliminowaniu tzw. *mudy*, co tłumaczy się na język polski, jako marnotrawstwo²⁵. Kluczową rolę odgrywają jednak jak zawsze ludzie, których muszą w tym względzie cechować wysokie kwalifikacje oraz poczucie odpowiedzialności za wdrażane procesy i działania. Stąd od ludzi wymaga się również właściwej postawy moralnej, zdyscyplinowania zawodowego, nieustannego podwyższania własnych kompetencji i rozwoju oraz zdolności do pracy zespołowej.

Dokonując oceny zdefiniowania idei Lean Management, należy zauważyć, że w przypadku administracji publicznej zastosowanie ma jej odmiana, tj. Lean Government. Jest to koncepcja obejmująca szczupłe zarządzanie, spotykana nie tylko w sektorze publicznym. Lean Management w pełni wykorzystuje filozofię, a także instrumenty stosowane na potrzeby Lean Management, jednak odpowiednio zaadaptowane, można wykorzystać do zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej²⁶. Głównym celem jej wdrażania jest „dostarczenie obywatelom oczekiwanej przez nich wartości zgodnie z zasadami i metodami Lean”²⁷. Także

²⁴ Zob. M. Lisiński, B. Ostrowski, *Lean management w restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Kraków–Kluczbork 2006, s. 45.

²⁵ Zob. M. Ćwiklicki, T. Ohno (1912–1990) – twórca Systemu Produkcyjnego Toyoty, „Organizacja i Kierowanie” 2004, 4, s. 116–117.

²⁶ A. Grycuk, *Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, 3(47), s. 1–2.

²⁷ M. Ćwiklicki, G. Przebinda, *Dobre praktyki lean government*, „Przegląd Organizacji” 2016, 8, s. 40–42.

z praktycznego punktu widzenia omawiana koncepcja LM w polskiej administracji publicznej, pomimo już swojej kilkuletniej obecności, nie ma jeszcze zbyt dużych doświadczeń, silnie powiązanych z doskonaleniem procesów czy zwiększeniem wydajności i efektywności pracy. Wprawdzie w ostatnich latach wprowadzono kilka nowych rozwiązań i wykazano wiele inicjatyw podnoszących efektywność funkcjonowania sektora publicznego, jednak nie są one prowadzone w ramach jednolitego systemu związanego z budowaniem sprawnego państwa. Polski sektor publiczny wciąż nie wykorzystuje rozwiązań z powodzeniem stosowanych w krajach Europy Zachodniej. Można tu dla przykładu wskazać chociażby centralizację zakupów. Trzeba jednak zauważyć, iż duży potencjał tkwi w polskim sektorze publicznym, który z powodzeniem może zastosować koncepcję LM. Średnie wydatki państwa to ok. 40% polskiego PKB. Stąd nawet kilkuprocentowe oszczędności mogą w takim przypadku oznaczać miliardowe kwoty wprowadzone dodatkowo do budżetu²⁸.

Opierając się na koncepcji Lean Management, trzeba również zasygnalizować, że idea ta wykorzystuje wiele narzędzi, ułatwiających powstaniu „smukłej” organizacji. Wśród tych narzędzi najbardziej popularna jest metoda określana mianem „5S”²⁹. Jest to jedna z początkowych standardowo wykorzystywanych narzędzi, wdrażania koncepcji szczupłego zarządzania w organizacji³⁰. Głównym zadaniem tego narzędzia jest funkcjonalne uporządkowanie środowiska pracy. Odpowiednie zastosowanie systemu „5S” może dostarczyć organizacji publicznej wysoki poziom wykonania realizowanych procesów, w której stać się może również fundamentem budowy efektywności organizacji poprzez wzmacnianie pracowniczej świadomości, współpracę oraz współuczestnictwo³¹. Wyjaśniając znaczenie tego narzędzia, należy odnieść się do pięciu japońskich słów, zaczynających się od litery s, wyznaczających pożądane praktyki w miejscu pracy, tj. *seiri* – sortowanie i selekcja; *seiton* – systematyka; *seiso* – sprzątanie; *seiketsu* – standaryzacja oraz *shitsuke*, będąca samodyscypliną³². Zastosowanie powyższych standardów wzmocniłoby podejście organizacyjne podmiotów publicznych w zakresie ograniczenia ponoszonych, nie zawsze uzasadnionych wydatków.

²⁸ A. Grycuk, *Lean Government...*, s. 8–10.

²⁹ Zob. Y.Ch. Chang, Ch.Y. Chen, *Prioritisation on 5S Activities for a Semiconductor Wafer Fabrication: An Empirical Study*, „International Journal of Quality & Reliability Management” 2014, 31(4), s. 381.

³⁰ A. Bayo-Moriones, A. Bello-Pintado, J. Merino-Díaz de Cerio, *5S Use in Manufacturing Plants: Contextual Factors and Impact on Operationing Performance*, „International Journal of Quality & Reliability Management”, 2010, 27(2), s. 216–218.

³¹ R. Gapp, R. Fisher, K. Kobayashi, *Implementing 5S within Japanese Context: An Integrated Management System*, „Management Decision”, 2008, 46(4), s. 381–382.

³² E. Czyż-Gwiazda, *Koncepcja Lean Management w zarządzaniu organizacją*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, 233, s. 19.

Sposoby rozumienia koncepcji Lean Management w działaniach samorządu terytorialnego

Analizując znaczenie marnotrawstwa, związanego z procesami, obejmującymi czynności biurowe w jednostkach samorządu terytorialnego, warto odnieść się do stanowiska wyrażonego przez J. Czekaja i B. Ziębeckiego. Wspomniani autorzy wskazali kilka kategorii strat występujących w ramach wykonywania prac biurowych. Zaliczyli tutaj straty ludzkie, procesowe, informacyjne, finansowe (majątkowe), a także kierownicze³³. 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 z jednoczesnym podejmowaniem właściwych decyzji administracyjnych, co naturalnie może przyczynić się do obniżenia kosztów funkcjonowania administracji samorządowej.

Możliwość wykorzystania w samorządzie lokalnym nastawienia zmierzającego do jej tzw. odchudzenia nie są raczej wierną kopią koncepcji LM stosowaną w przedsiębiorstwach komercyjnych. Nie będą to także różnice na tyle wyraziste co do podstawowych zasad funkcjonowania takich organizacji, aby można było je skutecznie zastosować. Będą to raczej zmiany polegające na odmiennej specyfice funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, gdzie fundamentalną różnicą jest odmienny cel działania instytucji publicznych, a także typowo usługowy, a nie komercyjny charakter działalności tych podmiotów³⁴. Trzeba też zaznaczyć, że usługowość sektora publicznego w zakresie dostosowania do indywidualnych wymagań prawnych i organizacyjnych podlega określonej standaryzacji i formalizacji, jednak nie można jej przeprowadzić w taki dokładny sposób, jak to ma miejsce w przypadku wdrażania procesów technologicznych i produkcyjnych³⁵.

Lean Management można również odnieść do funkcjonalności jednostek samorządu terytorialnego. Wyróżnić można dwa poziomy, na podstawie których funkcjonuje system stosujący koncepcję zarządzania szczupłego (odchudzonego). Pierwszy poziom w opinii Z. Radnora stanowi tzw. podbudowę. Niezwykle ważna jest w tym wypadku obecność kultury organizacyjnej wraz z całym mechanizmem, przygotowującym organizację do wdrożenia nowego podejścia. Zadaniem podbudowy jest przede wszystkim przygotowanie samorządów terytorialnych do nadchodzących zmian, dostosowanie strategii rozwoju do nowych wymogów,

³³ J. Czekaj, B. Ziębecki, *Metodyczne aspekty lean administration*, „Przegląd Organizacji” 2015, 9, s. 60–63.

³⁴ Por. Z. Radnor, *Transferring Lean into Government*, „Journal of Manufacturing Technology Management”, 2010, 21(3), s. 425.

³⁵ Zob. M. Walczak, *Doskonalenie procesów w administracji publicznej z zastosowaniem lean government*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2016, 11(959), s. 45.

ukształtowanie przywództwa czy osiągnięcie pożądaných zachowań pracowników, związanych z ich zaangażowaniem w nowe działania. Dużą rolę w tym procesie odgrywa grupa zarządzająca takimi działaniami, zespół projektujący nowe pomysły oraz odpowiednio przygotowany i wdrażany program treningowo-szkoleniowy, wraz z nieustannym podwyższaniem wiedzy zasobów osobowych. Natomiast drugi poziom, określany mianem poziomu technicznego, wyodrębnia kilka filarów, dotyczących głównych metod oraz technik, przyporządkowanych do potrzeb podmiotów administracji publicznej. Dla przykładu, Z. Radnor dzieli je na trzy grupy. Trzy pierwsze filary (tj. natychmiastowe akcje doskonalące, identyfikacja problemów i ich rozwiązywanie, związane ze zmiennością organizacyjną oraz rozwój lokalnych liderów) dotyczą tych narzędzi, które odpowiadają za szybkie osiągnięcie sukcesu, angażując w te procesy wszystkich pracowników. Działania te powinny być wdrożone w pierwszej kolejności. Druga grupa, obejmująca dwa filary (tj. monitorowanie wszelkich wdrażanych procesów oraz zarządzanie wizualne, dotyczące bezpośredniego kontaktu pracownika z klientem) to narzędzia, których celem jest analiza osiągniętych rezultatów. Ostatnia grupa, składająca się z trzech filarów (tj. przeprowadzane audyty na stanowiskach prac, rozwój przywództwa w oparciu o realizowaną zasadę „idź, zobacz i zrób” oraz uporządkowany system rozwiązywania problemów), to metody i techniki, które w pełni są w stanie zagwarantować wdrażanie głównych założeń koncepcji LM w systematycznym funkcjonowaniu i rozwoju podmiotów całego sektora publicznego³⁶.

Wskazany model charakteryzuje w sposób transparentny kolejność implementacji wskazanych elementów LM. Jeżeli okazałoby się, iż poszczególne elementy tej koncepcji są wdrażane w działalność jednostek samorządu terytorialnego w przypadkowej kolejności, że osiągnięte rezultaty mogą być rozczarowujące. To w konsekwencji może być niestety krokiem w kierunku zniechęcenia się samorządu terytorialnego i samych ostatecznie pracowników do wprowadzanych zmian³⁷. Jednak za pomocą wyżej wskazanych propozycji można wskazać model administracji samorządowej (model organizacyjny), przedstawiający szereg ważnych założeń w taki sposób, aby jak najłatwiej zrozumieć i skutecznie wdrożyć tzw. szczupłe zarządzanie w działalność organizacyjną.

Jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej zmieniają swoje nastawienie do realizacji założonych celów poprzez zorientowanie na osiąganie wyników. Takie podejście spowodowane jest faktem, iż przez dłuższy czas bardzo mało uwagi zwracano na jakość oferowanych usług. Osoby zarządzające, mające realny

³⁶ Zob. Z. Radnor, *Transferring Lean...*

³⁷ Por. D. Locher, *Lean w biurze i usługach. Przewodnik po zasadach szczupłego zarządzania w środowisku poza-produkcyjnym*, Warszawa 2012, s. 45–51.

wpływ na działania w administracji samorządowej, powinny koncentrować się na realizacji zadań i ocenie działań. Ocena taka powinna być oparta na osiągniętych wynikach. Powinna być także przeprowadzana na podstawie czytelnych i mierzalnych wskaźników. Możliwym rozwiązaniem są działania podjęte przez Wielką Brytanię, gdzie kierownicy urzędów otrzymują wynagrodzenie adekwatne do osiągniętych wyników. Jeżeli są one poniżej przyjętych założeń, najczęściej taki pracownik jest przenoszony na niższe stanowisko lub w skrajnych przypadkach, zwalnia się taką osobę, zaś na jej miejsce przyjmuje się innego pracownika i zatrudnia na identycznych warunkach³⁸. Warto byłoby się zastanowić nad wprowadzeniem podobnych mechanizmów w Polsce, jednak zapewne takie zmiany czy nawet dyskusje mogłyby się spotkać z potencjalnym oporem ze strony całej administracji publicznej.

W sytuacji osiągania dobrych wyników przez podmioty administracji publicznej, w tym jednostki samorządu terytorialnego, większą uwagę powinno zwracać się na rozwiązania LM, obecne w działaniach podmiotów prywatnych. Jednym z takich działań może być np. prywatyzacja zadań publicznych, która pozwoli na realizację tego typu przedsięwzięć przez podmioty do tego odpowiednio przygotowane³⁹. Istnieje przy tym przekonanie, że podmioty administracji samorządowej powinny zapewnić na rynku obecność pewnych usług i produktów, jednak niekoniecznie muszą je oferować same⁴⁰. Realizacja takich działań mogłaby być przekazana organizacjom pozarządowym czy podmiotom prywatnym. Coraz bardziej widoczna współpraca z takimi jednostkami, zawieranie z nimi umów czy kontrolowanie ich funkcjonowania sprawia, iż granice pomiędzy niektórymi organami administracji publicznej i ich otoczeniem stają się coraz mniej dostrzegane.

Kolejnym przykładem adaptacji rozwiązań LM może być zmiana prawna niektórych podmiotów czy jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych na wzór funkcjonujących spółek prywatnych, tak aby mogły one uzyskiwać odrębny przychód ze sprzedaży oferowanych usług. Zorganizowane w taki sposób jednostki samorządowe, mogłyby z powodzeniem konkurować z podmiotami prywatnymi, instytucjami pozarządowymi, a nawet pomiędzy sobą, proponując wysoką jakość realizowanych zadań i świadczonych usług. Podejście takie mogłoby – choć wcale nie musiałoby – przyczynić się do utworzenia mniejszych organizacyjnie struktur, co pozwoliłoby na precyzyjniejsze rozdzielenie zadań, gdzie odpowiedzialność

³⁸ Por. J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 23–26 maja 2004, s. 469 i nast.

³⁹ Por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 118–122.

⁴⁰ Por. T. Jylhä, S. Junnila, *Learning from Lean Management – Going Beyond Input-output Thinking*, „Facilities” 2013, 31(11/12), s. 454–457.

osób zarządzających byłaby większa. Takie rozumowanie administracji samorządowej oraz sposób odpowiedzialności wobec społeczeństwa, mogłoby stać się w przyszłości jednym z ważniejszych celów zarządzania publicznego, występującego obok procesu urynkwienia administracji publicznej⁴¹.

Innym, dość ciekawym pomysłem wdrożenia koncepcji LM, staje się deregulacja administracji samorządowej. Może to być także zatrudnianie nowych, coraz lepiej przygotowanych pracowników, przeprowadzanie audytów, kierowanie zasobami ludzkimi, alokacji zasobów czy dokonywanie w pełni uzasadnionych zakupów. Niezwykle ważną rolę powinny odgrywać osoby dysponujące budżetami swoich jednostek i decydujące o nich, które mają uczynić jak największy użytek ze swojego zespołu oraz posiadanego na realizację zadań budżetu. Stąd powinny mieć możliwość swobodnego korzystania ze środków finansowych, zgodnie z przyjętymi upoważnieniami i obowiązującym w tym zakresie prawem, a także zgodnie z własnymi założeniami. Oczywiście takie praktyki mogą mieć sens tylko wówczas, gdy realizowane są założone cele i stosowane są przy tym zasady oszczędności, gospodarności i zasadności wydatków⁴².

Wydaje się zasadne założenie, że dobrym wynikiem oraz bardziej otwartej i przyjaznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z własnymi mieszkańcami będą pomagały odpowiednio zapewnione dla pracowników warunki pracy. Głównie mają to być warunki, które w sposób bezsporny sprzyjają ich twórczości, pomysłowości oraz budowaniu inicjatywy pracowniczej. Właściwie zmotywowany pracownik jest także w stanie dostrzegać potrzeby swojego urzędu, a także działać na jego rzecz, podejmując decyzje odpowiedzialnie, realizując przy tym interes samorządu i jego mieszkańców⁴³. Jest to jedno z ważniejszych filarów tzw. szczupłego zarządzania i jednocześnie dość ważny wymóg w zakresie osiągania pożądanych efektów. Przejawia się to tym, że obecnie pracownicy administracji publicznej muszą być dobrze wykształceni, w swojej pracy muszą mieć dostęp do narzędzia pracy, czyli komputera i internetu, oraz mieć umiejętność posługiwania się specjalistycznymi programami. Promuje się również pracę zespołową nad indywidualną, gdzie kierownictwo zachowuje swoje funkcje kontrolne. Pracownicy nie tylko w jednostkach samorządu terytorialnego, w ramach przyjętych procedur prawno-organizacyjnych, powinni mieć również zagwarantowaną ścieżkę rozwoju zawodowego. Niewątpliwie pożądane staje się przechodzenie danego pracownika przez wiele zawodowych stanowisk. To powoduje, że taki pracownik nabywa jakże

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² J. Supernat, *Administracja...*, s. 469 i nast.

⁴³ Por. M. Mazur, *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne”, 2013, 2(8), s. 170–171.

ważnego doświadczenia i jednocześnie zwiększa zakres swoich kompetencji⁴⁴, a tym samym wypracowuje właściwą ocenę w zakresie wzmacniania świadomości na temat szukania możliwych i potencjalnych oszczędności na stanowisku pracy. Interesujące etapy, dotyczące zarządzania wiedzą i kompetencjami pracownikami, wspomagającymi ukształtowanie nauki LM, wyodrębnia A. Jashapara. Należą do nich m.in.: konsolidacja i wykorzystanie wiedzy, wartościowanie poszczególnych jej składników, upowszechnianie wiedzy czy skuteczne jej zastosowanie w pracy w administracji publicznej⁴⁵.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny także nieustannie koncentrować swoje wysiłki na prawidłowym wykorzystaniu swoich zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych, stawiając sobie przy tym pytanie, czy robią to w sposób całkowicie oszczędny i zasadny. Koncepcja Lean Management kładzie nacisk na zwiększanie jakości oferowanych usług, jednocześnie zmniejszając koszty ich świadczenia. W takim ujęciu administracja publiczna, w tym również przywoływana administracja samorządowa, ma za zadanie zwiększać swoją wydajność, podnosić jakość oferowanych usług, stając się bardziej przyjazna swoim odbiorcom, pamiętając, że według koncepcji LM, powinna być przy tym całkowicie apolityczna, co jednak nie zawsze jest możliwe⁴⁶. Stąd należy na nią spojrzeć z szerszej perspektywy. Nowe mechanizmy rynkowe, jakie są wykorzystywane przez służby administracyjne, nie mają być jedynie zwykłym zamiennikiem publicznej przynależności do polityki. Co więcej, osiąganie dobrych wyników przez jednostki samorządu terytorialnego nie może służyć wyłącznie do osiągania celów politycznych. Nie może to również przesłaniać odpowiedzialności, jaką ponoszą przedstawiciele administracji publicznej za wywiązywanie się ze swoich obowiązków⁴⁷.

Podsumowanie

Z analizy wybranej oceny literatury poświęconej koncepcji Lean Management, będącej swoistą kompozycją zarządzania współczesną organizacją publiczną, zaimplementowaną na potrzeby niniejszego tekstu do jednostek samorządu terytorialnego, można zauważyć, że jest to nauka budząca coraz większe zainteresowanie

⁴⁴ P. Romaniuk, *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*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2016, s. 185.

⁴⁵ A. Jashapara, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2014, s. 14–17.

⁴⁶ Zob. stanowisko i ocenę: R. Kusiak-Winter, *Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji. Acta Universitatis Wratislaviensis” 2017, CXI(3802), s. 103–116.

⁴⁷ J. Supernat, *Administracja...*, s. 469 i nast.

nie tylko wśród badaczy, ale również praktyków zarządzania z coraz silniej pozycjonowanym jej fundamentem. Także, o czym była mowa w tekście, źródeł szczupłego zarządzania należy odszukać w Japonii, natomiast merytoryczne poszukiwanie i eliminowanie marnotrawstwa należy do obowiązku każdej, rozumiejącej konieczność oszczędzania organizacji. Za pomocą takiego wysiłku administracja samorządowa zmienia swoją nastawienie, rzeczywiście zwiększając efektywność i skuteczność swoich działań, ograniczając jednocześnie zaangażowane w to koszty. Taka sytuacja powodowana jest również faktem, że administracja samorządowa XXI w. staje się coraz częściej administracją cyfrową, oferującą usługi za pomocą elektronicznej administracji, co w sposób naturalny ogranicza koszty jej funkcjonowania.

Trzeba także mieć na uwadze, że sam proces wdrażania koncepcji Lean Management w codziennej funkcjonalności administracji samorządowej może na początku jej implementacji być działaniem dość czasochłonnym i czasami kosztownym. Jest to spowodowane faktem, że organizacje stosują do jej zastosowania różnego rodzaju narzędzia cyfrowe, które na początku mogą być drogie. Jednak w nieodległej przyszłości takie postępowanie może przynieść jednostkom samorządu terytorialnego oszczędności i ograniczanie marnotrawstwa, dzięki w dużej mierze wzrastającej odpowiedzialności i świadomości pracowników w tym zakresie. Taka dojrzałość pracowników zmierza bez wątpienia do jakże niezbędnego wzmacniania autorytetu administracji publicznej, a także do budowy zaufania obywateli do podmiotów sektora publicznego jako organizacji – nie tylko właściwie realizującej swoje zadania, ale również i dbającej o majątek i administrowane przez siebie zasoby organizacyjne.

Bibliografia

Literatura

- Bayo-Moriones A., Bello-Pintado A., Merino-Diaz de Cerio J., *5S Use in Manufacturing Plants: Contextual Factors and Impact on Operationing Performance*, „International Journal of Quality & Reliability Management” 2010, 27(2). <https://doi.org/10.1108/02656711011014320>
- Campos L.M.S., *Lean Manufacturing and Six Sigma Based on Brazilian Model PNQ*, „International Journal of Lean Six Sigma”, 2013, 4(4). <https://doi.org/10.1108/IJLSS-08-2012-0007>
- Chang Y.Ch., Chen Ch.Y., *Prioritisation on 5S Activities for a Semiconductor Wafer Fabrication: An Empirical Study*, „International Journal of Quality & Reliability Management”, 31(4). <https://doi.org/10.1108/IJQRM-01-2012-0003>
- Czekaj J., Ziębicki B., *Metodyczne aspekty lean administration*, „Przegląd Organizacji” 2015, 9. <https://doi.org/10.33141/po.2015.09.09>
- Czyż-Gwiazda E., *Koncepcja Lean Management w zarządzaniu organizacją*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, 233.

- Ćwiklicki M., T. Ohno (1912–1990) – twórca Systemu Produkcyjnego Toyoty, „Organizacja i Kierowanie” 2004, 4.
- Ćwiklicki M., Przebinda G., *Dobre praktyki lean government*, „Przegląd Organizacji” 2016, 8. <https://doi.org/10.33141/po.2016.08.06>
- Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemysław 2000.
- Gapp R., Fisher R., Kobayashi K., *Implementing 5S within Japanese Context: An Integrated Management System*, „Management Decision” 2008, 46(4). <https://doi.org/10.1108/00251740810865067>
- Gryczuk A., *Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, 3(47).
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny – organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2010.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2011.
- Jashapara A., *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2014.
- Jylhä T., Junnila S., *Learning from Lean Management – Going Beyond Input-output Thinking*, „Facilities” 2013, 31(11/12). <https://doi.org/10.1108/F-11-2011-0097>
- Kulesza M., *Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną*, „Samorząd Terytorialny” 2000, 9.
- Kusiak-Winter R., *Otoczenie polityczno-prawne administracji publicznej*, „Przegląd Prawa i Administracji. Acta Universitatis Wratislaviensis.”, Tom CXI, 2017, No 3802. <https://doi.org/10.19195/0137-1134.111.7>
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Lisiński M., Ostrowski B., *Lean management w restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Antykwa, Kraków–Kluczbork 2006.
- Locher D., *Lean w biurze i usługach. Przewodnik po zasadach szczupłego zarządzania w środowisku pozaprodukcyjnym*, Warszawa 2012.
- Mazur M., *Motywowanie pracowników jako istotny element zarządzania organizacją*, „Nauki Społeczne”, 2013, 2(8).
- McIntosh B., Sheppy B., Cohen I., *Illusion or Delusion – Lean Management in the Health Sector*, „International Journal of Health Care Quality Assurance” 2014, 27(6). <https://doi.org/10.1108/IJHCQA-03-2013-0028>
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2006.
- Rabska T., *System prawa administracyjnego*, [w:] W. Kisiel (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Radnor Z., *Transferring Lean into Government*, „Journal of Manufacturing Technology Management” 2010, 21(3). <https://doi.org/10.1108/17410381011024368>

- Radnor Z., Osborne S. P., *LEAN. A Failed Theory for Public Services?*, „Public Management Review”, 2013, 15(2). <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.748820>
- Romaniuk P., *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 2016.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] Ura E. (red.), *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica 2004.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Walczak M., *Doskonalenie procesów w administracji publicznej z zastosowaniem lean government*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2016, 11(959). <https://doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0959.1103>
- Womack J.P., Jones D.T., Roos D., *The Machine that changed the world*. Massachusetts, Florence 1990.

Akty normatywne

- Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. w brzmieniu nadanym przez nowelizację z grudnia 1989 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94) – akt uchylony.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kwestie dotyczące pozycji prawnej wojewody określa ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państw (Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 107 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 581).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).