

Marian Krupa

Uniwersytet Jagielloński

Koncepcja kaizen w administracji publicznej? Kultury organizacyjne a zarządzanie zmianą na przykładzie projektu wdrożenia systemu zintegrowanego na uczelni wyższej

Streszczenie

Filozofia ewolucyjnej zmiany organizacji na lepsze (kaizen) powstała w Japonii niewątpliwie jako próba swoistej syntezy zachodnich doświadczeń, w obszarze naukowej organizacji i zarządzania, z kulturą pracy Dalekiego Wschodu. Przykłady wdrożeń koncepcji kaizen w przemyśle na całym świecie potwierdzają uniwersalność postulatu stałego doskonalenia i poszukiwania bardziej sprawnych rozwiązań organizacyjnych. Pozostaje jednak pytanie, na ile kaizen może stanowić istotny element usprawniania procedur oraz struktur organizacyjnych w administracji publicznej. W niniejszym opracowaniu przedstawiona została analiza dwóch modeli, dwóch kultur organizacyjnych, tj. modelu administracyjnego i biznesowego, oraz próba potencjalnego zastosowania koncepcji kaizen w sektorze administracji publicznej na przykładzie projektu wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP na uczelni wyższej.

1. Wstęp

Filozofia ewolucyjnej zmiany organizacji na lepsze (kaizen) powstała w Japonii jako próba swoistej syntezy zachodnich doświadczeń w obszarze naukowej organizacji i zarządzania (Deming, Juran) z kulturą i etosem pracy Dalekiego Wschodu. Uniwersalne przesłanie z zakresu stałego doskonalenia organizacji przyczyniło się do zastosowania tejże koncepcji w teorii i praktyce w różnych krajach i kontekstach kulturowych. Niewątpliwie przykłady wdrożeń koncepcji kaizen w przemyśle na całym świecie potwierdzają uniwersalność postulatu stałego ulepszania, doskonalenia procesów i struktur – stałego poszukiwania bardziej sprawnych rozwiązań organizacyjnych. Pozostaje jednak pytanie, na ile koncepcja kaizen w zarządzaniu publicznym

może stanowić istotny element usprawniania procedur oraz struktur organizacyjnych w administracji publicznej.

W pierwszej części niniejszego opracowania przedstawiona została krótka analiza genezy i zakresu przedmiotowego teorii administracji (sektor I) w relacji do genezy i teorii zarządzania (sektor II). Analiza tych dwóch teorii, modeli organizacyjnych, kultur, tj. modelu administracyjnego i biznesowego, umożliwia następnie zdefiniowanie zbioru potencjalnych szans i zagrożeń, podobieństw i różnic organizacyjnych, kulturowych, prawdziwych i błędnych interpretacji, wynikających z bezrefleksyjnej implementacji koncepcji zarządzania w administracji publicznej.

W ostatnim punkcie została podjęta próba refleksji w zakresie potencjalnego zastosowania koncepcji kaizen w sektorze administracji publicznej na przykładzie projektu wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP na uczelni wyższej.

2. Teoria administracji (publicznej) – państwo a obywatel

Okropna jest myśl, że pierwszego lepszego dnia świat może być bez reszty wypełniony [...] małymi pionkami, małymi ludźmi, kurczowo trzymającymi się małych stanowisk i pchającymi się do większych.

Max Weber

Usystematyzowana refleksja dotycząca obszaru administracji państwem (królestwem), regionem, prowincją, miastem, gminą itd. w sposób znaczący wyprzedza wszelkie osiągnięcia zakresu opracowań naukowych z zarządzania. Pomijając starożytne wysiłki, zarówno Greków (Platon), jak i przede wszystkich Rzymian, w obszarze sprawnego administrowania państwem, w tym późniejszy model państwa ukształtowany w czasach tzw. władzy absolutnej (Szreniawski)¹, nowoczesny model organizacji o charakterze administracyjnym ma swoje podstawy w tradycji francuskiej, zapoczątkowanej na wskroś rewolucyjnymi reformami Napoleona Bonaparte. Poczynając od pierwszej konstytucji (1791), konstytucjonalizm wyznacza *de facto* nową jakość w sprawowaniu funkcji administracyjnej w skali europejskiej. Stał się on równocześnie podstawą ustroju politycznego Francji. Reformy dotyczące

¹ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 54–72.

sposobu funkcjonowania administracji państwowej (1800) opierały się na następujących zasadach: centralizm, biurokracyzm, podział resortowy, hierarchiczność struktur i jednoosobowość. Niezwykle ważnym fundamentem nowego porządku administracyjnego we Francji była uchwalona w 1789 roku Deklaracja praw człowieka i obywatela, która formułując podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie, wyznaczyła relacje pomiędzy jednostką (obywatелеm) a państwem reprezentowanym przez instytucje administracyjne. Niewątpliwe francuska tradycja teorii administracji oparta jest na poszukiwaniu równowagi pomiędzy silnym i dobrze zorganizowanym państwem egzekwującym od obywateli wymagane prawem obowiązki a proporcjonalnie słabym, ale posiadającym podstawowe prawa zapisane w konstytucji obywatelem.

Za twórcę nauki administracji, odwołującego się do modelu silnego państwa, przyjmuje się profesora Uniwersytetu Wiedeńskiego Lorenca von Steina². Opierał on swoje poglądy na założeniu, że:

Fundamentem państwa jest konstytucja, czyli „wszystkie formy, przez które władza państwowa kształtuje oraz realizuje swoją wolę” – realizacja konstytucji jest administracją³.

To fundamentalne rozstrzygnięcie wskazuje na podstawową kwestię oceny jakościowej pracy administracji, niezależnie od kontekstu historycznego. Mianowicie jest nią to, że oceny administracji państwowej jako bytu organizacyjnego możemy dokonać tylko w relacji do założeń i wizji państwa⁴.

Równoległe do badań realizowanych w zakresie nauki administracji XIX i XX wieku nastąpił szybki rozwój nauki prawa administracyjnego, co ostatecznie spowodowało dominację perspektywy prawnej nad ustrojową

² *Ibidem*, s. 55.

³ *Ibidem*, s. 55–56.

⁴ Istotnie, punktem wyjścia wszelkich dyskusji dotyczących jakości pracy administracji jest wizja samego państwa, jego ustroju – konstytucji oraz afirmowanego systemu wartości. Przykładami mogą służyć następujące wypowiedzi i opracowania naukowe: S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1979; A. Hlond, *O chrześcijańskie zasady życia państwowego*, [w:] A. Hlond, *Na straży sumienia narodu. Wybór pism i przemówień*, Don Bosco, Ramsey 1951, s. 53–77; J. Justyński, *Wybór tekstów źródłowych z historii doktryn politycznych i prawnych*, TNOiK, Toruń 1994; W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1993; H. Skorowski, *Naród i państwo w nauczaniu społecznym Kościoła*, Societas, Warszawa 2000; H. Suchocka, *Rola konstytucji w tworzeniu demokratycznego państwa prawa*, [w:] Jan Paweł II, *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. F. Kampka, C. Ritter, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998; P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Liber, Warszawa 2005.

i prakseologiczną. W efekcie, we współczesnych modelach edukacyjnych, przyszłych urzędników kształci się przede wszystkim na wydziałach prawa, praktycznie z pominięciem aspektów sprawnościowych, ontologicznych i aksjologicznych⁵.

Wraz z rozwojem procesu demokratyzacji życia społecznego i politycznego w Europie i w Ameryce Północnej powstała potrzeba wypracowania nowego modelu państwa, w tym modelu administracji publicznej, uwzględniającego bardziej podmiotową rolę obywatela – świadomego uczestnika życia społecznego, politycznego. Pierwsze próby poszukiwania jakościowo nowych rozwiązań zostały zrealizowane pod koniec XIX wieku na gruncie amerykańskim, zarówno na płaszczyźnie praktyki administracyjnej, jak i w formie refleksji naukowej, w książce *Public Administration Theory*⁶. Woodrow Wilson w 1887 roku w swoim artykule *The Study of Administration* po raz pierwszy odróżnił funkcję administracyjną (*public administration*) od funkcji politycznej (*politics*). W pierwszym przypadku mamy do czynienia z pracownikami administracyjnymi sektora (*public administrators*) realizującymi w sposób efektywny i odpowiedzialny cele konstytucyjne i programowe państwa, w drugim – z politykami (*elected officials*), którzy poprzez swoją działalność polityczną powyższe cele wyznaczają i kształtują. Oddzielenie przez Wilsona sfery administracji od sfery polityki jest uznawane za początek współczesnego modelu administracji publicznej nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale również na całym świecie.

Równoległe do nowych rozwiązań wypracowanych w Ameryce Północnej również w demokratyzującej się Europie poszukiwano bardziej adekwatnych rozwiązań systemowych z zakresu administracji publicznej, aczkolwiek w wymiarze *sensu stricto* organizacyjnym, proceduralnym. W niemieckiej (europejskiej) tradycji myślenia o administracji szczególną rolę spełnił Max Weber. Opracował on tzw. koncepcję organizacji biurokratycznej, która stanowi do dzisiaj podstawowy element treści programowych dla przedmiotów z zakresu zarówno administracji, jak i zarządzania. Dla Webera każdy urząd, aby mógł sprawnie funkcjonować, musi działać według ściśle zaprojektowanych procedur administracyjnych opartych na następujących „zasadach biurokratycznych”:

⁵ Por. J. Łukasiewicz, *op. cit.*, s. 209–222.

⁶ R.B. Denhard, *Theories of Public Organizations*, Harcourt Brace & Co., Orlando, Florida 2000; B.R. Fry, *Mastering Public Administration*, [w:] *Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey 1989.

1. Wykonywanie czynności urzędowych jest działalnością stałą, której zakres jest określony i uregulowany przez przepisy prawne.
2. Zasada kompetencji (rozgraniczenie uprawnień i obowiązków, zakres prawa, wydawania poleceń, rozkazów i stosowania środków przymusu, kwalifikacje merytoryczne – np. zgodnie z prawem administracyjnym).
3. Zasada hierarchii – struktura organizacyjna oparta na kilku szczeblach decyzyjnych, relacji służbowych.
4. Zasada oddzielenia tzw. sztabu administracyjnego – urzędnicy nie są właścicielami środków administracji i utrzymania. Za pracę otrzymują zdefiniowane w ustawie wynagrodzenie.
5. Zasada oddzielenia stanowiska od osoby – stanowisko administracyjne nie podlega prawu własności, dziedziczenia itd.
6. Praca urzędnika ma charakter podstawowego zatrudnienia (etat).
7. Praca w urzędzie wymaga stałego kształcenia – podnoszenia kwalifikacji w wybranym zakresie realizacji zadań urzędowych.
8. Dokumentacja – wszelkie działania administracyjne muszą być realizowane na papierze. Niedopuszczalne są „ustne” procedury.
9. Standaryzacja i formalizacja – działalność administracyjna wymaga formalnych przepisów, jednoznacznych procedur regulujących pracę i decyzje urzędników⁷.

Podstawowymi założeniami powyższego modelu biurokratycznego Webera było zarówno stworzenie tzw. bezosobowego porządku (nie mylić z „odhumanizowanym”), jak też oparcie władzy organizacyjnej na typie racjonalnym (legalnym). Weber zwracał szczególną uwagę na kwestię doboru, zatrudniania pracowników, polegającą na „oddzieleniu stanowiska od osoby”. Biorąc pod uwagę, z jednej strony, dominujący monarchistyczny model administracji państwowej, a z drugiej, zachodzące w Europie procesy demokratyczne, w tym prawo wyborcze obywateli, nowy porządek społeczny wymusza – według Webera – konieczność wprowadzenia do systemu administracyjnego rozwiązań ukierunkowanych na posiadanie przez kandydata odpowiednich kompetencji, a nie tytułu szlacheckiego czy statusu społecznego.

Niestety, koncepcja biurokracji Webera jest współcześnie kojarzona jedynie z totalitarnym i odhumanizowanym systemem sprawowania władzy przez państwo (organizację) – np. państwem totalitarnym realizowanym

⁷ Z. Martyniak, *Prekursory nauki organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1993, s. 159.

przez rządy faszystowskie i komunistyczne. Obywatel, również urzędnik, pozbawiony podstawowych praw staje się jedynie „małym pionkiem” (Weber) potężnej maszyny biurokratycznej, której celem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego państwa, niekoniecznie przyjaznego zarówno dla obywatela, jak i samego pracownika administracyjnego⁸.

Całkowicie nowe spojrzenie na rolę administracji i jej podmiotowe ukierunkowanie względem obywateli wyznaczył kierunek o nazwie „służba publiczna”⁹. Wraz z ugruntowaniem się demokratycznego i obywatelskiego modelu społeczeństwa w państwach tzw. obszaru kultury zachodniej pod koniec XX wieku nastąpił radykalny zwrot aksjologiczny w założeniach funkcjonowania administracji publicznej, odchodzący od mniej lub bardziej totalitarnego modelu – nieprzyjaznego dla obywatela danego państwa. Obecnie instytucje publiczne na poziomie zarówno centralnym, jak i lokalnym, samorządowym powinny pełnić funkcję służebną względem obywatela, podatnika, a nie odwrotnie (tak jest przede wszystkim w krajach z obszaru kultury anglosaskiej). Zmiana akcentów na linii „prawa a obowiązki obywatela”, z wyraźnym dowartościowaniem tego pierwszego, kształtuje nową jakość w rozumieniu roli administracji publicznej jako właśnie służby publicznej ukierunkowanej na obywateli (*public service*), a nie służby *sensu stricto* państwowej¹⁰. Oznacza to, że obywatel nie tylko dokonuje demokratycznych wyborów władz państwowych i samorządowych, ale również ma bezpośredni wpływ na ocenę jakości pracy administracji z punktu widzenia realizacji własnych, indywidualnych, lokalnych potrzeb. Pozostaje nadal jednak kwestia, w jaki sposób projektować struktury organizacyjne i procedury administracyjne, aby nie tylko zapewnić zadowolenie petentów (obywateli), ale również pracowników pełniących zaszczytną, aczkolwiek trudną rolę urzędnika państwowego. Niestety, nie zawsze te dwa cele mają charakter komplementarny.

⁸ Zapis „Rola służby cywilnej jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania aparatu administracyjnego” jest dobrym przykładem realizacji organizacji biurokratycznej Webera w polskim modelu administracji państwowej – Serwis Służby Cywilnej (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), dostępne na: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>. Jednakże projektowanie sprawnego aparatu administracyjnego nie oznacza automatycznie: przyjaznego dla obywatela. Termin „służba cywilna” (*public service*) zakłada całkowitą zmianę tradycyjnego paradygmatu organizacyjnego w administracji na rzecz jego uprzyżędnienia względem obywatela, petenta.

⁹ *The new public service is built on the idea of the public interest, the idea of public administrators serving citizens is indeed becoming fully engaged with those they serve*, w: R.B. Denhard, *op. cit.*

¹⁰ Por. Kodeks dobrej administracji uchwalony 6 września 2001 roku przez Parlament Europejski.

Pojawia się dodatkowe pytanie o ekonomiczny (szerzej: prakseologiczny) aspekt funkcjonowania państwowej, samorządowej administracji. Przyjazna i skuteczna realizacja celów administracyjnych ma swoją cenę – wartość ekonomiczną. W jakim zatem zakresie każda złotówka, euro czy dolar są maksymalnie wykorzystane w realizacji ww. celów (postulat efektywnego działania)?

Ostateczny dylemat dotyczy kwestii użyteczności koncepcji, metod i modeli organizacyjnych, w tym koncepcji kaizen, wypracowanych na gruncie teorii zarządzania (II sektor) w zakresie ich implementacji w obszarze administracji publicznej (I sektor)?

3. Teoria zarządzania – pomiędzy maksymalizacją zysku a minimalizacją kosztów społecznych

W przeciwieństwie do celów i zakresu funkcjonowania administracji publicznej (relacja państwo – obywatel) zarządzanie z definicji odnosi się do świata biznesu, w którym kluczowym podmiotem gospodarowania jest przedsiębiorstwo (relacja firma – rynek), podstawowym celem zaś – osiągnięcie zysku przy równoczesnym zapewnieniu postulatów etycznych wpisujących się w zakres społecznej odpowiedzialności biznesu. Zarządzanie niewątpliwie dotyczy biznesu (przedsiębiorstwa), działalności gospodarczej ukierunkowanej na zysk, przy równoczesnym zapewnieniu tzw. postulatów społecznych – aspekt kulturotwórczy. Zarządzanie, w przeciwieństwie do administrowania, zakłada ryzyko jako podstawowy element tzw. gry rynkowej.

O ile procesy gospodarcze realizowane w formie działalności wytwórczej, usługowej lub handlowej mają podobnie długą genezę, może nawet dłuższą niż sama administracja (ze względu na fakt, że handel niewątpliwie występował znacznie wcześniej niż znane nam pierwsze formy państwa – np. Babilon), o tyle pierwsze opracowania z zakresu nauki o zarządzaniu mają stosunkowo krótki, jak na standardy naukowe, horyzont czasowy (początki XX w.). Za datę powstania nauki organizacji i zarządzania przyjmuje się rok 1903, kiedy to ukazała się pierwsza oficjalna praca w języku angielskim poświęcona naukowym podstawom organizacji i zarządzania – *Shop Management* Fredericka W. Taylora¹¹. Należy dodać, że polski badacz Karol Adamiecki przedstawił kilka miesięcy wcześniej od Taylora podobną koncepcję

¹¹ Z. Martyniak, *op. cit.*

cję, w formie odczytu w Towarzystwie Technicznym w Jekaterynosławiu pt. *O zasadach organizacji pracy zbiorowej*¹². Trzecim filarem, prekursorem, na którym zbudowano naukę o zarządzaniu, był Henri Fayol. Wygłosił on po raz pierwszy w 1908 roku w Towarzystwie Przemysłu Górniczego w St.-Étienne referat pt. *Administracja przemysłowa i ogólna*.

Twórcami naukowego zarządzania byli zatem Frederick W. Taylor (USA), Henri Fayol (Francja) oraz Karol Adamiecki (Polska). Rozumieli oni zarządzanie jako proces rozwiązywania problemów decyzyjnych poprzez funkcje planowania, organizowania, kierowania i kontrolowania (Fayol). Ze względu na pierwotnie przyjęte przez Fayola w języku francuskim sformułowanie *Administration industrielle et générale* klasyczne funkcje zarządzania są do dzisiaj błędnie tłumaczone jako funkcje administracyjne w ramach nauki o administracji. Powoduje to oczywiste zamieszanie terminologiczne w literaturze zarówno polskiej, jak i zagranicznej. Przyjmujemy jednak, za Z. Martyniakiem, że we współczesnej literaturze z zakresu teorii zarządzania czynności te (funkcje administracyjne) określa się mianem funkcji zarządzania.

Twórcami naukowego zarządzania byli zatem inżynierowie. Pierwsze naukowe publikacje powstały na gruncie doświadczeń zdobytych w przemyśle, gdzie zapotrzebowanie na pomysły pozwalające zwiększyć produktywność, zarówno pojedynczych pracowników, jak i całych zakładów, było w tym czasie (XIX i początki XX w.) największe. Pomimo tego, że w większości przypadków prekursorzy nauki o zarządzaniu posiadali interdyscyplinarne wykształcenie i reprezentowali wysoką kulturę osobistą oraz wrażliwość społeczną, w swoich badaniach i poszukiwaniach optymalnych rozwiązań organizacyjnych opierali się na metodyce pracy, którą znali z wcześniejszych doświadczeń w rozwiązywaniu problemów technicznych. Dlatego też w pierwszych publikacjach, jakie pojawiły się z zakresu naukowego zarządzania, znajdziemy opisy harmonogramów, zestawień danych, opisów funkcjonalnych, różnego typu wzorów, wskaźników, wykresów, arkuszy pomiarów, kart, kaset chronometrażowych, zegarów, chronocyklogramów i t.d. Przykładem jest K. Adamiecki, który zwracał przede wszystkim uwagę na konieczność stosowania tzw. zasady harmonii w działaniach usprawniających procesy biznesowe. Podczas I Międzynarodowego Kongresu Nauk o Organizacji w Pradze w 1924 roku K. Adamiecki stwierdził:

¹² *Ibidem*, s. 101.

Aby więc osiągnąć sprawność wzorcową pod względem ekonomicznym, trzeba dobierać organy z ich charakterystycznymi wykresami i następnie trzeba, aby te organy działały w ścisłym ze sobą związku, tak aby każda czynność odbyła się w swoim czasie¹³.

Należy jednak w sposób jednoznaczny stwierdzić, że dominacja inżynierskiego (sprawnościowego) nurtu w rozwoju nauki o zarządzaniu automatycznie w ogóle nie przekreślała braku dyskusji na temat kwestii aksjo-normatywnych (społecznych), w tym na temat konieczności zapewnienia szeroko definiowanych przyjaznych warunków pracy dla człowieka. Dowodem może być wypowiedź Clarence'a Bertranda Thompsona (jak stwierdza Z. Martyniak, jednego z najzdolniejszych i najwybitniejszych uczniów Taylora):

Naukowa organizacja prowadzi do wspaniałych rezultatów, ale ich uzyskanie wymaga nie tylko czasu i środków finansowych. Może być wprowadzona, jeśli wykaże się nieograniczoną cierpliwość, wytrwałość, a ponadto całkowitą lojalność i sprawiedliwość [...] inaczej nie ma mowy o jej wprowadzaniu do praktyki¹⁴.

W podobny sposób rozumiał naukowe zarządzanie K. Adamiński. Tak zwane harmonogramy Adamińskiego (Gantta) traktował jako jedynie instrument do „projektowania organizacji, która minimalizowałaby przestoje i oczekiwania”. Z. Martyniak dodaje:

Adamiński nigdy nie myślał o minimalizacji przerw za wszelką cenę, zwłaszcza za cenę nadmiernego przeciążenia robotników. Już w Hucie Bankowej, jako młody inżynier-organizator, wzdragał się przed pokusą maksymalizacji produkcji¹⁵.

Kluczowa postać, jaką jest niewątpliwie H. Fayol, również wskazuje na nieodzowny prospołeczny (humanistyczny, tj. ludzkie podejście w postępowaniu) paradygmat nauki o zarządzaniu (administracja przemysłowa i ogólna). W jego autorskiej publikacji czytamy:

Chcąc zachęcić personel do tego, aby w wykonywanie swych czynności wkładał swą dobrą wolę i poświęcenie, do jakiego tylko jest zdolny, trzeba go traktować z przychylnością.

¹³ *Ibidem*, s. 103–104.

¹⁴ *Ibidem*, s. 43.

¹⁵ *Ibidem*, s. 100.

I dodaje:

Ludzkość [humanizm – M.K.] wypływa z połączenia przychylności ze sprawiedliwością. Ludzkość nie wyklucza ani energii, ani karności, wymaga natomiast wiele rozsądku, wiele doświadczenia i wiele dobroci¹⁶.

Innym ciekawym przykładem zastosowania myśli sprawnościowej z elementami aksjologicznymi w zarządzaniu może być metoda diagnostyczna Kenta, w której wszelkie działania usprawniające pracę przedsiębiorstwa rozpoczynał od diagnozy tzw. chorób ludzi na kierowniczych stanowiskach. Do typowych chorób kadry kierowniczej zaliczał: 1) urojenia – przeświadczenie, że kierownik zna lepiej własny zakład niż ktoś inny; 2) ambicje – nadmierna postępowość we wszystkich dziedzinach; 3) bezwładność – nadmierny konserwatyzm, tj. syndrom „czekamy na rezultaty u konkurencji”; 4) lekkomyślność – przeprowadzenie zmian za wszelką cenę; 5) niestałość – brak wytrwałości i konsekwencji; 6) głupota – utrzymywanie rozwiązań archaicznych, tzn. nieefektywnych; 7) nepotyzm – obsadzanie stanowisk, szczególnie kierowniczych, członkami swoich rodzin¹⁷.

Analizując postulaty społeczne w nauce o zarządzaniu, należy pamiętać, że kwestia zwykłej, naturalnej uciążliwości pracy, trudu i wysiłku, jaką człowiek, pracownik musi wnieść w celu realizacji takich czy innych celów gospodarczych, wydaje się w sposób obiektywny czymś oczywistym. Nie wolno zatem, abstrahując od zwykłej optymalizacji, parametryzacji, organizacji procesów pracy, które często wymagają od pracownika większego wysiłku i zaangażowania, oczekiwać, że zarządzanie zorientowane na wartości humanistyczne ma zawsze stwarzać sytuację, w której pracuje się krócej, łatwiej, przyjemniej. Pojawia się tutaj niewątpliwie konieczność poszukiwania równowagi pomiędzy postulatami ekonomicznymi (sprawnościowymi) a społecznymi. Chodzi raczej o wypracowanie takiej metody pracy, aby osiągając porównywalne wyniki ekonomiczne, minimalizować uciążliwość i nadmierny wysiłek człowieka.

Z perspektywy refleksji społecznej (antropologicznej) teoria nauki o zarządzaniu rozwinęła się ostatecznie w ramach trzech głównych nurtów (często wbrew wielu głosom prospołecznym, takim jak wcześniej cytowani Ad-

¹⁶ *Ibidem*, s. 123.

¹⁷ *Ibidem*, s. 56.

miecki, Fayol, Thompson, Kent, Bata i inni): 1) nurt klasyczny/inżynierski (tzw. taylorizm); 2) nurt behawioralny oraz 3) nurt systemowy. B. Koźuch zakłada, że istotnie każdy nurt przyjmował „domyślnie” różne koncepcje człowieka, a tym samym afirmację lub brak tzw. postulatów społecznych, co w sposób oczywisty determinowało takie, a nie inne modele biznesowe, taki, a nie inny dobór metod i technik zarządzania przedsiębiorstwem¹⁸.

Nurt klasyczny (inżynierski) – człowiek był w nim traktowany instrumentalnie na podstawie stereotypu człowieka ekonomicznego (*homo oeconomicus*), biernego wykonawcy zadań, na którego należy oddziaływać głównie za pomocą bodźców materialnych, zwłaszcza finansowych. Zakładano, że wystarczy prawidłowo, tj. optymalnie, zaprojektować stanowisko pracy, zlikwidować marnotrawstwo, głównie w aspekcie czasowym, rozdzielić kompetencje, ustalić sprawiedliwe zasady i reguły wynagrodzeń, zdefiniować procesy pracy itd., a człowiek, tj. pracownik, automatycznie, przy założeniu jego zdolności do podejmowania racjonalnie ekonomicznych decyzji, dostosuje się do zaprojektowanej w ten sposób rzeczywistości organizacyjnej. Okazało się jednak, że najłagodniejszym elementem takiej konstrukcji jest człowiek, a przede wszystkim jego postawa decyzyjna oparta na nie do końca racjonalnych zachowaniach ekonomicznych. Zbudowana na paradygmacie funkcjonalnym organizacja nie gwarantowała też maksymalnego poziomu produktywności.

Nurt behawioralny – przyjął koncepcję człowieka zdeterminowanego uwarunkowaniami społecznymi, w tym przede wszystkim w aspekcie sprawowania władzy, motywacji.

Zgodnie z tą koncepcją stosunki interpersonalne są bardzo silnym źródłem motywacji i zachowań ludzi, którzy dążąc do osiągnięcia uznania własnej wartości w środowisku pracy, nie kierują się jedynie względami materialnymi, lecz również uczuciami i emocjami. Stąd można oddziaływać na nich za pomocą bodźców niematerialnych, społecznych. W wyniku modyfikacji koncepcji człowieka społecznego nurt ten wykształcił stereotyp człowieka samorealizującego się, m.in. poprzez pracę, aktywnego uczestnika organizacji¹⁹.

Na powyższym gruncie budowano często bardzo złożone modele motywacji. Nie zawsze jednak, tak jak to miało miejsce w przypadku nurtu inżynier-

¹⁸ *Wstęp do teorii zarządzania*, red. B. Koźuch, Nauka-Edukacja, Warszawa 1999, s. 20.

¹⁹ *Ibidem*.

skiego, uzyskiwano oczekiwane rezultaty. Okazało się, że człowiek jest istotą niezwykle złożoną i nie do końca przewidywalną, niedającą się kierować przez menedżerów stosujących różne techniki motywacji czy wręcz manipulacji.

Nurt systemowy – wprowadzający stereotyp człowieka racjonalnego.

Według tej koncepcji ludzie stale dokonują wyborów, podejmując decyzje na podstawie rachunku korzyści i strat, zawierającego elementy zarówno materialne, jak i niematerialne. Ludzie posiadają zdolność racjonalnego, a zarazem optymalnego rozwiązywania nowych problemów oraz zdolność uczenia się²⁰.

Również i tym razem implementacja modeli zarządzania wypracowanych przez szkołę systemową nie gwarantowała osiągnięcia sukcesu. „Najsłabszym” ogniwem okazał się znów człowiek, który nie zawsze kieruje się rachunkiem ekonomicznym, „chłodną” kalkulacją zysków i strat. Okazało się, że potrafi również promować zachowania altruistyczne, afirmować postawę solidarności czy domagać się własnej podmiotowości w wymiarze rozumienia sensu i użyteczności własnej pracy.

Należy podkreślić, że wspólną cechą określeń opisanych powyżej w ramach trzech dominujących nurtów jest akcent położony na „sterowność”, „funkcjonalność”, „użyteczność”, a nie na podmiotowość, kreatywność, moralność człowieka-pracownika. Człowiek jest jedynie przedmiotem podlegającym określonym metodom oddziaływania (najczęściej materialnego), bodźcom (wymiar psychologiczny) czy potencjalnym korzyściom (postawa egocentryczna). Powoduje to często w praktyce gospodarczej (Dąbek, Jarmuż, Witkowski) ignorowanie człowieka jako specyficznego indywiduum. Mamy tutaj do czynienia niewątpliwie ze swoistym agnostycyzmem antropologicznym, co stanowi główny element składający się na tzw. błąd metodologiczny w teorii nauk o zarządzaniu od samego początku jej powstania. Maksymalizacja zysku dla akcjonariuszy w dłuższej perspektywie jest przecież możliwa do osiągnięcia tylko w przypadku pozyskania akceptacji społecznej wszystkich zaangażowanych w proces gospodarczy interesariuszy. Zatem wszelkie rozwiązania oparte na paradygmacie sprawnościowym muszą równocześnie uwzględniać postulaty społeczne, etyczne.

Na tle powyższych rozważań szczególną rolę zajmuje koncepcja kaizen. Zakłada ona konieczność przede wszystkim permanentnego usprawniania

²⁰ *Ibidem*.

organizacji w celu wzrostu jej jakości. W dosłownym tłumaczeniu japońskiego terminu *kai-zen* (działanie przekształcające usterki w usprawnienie) możemy dostrzec kulturową (japońską) genezę interpretacyjną tego pojęcia. Z tego punktu widzenia kaizen polega *a priori* na wskazaniu, zdefiniowaniu problemów, zagrożeń, marnotrawstwa itd., a dopiero potem na poszukiwaniu rozwiązań usprawniających. Brakujący element, tj. permanentne usprawnianie, zostało uzupełnione przez Deminga poprzez zastosowanie tzw. pętli Deminga (PDCA), tj. *Plan-Do-Check-Act*, co niewątpliwie stanowi zachodni, naukowy element uniwersalnego (globalnego) modelu kaizen.

Reasumując: podstawowym wyznacznikiem skuteczności zmian organizacyjnych w ramach kaizen jest permanentna zmiana, jednakże realizowana „małymi krokami”²¹. Takie podejście gwarantuje duże prawdopodobieństwo sukcesu przy równoczesnym kształtowaniu wśród pracowników postaw odpowiedzialności i innowacyjności. Należy pamiętać, że w teorii zarządzania podstawowym celem zastosowań powyższej koncepcji było zwiększenie produktywności, jakości czy obniżenie marnotrawstwa w zakresie wytwarzania towarów i usług przy równoczesnym kształtowaniu przyjaznego środowiska pracy – aspekt humanizacyjny jest niezwykle istotny dla europejskiej tradycji i kultury.

Pozostaje jednak nadal pytanie o użyteczność koncepcji kaizen w zakresie jej implementacji w obszarze administracji publicznej? Aby na nie odpowiedzieć, należy dokonać analizy porównawczej tych dwóch modeli organizacyjnych.

4. Pomiędzy administrowaniem a zarządzaniem – charakterystyka kluczowych różnic

Terminy „administracja” i „zarządzanie”, na podstawie wcześniej przeprowadzonej analizy (teoria administracji, teoria zarządzania), wyznaczają wspólny obszar ludzkiej działalności (*human action*), który w jednym i drugim przypadku zakłada podstawowy paradygmat sprawnościowy, tzn. działanie człowieka w sposób skuteczny w zakresie realizacji zdefiniowanych celów, przy zapewnieniu zasady racjonalności ekonomicznej. Wspólny fundament, paradygmat

²¹ Por. A. Karwacka, *Filozofia ewolucji, czyli Kaizen w firmie na tle nowych trendów zarządzania*, „Personel i Zarządzanie” 2010, nr 5, s. 50–52.

sprawnościowy, nie oznacza jednak automatycznie – schodząc na niższy poziom refleksji – przyjmowania uniwersalnych założeń o charakterze modelowych rozwiązań organizacyjnych, metodologicznych i koncepcyjnych zarówno dla administracji (sektor I), jak i biznesu (sektor II). Istnieje bowiem zbyt wiele różnic dzielących te dwa obszary, na dwie *de facto* odrębne teorie (tab. 1).

Tabela 1. Zestawienie typowych różnic pomiędzy administracją a zarządzaniem

Cecha	Administrowanie (publiczne)	Zarządzanie (biznesem)
Fundamentalne rozróżnienie	Realizacja celów statutowych finansowanych przez podatnika poprzez procedury administracyjne	Realizacja celów biznesowych (zysk) z uwzględnieniem ryzyka i społecznej odpowiedzialności
Cel	Realizacja zadań statutowych – budżet	Zysk (finansowy) z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju
Podmiot	Państwo, urząd, organ (jednostka administracji państwowej, samorządowej itd.), obywatel, urzędnik	Przedsiębiorstwo, firma, zakład, klient, pracownik
Struktura	Hierarchiczna (funkcjonalna, funkcjonalno-sztabowa)	Dynamiczna, macierzowa, hybrydowa, wirtualna
Procesy	Procedury (administracyjne) zorientowane na realizację celów statutowych	Procesy biznesowe zorientowane na satysfakcję klienta (cele strategiczne)
Podstawowy produkt, usługa	Rozpatrzone sprawy, raporty i sprawozdania, pozytywna ocena kontroli/audytu	Zadowolony klient (interesarz), rozwiązany problem, wysoka jakość
Kluczowe źródło przychodów	Dotacje (budżet państwa), darowizny, sponsoring	Klient: sprzedaż towarów i usług
Wielkość przychodu	N/D lub uzależnione od liczby realizowanych usług (np. liczba wydanych paszportów)	Uzależnione od ilości i jakości towarów i usług
Nazwa funkcji kierowniczej	Administrator, zarządca, dyrektor, kierownik, ekonom	Przedsiębiorca, menedżer, inwestor (właściciel), sponsor, prezes, dyrektor działu/filii
Kierownictwo	Myślenie krótkoterminowe – realizacja bieżących zadań	Myślenie długoterminowe – definiowanie i realizacja strategii
Postawa względem ryzyka	Umiarkowany pesymizm	Duży optymizm
W warunkach niepewności	Czekaj!!! – nie podejmuj żadnych decyzji!	Podejmuj szybko decyzje – nawet błędne
Model rozwiązywania problemów	Spotkanie – dyskusja – raport	Spotkanie – prezentacja rozwiązania – działanie

Podstawa decyzji operacyjno-taktycznych	Dostępność środków finansowych – cele statutowe	Stopa zwrotu na kapitale inwestycyjnym (ROI)
Sprawozdawczość	Kasowo-memoriałowa, poziom wykorzystania środków – budżet (środki pieniężne)	Memoriałowa – plan kont KG/RZiS/Bilans/Cash Flow
Kontrola kosztów	Dla wartości poniżej progu Ustawy o ZP – N/D; powyżej – przetarg. Kasowa kontrola budżetów	Minimalizacja kosztów – memoriałowa kontrola kosztów (struktura MPK)
Założenia systemowe	Standaryzacja	Innowacyjność
Jakość	Stopień zgodności z procedurą	Stopień realizacji celu strategicznego/operacyjnego – kluczowe mierniki sukcesu
Forma kontroli	Audyt (najlepiej zewnętrzny)	Badania (np. marketingowe) realizowane przez własne komórki, kontrola wewnętrzna
Dominująca forma zatrudnienia	Etat (umowa o pracę) + umowy zlecenia	Umowy terminowe, zlecenia, kontrakty, „biznesing” (B2B), „szara strefa”
Pracownik/partner	Zatrudnienia długoterminowe	Zatrudnienie krótkoterminowe
Model pracy	Praca indywidualna	Praca zespołowa
Postawa zawodowa	Formalizm – przeciwwaga: struktury i zachowania nieformalne	Gwiazdorstwo – przeciwwaga: relacje towarzyskie/profesjonalizm
Dominujące wartości zawodowe (etos pracy)	Konformizm	Materializm
Public Relations	Rzetelne informowanie obywateli (<i>Public Information</i>). Budowanie pozytywnych relacji (wizerunku) pomiędzy państwem (urzędem) a obywatelem	PR jako funkcja realizacji celów biznesowych (marketing) lub <i>sensu stricto</i> wizerunkowych
Kaizen – postawa względem zmiany i rozwoju	Okazjonalna zmiana procedur i struktur w celu: 1) lepszego dostosowania organizacji do obowiązującego prawa; 2) zwiększenia sprawności instytucji (obniżenie kosztów); 3) zwiększenia zadowolenia petentów	Stały wzrost sprawności organizacyjnej (wartości dla akcjonariuszy/interesariuszy) poprzez wzrost jakości towarów i usług – satysfakcja klienta oraz wzrost produktywności i zmniejszenie marnotrawstwa
Perspektywa naukowa	Teoria administracji: prakseologia, teoria biurokracji, politologia, nauka o państwie, prawo administracyjne, e-administracja (Weber, Wilson, Kotarbiński, Kieżun, Kożuch, Frączkiewicz-Wronka, Łukasiewicz)	Teoria zarządzania: prakseologia, teoria metod pracy, teoria systemów, modele strategiczne, teoria decyzji, etyka (biznesu), informatyzacja zarządzania (Taylor, Adamiecki, Fayol, Gasparski, Martyniak, Stabryła)

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1 przedstawia w wielu różnych aspektach typowe różnice pomiędzy funkcjonowaniem instytucji o charakterze administracyjnym a organizacjami biznesowymi – przedsiębiorstwami. W sposób szczególnie interesuje nas kwestia celowości działań tych dwóch podmiotów w kontekście postulatu permanentnej zmiany i rozwoju – koncepcja kaizen. Możemy stwierdzić, że administracja z definicji ma zachowawczy stosunek do zmiany – kwestia fundamentalnej zasady biurokratycznej zdefiniowanej przez Webera, tj. „Wykonywanie czynności urzędowych jest działalnością stałą, której zakres jest określony i uregulowany przez przepisy prawne”. Wynika to też z innej prostej przyczyny, tj. unikania ryzyka, które jest przecież nieodłącznym elementem każdej zmiany. Sytuacja jest jednak diametralnie inna, jeśli jest ona wymuszona nową ustawą czy rozporządzeniem. Zmiana następuje wtedy bardzo szybko, w zasadzie z pominięciem pogłębionej refleksji o charakterze sprawnościowym. Założenie, że administracja ma bezwzględnie przestrzegać obowiązującego prawa, zwalnia poniekąd z podejmowania trudu i ryzyka w zakresie poszukiwania rozwiązań spełniających kryteria sprawnościowe. Każda zaimplementowana zmiana automatycznie staje się trwałym elementem procedury administracyjnej i nie podlega zazwyczaj zmianom w przyszłości.

Innym znaczącym zjawiskiem ograniczającym zastosowanie koncepcji kaizen w administracji publicznej jest postawa organizacyjnego oporu względem zmian (syndrom 3 i 4 w pkt. 4). I o ile również w organizacjach typu biznesowego mamy do czynienia z podobnym zjawiskiem, o tyle jego skala w sektorze publicznym jest wielokrotnie większa. Typowy urzędnik jest niejako zakładnikiem zastanego i funkcjonującego w urzędzie *status quo*. Wszelkie pomysły na zmianę w zakresie działań sprawnościowych będą odbierane przede wszystkim jako zagrożenie porządku formalno-prawnego, a nie jako potencjalna szansa na wzrost, np. zadowolenia petentów. Urzędnik jest kontrolowany i oceniany przez tzw. organ nadrzędny (audyt) i ta perspektywa skutecznie obniża jego skłonność do przeprowadzenia zmian, nawet jeżeli w sposób obiektywny możemy stwierdzić brak jakichkolwiek zagrożeń w zakresie nawet potencjalnego nieprzestrzegania obowiązujących przepisów i zasad administracyjnych.

Trzecim ważnym elementem procesu zmiany w administracji jest budżet, a dokładniej: jego niedostateczny poziom. Naganną praktyką jest nakładanie kolejnych obowiązków publicznych na poszczególne jednostki

administracji państwowej i samorządowej bez przekazywania dodatkowych środków. Oznacza to w wielu przypadkach konieczność zmian, co w rozumieniu administracji oznacza po prostu „cięcie” kosztów – działanie często realizowane w sposób niezwykle „kreatywny”²² (w tym konkretnym przypadku ma to znaczenie raczej pejoratywne). W efekcie zmiany organizacyjne wymuszone ograniczeniami budżetowymi często prowadzą w administracji do zwiększenia relatywnych kosztów, w tym kosztów społecznych (niezadowolone obywateli, petentów), co jest absolutnym zaprzeczeniem postulatów sprawnościowych, w tym TQM.

Podsumowując: zastosowanie koncepcji kaizen w administracji publicznej w ramach aktualnych założeń ustrojowych i wizji państwa ma swoje poważne ograniczenia. Najlepszym przykładem może być opisany poniżej proces zarządzania zmianą na przykładzie projektu wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP na państwowej uczelni wyższej.

5. Zarządzanie zmianą w projekcie wdrożenia systemu zintegrowanego w uczelni wyższej – kluczowe syndromy i dylematy organizacyjne

Informatyzacja sektora publicznego, w tym uczelni państwowych, w Polsce jest już od kilku lat faktem. Niemalże każda polska uczelnia wyższa prowadziła lub prowadzi znaczący dla jej funkcjonowania projekt informatyczny. Przykładem może być inicjatywa czterech uczelni (4U), które w 2007 roku rozpoczęły kosztowny i niezwykle złożony projekt wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP²³. Jednym z kluczowych problemów realizacji działań implementacyjnych nowego systemu informatycznego była kwestia zarządzania zmianą, w wymiarze zarówno organizacyjnym, jak i społecznym, kulturowym, m.in. na tle różnic modeli organizacyjnych typu administracyjnego (zamawiający) i biznesowego (wykonawca).

Istotnym źródłem potencjalnych zagrożeń była zatem kwestia realizacji projektu informatyzacji uczelni państwowej (administracja publiczna) przez

²² Por. E. Bendiak, *Innowacyjna administracja*, „Czas Informacji. Partnerstwo Publiczno-Prywatne” 2010, nr 2(3), s. 98–99.

²³ Por. M. Pękala, *Zintegrowany system zarządzania uczelnia*, „Alma Mater” 2007, nr 93, s. 69–72; strona internetowa Sapiens, dostępne na: <http://www.sapiens.uj.edu.pl>.

podmiot prywatny (biznes). Oznaczało to, z faktu reprezentowania dwóch różnych modeli organizacyjnych, kultur, wizji strategicznych, pojawienie się zjawisk typowych dla tego typu przedsięwzięć o charakterze publicznym i prywatnym. W niniejszym opracowaniu przedstawiono pięć typowych syndromów, obszarów generowania zagrożeń i konfliktów w relacji podmiot publiczny – prywatny w zakresie realizacji projektu wdrożenia zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP²⁴.

Syndrom 1: Uniwersytet to nie zakład

Każda jednostka, podmiot publiczny, w tym np. uniwersytet, pełni swoją misję poprzez realizację własnych celów statutowych. Owa misja społeczna (np. „dążenie do prawdy”) stawia podmiot publiczny, w tym przede wszystkim uczelnię wyższą, w roli szczególnej, zupełnie różnej od komercyjnego przedsiębiorstwa, dla którego kluczowym miernikiem efektywności funkcjonowania jest rentowność.

Istnienie podmiotu publicznego, jego rozwój, struktura organizacyjna, procedury i tradycja są absolutnie niezależne od koniunktury gospodarczej, preferencji rynku czy skuteczności działań marketingowych. W przypadku uczelni o wiele większym zagrożeniem od światowego kryzysu finansowego, dla jej sytuacji budżetowej, będzie niż demograficzny, czy też inercja w zakresie pracy naukowej, w przeciwieństwie do, przykładowo, satysfakcji klienta. Pomijając cały sektor uczelni prywatnych, należy pamiętać, że tzw. podmioty publiczne, a więc uczelnie, ale też jednostki administracji samorządowej czy centralnej, są powoływane i rozwiązywane decyzjami politycznymi, a nie biznesowymi, jak to ma miejsce na wolnym rynku. Jakże ma to znaczenie dla projektów informatycznych związanych z wdrożeniem systemów ERP?

Większość dostępnych rozwiązań IT klasy ERP tworzona jest pod kątem przemysłu, zakładając biznesowe modele operacyjne i decyzyjne. Najwięksi światowi dostawcy wytworzyli uniwersalne oprogramowanie do zarządzania, które może być implementowane w skali globalnej, uwzględniając różne aspekty lokalne w wymiarze finansowo-prawnym, ale również specyfikę różnych branż i instytucji. Ma to swoje konsekwencje przede wszystkim procesowe i terminologiczne.

²⁴ M. Krupa, *ERP w administracji – wojna światów?*, „Lepszy Biznes. Magazyn Profesjonalistów SAP” 2010, nr 3/41.

Pomijając prozaiczne błędy systemowe w tłumaczeniach poszczególnych terminów z języka angielskiego na polski, pozostaje cała lista tzw. obiektów systemowych, które oznaczają zupełnie co innego w świecie biznesu i co innego w administracji publicznej. Przykładami takich pojęć mogą być: wydział, zakład, dział, jednostka gospodarcza, definicja projektu, podstawowy element planu struktury projektu (PSP), centrum zysku, zarządzanie strategiczne, strategiczna karta wyników itd.

Oznacza to w praktyce uruchomienie, dość trudnego z socjologicznego punktu widzenia, procesu „oswajania” i dostosowania terminologicznego systemu do przyzwyczajęń i tradycji organizacji o charakterze publicznym, uniwersytet bowiem nie jest zakładem, a dziekan – majstrem...

Syndrom 2: Administracja nie zarabia, tylko wydaje

Jak już wiemy, podstawowym celem każdego podmiotu administracji publicznej jest realizowanie celów statutowych oparte na środkach budżetowych pozyskiwanych w ramach ustaw i rozporządzeń. Innymi słowy: poprzez dostępne środki publiczne administracja państwowa (samorządowa) w ramach uchwalonych procedur ma za zadanie realizację celów publicznych adekwatnych do charakteru jej działalności statutowej.

Główny akcent jest tu położony, w przeciwieństwie do biznesu, na mniej lub bardziej racjonalne wydawanie pieniędzy, a nie na ich pozyskiwanie poprzez taką czy inną sprzedaż. To, że coraz więcej instytucji o charakterze publicznym próbuje ratować swoje budżety, wprowadzając różnego typu opłaty czy działania o charakterze quasi-biznesowym, nie oznacza podważania tego fundamentalnego paradygmatu.

W warunkach realizacji projektu IT dla tzw. jednostki sektora finansów publicznych pojawia się w konsekwencji konieczność przede wszystkim monitorowania przepływów i dostępności środków pieniężnych w wymiarze kasowym, a dopiero potem w wymiarze memoriałowym – czyli dokładnie odwrotnie do wymagań sprawozdawczości biznesowej. Kontrola budżetów, informacje o dostępności środków, obliża, rozrachunki i salda są podstawowymi obiektami kontrolnymi w jednostkach administracji.

W efekcie jakość integracji przepływów o charakterze kasowym z przepływami memoriałowymi decyduje nie tylko o jakości generowanych raportów w systemie, ale przede wszystkim o jego pełnej integracji funkcjonalnej.

Niestety, tzw. świat biznesu nie dostarcza wielu przykładów zastosowania rachunkowości budżetowej w rozumieniu m.in. Ustawy o szkolnictwie wyższym. A zatem firma wdrażająca system ERP w jednostce administracji musi się nauczyć od podstaw rachunkowości budżetowej (*Funds Management*).

Syndrom 3: Ulepszenia w trakcie projektu? To może być niezgodne z ustawą!

Podstawowym instrumentem funkcjonowania każdego projektu (zamówienia) realizowanego przez jednostkę administracji publicznej w ramach Ustawy o zamówieniach publicznych jest przetarg. Oznacza to, że każda firma konsultingowa uczestnicząca w przetargu musi zakładać, że umowa będzie miała charakter *fixed price*. Ma to oczywiście daleko idące konsekwencje dla samej firmy wdrażającej, która w swojej ofercie przetargowej powinna wziąć pod uwagę, że wszelkie konieczne zmiany, np. wynikające ze zmiany prawa lub też oprogramowania, będą realizowane w ramach istniejącego budżetu.

Firma wdrażająca musi również uwzględnić konieczne zasoby do monitorowania zmian, jakie zachodzą w bardzo szeroko rozumianym prawie (Ustawa o zamówieniach publicznych, Ustawa o szkolnictwie wyższym, Kodeks pracy, Kodeks postępowania administracyjnego i wiele innych), aby wszelkie ustalenia i propozycje systemowe były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Z funkcjonalnego punktu widzenia system nie musi być najlepszy z możliwych, tj. tańszy, szybszy, bardziej przyjazny dla użytkownika, ale zawsze musi działać zgodnie z obowiązującym prawem! Wszelkie zaś żądania zmian (tzw. *change request* – CR) zgłaszane przez firmę wdrażającą, które wiążą się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów (poza umową przetargową) przez jednostkę administracji, są działaniami niezgodnymi z Ustawą o zamówieniach publicznych. Ta niechęć do ulepszeń może być powodem konsternacji konsultantów firmy wdrażającej, a nawet poważnego impasu w całym projekcie.

To, że możemy coś wykonać lepiej w wymiarze funkcjonalnym, technologicznym, systemowym itd., nie jest argumentacją wystarczającą dla zamawiającego (administracja). Pozostaje zawsze pytanie o zgodność z ustawą, o finansowanie nowego pomysłu w ramach podpisanej umowy czy o zachowanie „wielowiekowej tradycji”.

Syndrom 4: Ryzyko? Nie, dziękujemy

Działalność w ramach administracji publicznej, w przeciwieństwie do działań biznesowych, zakłada zerowy poziom ryzyka. Decyzje administracyjne zawsze powinny mieć swoje odzwierciedlenie w procedurze i, szerzej, w prawie. Każdy problem w realizacji projektu, każda niestandardowa decyzja, każde nowe rozwiązanie i propozycja funkcjonalna nie mogą nawet w najmniejszym stopniu stanowić zagrożenia dla realizacji bieżących zadań statutowych.

Dlatego też podstawowym wyznacznikiem postawy wzorowego kierownika projektu po stronie zamawiającego (administracja) wobec ryzyka będzie co najwyżej umiarkowany pesymizm, w przeciwieństwie do kierownika po stronie wykonawcy (biznes), którego cechować powinien stosunkowo duży optymizm. Zderzenie tych dwóch naturalnych postaw zawodowych ukształtowanych uwarunkowaniami – że się tak wyrażę – środowiskowymi, może prowadzić do permanentnych konfliktów na linii zamawiający – wykonawca.

Ze względu na absolutny obowiązek dbałości o środki publiczne tylko w pełni sprawdzone rozwiązania, całkowicie potwierdzone i przetestowane przez zespoły użytkowników transakcje, absolutnie bezbłędne raporty czy brak nawet hipotetycznych zagrożeń mogą stanowić podstawę odbioru jakiegokolwiek fragmentu systemu.

Dla kierownika jakości po stronie zamawiającego jest to zadanie niezwykle trudne i wymagające ponadprzeciętnych umiejętności w zakresie oceny jakości dostarczonych przez wykonawcę prac. Dla wykonawcy oznacza to często długotrwały proces poprawiania systemu, do momentu pełnej zgodności z przedmiotem umowy czy koncepcją szczegółową w ramach obowiązującego w dniu odbioru prawa.

Syndrom 5: Czas urzędniczy a czas biznesowy

Realizacja każdego projektu biznesowego, w tym implementacja oprogramowania informatycznego klasy ERP, obok zakresu funkcjonalnego i budżetu jest też określona ramami czasowymi. Oznacza to, że sukces osiągamy wtedy, gdy: 1) uruchamiamy wszystkie zaplanowane funkcjonalności wynikające z umowy, a zawarte w koncepcji szczegółowej (biznesowej); 2) mieścimy się w zaplanowanym budżecie oraz 3) dotrzymujemy terminów – czytaj:

harmonogramu wdrożenia. Podobnie jest w realizacji projektów ERP w jednostkach administracji publicznej, przy czym czas „biegnie” jednak inaczej dla zamawiającego (administracja) i inaczej dla wdrażającego (biznes).

Podstawowym rozróżnieniem „czasowym” jest forma zatrudnienia. Większość pracowników administracji ma umowy o pracę (etat) na czas nieokreślony, ze stałym poziomem dochodów. Oznacza to pracę w godzinach 7–15, pięć dni w tygodniu. Nadgodziny, dodatkowe dni pracy praktycznie nie istnieją, choć zapewne w regulaminie każdej jednostki administracji publicznej są przewidziane sytuacje szczególne. Nie zaliczałbym jednak do nich okoliczności związanych z wdrożeniem systemu informatycznego.

Konsultanci firmy wdrożeniowej mają zwykle inny system motywowania, elastyczny czas pracy, wynagrodzenie premiowe. Tego typu przedsiębiorstwa często korzystają z usług freelancerów, których dyspozycyjność jest ograniczona w znacznie mniejszym zakresie. Podstawowym wyznacznikiem zaangażowania nie jest czasowy wymiar pracy (roboczogodziny), ale raczej skuteczność konsultanta w rozwiązywaniu poszczególnych problemów wdrożeniowych.

Dla wykonawcy może to oznaczać, że jego wszelkie próby przyspieszenia prac, dążenie do szybkich odbiorów poszczególnych etapów, pełne zaangażowanie w wybranym momencie nie spotykają się ze zrozumieniem i podobnym entuzjazmem zamawiającego, tj. pracowników administracji.

Potrzebna jest niewątpliwie jakaś forma koordynacji czasowej po obu stronach, np. wspólna komisja w wybranym zakresie funkcjonalnym – rzecz raczej niespotykana w obszarze realizacji projektów *sensu stricto* biznesowych, a w warunkach wdrożenia w instytucji administracji publicznej – niezwykle skuteczna.

Reasumując: wdrożenie zintegrowanego systemu informatycznego klasy ERP nigdy nie jest przedsięwzięciem łatwym. Szczególnie, kiedy projekt informatyzacji jest realizowany w obszarze sektora I (administracja publiczna) przez firmę wdrożeniową z obszaru II (biznes). Zdobyte doświadczenie w sposób jednoznaczny wskazuje na duże ograniczenia w zakresie bezrefleksyjnej implementacji metod i modeli zarządzania *sensu stricto* biznesowych w projektach realizowanych przez podmioty publiczne. Dodatkowe argumenty na potwierdzenie niniejszej tezy możemy odnaleźć w przeprowadzonej poniżej analizie profili kultur organizacyjnych typu administracyjnego i biznesowego, w kontekście realizacji prac wdrożeniowych w ramach projektu ERP na uczelni wyższej.

6. Profile kultur organizacyjnych typu administracyjnego i biznesowego a koncepcja kaizen

Na tle przeprowadzonej analizy w pkt. 4 oraz za pomocą modelu diagnozowania kultur Deal-Kennedy'ego opracowano następujące profile kultur, które możemy uznać za reprezentatywne dla organizacji typu publicznego i biznesowego (tab. 2).

Tabela 2. Profile kultur organizacyjnych (Deal, Kennedy) dla podmiotów typu administracyjnego i biznesowego²⁵

Lp	TYP KULTURY	Ocena [0-6]	Profil kultury organizacyjnej							
			0	1	2	3	4	5	6	
„Wszystko albo nic”										
1	Najwyższą wartością jest sukces	3 6								
2	Wysoko się ceni szybkie działanie	2 6								
3	Używa się niekonwencjonalnego języka (slang branżowy)	3 5								
4	Równe traktowanie kobiet i mężczyzn	5 5								
5	Przesady (tradycja i zwyczaje) odgrywają dużą rolę	6 3								
„Chleba i igryszek”										
6	Orientacja na zewnątrz	2 6								
7	Szczególną wartością jest aktywność	1 6								
8	Przyjazne i ujmujące zachowanie	3 5								
9	Świętuje się wiele uroczystości	6 1								
10	Język jest zwięzły i pełen skrótów	3 5								
„Analityczna kultura przedsięwzięć”										
11	Koncentrowanie się na decyzjach	2 6								
12	Ideą jest stateczna osobowość	2 6								
13	Podstawowym rytuałem jest narada	6 3								
14	Porządny i dyskretny ubiór /	5 4								
15	Język i formy obejścia są bardzo dyskretne /sformalizowany	5 3								
„Kultura procedury”										
16	Perfekcyjna realizacja zadań	5 4								
17	Wszystko jest rejestrowane	6 3								
18	Formalizm: nieufność i zabezpieczenie	6 3								
19	Porządek hierarchiczny określa wszystko	6 2								
20	Ryzyko jest absolutnie niedopuszczalne	6 3								

Legenda:

-  - organizacja typu ADMINISTRACYJNEGO
-  - organizacja typu BIZNESOWEGO

Opis skali: dla „0” – zdecydowanie NIE; dla „6” zdecydowanie TAK

Źródło: opracowanie własne.

²⁵ Por. T.A. Deal, A.A. Kennedy, *Corporate Cultures, the Rites and Rituals of Corporate Life*, Addison-Wesley Pub. Co., Reading, Mass. 1982.

Na podstawie zdefiniowanych profili można stwierdzić, że profil kultury organizacyjnej typu administracyjnego różni się zasadniczo od profilu kultury organizacyjnej typu biznesowego. Największe rozbieżności możemy zauważyć w zakresie typu „kultura procedury” oraz „wszystko albo nic”.

W przypadku „kultury procedury” wydaje się, że organizacje typu administracyjnego w sposób naturalny i oczywisty funkcjonują na bazie porządku hierarchicznego, formalizmu, papierowej dokumentacji, przy absolutnym zakwestionowaniu i dopuszczeniu jakichkolwiek znamion ryzyka. Organizacja typu biznesowego jest zupełnym zaprzeczeniem formalizmu i biurokratyzmu, ryzyko zaś nie tylko wpisuje się jako naturalny element decyzyjny, ale wręcz w sposób celowy dopuszcza się jego wyższy poziom w sytuacji szansy na uzyskanie ponadprzeciętnych korzyści.

W przypadku kultury typu „wszystko albo nic” organizacja typu biznesowego wpisuje się w schemat zachowań opartych na dążeniu do sukcesu, szybkim działaniu, przy stosowaniu branżowych „kodów” komunikacyjnych, jak też przyjętych schematów zachowań w zakresie norm i wartości. Organizacja typu administracyjnego jest tego typu kultury absolutnym zaprzeczeniem.

Kluczowe pytanie dotyczy kwestii samej zmiany – czyli koncepcji *kaizen*. W modelu Deala–Kennedy’ego możemy wskazać na takie cechy kulturowe, jak: „wysoko ceni się szybkie działanie”, „szczególną wartością jest aktywność”, „koncentrowanie się na decyzjach”, które opisują *de facto* skłonność organizacji do zmian. W powyższych wskazaniach uzyskaliśmy minimalne wartości w granicach 1–2 pkt. w skali 0–6. Oznacza to, że z punktu widzenia oceny użyteczności implementacji *kai* w jednostkach administracji publicznej idea permanentnej zmiany będzie odbierana jednoznacznie jako zagrożenie, a nie szansa na udoskonalenie procedur lub też struktur organizacyjnych.

Równocześnie wysoka ocena cech wpisujących się w model „kultura procedury” oznacza wysoki poziom formalizmu i biurokratyzmu, co z perspektywy postulatu *zen*, tj. „doskonalej”, oznacza dla jednostki typu administracyjnego zagrożenie istniejącego porządku organizacyjnego.

Reasumując, należy stwierdzić, że podstawowym ograniczeniem implementacji koncepcji *kaizen* w sektorze publicznym jest problem negatywnego nastawienia organizacji do zmian. W efekcie brak świadomości, wiedzy i doświadczenia w zakresie występowania fundamentalnych różnic modeli orga-

nizacyjnych sektora I i II, w tym właśnie kwestia zmiany organizacyjnej, może prowadzić do konfliktów i nieporozumień, a w konsekwencji do znaczącego obniżenia sprawności organizacyjnej organizacji zarówno typu administracyjnego, jak i biznesowego. Oznacza to konieczność prowadzenia szczegółowych i pogłębionych badań w zakresie diagnozowania modeli organizacyjnych typowych dla organizacji sektora I i II, ze szczególnym uwzględnieniem różnic systemowych, kulturowych i aksjologicznych oraz miejsc występowania potencjalnych konfliktów i zagrożeń. Ów postulat nabiera szczególnego znaczenia dla przedsięwzięć o charakterze publiczno-prywatnym.

7. Podsumowanie

W ostatnich 20 latach przemian polityczno-gospodarczych w Polsce termin „zarządzanie” zrobił większą „karierę” w świecie administracji niż biznesu. Dyskusyjne – z punktu widzenia przeprowadzonej w niniejszym opracowaniu interpretacji definicyjnej i merytorycznej – zestawienia typu „zarządzanie projektem unijnym”, „zarządzanie projektami badawczymi”, „zarządzanie wydziałem komunikacji”, „zarządzanie szkołą”, „zarządzanie procedurami administracyjnymi”, „zarządzanie publiczne” itd. stały się swoistym wyznacznikiem nowoczesnego myślenia o dość tradycyjnym i zachowawczym z założenia działaniu i wyobrażeniu o świecie administracji, w tym przede wszystkim państwowej i samorządowej. Problem jest jednak znacznie poważniejszy niż to, w jaki sposób niektórzy przedstawiciele administracji publicznej używający „modnych” terminów próbują kształtować pozytywny wizerunek swoich instytucji. Należy jednak pamiętać, że wszelkie próby implementacji modelu administracyjnego (teorii administracji) w biznesie oraz modelu zarządzania (teorii zarządzania) w administracji, w tym koncepcji kaizen, mogą prowadzić nie tylko do różnego rodzaju konfliktów, ale paradoksalnie przede wszystkim do znaczącego obniżenia sprawności w zakresie realizacji celów administracyjnych. Zatem nawet bardzo ogólna refleksja przedstawiona w niniejszym opracowaniu, porządkująca podstawowe pojęcia, definicje i paradygmaty obejmujące zarówno teorię administracji publicznej, jak i zarządzania, pozwala uniknąć wielu nieporozumień i konfliktów w realizacji różnych projektów w obszarze administracji publicznej przez podmioty prywatne.

Literatura

Bendyk E., *Innowacyjna administracja*, „Czas Informacji. Partnerstwo Publiczno-Prywatne” 2010, nr 2(3).

Deal T.A., Kennedy A.A., *Corporate Cultures, The Rites and Rituals of Corporate Life*, Addison-Wesley Pub. Co., Reading, Mass. 1982.

Denhard R.B., *Theories of Public Organizations*, Harcourt Brace & Co., Orlando, Florida 2000.

Fry B.R., *Mastering Public Administration*, [w:] *Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey 1989.

Ehrlich S., *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, PWN, Warszawa 1979.

Hlond A., *O chrześcijańskie zasady życia państwowego*, [w:] A. Hlond, *Na straży sumienia narodu. Wybór pism i przemówień*, Don Bosco, Ramsey 1951.

Justyński J., *Wybór tekstów źródłowych z historii doktryn politycznych i prawnych*, TNOiK, Toruń 1994.

Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, WSiP, Warszawa 1993.

Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Karwacka A., *Filozofia ewolucji, czyli Kaizen w firmie na tle nowych trendów zarządzania*, „Personel i Zarządzanie” 2010, nr 5.

Krupa M., *ERP w administracji – wojna światów?*, „Lepszy Biznes. Magazyn Profesjonalistów SAP” 2010, nr 3/41.

Martyniak Z., *Prekursorzy nauki organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1993.

Pękala M., *Zintegrowany system zarządzania uczelnią*, „Alma Mater” 2007, nr 93.

Sapiens, dostępne na: <http://www.sapiens.uj.edu.pl>.

Serwis Służby Cywilnej, dostępne na: <http://www.dsc.kprm.gov.pl>.

Skorowski H., *Naród i państwo w nauczaniu społecznym*, Warszawa 2000.

Suchocka H., *Rola konstytucji w tworzeniu demokratycznego państwa*, Warszawa 2000.

Jan Paweł II, *Centesimus annus. Tekst i komentarze*, red. F. Kampka, Warszawa 1998, Wydawnictw KUL, Lublin 1998.

Winczorek P., *Nauka o państwie*, Liber, Warszawa 2005.

Wstęp do teorii zarządzania, red. B. Kozuch, Nauka-Edukacja, Warszawa 2000.

Summary**Kaizen in the public sector? Organizational cultures and change management on the example of the implementation of ERP system in a university**

Kaizen in the area of scientific management is defined as a philosophy of evolutionary change in organization. In fact, this concept has been developed in Japan as a synthesis of Asian tradition and culture and Western rationality and scientific management experience. There is no doubt, all kaizen implementation projects performed world-wide prove the universal value of permanent development – the permanent search for excellence in business type organizations. However there is one important question that has to be answered: How useful and applicable the kaizen concept can be in the public sector? This publication presents both the business and the public administration organizational profile, the theory of management and the theory of administration fundamentals and finally, the opportunities and threats analysis of kaizen concept in the public sector based on the higher education organization case study.