

Prof. dr hab. Barbara Kożuch
Uniwersytet Jagielloński

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE JAKO DYSCYPLINA NAUKOWA

Streszczenie

W artykule podjęto próbę pokazania rezultatów pogłębionych badań nad istotą zarządzania publicznego, które tworzy nowe ramy dla badania organizacji publicznych funkcjonujących na wszystkich szczeblach zarządzania sprawami publicznymi. Powstanie nowej dyscypliny naukowej otworzyło nowe perspektywy rozwoju sektora publicznego. Przeprowadzone badania pozwoliły dostrzec istotę zarządzania publicznego w uwzględnianiu interesu publicznego w procesie formułowania i realizacji głównych celów organizacji publicznych.

Summary

Public Management as a Science

In the paper an attempt is made to show in-depth study of the essence of public management science. It claimed to have a comprehensive new framework with which to approach to individual public organisations on all levels of managing public affairs. This new discipline opened up the public sector to the new perspectives. The research revealed the essence of public management. This is considering the public interest in processes of formulation and realisation of public organisations main goals.

Dynamiczny rozwój nauki i praktyki zarządzania, obserwowany w Polsce od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., nie objął swym zasięgiem zarządzania publicznego, które należy do najmłodszych dyscyplin szczegółowych nauki o zarządzaniu. Jej powstanie ćwierć wieku temu jest zasługą głównie badaczy amerykańskich zajmujących się systemami zarządzania w organizacjach publicznych. W ostatnich kilkunastu latach zarządzanie publiczne znacząco się rozwinęło w krajach Europy Zachodniej. W naszym kraju zauważalny wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych pojawił się dopiero kilka lat temu, stąd znajduje się ono na początkowym etapie rozwoju.

W Polsce organizacje inne niż przedsiębiorstwa są przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk o zarządzaniu dopiero od niedawna. Jedną z przyczyn tego stanu jest nasycenie rynku pracy absolwentami kierunku zarządzanie i marketing, przygotowującego w głównej mierze do pracy w organizacjach gospodarczych. Tymczasem w ostatnich latach pojawiło się zwiększone zapotrzebowanie na podstawy teoretyczne zarządzania w sektorze publicznym oraz w jednostkach tworzących ten sektor. Zasady i warunki sprawnego funkcjonowania organizacji takich, jak szkoły, szpitale czy urzędy państwowe, należą do nierozpoznanych, a wiedza o ich zachowaniach jest rozproszona i niekompletna. Mówiąc językiem ekonomii, w naszym kraju obserwowany jest rosnący popyt na wiedzę o zarządzaniu w sektorze publicznym. Tworzy to dobry klimat do systematyzowania i intensyfikowania badań nad zarządzaniem w sferze publicznej.

Organizacje publiczne i zarządzanie nimi stanowią przedmiot badań prowadzonych w różnych ośrodkach akademickich, ale próby rozwiązania problemów badawczych nie są realizowane na gruncie zarządzania publicznego, lecz zarządzania ogólnego, co stanowi ich istotne ograniczenie. Wynika ono z przenoszenia dorobku wypracowanego z myślą o zdolności organizacji do kreowania zysku do dziedziny analizowania i doskonalenia organizacji, które zostały stworzone nie dla zysku, lecz po to, by działały w interesie publicznym.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę całościowego ujęcia zarządzania publicznego jako dyscypliny naukowej, przy czym stopień szczegółowości prezentowanych rozważań odpowiada wyznaczonym ramom. Głównym celem artykułu jest wykazanie zasadności wyodrębnienia zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauki o zarządzaniu. Został on przygotowany na podstawie studiów nad literaturą przedmiotu, zagraniczną i krajową, oraz własnych badań naukowych, m.in. nad istotą i społeczną rolą organizacji publicznej, nad modelami administrowania i zarządzania organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej oraz zachowaniami menedżerów organizacji publicznych, jak również na podstawie zdobytych doświadczeń dydaktycznych na kierunku zarządzanie i marketing w ramach specjalności zarządzanie publiczne i zarządzanie w administracji publicznej. W artykule wykorzystano fragmenty wcześniejszych opracowań monograficznych¹, systematyzując materiał pod kątem przyjętego tu celu, a w niektórych przypadkach dokonując jego reinterpretacji.

Przedstawienie zarządzania publicznego jako nauki wymaga wskazania założeń porządkujących aparat pojęciowy oraz podstawowych jej właściwości – celu i zakresu badanej rzeczywistości, względu badawczego i metod, sposobu dochodzenia do twierdzeń o walorze teoretycznym. Tym zagadnieniom są poświęcone poszczególne części opracowania.

¹ B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004; B. Kozuch (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003; B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne w zarysie*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003.

Założenia porządkujące aparat pojęciowy

W polskiej nauce o zarządzaniu kontrowersje budzą terminy kierowanie i zarządzanie. Kierowanie w szerszym znaczeniu odnoszone jest do działania zmierzającego do spowodowania funkcjonowania danej rzeczy zgodnego z celem kierującego. Natomiast kierowanie w węższym znaczeniu, inaczej kierowanie ludźmi, oznacza działanie zmierzające do spowodowania działania ludzi zgodnego z celem kierującego. Pojęcie kierowanie jest stosowane w odniesieniu do wszystkich organizacji, a zarządzanie do organizacji gospodarczych i niektórych instytucji niedochodowych (np. szpital, teatr, szkoła wyższa)². Współcześnie, wraz z otwarciem się polskiej nauki na światowy dorobek dyscyplin poświęconych organizacji i zarządzaniu, pojawiła się tendencja do zamiennego stosowania obu analizowanych pojęć, co przyjęto w niniejszej pracy.

W zarządzaniu publicznym podobną kontrowersję wywołują terminy administrowanie i zarządzanie. Rozwijana powszechnie w wielu krajach dziedzina – lub dyscyplina – nauki o zarządzaniu w ogromnym stopniu czerpie z dorobku anglojęzycznego. W Polsce doprowadziło to do pewnego zamieszania terminologicznego, gdyż często badacze zajmujący się organizacjami publicznymi bez należytej wnikliwości przenoszą na nasz grunt określenie administrowanie, gdy w języku angielskim pojawia się *administration*, oraz pojęcie zarządzanie publiczne (lub podobne), gdy pojawia się *public management*. Powstają w ten sposób kalki językowe, ale nie zawsze określenia odzwierciedlające treść cytowanych rozważań. Stosując takie podejście, należałoby mówić o studiach z administrowania biznesowego, gdy chodzi o studia typu MBA (*Master of Business Administration*). Zdarzają się w polskiej literaturze przedmiotu również sytuacje odwrotnie, gdy bez merytorycznego uzasadnienia administrowanie tłumaczy się jako zarządzanie.

Na problemy terminologiczne związane z pojęciami administrowanie i zarządzanie już w końcu lat sześćdziesiątych zwracał uwagę J. Zieleniewski, pisząc, że zarówno w literaturze polskiej, jak i zachodnioeuropejskiej termin administrowanie, czyli administracja w znaczeniu czynnościowym, „nie zawsze się dostatecznie ostro różni”³ od znaczenia terminu zarządzanie. Rozróżnienie administrowania i zarządzania stało się szczególnie ważne, gdy wyodrębniło się zarządzanie publiczne⁴. Wraz z nim pojawiły się tak skrajne poglądy, jak ten, że zarządzanie publiczne to nowa, modna nazwa administracji publicznej, czy też traktujące zarządzanie publiczne jako sztuczny, nikomu niepotrzebny twór. Tak, jak w wielu innych przypadkach, te skrajne opinie nie mają logicznego uzasadnienia.

² L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994, s. 200; B. Koźuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady i funkcje*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2000, s. 15.

³ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 471.

⁴ H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2003, s. 16–17.

Dla porządku należy przypomnieć, że w nauce o zarządzaniu mianem administrowania określa się i czynność kierowania w szerokim znaczeniu, i funkcję w organizacji. W pierwszym znaczeniu pojęcie to stosuje się, gdy podstawą wywierania wpływu na interesy, postawy i zachowania uczestników organizacji są kompetencje formalne, czyli tytułem do kierowania jest władztwo. Czynność kierowania przybierać może formę administrowania, rządzenia, nadzoru lub dowodzenia, co jest zależne od rodzaju organizacji, typu organu władzy oraz – określonych zwyczajowo lub normami prawnymi – form i środków ingerowania w działanie organizacji⁵.

Polski klasyk organizacji i zarządzania podkreślał, że administrowanie jako funkcja występuje

„tylko w instytucjach względnie trwale zorganizowanych, i regulując ich funkcjonowanie (na wewnątrz i w ich stosunkach z otoczeniem), nie obejmuje jednak bezpośredniego realizowania podstawowego celu danej instytucji. Przyczynia się więc do realizacji tego celu raczej pośrednio i raczej ze względu na formy funkcjonowania niż na ich treść merytoryczną. Administrowanie należy więc do funkcji pomocniczych”⁶.

Za niewłaściwe należy przyjąć dość powszechne w środowisku nauk o zarządzaniu stanowisko, że w administracji publicznej się administruje, a w organizacjach gospodarczych się zarządza. W dużym uproszczeniu rzecz ujmując, można stwierdzić, że administrowanie to nastawienie na przestrzeganie prawa i jego procedur, co oznacza określoną pasywność, ale nie wyklucza w żadnej mierze rzetelnego i sumiennego wykonywania obowiązków. Natomiast zarządzanie w organizacjach publicznych to nie tylko określone prawem działania, lecz również pewien stopień autonomii kierującego, zaangażowanie w formułowanie i realizowanie celów organizacji, dopuszczanie w procesie decyzyjnym określonego poziomu ryzyka i ponoszenia odpowiedzialności w sensie organizacyjnym, a nie tylko karnym. Stąd wniosek, że w organizacjach publicznych może występować zarówno administrowanie skoncentrowane głównie na aspektach prawnych, jak i zarządzanie nakierowane na odbiorcę usług publicznych. Takie rozumienie administrowania i zarządzania, chociaż jest podzielane przez niewielu polskich uczonych⁷, sprzyja porządkowaniu pojęć zarządzania publicznego.

Podobne wątpliwości są zgłaszane w odniesieniu do terminu rządzenie. Jedną z ważniejszych przyczyn tych wątpliwości może być to, że współtwórca polskiej teorii zarządzania rozróżniał instytucje zarządzane oraz instytucje rządzone, w zależności od tego, czy głównym źródłem władzy jest własność zasobów (lub otrzymane od właściciela upoważnienie), czy też istnieją inne źródła

⁵ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauk...*, s. 200–201; B. Kozuch, *Zarządzanie. Podstawowe zasady...*, s. 15–16.

⁶ J. Zieleniewski, jw.

⁷ Odmienne poglądy można znaleźć m.in. w następujących pracach: W. Mikułowski, *Zapomniana nauka administracji, spóźnione zarządzanie publiczne i mało znane teorie zarządzania publicznego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005; R. Rutka, *Kierowanie*, [w:] A. Czermiński i inni, *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 75–136.

władzy w organizacji. Istotą funkcji zarządzania według J. Zieleniewskiego i kontynuatorów jego dzieła jest

„(...) w szczególności formułowanie celu działania, planowanie, czyli organizowanie toku czynności, pozyskiwanie i rozmieszczanie potrzebnych zasobów (ludzkich i rzeczowych), czyli organizowanie struktur oraz kontrolowanie realizacji celów”⁸.

Ponieważ w gospodarce rynkowej właściciel zasobów angażuje je w takie zastosowania, które zgodnie z jego oczekiwaniami przyniosą zysk, to istotą zarządzania „instytucjami zarządzanymi” jest realizacja zysku.

Odnosząc się do możliwości zarządzania nie tylko przedsiębiorstwami, niektórzy autorzy, jak M. Bielski, słusznie podkreślali, że zarządzanie obejmuje zarówno kierowanie ludźmi, jak i dysponowanie rzeczami, oraz że zarządzanie „może dotyczyć wszelkich organizacji i być powiązane także z innymi źródłami władzy”⁹ niż własność zasobów.

Interesujące rozróżnienie prezentuje R. Rutka¹⁰, wskazując na rządy, zarządzanie, administrowanie i dowodzenie jako na formy pośredniego kierowania ludźmi. Zarządzanie i dowodzenie ujmuje w sposób powszechnie przedstawiany w podręcznikach zarządzania. Rządy natomiast zostało odniesione tylko do szczebla centralnego. Ponadto autor ten zauważa, iż

„(...) relacje między podmiotem i przedmiotem kierowania nie mogą mieć charakteru powiązań wynikających z praw właścicielskich. Organ »rządzony« jest samodzielnym podmiotem prawa. Organ rządzący może więc wpływać na jego funkcjonowanie (cele, zakres, formy i przedmiot działania, organizację wewnętrzną, politykę wykorzystania zasobów itp.) tylko poprzez tworzenie praw powszechnie obowiązujących w obszarze podlegającym jego jurysdykcji”¹¹.

Analizowany wpływ niesłusznie uwzględnia tylko aspekty prawne. Natomiast we wskazanej klasyfikacji prawidłowo podkreślone zostało umocowanie administrowania w rozwiązaniach formalnych oraz ograniczone, bo na ogół ściśle określone w regulaminach i procedurach, uprawnienie do rozporządzania zasobami. Jednak w kierowaniu współczesnymi organizacjami publicznymi niezbędne jest uwzględnianie – oprócz aspektów prawnych, jak to akcentuje R. Rutka – także kwestii ekonomicznych, politycznych, kulturowych i behawioralnych. Nie to jest możliwe, gdy organizacje są administrowane, a nie zarządzane. Natomiast rządy nadmiernie akcentuje kontekst polityczny. Termin ten, jak się wydaje, jest bardziej przydatny w badaniach politologów i socjologów.

W dalszych rozważaniach za jedno z podstawowych założeń teoretycznych przyjęto stanowisko bliższe koncepcjom prezentowanym w anglosaskiej literaturze przedmiotu oraz poglądom M. Bielskiego. Polega ono na odejściu od wciąż dominującego w polskim dorobku nauki o zarządzaniu podziału organizacji na zarządzane i rządzone oraz uznaniu, że wszystkie organizacje mogą być zarządzane.

⁸ J. Zieleniewski, jw., s. 58, s. 471.

⁹ M. Bielski, *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1997, s. 232.

¹⁰ R. Rutka, *Kierowanie*, dz.cyt., s. 83–88.

¹¹ Tamże, s. 87.

Zarządzanie publiczne jako nauka w stadium powstawania

Zapotrzebowanie na zarządzanie publiczne wykształciło się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reform w administracji publicznej. Pod pojęciem reformowania zarządzania publicznego najczęściej rozumie się zwracanie większej uwagi na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych. W kontekście procesu reform zarządzanie publiczne jest definiowane jako zmiany struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowanych na skuteczniejsze działanie tych organizacji¹².

Zgodnie z inną definicją zarządzanie publiczne stanowi połączenie dwóch orientacji w zawiadywaniu sprawami publicznymi, tj. orientacji normatywnej, charakterystycznej dla tradycyjnej administracji publicznej, oraz instrumentalnej orientacji zarządzania ogólnego¹³, przy czym ta ostatnia nawiązuje do wykorzystywania skrzynki narzędziowej menedżera. W definicji tej odnaleźć można próbę jednoczesnego podkreślenia znaczenia systemu wartości i procesów zapewniających większą skuteczność organizacji publicznych poprzez właściwe wykorzystywanie zasobów w realizacji wytyczonych celów.

Inni wybitni znawcy przedmiotu podkreślają, że zarządzanie publiczne dotyczy w większym stopniu efektywnego funkcjonowania całego systemu niż pojedynczych organizacji, a elementem wyróżniającym to zarządzanie spośród innych typów jest jednoznaczne powiązanie go z odpowiedzialnością za rozwiązywanie problemów strukturalnych, zwłaszcza w zakresie kształtowania struktury sfery publicznej¹⁴.

Zarządzanie publiczne jest także interpretowane jako społeczny system, istniejący i funkcjonujący według sobie właściwego porządku, ale jednocześnie poddawany wpływom otoczenia, które tworzy złożone i zmieniające się społeczeństwo¹⁵.

Przed kilkoma laty teoria organizacji i zarządzania została trafnie określona jako „nauka *in statu nascendi*”¹⁶. Jeszcze w większym stopniu cecha ta dotyczy zarządzania publicznego. Wyodrębnienie się tej subdyscypliny zapoczątkowali badacze amerykańscy uprawiający różne dziedziny i dyscypliny naukowe, ale zainteresowani połączeniem dorobku reprezentowanych przez siebie podejść

¹² Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 8.

¹³ J. Perry, K. Kraemer (red.), *Public management: public and private perspectives*, Mayfield, California 1983, s. X.

¹⁴ L. Metcalfe, S. Richards, *Evolving public management cultures*, [w:] J. Kooiman, K. Eliassen (red.), *Managing public organizations*, Sage, London 1987, s. 73–75.

¹⁵ K. König, *On the Typology Public Management*, IISA, Brussels 2003, s. 4.

¹⁶ M. Bielski, *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1997, s. 6.

badawczych w jedną naukę¹⁷. Rozwój częściowo nakładających się na siebie perspektyw badawczych doprowadził do powstania nowej dyscypliny nauk o zarządzaniu.

Podkreślić przy tym należy, że w Polsce nauka organizacji i zarządzania utraciła przed dwudziestu laty status dziedziny wiedzy, zatem jej podsystemami są dyscypliny szczegółowe, inaczej subdyscypliny. W związku z podejmowanymi przez środowiska związane z Komitetem Nauk o Zarządzaniu Polskiej Akademii Nauk staraniami można przypuszczać, że nauka o zarządzaniu odzyska utracony status dziedziny nauki, a zarządzanie publiczne będzie jedną z jej dyscyplin.

Właściwości zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny nauki o zarządzaniu

Analizując proces powstawania nowej szczegółowej dyscypliny nauk o zarządzaniu w Polsce, warto powrócić do opinii klasyka na temat wyodrębniania się nowych dyscyplin naukowych. Zdaniem J. Zieleniewskiego¹⁸ można zauważyć dwie drogi tworzenia się nowych dyscyplin. Z jednej strony konstituują się dyscypliny szczegółowe, a z drugiej – odrębna dyscyplina ogólna. Ta ostatnia w przypadku zarządzania najczęściej jest nazywana teorią organizacji i zarządzania lub zarządzania, podstawami zarządzania czy zarządzaniem ogólnym. Pierwsza z dróg właściwa jest dla nagromadzenia twierdzeń wnikających coraz bardziej w szczegóły, co doprowadza do sytuacji, w której umysł samodzielnego pracownika nauki nie jest już w stanie twórczo opanować całego bogactwa tych twierdzeń. Druga droga prowadzi do wyodrębnienia się nowej dyscypliny poprzez stałe koncentrowanie się pewnej liczby badaczy na określonej grupie problemów lub obszarach tematycznych, obejmujących zagadnienia tradycyjnie wchodzące w zakres więcej niż jednej dyscypliny. Wówczas nowa dyscyplina konstituuje się na pograniczu tych dyscyplin.

Analizując proces wyodrębniania się dyscyplin szczegółowych, należy mieć na uwadze ściśle ich powiązanie oraz nieostrość podziału, często bowiem dana dyscyplina „(...) obejmuje obok zakresu swoistego, obcego innym dyscyplinom, pewne fragmenty badań uprawianych równocześnie przez inne dziedziny”¹⁹.

W nauce o zarządzaniu najpierw wyodrębniały się dyscypliny szczegółowe, w rezultacie coraz większego wnikania w obszary funkcjonalne organizacji. W ten sposób pojawiły się takie subdyscypliny, jak zarządzanie przez jakość, zarządzanie marketingiem, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie finansami i niedawno wydzielone zarządzanie finansowe.

¹⁷ J.L. Brudney, L.J. O'Toole, H.G. Rainey (red.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington 2000, s. 4–6.

¹⁸ J. Zieleniewski, dz.cyt., s. 49.

¹⁹ Tamże.

Podobne analizowanie szczegółów obserwuje się w odniesieniu do metod zarządzania. Przykładowo, nagromadzenie twierdzeń wnikających coraz bardziej w szczegóły budowania i wdrażania strategii doprowadziło do wydzielenia się zarządzania strategicznego.

Wyodrębnienie zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu wynika głównie z koncentrowania się badaczy reprezentujących różne dyscypliny nauki na funkcjonowaniu organizacji publicznych.

Zaklasyfikowanie do tego typu organizacji odbywa się według kryterium zróżnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne tworzone są po to, by realizowały interes publiczny, a organizacje społeczne, by działały w interesie swoich beneficjentów oraz by zaspokajały potrzeby założycieli i członków tych organizacji. Są to najczęściej tzw. potrzeby wyższe, np. potrzeba uczestnictwa w życiu społecznym, potrzeba niesienia pomocy słabszym, potrzeba sprawdzenia się w określonej roli²⁰. Podejmują one działania w interesie publicznym²¹ i urzeczywistniają swoje główne cele poprzez takie oddziaływanie na inne organizacje lub na niezinstytucjonalizowanych uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali oni działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani. Organizacje publiczne mają, oczywiście, własne cele wewnątrzorganizacyjne, ale są one – a przynajmniej powinny być – podporządkowane celowi głównemu, osiąganemu przede wszystkim dzięki specyficznym relacjom (bezpośrednim bądź pośrednim) z interesariuszami zewnętrznymi i – szerzej – z odbiorcami usług publicznych.

Do podstawowych kryteriów wyodrębniania dyscypliny naukowej należy posiadanie przez nią własnego przedmiotu badań, względu badawczego oraz metodologii²². I tak, przedmiotem zarządzania ogólnego jest zorganizowane działanie ludzi w każdej organizacji i niezależnie od jej rodzaju, procesy powstawania tych organizacji, ich funkcjonowanie i rozwój, a przede wszystkim procesy zarządzania nimi.

Przedmiotem, inaczej obiektem, zarządzania publicznego jako szczegółowej dyscypliny naukowej są zorganizowane działania ludzi tylko w niektórych organizacjach, a mianowicie tych, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego. Są to instytucje działające w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.), gospodarka narodowa jako zorganizowana całość²³, wyodrębnione jej części (np. region) i wspólnoty gospodarcze krajów, a także państwo jako forma poli-

²⁰ B. Kozuch, *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.

²¹ D.H. Rosenbloom, *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Third Edition. McGrawHill, New York 1993, s. 8–9.

²² Ch. Frankfort-Nachmias, D. Nachmias, *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001, s. 30–32; B. Kozuch, *Zarządzanie. Podstawowe...*, s. 9–14.

²³ J. Górniak, *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), dz.cyt., s. 148–151.

tycznej organizacji społeczeństwa oraz bloki polityczne państw. Przede wszystkim wskazać należy na:

1. różne organizacje, najczęściej instytucje, działające w sferze życia publicznego,
2. gospodarkę narodową (lub wspólnoty gospodarcze) oraz wyodrębnione jej części, np. gospodarka regionu,
3. państwo oraz bloki polityczne państw jako formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Organizacje będące przedmiotem zainteresowania zarządzania publicznego różnią się od przedsiębiorstw na tyle istotnymi cechami, że zarządzanie nimi może stanowić przedmiot badań szczegółowej dyscypliny nauk o zarządzaniu²⁴. Organizacje te wchodzą w zakres zainteresowań różnych dyscyplin naukowych, stąd też kształtujące się współcześnie w Polsce zarządzanie publiczne jest zasilane przez nauki, które również obejmują badaniami sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego, tj. ekonomię, prawo administracyjne, administrację publiczną, teorię organizacji oraz zarządzanie ogólne, a także subdyscypliny nauk o zarządzaniu, jak zarządzanie zmianami, zarządzanie przez jakość i zarządzanie strategiczne.

Mimo że wiele nauk bada organizacje publiczne, to jednak każda z nich czyni to we właściwy sobie sposób. Decyduje o tym różny wzgląd badawczy, czyli punkt widzenia, z którego teoria zarządzania rozpatruje obiekt badań. Właściwym dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest sfera zarządzania organizacją z punktu widzenia prawidłowości i źródeł sprawności funkcjonowania organizacji oraz sprawnej realizacji interesu publicznego.

Nawiązując do metody zarządzania ogólnego, należy zaznaczyć, iż dyscyplina ta charakteryzuje się pluralizmem metodologicznym²⁵. Z jednej strony jest to uwarunkowane wieloaspektowością przedmiotu badań, ale z drugiej wynika z faktu, że dziedzina ta jest nauką w stanie tworzenia się, gdy tymczasem oryginalne metodologie powstają w wyniku zaawansowanego rozwoju danej nauki.

Zarządzanie publiczne – oprócz metod i technik właściwych dla całej dyscypliny²⁶ – wykorzystuje takie metody, jak mapa relacji, badająca procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli²⁷, czy publiczne zarządzanie strategiczne.

Wypracowanie własnego instrumentarium badawczego należy do najbardziej złożonych procesów, postępujących w miarę rozwoju danej dyscypliny. Ponieważ zarządzanie publiczne jest nauką w początkowym stadium rozwoju, w od-

²⁴ B. Kożuch, *Specyficzne cechy...*

²⁵ L. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, PWN, Warszawa 1999, s. 280–292; Z. Mikołajczyk, *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1995, s. 215–250.

²⁶ J. Apanowicz, R. Rutka, *Charakterystyka wiedzy o zarządzaniu*, [w:] A. Czermiński, dz.cyt., s. 38–47.

²⁷ J.M. Bryson, C.B. Finn, *Development and Use of Strategy Maps to Enhance Organizational Performance*, [w:] A. Halachmi, G. Bouckaert (red.), *The Challenge of Management in a Changing World*, Jossey-Bass, San Francisco 1995, s. 269.

niesieniu do jej metod należy oczekiwać, że dopiero w przyszłości będą bardziej zróżnicowane.

Kolejnym uzasadnieniem wyodrębnienia dyscypliny naukowej jest istnienie właściwej jej metody dochodzenia do stwierdzeń ogólnych²⁸. Warto tu podkreślić najważniejszy sposób tworzenia twierdzeń ogólnych zarządzania publicznego: poprzez budowanie konkretnych indywidualnych przypadków. Sposób ten zakłada, że na podstawie systematycznej obserwacji dokonuje się wyboru konkretnych indywidualnych przypadków, tj. przebiegu całego funkcjonowania instytucji lub wybranych fragmentów tego funkcjonowania, np. samego procesu zarządzania, w celu przeprowadzenia badań. Metoda dochodzenia do twierdzeń teorii zarządzania publicznego na podstawie konkretnych przypadków ma duże walory naukowe, jednak musi być spełniony warunek typowości wybranych elementów oraz musi istnieć możliwość precyzyjnego ich opisania.

„Badania poszczególnych typowych przypadków pozwalają zgromadzić materiał, na podstawie którego można skonstruować hipotezy o różnym stopniu ogólności (...). Stopień ten zależy od tego, w jak szerokim przedziale, obejmującym różne sytuacje, sprawdza się dana hipoteza”²⁹.

Konieczna jest przy tym weryfikacja hipotez w kontrolowanych warunkach empirycznych.

Metoda ta jest bardzo często wykorzystywana w nauce o zarządzaniu, bowiem prawidłowe jej zastosowanie upoważnia do formułowania poprawnych wniosków. Podkreślić tu należy, iż w badaniu zjawisk ekonomicznych największe znaczenie nadaje się reprezentatywności badań. Natomiast w nauce o zarządzaniu badacze coraz częściej preferują metodę studiów przypadku.

W polskiej literaturze przedmiotu zarządzanie publiczne określane jest różnie. Oprócz już cytowanych można odnaleźć definicję podkreślającą, że zarządzanie publiczne to funkcja kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego³⁰. Formułowane są też poglądy, zgodnie z którymi czynnikiem przesądzającym o odróżnieniu zarządzania publicznego od zarządzania w biznesie czy w organizacji pozarządowej jest rodzaj interwencji władzy publicznej w funkcjonowanie danej jednostki, obejmującej:

- administrowanie – regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zwykłego zarządu;
- wykonywanie obowiązków właścicielskich – nabycie, zbycie istotnych dla funkcjonowania jednostki składników mienia, fuzje;
- alokację środków publicznych będących w dyspozycji władz publicznych;
- monitoring i ewaluację funkcjonowania jednostki³¹.

²⁸ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii* ..., s. 55–59.

²⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja* ..., s. 85–86.

³⁰ W. Mikułowski, *Zapomniana nauka*...

³¹ F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.), *Zarządzanie publiczne* ...

Inny przykład definicji wprowadza nową terminologię.

„Zarządzanie terytorialne – to zarządzanie organizacjami terytorialnymi, czyli związkami wiążącymi sprawy publiczne oraz przestrzenne w jednolitą strukturę. Organizacja taka ma swoje specyficzne atrybuty i systemy zarządcze, a w szczególności – specyficzną aksjologię, w ramach której ludzkie potrzeby, a niekiedy dramatyczne decyzje, zderzają się z potrzebami racjonalności, ekonomiki i efektywności działania”³².

Definicje te różni stopień szczegółowości i zakres analizowanego pojęcia. Wydaje się, że trafniejsze są te określenia, które akcentują działanie w interesie publicznym.

Uwagi końcowe

Przeprowadzone rozważania pokazują, iż uzasadnione jest rozpatrywanie zarządzania publicznego jako dyscypliny naukowej. Należy ono do najmłodszych, jeszcze nie w pełni ukształtowanych systemów naukowych. Ogólnie można je określić jako szczegółową dyscyplinę nauki o zarządzaniu, której obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego.

Innymi słowy, zarządzanie publiczne to dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego.

W ramach zarządzania publicznego rozróżnić można odmienne teorie, koncepcje i modele. Odpowiadają im różne definicje zarządzania publicznego, więc nie może być mowy o katagorycznym uznawaniu poprawności jednej definicji. Wszystkie bowiem wnoszą swój wkład w wyjaśnianie istoty tej nowej, nie do końca ukształtowanej dyscypliny naukowej.

Literatura

- Apanowicz J., Rutka R., *Charakterystyka wiedzy o zarządzaniu*, [w:] A. Czermiński i in., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Bielski M., *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 1997.
- Brudney J.L., O'Toole L.J., Rainey H.G. (red.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington 2000.

³² A. Noworól, K. Dąbrowska, A. Sobolewski, *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, WSAP w Szczecinie, Szczecin 2003 (cyt. za: A. Noworól, *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Zarządzanie publiczne ...*).

- Bryson J.M., Finn C.B., *Development and Use of Strategy Maps to Enhance Organizational Performance*, [w:] A. Halachmi, G. Bouckaert (red.), *The Challenge of Management in a Changing World*, Jossey-Bass, San Francisco 1995.
- Frankfort-Nachmias Ch., Nachmias D., *Metody badawcze w naukach społecznych*, Zysk i S-ka, Poznań 2001.
- Górnjak J., *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2003.
- Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2003.
- König K., *On the Typology Public Management*, IISA, Brussels 2003.
- Kozuch B., *Specyficzne cechy organizacji publicznej*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Kozuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, PLACET, Warszawa 2004.
- Kozuch B. (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003.
- Kozuch B., *Zarządzanie publiczne w zarysie*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2003.
- Kozuch B., *Zarządzanie. Podstawowe zasady i funkcje*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2000.
- Krzyżanowski L., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, PWN, Warszawa 1999.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa 1994.
- Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Metcalfe L., Richards S., *Evolving public management cultures*, [w:] J. Kooiman, K. Eliassen (red.), *Managing Public Organizations*, Sage, London 1987.
- Mikołajczyk Z., *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1995.
- Mikulowski W., *Zapomniana nauka administracji, spóźnione zarządzanie publiczne i mało znane teorie zarządzania publicznego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Noworól A., *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.), *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Noworól A., Dąbrowska K., Sobolewski A., *Podstawy zarządzania w administracji publicznej*, WSAP w Szczecinie, Szczecin 2003.
- Perry J., Kraemer K. (red.), *Public management: public and private perspectives*, Mayfield, California 1983.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Rosenbloom D.H., *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Third Edition. McGrawHill, New York 1993.
- Rutka R., *Kierowanie*, [w:] A. Czerwiński i in., *Zarządzanie organizacjami*, Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969.