

Istota zarządzania publicznego

Barbara Kożuch

W artykule podjęto próbę pokazania rezultatów pogłębianych badań nad istotą zarządzania publicznego, które tworzy nowe ramy dla badania organizacji publicznych funkcjonujących na wszystkich szczeblach zarządzania sprawami publicznymi. Powstanie tej szczegółowej 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, a istotę organizacji publicznych w kompozycji cech organizacji, składających się na publiczność organizacyjną, oraz – w odniesieniu do takich organizacji jak gmina czy region – w koncepcji otwartego członkostwa. Istota zarządzania publicznego została dobrze odzwierciedlona w modelu nowej służby publicznej.

Wstęp

Od niedawna w naszym kraju zauważalny staje się wzrost zainteresowania zarządzaniem w organizacjach publicznych, lecz wciąż znajduje się ono na początkowym etapie rozwoju. 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. Zainteresowanie sprawnością organizacji publicznych tworzy dobry klimat do systematyzowania i intensyfikowania badań nad zarządzaniem w sferze publicznej.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę poznania istoty zarządzania publicznego, przejawiającej się w uwzględnianiu interesu publicznego w procesie formułowania i realizacji głównych celów organizacji publicznych.

Wnioskowanie przeprowadzono na podstawie zagranicznej i krajowej literatury przedmiotu oraz własnych badań naukowych, m.in. nad istotą i społeczną rolą organizacji publicznych, nad modelami administrowania i zarządzania organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej oraz zachowaniami menedżerów organizacji publicznych. Wykorzystano także fragmenty wcześniejszych opracowań monograficznych (Kożuch 2005a; Kożuch 2005b; Kożuch 2004).

Początkowe rozważania dotyczą kwestii ogólnych. W dalszej części artykułu skoncentrowano się na koncepcjach publiczności organizacyjnej oraz otwartego członkostwa i na modelu nowej służby publicznej.

1. Zarządzanie i administrowanie, zarządzanie i rządzenie

W polskiej nauce o zarządzaniu kontrowersje budzą terminy kierowanie i zarządzanie. Kierowanie w szerszym znaczeniu odnoszone jest do działania zmierzającego do spowodowania funkcjonowania rzeczy zgodnego z celem kierującego. Natomiast kierowanie w węższym znaczeniu, inaczej kierowanie ludźmi, oznacza działanie zmierzające do spowodowania zgodnego z celem kierującego działania ludzi. Kierowanie jest stosowane w odniesieniu do wszystkich organizacji, a zarządzanie do organizacji gospodarczych i niektórych instytucji nieochodowych (np. szpital, teatr, szkoła wyższa) (Krzyżanowski 1994: 200; Kożuch 2000: 15). Współcześnie, wraz z otwarciem się polskiej nauki na światowy dorobek nauk o organizacji i zarządzaniu pojawiła się tendencja do zamiennego stosowania obu analizowanych pojęć, co przyjęto w dalszych rozważaniach.

W zarządzaniu publicznym podobną kontrowersję wywołują terminy zarządzanie i administrowanie. Rozwijana powszechnie w wielu krajach dziedzina – lub dyscyplina – nauki o zarządzaniu w ogromnym stopniu czerpie z anglojęzycznego dorobku światowego. W Polsce doprowadziło to do pewnego zamieszania terminologicznego, gdyż często badacze zajmujący się organizacjami publicznymi bez należytej wnikliwości przenoszą na polski 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 są to 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 60. 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” (Zieleniewski 1969: 471) od znaczenia terminu zarządzanie. Rozróżnienie administrowania i zarządzania stało się szczególnie ważne, gdy wyodrębniło się zarządzanie publiczne (Izdebski 2003: 16-17). Wraz z nim pojawiły się skrajne poglądy, według których 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.

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 organizacji (Krzyżanowski 1994: 200-201; Kożuch 2000: 15-16).

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” (Zieleniewski 1969: 471).

W świetle aktualnego stanu badań za niewłaściwe należy przyjąć dość powszechne w środowisku nauk o zarządzaniu stawianie sprawy, 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 pewnego 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 oraz zarządzanie, nakierowane na odbiorcę usług publicznych. Takie rozumienie administrowania i zarządzania, chociaż jest podzielane przez niewielu polskich uczonych, sprzyja porządkowaniu pojęć zarządzania publicznego.

Podobne wątpliwości są zgłaszane w odniesieniu do terminu rządzenie. Jedną z ważniejszych ich przyczyn 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 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” (Zieleniewski 1969: 58 i 471). Ponieważ w gospodarce rynkowej właściciel zasobów angażuje je w takie działania, 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” (Bielski 1997: 232) niż własność zasobów.

Interesujące rozróżnienie prezentuje R. Rutka (Rutka 2001: 83-88), wskazując na rządnienie, zarządzanie, administrowanie i dowodzenie jako na formy pośredniego kierowania ludźmi. Zarządzanie i dowodzenie ujmuje w sposób powszechnie przedstawiany w podręcznikach zarządzania. Rządnienie 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 *rządzający* 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”. Analizowany wpływ uwzględnia przede wszystkim aspekty prawne. Umocowanie administrowania zostało natomiast prawidłowo podkreślone oraz ograniczone w rozwiązaniach formalnych, jest na ogół ściśle określone w regulaminach i procedurach.

Jednak w kierowaniu współczesnymi organizacjami publicznymi niezbędne jest uwzględnianie – oprócz prawnych, jak to akcentuje R. Rutka – aspektów ekonomicznych, politycznych, kulturowych i behawioralnych. Nie to jest możliwe, gdy organizacje są administrowane, a nie zarządzane. Termin ten, jak się wydaje, jest bardziej przydatny w badaniach politologów i socjologów. Rządzenie bowiem należy rozumieć jako sprawowanie władzy politycznej. Przy tym ograniczanie tego pojęcia do działań prowadzonych na szczeblu centralnym ma niewielkie uzasadnienie w warunkach decentralizacji. Terminu rządzenie nie można odnosić do każdej organizacji publicznej, a ponadto nadmiernie akcentuje on kontekst polityczny.

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 twierdzenia, że wszystkie organizacje mogą być zarządzane.

2. Organizacje publiczne i zarządzanie nimi

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 prowadzonej działalności.

W kontekście procesu reform zarządzanie publiczne jest definiowane jako zmiany struktur i procesów, zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowanych na skuteczniejsze działanie tych organizacji (Pollitt, Bouckaert 2000: 8). 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 ogólnego (Perry, Kraemer s. X), przy czym ta ostatnia nawiązuje do wykorzystywania skrzynki narzędziowej menedżera.

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 publicznej (Metcalf, Richards 1987: 73-75). 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 społeczeństwo (König 2003: 4).

Zaklasyfikowanie do określonego typu organizacji może odbywać się według kryterium różnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Patrząc z tego punktu widzenia, łatwo zauważyć, iż przedsiębiorstwa tworzone są po to, by realizowały interesy swoich założycieli, organizacje publiczne, by urzeczywistniały interes publiczny, a organizacje społeczne, by działały w interesie swoich beneficjentów oraz zaspokajały potrzeby założycieli i członków tych organizacji. Rozróżnienie organizacji społecznych następuje pewnych trudności, co m.in. odzwierciedla stosowane nazewnictwo: non profit, niekomercyjne, pozarządowe, sektor trzeci. Najważniejsze wydaje się to, iż najczęściej chodzi o tzw. potrzeby wyższe, np. potrzebę uczestnictwa w życiu społecznym, niesienia pomocy słabszym czy sprawdzenia się w określonej roli (Kożuch 2005b).

Organizacje publiczne wyróżniają się działaniem w interesie publicznym (Rosenbloom 1993: 8-9) i urzeczywistnianiem swoich głównych celów poprzez takie oddziaływanie na inne organizacje lub na niezinstytucjonalizowanych uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji publicznych, 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.

3. Organizacje publiczne jako obiekt badań

Przedmiotem, lub inaczej – obiektem, zarządzania publicznego jako szczególnej dyscypliny naukowej są zorganizowane działania ludzi tylko w niektórych organizacjach, a mianowicie w tych, które zostały stworzone w celu realizacji interesu publicznego. Są to instytucje działające w różnych sferach życia publicznego, takich jak np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp., gospodarka narodowa jako zorganizowana całość (Górnjak 2003: 148-151), wyodrębnione jej części (np. region) i wspólnoty gospodarcze krajów, a także państwo jako forma politycznej organizacji społeczeństwa oraz bloki polityczne państw.

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 zarządzaniu (Kozuch 2005b). Organizacje te są przedmiotem zainteresowania różnych dyscyplin naukowych, 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 efektywnej realizacji interesu publicznego.

Nawiązując do metody zarządzania ogólnego, należy zaznaczyć, iż ta dyscyplina charakteryzuje się pluralizmem metodologicznym (Krzyżanowski 1999: 280-292; Mikołajczyk 1995: 215-250). Z jednej strony jest to uwarunkowane wieloaspektywnością przedmiotu badań, ale z drugiej wynika z tego, że zarządzanie publiczne 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 dyscypliny (Apanowicz, Rutka 2001: 38-47) – wykorzystuje takie metody, jak mapa relacji, badająca procesy integracji środowisk lokalnych i społecznego aktywizowania obywateli (Bryson, Finn 1995: 269) czy publiczne zarządzanie strategiczne.

4. Koncepcje objaśniające specyfikę zarządzania publicznego

Wśród najnowszych koncepcji i modeli objaśniających specyfikę zarządzania publicznego można wskazać koncepcję publiczności organizacyjnej (Boyne 2002) oraz otwartego członkostwa (Padaki, Vaz 2003: 176-178), a także na model nowej służby publicznej (Denhardt, Denhardt 2003).

Zarządzanie publiczne to inaczej zarządzanie organizacjami publicznymi takimi jak państwo jako makroorganizacja, jak administracja publiczna w sensie rzeczowym czy gmina i urząd gminy.

Organizacja publiczna, funkcjonująca w sektorze publicznym i oferująca dobra i usługi publiczne, to złożona całość, posiadająca cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji, wyróżniająca się jednak specyficznym systemem celów i wartości, a w konsekwencji właściwym jej charakterem relacji wewnątrzorganizacyjnych oraz ze środowiskiem zewnętrznym. W tym sensie można mówić o publiczności organizacyjnej, która nawiązuje do atrybutowego znaczenia pojęcia organizacja. Znaczenie to zostało przyjęte przez J. Zieleniewskiego, który wyprowadzając określenie organizacji z definicji J. Kotarbińskiego, stwierdził, że jest to „szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości; stosunek ten polega na tym, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości” (Zieleniewski 1976: 50).

W prowadzonych rozważaniach ten szczególny rodzaj relacji odzwierciedla pojęcie organizacyjnej publiczności. Jej sedno można wyjaśnić, akcentując cechy odróżniające biznesowy charakter relacji od rodzaju stosunków właściwych dla organizacji publicznych. W teorii zarządzania publicznego to kompozycja cech organizacji, przesądzająca o charakterze wewnętrznych sprzężeń oraz o charakte-

rze relacji z otoczeniem, a także implikująca występowanie specyficznych wartości menedżerskich (Kożuch 2005b: 31-44; Kożuch 2004: 89-96).

Obecnie rola i znaczenie sektora publicznego są inne niż w początkach kształtowania się nowoczesnej gospodarki rynkowej. W literaturze krajowej najczęściej pomija się współczesną rolę usług publicznych, ograniczając obszar dociekań naukowych głównie do zagadnień związanych z dostarczaniem użyteczności gospodarstwom domowym. Tymczasem jeden z najwybitniejszych współczesnych ekonomistów – i to zwolennik ograniczania aktywnej roli państwa – R.J. Barro, wskazując na dwa rodzaje usług publicznych, oprócz dostarczania użyteczności, jak subwencjonowana ochrona zdrowia czy szkolne obiady, trafnie podkreśla drugi rodzaj usług, polegający na wkładzie do produkcji prywatnej. „Przykładami mogą być: tworzenie i egzekwowanie prawa, pewne aspekty obrony narodowej, wspierane przez państwo programy badawczo-rozwojowe, usługi policji i straży pożarnej oraz rozmaite działania regulacyjne. W niektórych przypadkach są one bliskim substytutem prywatnych nakładów pracy i kapitału. W innych przypadkach, np. takich działań infrastrukturalnych jak tworzenie systemu prawnego, obrona narodowa i być może budowa autostrad i innych systemów transportowych, usługi publiczne mogą zwiększyć krańcowy produkt czynników prywatnych” (Barro 1997: 349).

Stosowany w teorii ekonomii podział usług publicznych na dwa rodzaje prezentuje zbyt duży poziom agregacji. W objaśnianiu istoty organizacji publicznych i zarządzania nimi bardziej przydatne wydaje się „wyodrębnienie trzech rodzajów tych usług:

1. Świadczenie usług dla obywateli, tj. związanych z posiadanym obywatelstwem oraz zamieszkiwaniem określonego terytorium państwa, np. z zakresu bezpieczeństwa publicznego czy ochrony środowiska naturalnego;
2. Dostarczanie użyteczności gospodarstwom domowym w zakresie sfer życia społeczno-gospodarczego najważniejszych z punktu widzenia państwa i jego obywateli w tych przypadkach, gdy organizacje prywatne nie czynią tego na swoje ryzyko, a organizacje społeczne nie mają możliwości świadczenia tych usług bez wsparcia podmiotów publicznych, np. organizowanie i świadczenie pomocy społecznej, bezpłatna oświata na szczeblu podstawowym;
3. Świadczenie usług tworzących warunki do właściwego funkcjonowania wszystkich sektorów: prywatnego, społecznego i publicznego, np. inwestycje w infrastrukturę społeczną i techniczną, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, regulacje zapewniające równe traktowanie wszystkich sektorów” (Kożuch 2005b: 41-42).

Najogólniej rzecz biorąc, publiczność organizacyjna przejawia się w zdolności organizacji do osiągania celów, realizujących interes publiczny, a różnice pomiędzy sferą publiczną i prywatną dobrze naświetla koncepcja publiczności organizacyjnej.

5. Otwarte członkostwo a istota zarządzania publicznego

Interesujące światło na istotę organizacji publicznych i zarządzanie nimi rzuca koncepcja zamkniętego i otwartego członkostwa. Powstała ona w związku z próbą wyjaśnienia tendencji przechodzenia od rozwoju organizacji (*OD – organisational development*) do rozwoju instytucji (*ID – institutional development*), która przez cytowanych autorów jest definiowana jako organizacja organizacji (Padaki, Vaz 2003: 23, 176-178). Koncepcja ta okazała się przydatna w objaśnianiu istoty zarządzania publicznego.

Organizacje są wyodrębnione z otoczenia, a jednocześnie z tym otoczeniem powiązane i w tym sensie otwarte. Każda organizacja czerpie z otoczenia takie zasilenia jak ludzie o określonych kwalifikacjach, materia, energia i informacje, które po przetworzeniu wewnątrz organizacji są przekazywane otoczeniu jako dobra i usługi, do wytwarzania których ta organizacja została powołana. Dostarcza otoczeniu również przetworzone informacje i podzielane wartości.

Niektóre rodzaje organizacji publicznych posiadają nieostre granice. Dotyczy to przykładowo takiej organizacji jak region społeczno-gospodarczy. Gospodarka regionu stanowi wyodrębniony, względnie autonomiczny układ, charakteryzujący się otwartością. Niektórzy badacze słusznie zwracają uwagę na to, że gospodarka regionu jest "niedomknięta", ale zjawisko to występujące w praktyce nie podważa koncepcji gospodarki regionu jako swoistej organizacji.

Próby traktowania tego typu organizacji na równi z innymi są skazane na niepowodzenie. Nie można bowiem bez nadmiernego uproszczenia jednakowo traktować wyodrębnienie z otoczenia tak różniących się organizacji publicznych jak urząd gminy i gmina – jednostka samorządu terytorialnego. Zauważalne odmienności najczęściej stanowiły przyczynę odmawiania cech organizacji niektórym systemom czy makrostrukturom.

I tak pojedyncza organizacja o znacznym stopniu złożoności ma podsystemy i grupy funkcjonalne, które w całości należąc do tej organizacji, zobowiązane są działać zgodnie z ustanowionymi zasadami, regulacjami, standardami, a także normami i wartościami. Muszą one być przestrzegane, nawet jeśli dany system organizacyjny obsługuje inną organizację. Występuje tu zamknięte członkostwo, a relacje wewnątrz tej organizacji mają postać więzi służbowych, np. w urzędzie gminy.

Inny charakter ma członkostwo w organizacji takiej, jak gmina czy region. Jest to członkostwo otwarte. Subsystemy organizacji tworzą system instytucjonalny, jakim w tym przykładzie jest jednostka samorządu terytorialnego. Podkreślić tu należy, iż specyficzne dla tego członkostwa relacje, które są oparte na więziach instytucjonalnych, charakteryzuje większa otwartość i elastyczność, a także większe zróżnicowanie m.in. w zależności od następujących kwestii:

- stopnia zaangażowania w funkcjonowanie danego systemu,
- zainteresowania samym procesem decyzyjnym w danej organizacji, jak i jego rezultatami,
- nadawania znaczenia wzajemnym relacjom z innymi członkami systemu.

Omawiana koncepcja podkreśla zasadność definiowania zarządzania publicznego w sposób przyjęty w niniejszym opracowaniu. Stąd też w jej świetle można stwierdzić, że więzi organizacyjne istnieją również w takich organizacjach jak gmina czy region. Mają one charakter instytucjonalny, a nie służbowy. Ten odmienny charakter więzi w różnych rodzajach organizacji publicznych nie jest dostrzegany przez polskich badaczy.

6. Model nowej służby publicznej

Jeden z najnowszych modeli zarządzania publicznego został przedstawiony w książce J. i R. Denhardtów pt. *Nowa służba publiczna. Służenie, a nie kierowanie* (*The New Public Service. Serving, not Steering*) (Denhardt, Denhardt, 2003). Najważniejsze elementy modelu nowej służby publicznej (NSP) można scharakteryzować następująco (Kożuch 2004: 79-80).

Fundamentalne założenia tego modelu bazują na teorii demokracji oraz na koncepcjach rozwoju sfery publicznej opartym na wiedzy. W NSP jako dominujące modele racjonalności i zachowań organizacyjnych wskazuje się zarówno racjonalność polityczną, jak i ekonomiczną oraz organizacyjną. Interes publiczny jest tu rozumiany jako rezultat dialogu społecznego wokół podzielanych wartości, a obywatele są uznawani za strategicznych interesariuszy organizacji publicznych. Nowoczesne wydaje się także pojmowanie roli państwa. Podkreśla się służenie, pomaganie poprzez negocjowanie oraz pośredniczenie na rzecz obywateli i grup społecznych, a także kreowanie wartości publicznych. W nowej służbie publicznej mechanizm osiągania wytyczonych celów działa poprzez tworzenie koalicji publicznych, prywatnych i społecznych organizacji zaspokajających uzgodnione potrzeby.

Odpowiedzialność zewnętrzna organizacji publicznych jest traktowana wielopłaszczyznowo z uwzględnieniem prawa, wartości narodowych, norm politycznych, standardów zawodowych i interesów obywateli. W związku z tym uprawnienia decyzyjne są uzasadnione uzgodnionymi potrzebami i połączone z odpowiedzialnością za ich zaspokajanie, a jednocześnie preferowane są struktury ułatwiające współdziałanie i przewodzenie w relacjach zewnętrznych. W modelu NSP podstawowe motywatory oddziałujące na administratorów, menedżerów i pracowników to samo powołanie do służby publicznej i możliwość działania dla dobra publicznego.

Zaprezentowane najważniejsze elementy modelu nowej służby publicznej dobrze odzwierciedlają istotę zarządzania publicznego, w którym najważniejszy jest interes publiczny: nie narzucony obywatelom, nie nadrzędny wobec ich potrzeb, lecz koncentrujący się wokół podzielanych wartości i formułowany w społecznym dialogu.

7. 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. Istotę zarządzania publicznego stanowi działanie w interesie publicznym i urzeczywistnianie głównych celów organizacji publicznych poprzez takie oddziaływanie na inne organizacje lub na innych uczestników życia społeczno-gospodarczego, aby podejmowali oni działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji publicznych, których wpływowi są poddawani.

W ramach zarządzania publicznego rozróżnić można teorie, koncepcje i modele. Odpowiadają im różne definicje zarządzania publicznego. Dlatego nie może być mowy o kategorycznym uznawaniu poprawności jednej definicji. Wszystkie bowiem mają swój wkład w wyjaśnianie istoty tej nowej, nie do końca ukształtowanej dyscypliny naukowej. Szczególnie przydatne w objaśnianiu istoty zarządzania publicznego wydają się koncepcje publiczności organizacyjnej oraz otwartego członkostwa, a także model nowej służby publicznej.

Informacje o autorce

Prof. dr hab. Barbara Koźuch – Instytut Spraw Publicznych, Uniwersytet Jagielloński.

Bibliografia

- Apanowicz, J. i R. Rutka. 2001. Charakterystyka wiedzy o zarządzaniu. w: Czermiński, A. (red.) *Zarządzanie organizacjami*, Toruń: Dom Organizatora.
- Barro, R.J. 1997. *Makroekonomia*, Warszawa: PWE.
- Bielski, M., 1997. *Organizacje: istota, struktury, procesy*, Łódź: Uniwersytet Łódzki.
- Denhardt, J.V. i R.B. Denhardt. 2003. *The New Public Service. Serving not Steering*, New York: M.E. Sharpe, Armonk.
- Górnica, J. 2003. Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej. w: Hausner, J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: WN PWN.
- Izdebski, H. 2003. *Badania nad administracją publiczną*. w: Hausner, J. (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa: WN PWN.
- König, K., 2003. *On the Typology Public Management*, Brussels: IISA.
- Koźuch, B., 2000. *Zarządzanie. Podstawowe zasady i funkcje*, Białystok: Uniwersytet w Białymstoku.
- Koźuch, B. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: PLACET.
- Koźuch, B. 2005a. Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa. *Zarządzanie Publiczne* (artykuł w druku).
- Koźuch, B. 2005b. Specyficzne cechy organizacji publicznej. w: Koźuch, B. i T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Białystok: Fundacja Współczesne Zarządzanie.
- Krzyżanowski, L. 1994. *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Warszawa: WN PWN.
- Krzyżanowski, L., 1999. *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, filozofia, dylematy*, Warszawa: WN PWN.

- Metcalf, L. i S. Richards. 1987. *Evolving public management cultures*. w: Kooiman, J. i K. Eliassen (red.) *Managing public organizations*, London: Sage.
- Mikołajczyk, Z. 1995. *Techniki organizatorskie w rozwiązywaniu problemów zarządzania*, Warszawa: WN PWN.
- Padaki, V. i M. Vaz. 2003. *Institutional Development in Social Interventions. Towards Inter-Organizational Effectiveness*, New Delhi – Thousand Oaks – London: Sage Publications.
- Perry, J. i K. Kraemer (red.) 1983. *Public management: public and private perspectives*, California: Mayfield.
- Pollitt, Ch. i G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H. 1993. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, New York: Third Edition. McGrawHill.
- Rutka, R. 2001. *Kierowanie*. w: Czermiński, A. (red.) *Zarządzanie organizacjami*, Toruń: Dom Organizatora.
- Zieleniewski, J. 1969. *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa: PWN.
- Zieleniewski, J. 1976. *Organizacja zespołów ludzkich*, Warszawa: PWN.