

Jan Lichtarski, Dominika Bąk-Grabowska

Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach

Zarządzanie Publiczne nr 40 (2), 7-16

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Jan Lichtarski, Dominika Bąk-Grabowska

Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach

Celem opracowania jest włączenie się w dyskusję nad granicami zarządzania publicznego. W podjętych rozważaniach – bazując na analizie literatury przedmiotu – odniesiono się do następujących zagadnień: (1) ujęcia zarządzania i pojęć bliskoznacznych, takich jak administrowanie, rządzenie i dowodzenie; (2) granic zewnętrznych zarządzania (w stosunku do działań o charakterze niekierowniczym; (3) istoty organizacji publicznych, heterogeniczności kategorii „organizacji publicznych” i zjawiska intensyfikacji współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami biznesowymi i społecznymi; (4) problemów adaptowania metod biznesowych w organizacjach publicznych. W warstwie postulatycznej opracowania przedstawiono propozycję zarysowania zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem wyodrębnionego zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań kierowniczych i występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Zastrzeżono przy tym, że dokonany wybór wyróżników pojęć, a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane jako propozycja wstępna, otwarta na uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Słowa kluczowe: organizacja publiczna, sektor publiczny, granice, administrowanie, rządzenie, dowodzenie.

Wprowadzenie

Za początki zarządzania jako dyscypliny naukowej zazwyczaj uznaje się prace Fredericka W. Taylora, które powstawały w początkach XX wieku, a więc niewiele ponad sto lat temu. Podkreśla się przy tym niekiedy bardzo odległe historycznie korzenie dyscypliny, tkwiące w praktyce gospodarczej (w tym budowlanej, handlowej itd.), ale też administracyjnej i polityczno-militarnej. O ile doświadczenia zawodowe i prace takich prekursorów dyscypliny, jak Frederick Taylor czy Karol Adamiecki, odnosiły się głównie do kierowniczych działań w sferze wykonawczej warsztatu wytwórczego, to już reprezentanci nieco późniejszego nurtu, zwanego administracyjnym, jak Henri Fayol czy Max Weber, skupiali swoją uwagę na sferze kierowniczej (administracyjnej)

całych organizacji, zarówno przemysłowych, jak i innych.

Początki nauki dotyczą więc kierowania ludźmi i zespołami ludzkimi w organizacjach realizujących różne zadania, głównie gospodarcze (w tym produkcyjne). W tej sferze i na jej głównie użytek następował też przez całe dziesięciolecia najbardziej spektakularny rozwój narzędzi, metod, a następnie koncepcji zarządzania. W powyższych okolicznościach prawdopodobnie należy upatrywać skłonności, u niektórych teoretyków drzemiących niekiedy do dziś, do zawężania obszaru zastosowań pojęcia zarządzania do działań kierowniczych w ramach funkcjonowania przedsiębiorstw i innych podmiotów sfery gospodarczej (jako organizacji złożonych z ludzi dysponujących odpowiednimi zasobami) i awersji wobec licznych prób i propozycji rozszerzania tych zastosowań na inne podmioty (np. sfery publicznej) i inne obszary przedmiotowe (np. zasoby rzeczowe, finanse, zasoby intelektualne itd.; Lichtarski 2015, s. 13–14).

U źródeł pojawiania się kolejnych nurtów (szkół) w teorii zarządzania i ich implementacji w działalności praktycznej leżą różne przyczyny i ich konfiguracje, nie do końca zbadane i wy-

Jan Lichtarski
Dominika Bąk-Grabowska
Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstwa
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
ul. Komandorska 118–120, 53-345 Wrocław
jan.lichtarski@ue.wroc.pl
dominika.bak-grabowska@ue.wroc.pl

jaśnione. W niektórych przypadkach źródłami pierwotnymi i dominującymi były problemy i potrzeby praktyki (dotyczy to prawdopodobnie takich szkół, jak stosunki międzyludzkie i nurt sytuacyjny), w innych – inspiracje teoretyczne (np. nurt ilościowy i systemowy). W niektórych przypadkach pojawianie się nowego nurtu było związane z negacją nurtów dotychczasowych i przedstawieniem ich alternatywy, w innych zaś stanowiło komplementarne wzbogacenie oferty. W każdym jednak przypadku wyrażane *expressis verbis* przez twórców i propagatorów intencje dotyczyły praktycznych zastosowań ich dorobku.

Wśród nurtów odnoszących się do funkcjonowania sektora publicznego i opisywanych w literaturze przedmiotu kluczowe wydają się cztery: (1) administracja klasyczna (*old public administration*), funkcjonująca od przełomu XIX i XX w., w której za czołowego reprezentanta uznaje się przywoływanego już Maxa Webera; (2) administracja publiczna (*public administration*), rozwijana po II wojnie światowej, ujmująca obok wykonywania prawa także realizację decyzji politycznych; (3) menedżerskie zarządzanie publiczne (*new public management*), zdobywające popularność od lat osiemdziesiątych XX w., początkowo głównie w anglosaskim systemie administracji; (4) współzarządzanie (*public governance*), zwane też partycypacyjnym zarządzaniem publicznym, rozwijające się od przełomu XX i XXI w., głównie w krajach wysoko rozwiniętych oraz w organizacjach ponadnarodowych (Guz 2012). Zauważa się, że kolejne podejścia do problematyki funkcjonowania organizacji publicznych nie zrywały całkowicie z wcześniejszymi. Tworzyły raczej nakładające się warstwy, budujące współczesną wizję sektora publicznego (Izdebski 2007). W rozwoju wskazanych nurtów zauważa się współwystępowanie z nurtami (szkołami) teorii zarządzania. Nurty odnoszące się do sektora publicznego w większym bądź mniejszym stopniu wykorzystują dorobek teorii zarządzania, a po części również wpływają na jego kształt. Zauważalne było to już w początkowych etapach rozwoju teorii zarządzania, a uwypukliło się wraz z rozwojem nurtu *new public management*.

Na nakreślonym tle podjęto się rozważań nad granicami zarządzania publicznego, odnosząc się przede wszystkim do: (1) ujęcia zarządzania i po-

jęć bliskoznacznych, takich jak administrowanie, rządzenie i dowodzenie; (2) granic zewnętrznych zarządzania (w stosunku do działań o charakterze niekierowniczym); (3) istoty organizacji publicznych, heterogeniczności kategorii „organizacji publicznych” i zjawiska intensyfikacji współpracy pomiędzy organizacjami publicznymi a organizacjami biznesowymi i społecznymi; (4) problemów adaptowania metod biznesowych do organizacji publicznych. Przedstawione rozważania oparto na analizie literatury przedmiotu.

Zarządzanie publiczne jako zarządzanie organizacjami publicznymi. Czyli którymi?

Logicznym kryterium wyodrębnienia organizacji publicznych stanowi ich przynależność do sektora publicznego, w odróżnieniu od organizacji należących do sektora prywatnego. Propozycję ujęcia wykazu podmiotów (rodzajów organizacji) należących do sektora publicznego zawiera m.in. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Należy jednak pamiętać, że w grupie organizacji publicznych znajdują się i te, które prowadzą działalność gospodarczą nastawioną na zysk (Iwankiewicz-Rak 1997, s. 16), co do pewnego stopnia ogranicza specyficzność ich funkcjonowania. Aby mówić o wyróżnikach sektora publicznego, wprowadza się zatem kryterium prowadzenia działalności nienastawionej na zysk, co zawęży katalog podmiotów „zarządzanych publicznie” (por. tabela 1).

Oczywiście przedstawione powyżej ujęcie ma charakter schematyczny i uproszczony, a w literaturze przedmiotu wskazywanych jest wiele bardziej wysublimowanych wyróżników sektora publicznego (Kleer 2005, s. 9–54, cyt. za: Guz 2012). Przedstawia się więc następujące wyróżniki: (1) cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego; (2) sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem; (3) uwarunkowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego; (4) efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym. Przechodząc na poziom organizacji, stwierdza się, że ich publiczny cha-

Tabela 1. Klasyfikacja organizacji, z przykładami

Sektor	Dochodowy	Niedochodowy
Prywatny	przedsiębiorstwa komercyjne prywatne szkoły prywatne szpitale	towarzystwa fundacje szkoły społeczne
Publiczny	przedsiębiorstwa komunalne spółki Skarbu Państwa	urzędy administracji rządowej urzędy administracji samorządowej szkoły publiczne szpitale publiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stanton, Sommers 1987, s. 511.

akter (*organisational publicness*) przejawia się w specyficznych relacjach organizacji z otoczeniem, wyróżniających się celach oraz strukturze i wartościach (Kožuch 2002). Określanie wyróżników organizacji publicznych dokonywane jest również na gruncie specyfikacji usług publicznych. Te z kolei można charakteryzować na kanwie trychotomicznego podziału systemów aktywności wytwórczej, wyróżniając:

1. Działalność charytatywną, gdzie usługą przybiera postać posługi, zorientowanej na *charis*.
2. Działalność zorientowaną gospodarczo. Taka sytuacja ma miejsce właśnie w sektorze usług publicznych. Jest to działalność, która powinna być zorientowana na dobro. O działaniu zorientowanym gospodarczo mówimy – za Weberem – „gdy jego sensem intencjonalnym jest troszczenie się o potrzebę użytecznych świadczeń”.
3. Działalność gospodarczą *sensu stricto*, prowadzoną w sektorze biznesu – zorientowaną na przekształcenie (wymianę) użyteczności w przychód (Rogoziński 2008).

Wracając do uproszczonej kategoryzacji przedstawionej w tabeli 1, warto wskazać, że w wyróżnionej kategorii – organizacji należących do sektora publicznego i jednocześnie nienastawionych na osiągnięcie zysku – znajdują się różne typy specyficznie funkcjonujących podmiotów, tj. szkoły, szpitale, uczelnie, urzędy administracji samorządowej, jednostki policji, jednostki wojskowe itp. Już w tym zakresie wyraźnie zaznacza się problem heterogeniczności kategorii i związane z tym trudności, chociażby z porównywaniem wyników badań prowadzonych w różnych typach

organizacji publicznych i z akumulacją wiedzy w ramach subdyscypliny.

Na wskazany problem nakładają się inne zjawiska, spośród których zasadne wydaje się wyróżnienie dwóch: (1) rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego, który prowadzi do komercjalizacji usług publicznych, a także do kurczenia się sfery publicznej (Rogoziński 2008); (2) rozwój partnerstwa publiczno-społecznego, w ramach współpracy z organizacjami z tak zwanego trzeciego sektora (w tabeli 1 są to organizacje prywatne i jednocześnie nienastawione na osiągnięcie zysku). Występowanie tych zjawisk upowszechniło się do tego stopnia, że aktualnie mówi się o usługach publicznych jako o usługach świadczonych dla obywateli bądź to wprost przez organizacje publiczne, bądź też przez organizacje biznesowe lub społeczne (Radnor, Bateman 2016). A zatem sprawność realizacji zadań publicznych zależy w pewnym (zwiększającym się) stopniu od sprawności funkcjonowania organizacji innych niż publiczne, co należy uznać za utrudnienie w precyzyjnym określaniu granic zarządzania publicznego.

Z jednej strony mamy zatem do czynienia z różnorodnością klas podmiotów zaliczanych do sektora publicznego (wydaje się, że poszczególne klasy może więcej różnić niż łączyć), z drugiej strony – z trudnością w określeniu granic zewnętrznych kategorii, co wynika ze zjawiska angażowania organizacji biznesowych i społecznych do realizacji zadań publicznych.

Analizując dalej podmiotowy zakres zarządzania publicznego, zauważyć należy, że zarządzanie ujmowane jest w literaturze przedmiotu

różnorodnie. Rozumie się je np. jako: (1) kierowanie zespołami/organizacjami; (2) kierowanie układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów; (3) kierowanie (w wąskim znaczeniu) ludźmi; (4) przygotowanie i podejmowanie decyzji (procesy informacyjno-decyzyjne). W tradycji polskiej myśli naukowej o zarządzaniu, wywodzącej się z nurtu prakseologicznego, najsilniej zakorzenione jest pierwsze z wymienionych znaczeń tego pojęcia, czego wyrazem jest propozycja Jana Zieleniewskiego, by kierowanie nazwać zarządzaniem wtedy, kiedy „władza nad ludźmi wynika z własności rzeczy stanowiących dla nich niezbędne przedmioty i/lub narzędzia pracy” (Zieleniewski 1982, s. 393). Współczesną konsekwencją i kontynuacją tego nurtu wydaje się propozycja Stanisława Sudoła (2011), który stwierdza, że

zasadniczym przedmiotem nauk o zarządzaniu jest organizacja, a ich podstawowym celem jest pomoc w funkcjonowaniu i rozwoju tych organizacji. Nauki o zarządzaniu zajmują się powstawaniem, funkcjonowaniem, przekształcaniem, rozwojem oraz współdziałaniem organizacji (instytucji): życia gospodarczego, a zwłaszcza przedsiębiorstw; administracji publicznej (rządowej i samorządowej); użyteczności publicznej (instytucje naukowe, oświatowo-wychowawcze, służby zdrowia i opieki społecznej i inne) (Sudoł 2011, s. 111 –121)

Tymczasem w ramach zarządzania publicznego niejednokrotnie odnosi się owo zarządzanie raczej do kierowania układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów (a nie daną organizacją), co uznać należy za czynnik utrudniający ustalanie granic zarządzania. Co więcej, niejasne wydaje się rozróżnienie, co właściwie jest organizacją, a co systemem składającym się z organizacji. Witold Kieżun (cyt. za: Frączkiewicz-Wronka 2009, s. 13) stwierdza na przykład, że państwo jest organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium. O ile w tradycyjne ujęcie zarządzania niewątpliwie wpisuje się problematyka zarządzania organizacją publiczną, rozumianą jako wyodrębniony

z otoczenia podmiot (oczywiście funkcjonujący w ramach określonych uwarunkowań), o tyle kwalifikowanie kierowania tak złożonymi układami, jak całe państwo czy województwo, do zakresu zarządzania (nauk o zarządzaniu) już tak oczywiste nie jest. W układach tych występują wprawdzie oddziaływania wpisujące się w cykl planowanie–organizowanie–motywowanie–kontrolowanie, jednakże należy zauważyć, że mamy tu do czynienia z – co najwyżej – organizacją amorficzną.

Zarządzam publicznie – czyli co robię?

Warto zgodzić się z sformułowaną w literaturze przedmiotu tezą, że wiedza o funkcjonowaniu organizacji publicznych wykracza poza zakres nauk o zarządzaniu, a zjawiska, które występują w tym obszarze, powinny być wyjaśniane również przez finansistów (finanse publiczne) i prawników (prawo administracyjne) (Rogoziński 2008), choć lista pomocnych specjalistów niewątpliwie mogłaby ulec poszerzeniu. Lapidarnie rzecz ujmując, zarządzanie publiczne oznacza umiejętność zarządzania w sektorze publicznym przy uwzględnieniu jego specyfiki (Markowski, Banachowicz 2003, s. 29). Poznanie specyfiki funkcjonowania podmiotów sektora publicznego należy uznać za warunek konieczny dla podjęcia próby praktycznego zastosowania zaleceń wypracowanych w ramach nauk o zarządzaniu. Co jednak oznaczać ma samo zarządzanie w sektorze publicznym? Odpowiedzi na tak postawione pytanie mogą być sformułowane na różnych płaszczyznach. Przedstawmy tu kilka z możliwych.

Pierwsza płaszczyzna dotyczy granic zewnętrznych zarządzania, a zatem oddzielenia zarządzania od działań niekierowniczych. Problem rozgraniczenia działań o charakterze kierowniczym (wśród nich zarządzania) od działań pozbawionych tego charakteru, czyli wykonawczych, wynika stąd, iż w wielu ujęciach zakresem znaczeniowym pojęcia zarządzania obejmuje się wszystkie elementy cyklu działania zorganizowanego, łącznie z wykonawczym. Wydaje się, że pułapki tej nie uniknięto w ramach subdyscypliny – zarządzania publicznego. Jednakże jako

przykład niech tu posłuży funkcja personalna organizacji i jej elementy, takie jak np.: rekrutacja, selekcja, adaptacja społeczno-zawodowa, doskonalenie zawodowe itd. (Lichtarski 2000). Funkcja ta jako całość, jak i jej elementy (subfunkcje), składają się ze zbiorów czynności zarówno o charakterze kierowniczym, jak i wykonawczym. Większości autorów nie przeszkadza jednak, aby na oznaczenie (nazwanie) różnych postaci tej funkcji, różnych poziomów jej zaawansowania, powszechnie używać nazw sugerujących, że mamy tu do czynienia z działaniami o charakterze kierowniczym (nie wykonawczym), takich jak: zarządzanie kadrami, zarządzanie personelem, zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie kapitałem ludzkim (Lichtarski 2015, s. 16).

Druga płaszczyzna dotyczy granic wewnętrznych zarządzania publicznego, określanych na tle pojęć bliskoźnaczných. Poszukiwanie zbioru pojęć bliskoźnaczných dla pojęcia zarządzania i badanie występujących między nimi relacji warto rozpocząć od pojęć najbardziej ogólnych, o najszerszym zakresie znaczeniowym. Tu, nawiązując do dawno już przedstawionej propozycji Jana Zieleniewskiego (1982, s. 380), można przyjąć, że wskazane wyżej właściwości (ogólny charakter i szeroki zakres znaczeniowy) przysługują pojęciu kierowania w szerszym znaczeniu – Zieleniecki rozumie przez nie działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania innych rzeczy zgodnego z celem tego, kto nimi kieruje. Najbardziej bliskie (jeśli nie tożsame) temu pojęciu, co do istoty i zakresu znaczeniowego, lecz o odmiennej, techniczno-systemowej proveniencji, są pojęcia „sterowanie” i „regulowanie”.

Podobne (zbliżone) rodzaje takich oddziaływań, ale o węższych zakresach znaczeniowych, to w szczególności: zarządzanie, administrowanie, rządy i dowodzenie. Nie jest łatwo odkryć i zdefiniować, co je wyróżnia, co stanowi dla każdego z nich *differentia specifica*, niemniej w kontekście funkcjonowania różnych typów organizacji publicznych rozpatrzenie możliwości stosowania tych pojęć wydaje się szczególnie zasadne, a propozycja wynikająca z owego rozpatrzenia zostanie przedstawiona w kolejnym punkcie opracowania.

W ramach trzeciej z płaszczyzn nie sposób nie odnieść się do problemu poruszanego coraz

szerszej w literaturze przedmiotu, a mianowicie do zagrożeń związanych z tak zwanym nowym zarządzaniem publicznym, które wpisuje się w neoliberalną wizję świadczenia usług publicznych, obiecując bardziej efektywne zaspokajanie potrzeb obywateli m.in. poprzez u rynkowanie, komercjalizację i wprowadzanie metod biznesowych do sektora publicznego. Ekspansja „myślenia rachującego”, z oczywistymi priorytetami efektywności i opłacalności, przynosi w sektorze publicznym nie tylko pozytywne konsekwencje (Rogoziński 2008). Wyrazem dostrzeżenia ułomności założeń nowego zarządzania publicznego stało się nasilenie w dyskursie teoretycznym prób wypracowania modeli alternatywnych, wśród których największego znaczenia nabiera tak zwane współzarządzanie jako postrynkowy paradygmat zarządzania publicznego (Sześciło 2015). Owe ułomności wiążą się przede wszystkim z negatywnymi konsekwencjami społecznymi (które mogą ujawniać się szczególnie w krajach stosunkowo nowych demokracji), takimi jak utrudniona budowa zaufania publicznego, zanikanie więzi społecznych czy pogłębianie rozwarstwienia społecznego (Dmochowski, Jurczuk 2003).

Co warte podkreślenia, dostrzeganie problemów związanych z koncentracją na czynnikach ekonomicznych w zarządzaniu organizacjami przy zaniedbaniu sfery społecznej, coraz częściej ma miejsce na gruncie nauk o zarządzaniu również w odniesieniu do funkcjonowania biznesu. Wyrazem tego jest bardzo szybki rozwój radykalnego humanizmu, krytycznych studiów zarządzania czy antropologii organizacji (z zastrzeżeniem, że wciąż zauważalny jest podział na pragmatyczną naukę i górnolotne utopie). Stwierdza się, że we współczesnej teorii organizacji i praktyce zarządzania dominuje podejście oparte na „rozumieniu instrumentalnym”, dążące do stanowienia ekonomicznych miar wartości ludzkiego działania, a odziewające się od niewymiernych problemów godności człowieka i znaczenia współpracy. A jednak – jak zauważają autorzy *Zarządzania humanistycznego* – to właśnie myśl humanistyczna z charakterystycznym dla niej antropocentryzmem i harmonijnym rozwojem „nauk o duchu”, staje się coraz ważniejsza w dyskursie organizacji i zarządzania na świecie (Nierenberg, Batko, Sułkowski 2015, s. 11).

W wątek zagrożeń związanych z wdrażaniem w sektorze publicznym założeń nowego zarządzania publicznego wpisuje się ponadto zagadnienie skuteczności adaptowania do tego sektora metod i narzędzi opracowanych w sektorze prywatnym. Bez uwzględnienia kontekstu i specyfiki funkcjonowania organizacji sektora publicznego, powodzenie tych procesów wydaje się mało prawdopodobne. Przy czym znaczenie ma tu nie tylko kontekst lokalny czy regionalny. Prace badawcze wskazują wyraźnie, że niepowodzenia są w tym zakresie dość powszechne. Metody generalnie sprawdzające się w środowisku biznesowym, takie jak np. *six sigma* czy strategiczna karta wyników, często nie są wprowadzane z równą skutecznością w środowisku organizacji publicznych (Karwan, Markland 2006; Hazlett, McAdam, Walker 2013). Postulat zwiększenia rangi kontekstu, uwarunkowań i/lub modyfikowania metod i narzędzi zarządzania na potrzeby organizacji sektora publicznego formułowany jest zarówno w odniesieniu do sfery zarządzania strategicznego, jak i operacyjnego (Hazlett i in. 2013; Boyne, Walker 2010).

Szerokim zagadnieniem związanym z powyższymi konstatacjami jest kształcenie menedżerów dla sektora publicznego. Warto zasygnalizowania jest tutaj zagrożenie wynikające z możliwości kształcenia owych menedżerów w ramach programów ukierunkowanych na wiedzę „biznesową”, bez wystarczającej wiedzy o specyfice funkcjonowania sektora publicznego czy też sfery publicznej, również w jej wymiarze wspólnotowym (zob. szerzej Rogoziński 2008).

O pojmowaniu zarządzania, administrowania, rządu i dowodzenia – postulatywnie

Przedstawiona tu propozycja stanowi próbę odpowiedzi tylko na nieznaczną część z zarysowanych we wcześniejszych rozważaniach problemów z ustalaniem granic zarządzania publicznego. Owa propozycja opiera się na zarysowaniu zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań o charakterze *sensu largo* kierowni-

czym, występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Należy jednak zastrzec, że identyfikowany obecnie brak jednoznacznej demarkacji pojęć bliskoznacznych zarządzania, w wielu fragmentach często „nakładających się” znaczeniowo, nie przynosi poważniejszych negatywnych konsekwencji, a nawet przeciwnie, może sprzyjać pozytywnej migracji wartościowych rozwiązań między desygnatami tych pojęć. Wydaje się nawet, że w sferze badań naukowych brakuje migracji opartych na stosownych analizach porównawczych. Inaczej natomiast jest z imigracją do dyscypliny nauki o zarządzaniu elementów wiedzy w sposób oczywisty niemieszczących się w granicach tego zbioru. Prowadzić to może do ewidentnych szkód dla postrzegania i rozwoju dyscypliny (Lichtarski 2015, s. 84–87).

W poszukiwaniu wyróżnika (wyróżników) dla pojęcia „zarządzanie” i innych elementów zbioru pokrewnych pojęć odnoszących się do działań (w szerokim znaczeniu) kierowniczych wskazane byłoby w pierwszej kolejności wyodrębnienie wiązki cech (kryteriów wyróżniania) potencjalnie różnicujących owo pojęcie od innych pojęć w zbiorze. Kolejny krok na tej drodze to przypisanie poszczególnym elementom zbioru, czyli porównywanym (pokrewnym) pojęciom, typowych stanów w zakresie powyższych cech kryterialnych. Rezultat takiego postępowania obrazuje tabela 2.

Stworzone w ten sposób typowe profile znaczeniowe porównywanym (ze względu na przyjęte cechy) pojęć, a wśród nich pojęcia „zarządzanie”, stwarzają jednocześnie podstawę dla uchwycenia różnic między nimi. Zastrzec przy tym należy, że dokonany tu wybór wyróżników (kryteriów wyróżnienia profilu), a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane nie tyle jako twarda propozycja poznawcza, a raczej jako propozycja wstępna, otwarta na wszelkie uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Poczynione w ten sposób ustalenia pozwalają jednocześnie zaproponować wstępną, ogólną, zrelatywizowaną definicję zarządzania, które można określić jako taki rodzaj oddziaływania o charakterze (w szerokim znaczeniu) kierowniczym na wszelkie elementy dowolnego systemu działania (ludzi, rzeczy, właściwości, czynności, procesy, zdarzenia, relacje), dla wywołania ich zamierzo-

Tabela 2. Profile znaczeniowe pojęcia „zarządzanie” i pojęć pokrewnych wraz z przykładami organizacji, w których wyróżniki danego pojęcia są dominujące

Wyróżnik	Zarządzanie	Administrowanie	Rządzenie	Dowodzenie
1	2	3	4	5
Istotne kryterium decydowania				
skuteczność		+	+	+
legalność		+	+	
relacja: nakład / efekt	+			
Źródło władzy				
prawo zewnętrzne	-/+	+	+	+
normy wewnętrzne	+	-	-	-
własność zasobów	+/-	-	-	-
charyzma	+	-	-	+/-
Bazowanie na więzi				
organizacyjnej	+	-	-	+
terytorialnej	-	+	+	-
Obligatoryjność wejścia	-	+	+	-/+
Swoboda decyzyjna	+	-	-	-/+
Przykłady organizacji, w których dany element (zarządzanie, administrowanie itd.) uznać można za dominujący	Przedsiębiorstwa komercyjne	Jednostki administracji samorządowej (gmina, powiat itp.)	Jednostki centralne i terenowe administracji państwowej (rządowej)	Jednostki służb mundurowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lichtarski 2015, s. 85.

nych zachowań i zmian, dla którego typowe charakterystyki (wymiary profilu) zapisane w tabeli to: (1) kierowanie się w procesach decyzyjnych głównie kryteriami typu „efektywnościowego” (relacja: nakład/efekt); (2) korzystanie z różnych źródeł władzy, takich jak normy wewnętrzne i charyzma (w szerszym zakresie) oraz prawo zewnętrzne i własność zasobów (w ograniczonym zakresie); (3) bazowanie w znacznym stopniu w kształtowaniu oddziaływań na więzi organizacyjnej (przy ograniczonym znaczeniu więzi terytorialnej); (4) brak obligatoryjności wchodzenia uczestników do systemu oddziaływań; (5) duży relatywnie zakres swobody decyzyjnej, zwłaszcza po stronie uczestników uzależniających (wywierających wpływ).

Przedstawione w tabeli 2 syntetyczne kryteria nie stworzyły możliwości rozróżnienia rządzenia od administrowania, tymczasem różnice pomiędzy tymi profilami występują, a za jedną z głównych różnic uznać można tę, iż w ramach rządzenia prawo jest przede wszystkim stanowione, natomiast w ramach administracji jest ono przede wszystkim stosowane. Warto również podkreślić, że w przedstawionych przykładach organizacji dany profil uznano za dominujący, co nie znaczy, że inne (w tym zarządzanie) w organizacji nie występują. Można jednak zakładać, że udział zarządzania – w stosunku do pozostałych z wytypowanych profili – jest najwyższy w przypadku przykładów organizacji z kolumny drugiej (zob. tabela 2) i maleje w ramach przesuwania się

w prawo (choć stwierdzenie to należy traktować jako propozycję do weryfikacji). Co więcej, wydaje się, że udział konkretnego profilu w danej organizacji jest zmienny w czasie, między innymi w związku z charakterem zadań realizowanych w danym okresie.

W świetle powyższego, byłoby interesujące poznać, a zapewne także użyteczne aplikacyjnie, odpowiedzieć na kilka pytań, np.:

- 1) czy za podobieństwami niektórych cech (kryteriów wyróżniania profilu) porównywanych pojęć kryje się podobieństwo możliwych sposobów postępowania;
- 2) czy występują zjawiska konwergencji lub dywergencji owych cech, i jakie to rodzi skutki dla zasięgu znaczeniowego pojęć;
- 3) czy, gdzie i na jakich warunkach jest możliwe i celowe profilowanie oddziaływań kierowniczych o cechach pośrednich, łączących elementy kilku bliskoznacznych pojęć, itd.

W tym miejscu pojawia się sposobność, by zwrócić uwagę na możliwość występowania na obszarze każdego z rodzajów oddziaływań „kierowniczych” innych jeszcze ich postaci, często niepożądanych i nielegitymizowanych. Chodzi o oddziaływanie osób lub grup pozostających poza oficjalną strukturą władzy: politycznej (w przypadku rządu), administracyjnej, wojskowej czy też organizacyjnej, zwykle, choć niekoniecznie, o charakterze opozycyjnym do tej struktury. Jedyne w strukturach władzy politycznej w systemach demokratycznych przewidziane jest oficjalne miejsce dla legalnego działania opozycji (a zatem wywierania konkurencyjnego względem władzy „rządzącej” wpływu o charakterze kierowniczym). Siły sprawcze wywierania wpływu, działające zarówno legalnie, jak i nielegalnie, jawnie lub w ukryciu, mogą jednak występować także we wszystkich pozostałych przypadkach sprawowania „władzy”. We wszystkich tych przypadkach mogą one zresztą nie tylko „przeszkadzać” siłom sprawującym władzę, ale też im sprzyjać. Stąd w teorii organizacji od dawna mówi się o takich kategoriach, jak organizacja rzeczywista, która jest wypadkową organizacji formalnej i nieformalnej, zaś ta ostatnia może pełnić kierunkowo różne funkcje względem dążenia do osiągnięcia celów organizacyjnych. W działaniach praktycznych z reguły uwzględ-

nia się grę z opozycją organizacyjną, natomiast w koncepcjach i metodach zarządzania kwestia ta zaznacza się raczej słabo. Są one „skrojone” tak, jakby miały być wykorzystywane w komfortowych warunkach braku oddziaływań ze strony sił destrukcyjnych. Można się w tym dopatrywać jednej z przyczyn osłabiających użyteczność tych koncepcji i metod.

Na tle tych spostrzeżeń bardziej wyraźnie jawi się problem możliwości i celowości transferu wiedzy odnoszącej się do architektury i metod sprawowania władztwa do rozważanych tu, pokrewnych systemów oddziaływań kierowniczych. Kwestii tej nie powinno się zawęzać wyłącznie do transferu koncepcji i metod zarządzania w biznesie do sfery administracji publicznej, co jest domeną tak zwanego nowego zarządzania publicznego. Jeszcze dalej idące wnioski i pytania na tle powyższych rozważań dotyczą możliwości i celowości wykreowania (w przyszłości) obszaru wiedzy (dyscypliny?), skupiającego się na poszukiwaniu i definiowaniu: (1) wspólnych elementów rozważanych tu czterech rodzajów oddziaływań kierowniczych; (2) możliwości i warunków transferu elementów (rozwiązań) między tymi rodzajami oddziaływań.

Zakończenie

Rozpatrując genezę nauk o zarządzaniu stwierdzono, że ich początki dotyczą kierowania ludźmi i zespołami ludzkimi w organizacjach realizujących różne, głównie gospodarcze (w tym produkcyjne) zadania, i że to w tej sferze i głównie na jej użytek następował przez dziesięciolecia najbardziej spektakularny rozwój narzędzi, metod i koncepcji zarządzania. Jednakże nurty odnoszące się do sektora publicznego w większym bądź mniejszym stopniu wykorzystują dorobek teorii zarządzania, a po części również wpływają na jego kształt. Zauważalne było to już w początkowych etapach rozwoju teorii zarządzania, a uwypukliło się wraz z rozwojem nurtu *new public management*.

W rozważaniach o istocie organizacji publicznych wskazano na kryterium przynależności do sektora publicznego (w odróżnieniu od organizacji należących do sektora prywatnego) oraz na kryterium prowadzenia działalności nienastawionej

na osiągnięcie zysku. Jednocześnie stwierdzono, że w ramach tak ujmowanej kategorii mieszczą się różne typy podmiotów, co powoduje jej heterogeniczność i związane z nią trudności z akumulacją wiedzy w ramach subdyscypliny. Wskazano ponadto, że na trudności w określeniu granic zewnętrznych kategorii wpływa zjawisko angażowania do realizacji zadań publicznych organizacji biznesowych i społecznych. Sygnalizowanym problemem jest też niejednoznaczność w ujmowaniu pojęcia zarządzania organizacjami. W przypadku zarządzania publicznego owo zarządzanie bywa relatywnie często odnoszone do kierowania układami (systemami) społeczno-organizacyjno-techniczno-ekonomicznymi lub wybranymi fragmentami tych układów (a nie daną organizacją).

Przy próbie określenia granic zewnętrznych zarządzania przede wszystkim zwrócono uwagę na potrzebę oddzielenia zarządzania od działań niekierowniczych (m.in. zarządzania od wykonywania). Odnosząc się do zakresu przedmiotowego zarządzania publicznego zwrócono z kolei uwagę na zagrożenia wynikające z adaptowania metod biznesowych do organizacji publicznych. Wskazano na negatywne konsekwencje społeczne wynikające z koncentrowania się na kryteriach ekonomicznych, ale też odniesiono się do zjawiska niższej skuteczności wybranych metod zarządzania przy stosowaniu ich w środowisku organizacji publicznych.

W ramach nakreślania granic wewnętrznych zarządzania publicznego odniesiono się do pojęć: zarządzanie, administrowanie, rządzenie i dowodzenie, stwierdzając jednocześnie, że nie jest łatwo odkryć, co stanowi dla każdego z tych pojęć *differentia specifica*. Przedstawiona przez autorów propozycja oparta została na zarysowaniu zakresu znaczeniowego i bardziej wyrazistych granic pojęcia „zarządzanie” względem wyodrębnionego zbioru pojęć bliskoznacznych odnoszących się do działań o charakterze *sensu largo* kierowniczym, występujących w praktyce funkcjonowania sektora publicznego. Zastrzeżono przy tym, że dokonany wybór wyróżników pojęć, a także wskazanie ich typowych stanów, powinny być traktowane nie tyle jako twarda propozycja poznawcza, ile raczej jako propozycja wstępna, otwarta na wszelkie uargumentowane zmiany i uzupełnienia.

Literatura

Boyne, G.A., Walker, R.M. (2010). Strategic management and public service performance: The way ahead. *Public Administration Review*, December, Special Issue, 185–192.

Dmochowski, M., Jurczuk, A. (2003). Świadczenie usług publicznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej – funkcjonujące rozwiązania i kierunki przemian. *Samorząd Terytorialny*, 3, 70–75.

Frączkiewicz-Wronka, A. (red.) (2009). *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Guz, H. (2012). Administrowanie czy zarządzanie środkami unijnymi? *Zarządzanie Publiczne*, 2 (20), 42–57.

Hazlett, S.A., McAdam, R., Walker, T. (2013). The role of operations management in public sector policy and practice alignment: a local government analysis. *Production Planning & Control*, 24, 988–1001.

Iwankiewicz-Rak, B. (1997). *Marketing organizacji niedochodowych. Wybrane problemy adaptacji w warunkach polskich*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Izdebski, H. (2007). Od administracji publicznej do public governance. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 7–20.

Karwan, K., Markland, R. (2006). Integrating service design principles and information technology to improve delivery and productivity in public sector operations: the case of South Carolina DMV. *Journal of Operations Management*, 24 (4), 347–362.

Kleer, J. (2005). Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. W: J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie* (s. 12–22). Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.

Koźuch, B. (2002). Zarządzanie publiczne. Istota i zakres pojęcia. *Współczesne Zarządzanie*, 2, 21–37.

Lichtarski, J. (2000). Funkcja personalna a zarządzanie personelem. W: T. Listwan (red.), *Zarządzanie kadrami. Perspektywy badawcze i praktyka* (s. 237–243). Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Lichtarski, J. (2015). *Praktyczny wymiar nauk o zarządzaniu*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Markowski, T., Banachowicz, B. (2003). Nowoczesne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego. *Współczesne Zarządzanie*, 4, 27–40.

Nierenberg, B., Batko, R., Sułkowski, Ł. (red.) (2015). *Zarządzanie humanistyczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Radnor, Z., Bateman, N. (2016). Debate: The development of a new discipline— public service operations management. *Public Money & Management*, 36 (4), 246–248.
- Rogoziński, K. (2008). Sfera publiczna fundamentem sektora usług publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, 1, 5–18.
- Stanton, W.J., Sommers, M.S. (1987). *Fundamentals of Marketing*. London: McGraw Hill.
- Sudoł, S. (2011). Zarządzanie jako dyscyplina naukowa. Charakterystyczne cechy nauk o zarządzaniu. W: W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu. Wybrane zagadnienia* (s. 111–121). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Sześciło, D. (2015). Współzarządzanie jako produkcja usług publicznych. *Zarządzanie Publiczne*, 1 (31), 13–21.
- Zieleniewski, J. (1982). *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

Public management – Deliberations concerning boundaries

The aim of this article is to join a discussion on the limits of public management. Based on an analysis of the literature, the authors discuss the following issues: (1) the way management and synonymous notions, such as administration, governing and command, are described; (2) the outer limits of management (in relation to actions of non-managerial character); (3) the nature of public organizations, the heterogeneity of the category of ‘public organizations’, and intensification of the cooperation between public organizations and business and social organizations; (4) the problems of adapting business methods to public organizations. The authors posit the need to precisely define the meaning and the limits of the concept of ‘management’ in relation to a set of synonymous notions referring to managerial actions occurring in the functioning of the public sector. They also stipulate that their choice of notion characteristics and indications of their typical states, should be treated as an initial proposal, open for discussion and modification.

Keywords: public organization, public sector, boundaries, administration, governing, command.