

Mariusz Bratnicki, Aldona Frączkiewicz-Wronka

Akademia Ekonomiczna w Katowicach

W POSZUKIWANIU TOŻSAMOŚCI ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

1. Wstęp

Tematem rozważań jest nie tyle zmiana w organizacji jako takiej, ile konsekwencje reorientacji zasad funkcjonowania państwa jako podmiotu sprawowania władzy i kształtowania prawideł rozwoju społeczno-gospodarczego dla nauk o organizacji i zarządzaniu. Rozwój nauk o zarządzaniu przez dziesięciolecia był silnie związany z potrzebami zgłaszanymi przez organizacje przemysłowe i z tym właśnie obszarem utożsamiano domenę dyscypliny. Zmiana zarysowała się, gdy grono badaczy amerykańskich uprawiających różne dyscypliny naukowe, ale zainteresowanych połączeniem dorobku reprezentowanych przez siebie podejść badawczych w jedną subdyscyplinę nauk o zarządzaniu zapoczątkowało nurt nazwany zarządzaniem publicznym (*public management*). Sam termin „zarządzanie publiczne” może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). W odniesieniu do podejścia przedmiotowego powyższy termin należy rozumieć jako koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sektor publiczny. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wychodzi z natury problemów będących rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego wynikającej przede wszystkim z: (1) koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę, a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje, (2) przekształceń i zmienności otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne, (3) niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często w oparciu na regułach politycznych.

W związku z wynikami licznych badań nad efektywnością wydatkowania środków publicznych przeznaczanych na zaspokojenie celów społecznych oraz oceną jakości procesów zachodzących wewnątrz organizacji publicznych i społecznych zaczęto zastanawiać się nad nową organizacją sektora publicznego, aby trady-

cyjne obszary odpowiedzialności państwa takie, jak: obrona, bezpieczeństwo, edukacja, problemy bytowe, zdrowie, opieka społeczna, wykluczenie społeczne były zaspokajane przez wyspecjalizowane podmioty na akceptowanym społecznie i efektywnym ekonomicznie poziomie [*Reinventing...* 2002, s. 9-21]. W latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych w teorii i praktyce sektora publicznego pojawiły się prekursorskie określenia (rewitalizacja, *reengineering*, *reinventing*) wskazujące na zmianę sposobu działania sektora publicznego i społecznego [Osborne, Gaebler 1992]. Zaistniałe trendy silnie akcentowały konieczność zastosowania innych niż dotychczasowe metod gospodarowania sprawami publicznymi poprzez wprowadzenie w rzeczywistość społeczną zasad efektywności ekonomicznej podejmowanych działań (*new public management*). Jest to odpowiedź na wyzwania, które stanęły przed państwem w konsekwencji narastających zmian w strukturze demograficznej populacji, demokratyzacji życia publicznego oraz rosnącej presji na większy niż dotychczasowy udział podmiotów publicznych i społecznych w zaspokajaniu potrzeb ludności. Reorientacja relacji między sferą rynkową a sferą publiczną w Nowej Zelandii i Australii [Scott 2001], głęboka restrukturyzacja systemu ochrony zdrowia – NHS [Propper, Wilson, Soderlund 1998, s. 250-267] – i systemu edukacji [Bradley, Taylor 2002, s. 295-314] w Wielkiej Brytanii oraz nacisk na lepszą efektywność usług świadczonych przez lokalne jednostki władzy w Stanach Zjednoczonych wyznaczyły kierunki zmiany w zarządzaniu sprawami publicznymi.

2. Istota zarządzania publicznego

W drugiej połowie XX w. w wysoko rozwiniętych krajach świata zainicjowano silną zmianę zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów. Jej dominującą ideą jest wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w sektor publiczny i społeczny, bowiem rola tych sektorów systematycznie rośnie, stanowiąc już obecnie znaczną część każdej rozwiniętej gospodarki rynkowej [Kleer 2005, s. 9-53]. Jak trafnie zauważył J.E. Stiglitz, kwestie, jakimi zajmuje się ekonomia sektora publicznego, należą do najbardziej interesujących w całej ekonomii [Stiglitz 2004] oraz wywołują coraz większe zainteresowanie wśród teoretyków i praktyków zajmujących się zarządzaniem w organizacjach.

Model zarządzania, który dominował w administracji publicznej przez większość XX w., wyraźnie przeobraża się od połowy lat osiemdziesiątych w kierunku elastycznej, opartej na rynku formy zarządzania publicznego. Zakres zjawiska jednoznacznie wskazuje, że nie jest to tylko reforma lub niewielka wariacja stylu zarządzania, ale zmiana roli rządu i jego agend oraz relacji pomiędzy rządem a obywatelami. Tradycyjne administrowanie w sektorze publicznym zdyskredytowano zarówno w sferze teorii, jak i praktyki, a w konsekwencji zaadaptowania form zarządzania typowych dla organizacji przemysłowych stworzony został nowy paradygmat: zarządzanie publiczne. Paradygmat ten odrzucił sposób pojmowania zjawiska administracji publicznej i jej roli, które dotychczas kształtowało fundamentalne zasady relacji między obywatelem a państwem lub jego podmiotami [Hughes 2003, s. 1-2]. Odrzucono i zanegowano: (1) klasyczne rozumienie

pojęcia „biurokracja” (*bureaucracy*), sformułowane przez M. Webera, podkreślające, że rząd jest zobowiązany organizować własne struktury zgodnie z hierarchiczną zasadą biurokracji. Zasada ta była również wykorzystywana przez środowisko biznesu i inne instytucje, ale przykładano do jej stosowania mniejszą wagę niż w sektorze publicznym [From Max... 1970]; (2) wszelkie schematyczne działania (*one-best-way*), typowe dla podejścia Taylora [Taylor 1911], w którym pracownicy mieli postępować zgodnie z pisanymi zasadami i procedurami stworzonymi po to, aby poprzez ich zastosowanie uzyskać jak najlepsze organizowanie procesu zarządzania przedsiębiorstwem; (3) obowiązek państwowego interwencjonizmu (*bureaucratic delivery*), ponieważ zauważono, że każdorazowe zaangażowanie państwa w regulację jakiejś sfery doprowadzało do konieczności stałego dostarczania dóbr i usług poprzez mechanizm biurokratyczny, a nie rynkowy; (4) powszechnie akceptowaną zasadę polityczno-administracyjnej dychotomii (*politics/administration dichotomy*), zgodnie z którą można było realizować sprawy administracyjne niezależnie od układu politycznego. W tej koncepcji administracja publiczna ma obowiązek apolitycznego realizowania zadań wyznaczonych zakresem prawa, zaś partie polityczne tworzą strategie i wyznaczają kierunki polityki państwowej [Wilson 1941], zasadę, iż interes jednostki jest tożsamy z interesem publicznym (*the public intrest*); (5) założenie, że administracja publiczna jest specjalnym rodzajem działalności i dlatego też wymaga profesjonalizmu, apolityczności i neutralności od osób, które w niej pracują (*professional bureacracy*) (zasadą winna być umiejętność jednakowo profesjonalnego wykonywania zadań, bez względu na układ polityczny, jak również akceptowanie apolityczności urzędników przez struktury władzy); (6) przekonanie, że zadania realizowane przez sektor publiczny w sensie encyklopedycznym są faktycznie odtwórcze (*administrative*), co oznacza konieczność tylko podążania za instrukcjami, bez ponoszenia indywidualnej odpowiedzialności.

Podkreśla się, że współczesne demokratyczne państwo jako organizacja w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego podległych sobie społeczeństw ma szczególną rolę do odegrania. Do połowy lat siedemdziesiątych XX w. rozmiar, liczba pełnionych funkcji i zakres władzy państwowej rosły, stymulując potrzebę efektywnego zarządzania powiększającym się strumieniem środków publicznych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznych uznanych za ważne z punktu widzenia rozwoju państwa. F. Fukuyama w swojej już prawie kultowej pozycji „Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku” dzieli funkcje państwa na trzy typy: minimalne, pośrednie i aktywne, przypisując każdemu z nich określone obszary do realizacji (tab. 1). Problem w tym, aby realizacja zadań każdego z obszarów odbywała się zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej.

W prakseologicznej aparaturze pojęciowej, jak pisze W. Kieżun, państwo jest organizacją, a więc całością składającą się z części współprzyczyniających się do jej powodzenia, mającą określone cele grupujące społeczność na określonym terytorium. Sprawność działania tej organizacji, a więc maksymalnie satysfakcjonujące osiągnięcie założonych celów przy minimalizacji kosztów materialnych i moralnych zapewnia wieloszczeblowa struktura sektora publicznego składającego się z administracji rządowej i samorządowej, centralnej i terenowej oraz zespołu admi-

nistracyjnych instytucji służb, straży, inspekcji i licznych przybudówek państwowej władzy [Kieżun 2004, s. 37]. Konstatacja ta oznacza, iż rozwój współczesnych państw jest determinowany sprawną współpracą między trzema obszarami: rynkiem jako podstawowym wyznacznikiem określającym relacje między podmiotami funkcjonującymi w gospodarce wolnorynkowej, emanacją w działaniu demokratycznej władzy publicznej i możliwością wyrównywania przez organizacje społeczne nierówności, które są konsekwencją dysfunkcji w tych dwóch pierwszych obszarach. Dostrzeżono zatem potrzebę wzmacniania relacji i partnerstwa między podmiotami działającymi w trzech sektorach po to, aby zrealizować zobowiązania podjęte wobec interesariuszy. Coraz silniejsze związki między administracją publiczną i sferą prywatną oraz znaczny wzrost udziału państwa w życiu społeczno-gospodarczym, a przede wszystkim konieczność sprostania wielu współczesnym wyzwaniom takim, jak efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość społeczna, stają się ważną przesłanką, która powinna decydować o zainteresowaniu rozwojem badań i praktyki w zakresie zarządzania publicznego.

Tabela 1. Funkcje państwa

	Przeciwdziałanie załamaniom rynków			Działania na rzecz równości
Funkcje minimalne	dostarczanie „czystych dóbr publicznych”			ochrona biednych
	obrona			programy walki z biedą
	prawo i porządek			pomoc w wypadku klęsk żywiołowych
	prawa własności			
	zarządzanie makroekonomiczne			
	system opieki zdrowotnej			
Funkcje pośrednie	koszty zewnętrzne:	prawa antymonopolowe:	korygowanie niepełnej informacji	zapewnienie ubezpieczeń społecznych:
	edukacja	regulacje dotyczące firm użyteczności publicznej	ubezpieczenia	redystrybucyjne świadczenia emerytalne
	ochrona środowiska	regulacje antytrustowe	regulacja finansowa	dodatki rodzinne
			ochrona konsumentów	
Funkcje aktywne	koordynowanie działalności			redystrybucja:
	stymulacja rynków			redystrybucja dóbr
	koordynacja inicjatyw			

Źródło: [Fukuyama 2005, s. 21].

Za źródło zarządzania publicznego uznaje się przede wszystkim powszechnie znaną i wykorzystywaną teorię organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi [Kettl 2000; Pollitt, Bouckaert 2000; *Public...* 1999; *Market-Based...* 2002]. Teoretyczne podstawy dyscypliny lokują się w teorii zarządzania, politologii i ekonomii. Szczególne znaczenie w tej subdyscyplinie nauk o zarządzaniu ma teoria wyboru publicznego, która obejmuje analizą problemy podejmowania decyzji przez władze, w szczególności dotyczące tego, jakie dobra rząd kupuje, kto ponosi ich koszty i jak te dobra mają być zarządzane. Teoria ta jest odpowiedzią na dwa jednocześnie występujące zjawiska: niedoskonałość rynku i niedostatki rządzenia. Występowanie efektów zewnętrznych w gospodarce oraz natura i sposób alokacji dóbr publicznych są najczęściej stosowanym uzasadnieniem konieczności podejmowania wyboru publicznego [Siwińska 2005, s. 30-41], co skutkuje potrzebą podejmowania badań nad organizacją i funkcjonowaniem sfery publicznej w relacji do jej roli i znaczenia w zaspokajaniu potrzeb społecznych i możliwości efektywnego działania.

W zarządzaniu publicznym znajdują zastosowanie zasady i prawidłowości zarządzania ogólnego, jednak odnoszenie ich do organizacji publicznych wymaga uwzględnienia ich specyfiki. Chociaż można zasadnie domniemywać, że kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbytnio od logiki zarządzania w sektorze prywatnym [Drucker 1990; Hughes 2003], trudno jest zignorować szczególną specyfikę tego obszaru polegającą na: (1) istnieniu wielu interesariuszy, których interesy są – w najlepszym przypadku – niezbieżne, a bywają też konflikto- we, (2) dużej sile oddziaływania interesariuszy posiadających znaczącą władzę (np. potężnych decydentów), (3) decyzjach podejmowanych rzadko w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu, (4) braku zysku jako miary efektywności przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych, (5) mniejszej podatności uczestników na bodźce monetarne i większej ich orientacji na realizację misji organizacji, (6) konieczności przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania rozmaitych aspektów rozwiązywanych problemów, (7) uwidacznianiu i relatywnie dużej i przejrzystości wewnątrzorganizacyjnych aktywności [D'Aunno 2006; Lynn, Heinrich, Hill 1999; Rainey 2003].

Istotną kwestią dla wyodrębnienia obszaru jest określenie podmiotów zarządzania publicznego. W dużym uproszczeniu są i mogą nimi być tylko te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego, oraz które są w stanie działać w nowatorski sposób i spowodować, by funkcjonowanie organizacji i innych sektorów zapewniało jednocześnie realizację ich własnych interesów oraz interesu publicznego. Określenie domeny dyscypliny jako organizacji państwa i demokratycznego społeczeństwa oznacza skupienie uwagi na organizacjach publicznych i *non-profit* utworzonych w celu realizacji interesu publicznego, działających w różnych sferach życia publicznego (np. w polityce, administracji państwowej, nauce i edukacji, ochronie zdrowia itp.), gospodarce narodowej jako zorganizowanej całości, wyodrębnionych jej częściach i wspólnotach gospodarczych krajów, a także w państwie jako politycznej formie organizacji społeczeństwa, blokach politycznych

państw oraz organizacjach *non-profit* (stowarzyszeniach, fundacjach itp.). Organizacje te są wyodrębnione z otoczenia, ale jednocześnie są z nim powiązane. Ważne jest, zatem właściwe rozumienie roli nowoczesnego sektora publicznego i faktu, że każda organizacja pozyskuje z otoczenia m.in. menedżerów o określonych specjalizacjach, którzy wprowadzając nowe wzorce postępowania, są w stanie efektywnie wykorzystać dostępne zasoby, aby osiągnąć zamierzone cele.

3. Wyróżniki zarządzania w sektorze publicznym

Aby wzmocnić przekonanie o potrzebie podejmowania badań z jednej strony oraz wykorzystywania w nich aparatu narzędziowego typowego dla dyscypliny nauk o zarządzaniu z drugiej, wydaje się konieczne wskazanie na wyróżniki zarządzania w sektorze publicznym. Historycznie rzecz ujmując, sektor publiczny jako obszar wymagający poszukiwań metod i narzędzi podejmowania racjonalnych wyborów istnieje praktycznie od momentu powstania państwa jako formy organizacji życia społecznego określonej ramami przynależności terytorialnej grupy ludzi. W konsekwencji realizowanej doktryny politycznej i ekonomicznej w poszczególnych okresach rozwoju cywilizacji na przestrzeni dziejów zmieniał się podejście do sektora publicznego, zakres jego występowania i pełnione funkcje. Analizując prace Konfucjusza, Platona, Arystotelesa, jednoznacznie możemy stwierdzić, że pierwotnie badacze/filozofowie koncentrowali się na problemach organizacji życia społecznego. W epoce renesansu w rozważaniach N. Machiavellego, T. Morusa i T. Campanelli pojawiają się poszukiwania uogólnień teorii filozoficznych tak, aby zaistniała możliwość ich praktycznego zastosowania w zarządzaniu państwem. Wiek XIX przynosi wiele prac, w których autorzy, m.in.: C.H. Saint-Simon, Ch. Fourier, R. Owen i S. Proudhon, podejmują rozważania na temat zadań i obowiązków państwa wobec obywateli, co przyczyniło się do rozwoju silnego w wieku XX nurtu nauk o administracji i w efekcie – do dalszej ewolucji teorii i praktyki zarządzania publicznego.

Rozwój przemysłu oparty na zgłaszanych przez ten sektor potrzebach na praktyczne rozwiązania dotyczące podnoszenia efektywności stymulujące rozwój nauk o zarządzaniu był silnie związany z liberalizmem jako dominującą doktryną ekonomiczną i przez wiele lat decydował o marginalnym znaczeniu sektora publicznego. Zasady klasycznej ekonomii wykluczały silny interwencjonizm państwa, określając je działaniem niezgodnym z podstawowym przesłaniem ekonomii liberalnej uwzględniającej główną rolę niewidzialnej ręki rynku jako mechanizmu alokacji zasobów i kreowania zadowolenia społeczeństwa. Zmiana nastąpiła na przełomie XIX i XX w., kiedy państwo jako podmiot władzy zaczynało przejawiać większe zaangażowanie w regulowanie gospodarki i łagodzenie procesów społecznych poprzez ponoszenie wydatków publicznych na zaspokojenie celów. Apogeum, które interwencjonizm państwowy osiągnął w formacjach społeczno-ekonomicznych takich, jak: państwo dobrobytu, socjalna gospodarka rynkowa oraz socjalizm, doprowadziło w XX w., a szczególnie w jego drugiej połowie do wzrostu zainteresowania państwa problemami społecznymi. Nurt ten sprzyjał rozbudowie sektora publicznego, generując, niestety, również lawinowy wzrost

kosztów jego funkcjonowania, a w dalszym horyzoncie ze względu na niewydolność ekonomiczną – konieczność sanacji. Zwrócono wtedy uwagę na potrzebę wprowadzania zasad postępowania typowych dla zarządzania w sektorze przemysłowym do sektora publicznego. Oznaczało to odejście od administrowania i wprowadzenie zasad zarządzania opierającego się – jak w sektorze prywatnym – na ustalonych standardach pracy i wskaźnikach jej efektywności, kontrolowaniu przygotowywanych planów i wyników realizowanych działań, promowaniu działań sektora publicznego, a jednocześnie na racjonalizacji wydatków publicznych. W ten sposób zamierzano zwiększyć efektywność podejmowanych działań w sektorze.

Tabela 2. Wyróżniki zarządzania publicznego

Elementy organizacji	Charakterystyka wyróżników:
1	2
Powiązania z otoczeniem	• monopolistyczna pozycja rządu, który jest prawie wyłącznym dostawcą pewnych usług, przy czym częstokroć uczestnictwo w konsumpcji i finansowaniu aktywności rządowej jest obowiązkowe • brak rynków ekonomicznych i poleganie na zasobach finansowych dostarczanych przez rząd, co obniża motywację do podwyższania efektywności ekonomicznej oraz zdolność do racjonalnego rozmieszczenia zasobów według wyraźnych wskaźników i jednoznacznych informacji (np. ceny, zyski, udział w rynku) • silne otoczenie prawne ograniczające swobodę działania kadry zarządzającej poprzez kontrolę zewnętrzną • intensywnie oddziałujące, złożone otoczenie polityczne, gdzie poprzez polityczne przetargi, lobbying, kształtowanie opinii publicznej czy też wpływanie na grupy interesu poszukuje się poparcia różnorodnych interesariuszy tak, aby pozyskać zasoby i legitymizację działania
Ludzie	• oczekiwanie wobec kadry zarządzającej, aby była ona prawa, uczciwa, wrażliwa na interes społeczny, otwarta, odpowiedzialna społecznie i zachowująca się według standardów etycznych • skłonność do autokratycznego stylu przywództwa i niechęć do delegowania władzy • częsta wymiana kadry zarządzającej wywołana zmianami preferencji wyborców, co utrudnia realizację długofalowych zamierzeń • uczestnicy organizacji, oprócz wykonywania typowych ról organizacyjnych, aktywnie uczestniczą w politykowaniu, dążąc do zbilansowania zewnętrznych relacji politycznych z procesami wewnątrzorganizacyjnymi • zachowania organizacyjne znamionuje ostrożność i niezbyt ożywiona innowacyjność wraz z równoważeniem odpowiedzialności wobec władz politycznych, wrażliwość na oczekiwania obywateli • pomimo ograniczonej swobody działania, uczestników organizacji charakteryzuje wysoki poziom zadowolenia z pracy • rozpowszechnienie reguł i rutyn, stosowanych częstokroć w kontekście rzadkich zasobów nakłania uczestników organizacji do politycznego wykorzystywania elementów formalizacji, ale także do ich rozwijania oraz manewrowania pomiędzy nimi

1	2
Organizacja	• zaangażowanie w dostarczanie dóbr publicznych, co wiąże się z koniecznością brania pod uwagę ogólnego interesu publicznego • wartości i presja normatywna są krytyczne w odniesieniu do uprawnomocnienia decyzji i działań organizacyjnych • niejednoznaczność celów, które są zazwyczaj wywodzone z wartości (np. zdrowie obywateli, czyste środowisko), wskutek czego cele organizacji są trudne do operacjonalizowania w postaci jasnych kryteriów efektywności, a do tego bywają konfliktowe względem siebie • proces strategicznego podejmowania decyzji podlega przerwom oraz opóźnieniom wskutek zarówno interwencji, jak i dużego zaangażowania władz zewnętrznych i grup interesu • wyraźna hierarchia władzy formalnej z rozbudowaną kontrolą realizowaną przez wielorakie ośrodki • realne struktury władzy są rozproszone i często wychodzą poza granice organizacji publicznej, co stawia pod znakiem zapytania konwencjonalne teorie ładu społecznego i kontroli

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rainey, Chun 2005, s. 72-102].

Funkcją zarządzania w przedsiębiorstwie prywatnym jest zapewnienie przetrwania i rozwoju organizacji, co jest szczególnie trudne wobec dynamicznie zmieniających się oczekiwań otoczenia i panujących w nim warunków. Ta sama funkcja w organizacji publicznej znacznie się różni, gdyż instytucje publiczne są na ogół trwałe, a zmienność otoczenia ma inny charakter. Sektor publiczny ma diametralnie różne – w stosunku do sektora rynkowego – wyróżniki jego relacji z otoczeniem, atrybutów pracujących w nim ludzi oraz sposobu organizacji. Trudno do końca stosować w nim zasady zarządzania typowe dla organizacji rynkowych (tab. 2). Obecnie sektor publiczny jest nierozzerwalnie związany z sektorem prywatnym. Poruszając temat skutecznego zarządzania strefą publiczną, nie sposób nie odnieść się do wypracowanych wzorców i rozwiązań w biznesie. Oczywiście muszą one zostać odpowiednio zaadaptowane do specyficznych funkcji organizacji publicznych, jednak myślenie menedżerskie, czyli efektywność, konkurencyjność i rynkowy wybór, w działalności wszelkiego rodzaju rządowych lub samorządowych organizacjach podobne jest do działań wielkich korporacji [Administracja... 2003, s. 7]. Wielkie firmy, w szczególności multinarodowe, upowszechniają coraz więcej ogólnych standardów z zakresu organizacji i zarządzania, które są przejmowane przez administracje krajowe i międzynarodowe, a znaczny wzrost udziału państwa w życiu społeczno-gospodarczym, a przede wszystkim konieczność sprostania wielu współczesnym wyzwaniom, jak efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość społeczna [Kozuch 2004, s. 38-39], jednoznacznie wskazuje na potrzebę rozszerzenia domeny nauk o zarządzaniu.

4. Podsumowanie

Podjęte rozważania pozwalają stwierdzić, że w ostatnim dziesięcioleciu wieku XX doszło do wzbogacenia domeny nauk o zarządzaniu o zasady i prawa rządzące działaniami sektora publicznego i społecznego. Z definicji zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację, o teoretycznych odniesieniach w sferze nauk zarówno ekonomicznych, jak i humanistycznych. Ze względu na głębokie więzi ze sferą praktyczną zarządzanie publiczne możemy rozumieć również dynamicznie, co oznacza efektywną organizację procesu realizacji programów publicznych, czyli działań zaspokajających istotne potrzeby społeczne. Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu możemy zatem mówić o zaistniałej innowacji społecznej, czyli o intencjonalnej zmianie wprowadzonej w obrębie systemu społecznego. Zmiana ta ma charakter nowości, jest rezultatem procesu decyzyjnego zmierzającego do rozwiązania problemu powstałego w toku funkcjonowania tego systemu i pociąga za sobą zmianę istniejącej struktury systemu. Takie rozumienie problemu nakierowuje nas na potrzebę rozwoju badań nad praktycznymi i teoretycznymi aspektami subdyscypliny.

Literatura

- Administracja publiczna* (2003), red. J. Hauser, PWN, Warszawa.
- Bradley S., Taylor J. (2002), *The Effect of the Quasi-market on the Efficiency-Equity Trade-Off in the Secondary School Sector*, „Bulletin of Economic Research”, nr 54(3).
- D'Aunno T. (2006), *Management Scholars and Public Policy: A Bridge too Far?*, „Academy of Management Journal”, nr 48.
- Drucker P.F. (1990), *Managing the Non-profit Organization: Principles and Practices*, Harper Collins, New York.
- From Max Weber: *Essays in Sociology* (1970), red. H.H. Gerth, Mills, C. Wright, Routledge and Kegan Paul, Tuscaloosa-London.
- Fukuyama F. (2005), *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań.
- Hughes O.E. (2003), *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York.
- Kettl D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington.
- Kieżun W. (2004), *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Kleer J. (2005), *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Lynn I.E., Heinrich C.J., Hill C.J. (1999), *Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects*, Harris School, Chicago.
- Market-Based Governance* (2002), red. J.D. Donahue, J.S. Nye, Brookings Institution Press, Washington.
- Osborne D., Gaebler E. (1992), *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading MA.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Propper C., Wilson D., Soderlund N. (1998), *The Effects of Regulation and Competition in the NHS Internal Market: the Case of General Practice Fundholder Prices*, „Journal of Health Economics”, nr 17(6).

- Public Management Reform and Innovation* (1999), red. G. Fredericson, J.M. Johnston, The University of Alabama Press.
- Rainey H.G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco CA.
- Rainey H.G. Chun Y.H. (2005), *Public and Private Management Compared*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Management*, red. E. Ferlie, L.E. Lynn, C. Pollitt, Oxford University Press, Oxford.
- Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-enabled Public Sector Reform* (2002), red. R. Heeks, Routledge, Londyn.
- Scott G. (2001), *Public Sector Management in New Zealand: Lessons and Challenges*, Australian National University, Wellington.
- Siwińska J. (2005), *Ewolucja sfery publicznej w gospodarce*, [w:] *Teoria wyboru publicznego*, [w:] *Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora społecznego*, PWN, Warszawa.
- Taylor F.W. (1911), *Principles and Methods of Scientific Management*, Harper, New York.
- Wilson W. (1941), *The Study of Administration*, „American Political Sciences Quarterly”, nr 56.

IN SEARCH IDENTITY PUBLIC MANAGEMENT

Summary

The main issue touched upon in this article is need of reappraisal of management sciences area. It is an effect of changes which are occurring nowadays. Both State and state machinery more are more often use management methods and tools typical for market sector in decision making process in the public and social sector.