

Identyfikacja wyłaniających się kierunków badań w obszarze zarządzania publicznego

<https://doi.org/10.33141/po.2010.09.07>

Przeład Organizacji, Nr 9 (848), 2010, ss. 27-31
www.przeładorganizacji.pl

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą zarysowania zakresu przedmiotowego zarządzania publicznego jako dyscypliny badawczej oraz wskazanie na uwidaczniające się kierunki badań w odniesieniu do jego podmiotu, czyli organizacji publicznych. Intencją autorki było wskazanie na fakt, że dla organizacji publicznej kontekst działania jest kluczową determinantą, a do zrozumienia istoty zarządzania publicznego niezbędne są odniesienia do wiedzy z zakresu politologii i społecznych aspektów rozwoju gospodarczego.

Zarządzanie publiczne – makroekonomiczne i polityczne przesłanki refleksji teoretycznej i praktyki działania

Teoria ekonomii, nauk o zarządzaniu oraz politologii, jak również obserwowana praktyka działania wyraźnie wskazują na wzajemne przenikanie się obszarów badawczych tych dziedzin. Podejmowane są działania, których celem jest wprowadzenie instrumentarium typowego dla zarządzania do działań charakterystycznych dla polityk publicznych na poziomie ponadnarodowym, narodowym, regionalnym, lokalnym, jak i do organizacji funkcjonujących w sektorze *non-profit*. Jest to konsekwencja wielu zmian, wśród których jako najważniejsze należy wskazać: demograficzne, polityczne, ekonomiczne i kulturowe¹⁾. Podkreślenia wymaga fakt, że jeszcze do niedawna sektor publiczny działał we względnie ustabilizowanym środowisku, miał zabezpieczone źródła finansowania, a także możliwość długoterminowego (z uwagi na dość stabilną sytuację polityczną) planowania²⁾. Reformy podejmowane w wielu krajach w latach 80. i 90. ub. wieku spowodowały zasadniczą zmianę warunków, zasad i mechanizmów ich funkcjonowania. Szczególnie w państwach postsocjalistycznych dokonana została radykalna zmiana regulacji, a w ślad za tym zmieniły się zasady redystrybucji środków przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społecznie uznanych za ważne, zasady gospodarowania nimi oraz system nadzoru nad organizacjami realizującymi wskazane zadania. Zmiany systemowe, rozwój mechanizmów rynkowych, ustawiczne turbulencje w otoczeniu, wzrost konkurencyjności oraz konieczność

analizowania kosztów funkcjonowania wymuszają zasadnicze zmiany metod zarządzania sektorem publicznym oraz organizacjami w nim działającymi. Inferencja źródeł literaturowych wskazuje, że już w latach 70. ub. wieku dokonane analizy strategii politycznych i samej polityki wykazywały, że implementacja nowoczesnych metod zarządzania może przyczynić się do rozwiązania problemu braku sprawności państwa³⁾, rozumianego jako nieefektywne wywiązywanie się grupy sprawującej władzę z podjętych w trakcie procesu wyborczego obietnic co do wielkości i kierunków strumienia wydatkowania środków publicznych. Stąd zasadność poszukiwania rozwiązań, które dają szansę na działania efektywne ekonomicznie przy utrzymaniu zasad sprawiedliwości społecznej.

Zmiany, jakie dokonywały się na początku lat 90., jednoznacznie potwierdziły funkcjonującą regułę, w myśl której o rzeczywistości należy myśleć jako o braku i wyborze. Podstawą do działania staje się proces decyzyjny, a narzędzia stosowane przez decydentów mają pomagać w podejmowaniu racjonalnych decyzji o tym, jak najlepiej alokować ograniczone zasoby wobec nieskończoności potrzeb. Zasoby są zawsze ograniczone, a wybory muszą być nieustannie dokonywane, jedyną zmienną jest rozmiar braków, a zatem stopień trudności podejmowanych wyborów⁴⁾. Istotą polityk publicznych jest to, aby wyborów dokonywać w myśl zasady sprawiedliwości społecznej i egalitaryzmu, a istotą zarządzania w sektorze publicznym jest to, aby realizację podjętych decyzji uczynić efektywną ekonomicznie⁵⁾. W tym miejscu, w opinii autorki niniejszego tekstu, należy przybliżyć pojęcie polityki społecznej, wchodzi ono bowiem w spektrum rozważań jako obszar, w którym rzeczony zarządzania publiczne jest w dużej części realizowane. Chociaż należy podkreślić, że nie wszyscy teoretycy akceptują stanowisko, w ramach którego działania z zakresu polityki społecznej są immanentną cechą współczesnego państwa. Pamiętać należy o często podnoszonym dualnym podejściu do polityki społecznej, gdzie jedni badacze twierdzą, że nie ma efektywnej polityki ekonomicznej bez dobrze zorganizowanej i spójnej polityki społecznej, a drudzy, że o wszelkim postępie decyduje gospodarka, głosząc równocześnie, że polityka społeczna pasożytuje na organizmie wzrostu gospodarczego⁶⁾. W zależności od stanowiska badawczego można podkreślać

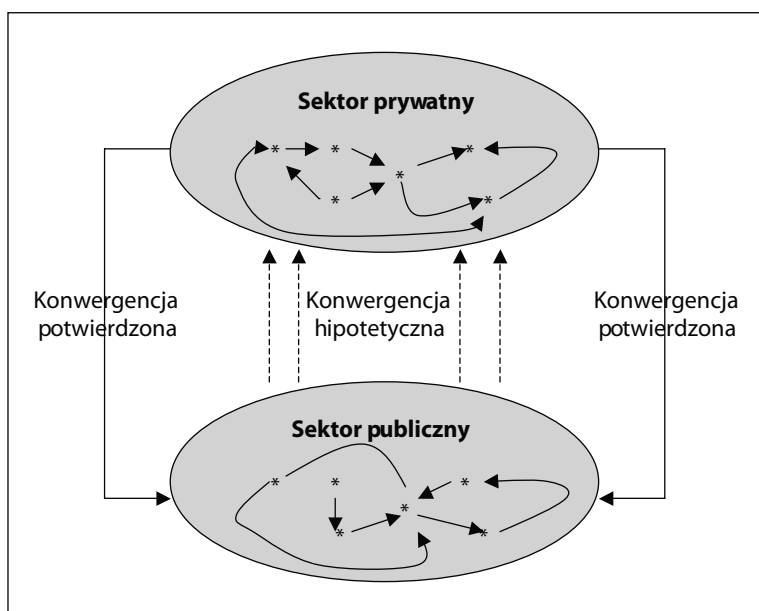


przeciwstawianie polityki społecznej polityce gospodarczej bądź też wskazywać na organizatorską rolę podmiotów państwowych w kształtowaniu warunków rozwoju społecznego. Najlepszym sprawdzianem sprawności tych ostatnich jest umiejętność gromadzenia odpowiednich środków na zaspokojenie elementarnych potrzeb materialnych, zdrowotnych i edukacyjnych obywateli w celu wyrównania szans życiowych oraz kształtowania systemów wspierania przezorności osobistej i zbiorowej. W takim to ujęciu polityka społeczna ma stanowić gwarancję bezpieczeństwa społecznego (socjalnego) oraz zachęcać do zdobywania wiedzy, rozwoju inicjatywy gospodarczej, rozwoju kulturalnego i fizycznego narodów, bez lęku o brak podstaw do egzystencji oraz zabezpieczenia socjalnego na dziś i jutro, prawa do opieki zdrowotnej dla siebie i rodziny, także po zakończeniu efektywnej działalności zawodowej. Bezpośrednio z założeniami polityki społecznej i ich urzeczywistnianiem wiążą się problemy sprawowania władzy we współczesnych państwach demokratycznych. Powiązanie to znalazło potwierdzenie w określeniu polityki społecznej jako działania i zasad stanowiących dane państwo, które wyznaczają sposób, w jaki interweniuje ono w stosunki pomiędzy jednostkami, grupami, społecznościami i instytucjami społecznymi oraz jak je reguluje. Zasady i działania są rezultatem wartości i zwyczajów panujących w społeczeństwie i w znacznym stopniu determinują dystrybucję środków przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb społecznie uznanych za ważne oraz pozwalają na antycypowanie poziomu dobrobytu jego członków. Rozważania dotyczące pozycji polityki społecznej i etapów jej rozwoju stoją poza zasadniczym nurtem przedstawianego opracowania, niemniej jednak należy zaznaczyć, że cele i sposoby realizacji zadań polityki społecznej państwa pozostają w ścisłym związku z etapami historycznego rozwoju zarządzania publicznego i mają znaczący wpływ na jego konceptualizację.

Konwergencja metod, narzędzi i instrumentów zarządzania między sektorem prywatnym i sektorem publicznym

Poszukiwanie rozwiązań w duchu nowego zarządzania publicznego, czyli efektywnych ekonomicznie zasad systemowego działania organizacji, realizujących statutowe zadania państwa, w tym szczególnie zadania z zakresu polityki społecznej, spowodowały wyraźny wzrost zainteresowania narzędziami, wykorzystywanymi w organizacjach funkcjonujących w sektorze prywatnym. Ponadto procesy rekonstrukcji państwa opiekuńczego, krytyka kierunków i struktury wydatków publicznych, a także brak akceptacji dla zbiurokratyzowanego funkcjonowania instytucji publicznych, wymusiły działania, które zakończyły się częściowym urynkowieniem usług użyteczności publicznej, a nawet prywatyzacją niektórych segmentów. Umiejętność kreowania strategii, jej zaplanowanie, a następnie wdrożenie i monitoring rezultatów stały się niezwykle potrzebne we współczesnej polityce społecznej, tym samym przyczyniając się do szybkiego rozwoju teorii nauk o zarządzaniu w obszarze zarządzania publicznego. Przywołując stanowisko K. Perechudy, można zaryzykować stwierdzenie, że we współczesnym świecie coraz silniej obserwujemy uniwersalizację teorii, koncepcji, modeli, metod zarządzania i swoisty ich transfer między organizacjami⁷⁾. Po dokonaniu odpowiedniej adaptacji, istnieje realna możliwość ich zastosowania do osiągania zadanych celów również w organizacjach publicznych. J.W. Fesler i D.F. Kettl wskazali na kluczową różnicę, wyznaczającą zakres i przebieg procesu zarządzania w tych organizacjach. Stwierdzili oni, że „(...) najbardziej istotna różnica pomiędzy organizacją publiczną a organizacją prywatną wynika z rządów prawa. Organizacje publiczne istnieją po to, aby wykonywać prawo i każdy element ich istnienia, ich struktura, obsada personalna, budżet i cel są produktem władzy prawodawczej⁸⁾. Właśnie ten desygnat w istotny sposób determinuje w nich dobór metod, narzędzi oraz instrumentów zarządzania. Nie należy jednak demonizować wskazywanych różnic, a tylko poprzez umiejętne adaptowanie już znanych rozwiązań z sektora prywatnego do sektora publicznego poszukiwać wzmocnienia skuteczności działania i racjonalności podejmowanych decyzji.

Analiza źródeł literaturowych oraz obserwowana praktyka funkcjonowania organizacji wewnątrz sektorów – prywatnego i publicznego pozwalają na sformułowanie stwierdzenia, że wewnątrz sektorów organizacje swobodnie imitują pojawiające się wzorce zarządzania; na zewnątrz kierunek tej imitacji jest raczej dookreślony jako ten od organizacji biznesowych do organizacji publicznych. Prawdopodobne jest również istnienie kierunku imitacji od organizacji publicznych do prywatnych, ale jak do tej pory nie pojawiły się badania eksplorujące takie założenie.



Rys. 1. Konwergencja wzorców zarządzania wewnątrz i między sektorami

Źródło: opracowanie własne.

Wskazany nurt myślenia wyznacza główny kierunek badań, który należy rozwijać, mając na względzie wzbogacenie teorii zarządzania publicznego. Jednakże należy mocno podkreślić, że wyznaczone i scharakteryzowane poniżej kierunki badań dotyczą procesów dokonujących się w organizacji i jej relacji z otoczeniem⁹⁾. Poza treścią rozważań w niniejszej publikacji pozostaje cała sfera zagadnień, dotyczących problemów zarządzania publicznego realizowanych na rzecz i przez podmioty ponadnarodowe, państwowe, regionalne i lokalne, które to zagadnienia szczegółowo zostały przedstawione w pracy J. Hausnera *Zarządzanie publiczne*¹⁰⁾.

Antycypowane kierunki badań jako niezbędne do rozwoju dyscypliny „zarządzanie publiczne”

Analiza literatury z zakresu zarządzania, zarządzania publicznego¹¹⁾, ekonomii, politologii, wyniki badań empirycznych i przeprowadzany przez wiele lat proces weryfikowania przemyśleń stwarzają pokusę próby sformułowania zarysowujących się głównych obszarów badań w odniesieniu do dyscypliny zarządzania publicznego traktowanego jako dyscypliny naukowej¹²⁾.

Specyfika sektora publicznego, między innymi szczególna rola wartości, publiczne źródła finansowania aktywności, problemy z jednoznacznym dookreśleniem pojmowania efektywności i jej pomiarem, pozycja interesariuszy, turbulentne otoczenie oraz wysokie upolitycznienie procesu podejmowania decyzji, stanowią podstawę do tego, aby uznać badania nad definiowaniem **kontekstu organizacyjnego oraz jego znaczenia dla wyników zarządzania** jako szczególnie ważne do budowania pryncypiów dyscypliny. Definicja dotychczas wykorzystywana do organizacji działających w sektorze prywatnym, a adaptowana do sektora publicznego, jest zbyt statyczna i bierze pod uwagę zbyt małą liczbę niezależnych zmiennych. Takie rozumienie kontekstu organizacyjnego jest konsekwencją wieloletniego zawężania pojmowania relacji kontekst – organizacje publiczne do myślenia o tych ostatnich jako o pasywnych odbiorcach działań otoczenia, bez uznania faktu, że organizacje publiczne mogą również wpływać na kontekst, aktywnie go kształtując (np. *lobbying*, gra polityczna, marketing polityczny).

Drugim ważnym ograniczeniem dotychczasowego pojmowania kontekstu organizacyjnego jest nieprzywiązywanie należytej wagi do zmiany warunków działania sektora publicznego. Statyczne patrzyenie na kontekst organizacyjny i niedowartościowanie interakcji, które zachodzą między poszczególnymi interesariuszami lub ich grupami, oznacza, że identyfikujemy zależności w pewnym układzie czasu, rzadko antycypując konsekwencje zmiany ról i zajmowanego przez interesariuszy/aktorów stanowiska dla wyniku zarządzania organizacjami publicznymi.

Następnym ważnym obszarem do budowania pryncypiów dyscypliny wydaje się podejmowanie badań i tworzenie, w konsekwencji prowadzonego procesu diagnozowania i wnioskowania, twierdzeń dowartościowujących znaczenie aspektu **współpracy między organizacjami publicznymi jako czynnika znacząco podnoszącego efektywność podejmowanych przez nie działań**.

Analiza istniejących opracowań i praktyki działania wyraźnie wskazuje, że wewnętrzna organizacyjna współpraca, partnerstwo i integracja są trzema czynnikami najważniejszymi do zdiagnozowania zależności w sektorze publicznym. Istotne jest zrozumienie znaczenia wskazanych procesów w perspektywie korzyści do wyznaczania działania i zarządzania organizacjami w tym sektorze.

Szczególną rolę w procesie podejmowania decyzji oraz w fazie implementowania ich do praktyki działania pełnią różne podmioty i agendy państwowe oraz grupy interesów, często w literaturze przedmiotu nazywane aktorami. Podkreślana **wielość aktorów oraz formułowane przez nich niespójne lub wręcz przeciwstawne cele wpływające na wyniki zarządzania** stanowią następny znaczący obszar badań strukturyzujących koncepcję zarządzania publicznego. Dotychczasowe badania tej problematyki zawężyły obszar analizy, apriorycznie przyjmując homogeniczne rozumienie aktorów, przypisując każdej z grup to samo znaczenie dla wyniku zarządzania organizacjami działającymi w sektorze publicznym.

Nowoczesne ujęcie tej problematyki w odniesieniu do zarządzania organizacjami publicznymi przypisuje każdej z głównych grup aktorów (zarządzający, inni pracownicy organizacji i klienci) werbalizowanie i działanie w paradygmacie innej wartości, poziomu identyfikacji z organizacją, umiejętności, sposobu artykułowania potrzeb i metod wywierania wpływu. Fakt ten znacząco zmienia optykę badawczą, uwalniając na konieczność identyfikowania jednostkowego oraz łącznego kierunku wpływu aktorów na osiągnięcie przez zarządzających wyniki.

Potrzebę badania tego kierunku zmiany pojmowania uwarunkowań zarządzania organizacjami publicznymi wzmocnia również fakt innego niż dotychczasowy **sposobu definiowania i realizowania pracy**. W miejsce indywidualnego przydziału i realizacji zadań opisywanych przez zarządzających, zarówno z punktu widzenia pożądanego efektu, jak i sposobu realizacji, odizolowania od klienta i rzadkiej oceny (*feedback*), pojawia się paradygmat dowartościowujący pracę w wielozadaniowym zespole, służeńie klientowi, wsparcie procesu pracy przez ICT i pozytywne do osiąganych wyników stałe kolektywne ocenianie procesu realizacji zadania.

Ze względu na fakt, że sektor publiczny jest znaczącym podmiotem zatrudniającym pracowników (w skali każdej rozwiniętej gospodarki jest to około 12–14% siły roboczej, a w krajach skandynawskich szacuje się, że nawet jedna czwarta lub jedna trzecia wszystkich pracujących), którzy pracują często z tzw. grupami wrażliwymi społecznie (np. osoby starsze, zmarginalizowane, niedostosowane społecznie, chorzy itp.), szczególnego znaczenia nabiera problem badania **unormowań dotyczących regulacji wykonywania zawodu** w tym sektorze, a szczególnie adekwatności powierzanych pracownikom zadań do ich umiejętności profesjonalnych, jak również mentalnych zdolności do pracy z osobami poszkodowanymi przez los. Rosnące potrzeby w zakresie asystencji społecznej oraz możliwości zatrudniania pracowników na zasadach innych niż umowa o pracę stwarzają pole badawcze do podejmowania rozważań dotyczących wpływu kwalifikacji pracowników na wyniki zarządzania organizacjami publicznymi.

Następnym, wskazywanym jako wyłaniający się, obszarem badań, który ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju teorii zarządzania publicznego, jest **postrzeganie zmiany i identyfikowanie działań umacniających jej akceptację w otoczeniu organizacji publicznej**. Szczególne odniesienie poznawcze znajduje ta problematyka w sektorze ochrony zdrowia, w którym z jednej strony mamy do czynienia z narastającymi zobowiązaniami państwa wobec obywateli, jako konsekwencją prowadzonej wcześniej walki o władzę i czynionych wyborcom obietnic, a z drugiej strony z rosnącymi lawinowo kosztami opieki zdrowotnej i koniecznością podejmowania przez podmiot wyznaczający kroków w kierunku ich urealnienia, co oznacza stopniowe poddawanie ich mechanizmom rynkowym.

Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój i złożoność sektora publicznego, prawdopodobne jest pojawienie się wielu **nieplanowanych i nieprzewidywalnych efektów podejmowanych działań, jak i patologii organizacyjnych**. Zaistniałe wyniki i procesy, które doprowadziły do ich powstania, stanowią następny potencjalny obszar badań o znaczącym wpływie na formułowanie pryncypiów dyscypliny.

Ostatnim identyfikowanym obszarem badań – ważnym dla rozwoju teorii dyscypliny zarządzania publicznego – jest konieczność podejmowania dociekań nad **nowymi formami organizacyjnymi**, które przybierają organizacje publiczne w celu wypełniania swoich ustawowych zadań i obowiązków. Podnoszona wielokrotnie konieczność polepszenia wyników zarządzania w tym sektorze stwarza warunki do eksperymentowania i tworzenia nowych z punktu widzenia formalnoprawnego instytucji, np. partnerstwa publiczno-prywatnego, przedsiębiorstw socjalnych, sieci itp. Istotą tego działania jest implementowanie do sektora publicznego modeli biznesowych, ale funkcjonujących w paradygmacie prospołecznym, stąd też i potrzeba podejmowania szczegółowych badań nad relacjami między nowymi formami organizacyjnymi, przybieranymi przez organizacje publiczne a poziomem i jakością dostarczanych społeczeństwu usług użyteczności publicznej¹³⁾.

Zgrupowany wyżej katalog nie jest zamknięty, stanowi tylko pokłosie procesu weryfikowania postawionych hipotez i pytań badawczych w toku prowadzonych przez wiele lat badań empirycznych i studiów literaturowych oraz przyczynek do szerszej refleksji nad dyscypliną zarządzania publicznego. Specyfika procesów dziejących się w organizacjach publicznych silnie dowartościowuje metody badań jakościowych, bazujące na obserwacji uczestniczącej, wywiadach, badaniach etnograficznych, a nade wszystko eksploratywne studia przypadków. Jak pisze W. Czakon, „(...) pogląd o kluczowym znaczeniu badań jakościowych w rozwoju nauk o zarządzaniu jest znany od dawna i akceptowany¹⁴⁾. Studia przypadków mają długą historię w naukach o zarządzaniu, uznane są na etapie badań eksploracyjnych, czego dowodem są prace prekursorów dyscypliny. Badania tego typu były prowadzone w późniejszych latach w kluczowych dla zarządzania strategicznego problemach przez Chandlera (1962), Kanter (1977), Mintzberga (1979), Ecclesa i Crane’a (1988) czy Eisenhardt (1989) i przyczyniły się do zrozumienia odpowiednio: relacji pomiędzy strategią a strukturą, naturą pracy menedżera, ról kobiet i mężczyzn

w korporacjach, sieci społecznych w bankowości inwestycyjnej, szybkiego podejmowania decyzji strategicznych w zmieniającym się otoczeniu.

Wskazane zarysowujące się kierunki przyszłych badań, mających fundamentalne znaczenie dla rozwoju dyscypliny „zarządzanie publiczne” wymagają zastosowania metodologii typowej dla badań longitudinalnych, sprzyjających bardziej wiarygodnej interpretacji kierunków związków przyczynowo-skutkowych oraz umożliwiających rozpatrywanie zarówno tempa, jak i kierunku zmian¹⁵⁾ (strategie porównań podłużnych, które są oparte na kryterium czasu i służą zrozumieniu mechanizmów zmian oraz czynników wpływających na ich zaistnienie). Wybór takich metod badań jest konsekwencją tego, że w systemach społecznych zarówno problem, jak i odpowiadające mu rozwiązania wyłaniają się stopniowo. Stąd też proces opisywania tego, co dzieje się w sferze społecznej od strony problemów zarządzania w niej, jest trudny i najeżony kwestiami wynikającymi z konieczności przykładania szczególnej wagi do norm i wartości.

Podsumowanie

Poszukując odpowiedzi na pytanie, co decyduje o postrzeganiu zarządzania publicznego jako nurtu nowego i odrębnego od pozostałych, należy za S. Kelmanem zwrócić uwagę na następujące aspekty: ● **w porównaniu z politologią** zarządzanie publiczne jest bardziej zorientowane na dawanie zaleceń (na przykład, jak poprawić wydajność organizacji publicznych) aniżeli wyłączenie na analizy i wyjaśnienia ● **w porównaniu z programami społecznymi** bardziej dotyczy „implementacji”, czyli tego, co faktycznie musi się zdarzyć w organie administracji publicznej/innej organizacji publicznej, aby można było urzeczywistnić dany pomysł, w przeciwieństwie do dostarczania jedynie abstrakcyjnych „recept” na to, jak tworzyć dobrą politykę ● **w porównaniu z administracją publiczną** jest bardziej zorientowane na działania strategiczne, prowadzone przez głównych liderów w organizacjach, kładąc szczególny nacisk na interakcje z systemem politycznym – w przeciwieństwie do skupiania się na niższych poziomach wewnątrz organizacji czy na zarządzaniu funkcjonalnym, jak planowanie wydatków (budżetowanie) albo zarządzanie zasobami ludzkimi¹⁶⁾.

Wskazany nurt myślenia wyznacza główne kierunki badań, które należy rozwijać, mając na względzie wzbogacenie teorii zarządzania publicznego. Tematem rozważań niniejszego artykułu 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 domeny nauk o zarządzaniu. Rozwój nauk o zarządzaniu przez dziesięciolecie był silnie związany z potrzebami zgłaszanych przez organizacje rynkowe 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 należy pojmować powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na naturze działalności, jaką reprezentuje sobą sektor publiczny. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wychodzi z natury problemów stawianych do rozwiązania, jakie są rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego, wynikającej przede wszystkim z: ● koordynacji instytucjonalnej w ramach sektora publicznego, który ma hierarchiczną strukturę, a różne instytucje wchodzące w jego skład mają odmienne interesy i preferencje ● przekształceń i zmiennej otoczenia, które kreują nowe potrzeby, w tym nowe zapotrzebowanie na usługi publiczne ● niespójności i sprzeczności celów ustalanych w ramach sektora publicznego, często opartych na regułach politycznych.

Reasumując, należy stwierdzić, że w obliczu wyników licznych badań podejmowanych nad efektywnością wydatkowanych na zaspokojenie celów społecznych środków publicznych oraz oceny jakości procesów zachodzących wewnątrz organizacji publicznych i społecznych, zaczęto zastanawiać się nad nową organizacją sektora publicznego. Tak, aby tradycyjne 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. W konsekwencji dewartościowania znaczenia kształtowania zasad rozwoju organizacji publicznych w ostatnich latach nastąpiło wzmożone zainteresowanie relacją państwo – obywatel, jako efektu zmiany myślenia o jej treści. Pojawia się zatem potrzeba nowego spojrzenia na sektor publiczny, zasady rządzące jego działaniami i organizację w nim funkcjonującą. Podsumowując prowadzone rozważania, należy podkreślić, że w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku i początku XXI wieku doszło do zmiany paradygmatu działania organizacji sektora publicznego, w konsekwencji tegoż zauważamy znaczący wzrost zainteresowania badaniami mającymi wpływ na rozwój teorii zarządzania publicznego.

dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka,
prof. AE w Katowicach

Katedra Zarządzania Publicznego i Nauk Społecznych
Akademii Ekonomicznej w Katowicach

PRZYPISY

¹⁾ A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, *Nowa koncepcja zarządzania sprawami publicznymi: współzarządzanie rozwojem lokalnym*, w: K. RYĆ (red.), *Nowe trendy w ekonomii i ich wykorzystanie w zarządzaniu*, „Problemy Zarządzania” nr 2 (17)/2007, s. 39–49.

²⁾ Zob. J. KLEER, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: J. KLEER (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 9–53.

³⁾ R. MAYNTZ, F.W. SCHARPF (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Campus, Frankfurt am Main 1995; F.W. SCHARPF, *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder 1997.

⁴⁾ CH. NORMAND, *Economics, Health and the Economics of Health*, BMJ 1991, s. 303.

⁵⁾ J. HAUSNER, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46–47.

⁶⁾ N. BARR, *The Economics of Welfare State*, Oxford University Press, Oxford-New York 2004, s. 6–12.

⁷⁾ K. PERECHUDA, *Dyfuzyja wiedzy jawnej i niejawniej jako instrument sieciowego zarządzania gminą*, „Współczesne Zarządzanie” nr 2/2006, s. 5–13.

⁸⁾ J.W. FESLER, D.F. KETTL, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham House, Chatham 1991, s. 9.

⁹⁾ Zob. B. KOŻUCH, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

¹⁰⁾ Zob. J. HAUSNER, *Zarządzanie publiczne*, op. cit.

¹¹⁾ Zob. I. KESSLER, S. DOPSON, *Public Management: Shifting Challenges and Issues*, w: S. DOPSON, M. EARL, P. SNOW (eds.), *Mapping the Management Journey. Practice, Theory and Context*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 124.

¹²⁾ A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

¹³⁾ A. FRĄCZKIEWICZ-WRONKA, A. AUSTEN, M. WRONKA, *Identyfikacja partnerstwa jako czynnika warunkującego rozwój przedsiębiorstwa społecznego*, w: J. SKALIK (red.), *Zmiana warunkiem sukcesu. Rozwój i zmiany w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009, s. 563–572.

¹⁴⁾ W. CZAKON, *Mity o badaniach jakościowych w naukach o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji” nr 9/2009, s. 13.

¹⁵⁾ W.P. BARNETT, R.A. BURGELMAN, *Evolutionary Perspective on Strategy*, „Strategic Management Journal” 1996, Summer Special Issue, s. 5–18.

¹⁶⁾ S. KELMAN, *The „M” in APPAM: Holding on to a Prescriptive Past as we Grope Towards a (Multi-) Disciplinary Future*, „International Public Management Review – Electronic Journal” 2003, no. 4(2), <http://www.ipmr.net>, s. 2.

Summary

This paper is an attempt to outline the scope of the public management research as a discipline, as well as to indicate the direction of research regarding its subject – public organizations. The intention of the author was to point out that for of public organizations context its is a key determinant and in order to understand the essence of public management it is necessary to refer to political sciences and social aspects of economic development. Seeking for the solutions in the spirit of the new public management, that is cost-effective principles of performance of organizations pursuing functions of the state, including in particular social policy tasks, cause increase in interest in the tools used in organizations operating in the private sector. Indicated trend sets the main directions of research, which should be developed in order to enrich the theory of public management. Seeking solutions in the spirit of the new public management, namely the principles of cost-effective system of organizations pursuing statutory powers of the state, including in particular the tasks of social policy, resulted in marked increase in interest in the tools used in organizations operating in the private sector.