

## WSTĘP

W ostatnim czasie rola administracji rządowej i samorządowej oraz innych organizacji publicznych zmienia się. Podobnie, jak przedsiębiorstwom, organizacjom tym stawia się coraz większe wymagania, dotyczące usprawniania działalności. Jednakże nie towarzyszy temu procesowi znaczący wzrost kompetencji osób odpowiedzialnych za realizację poszerzonych zadań. Jednym ze znamion obecnej sytuacji jest rosnące znaczenie regionów kraju i środowisk lokalnych w zaspokajaniu potrzeb ważnych z punktu widzenia interesu publicznego. Tymczasem wiedza i umiejętności w dziedzinie zarządzania, w organizacjach zaangażowanych w świadczenie szeroko rozumianych usług publicznych, są niewspółmiernie niskie w stosunku do zakresu i rangi działań, które zostały im powierzone. Podobnie jest w wielu organizacjach pozarządowych.

Nauka o zarządzaniu rozwijała się przez cały XX w. W Polsce znaczący wzrost zainteresowania tą dyscypliną ma miejsce od lat kilkunastu, o czym zadecydowały przede wszystkim procesy transformacji, w tym prywatyzacji i restrukturyzacji przedsiębiorstw, a nawet całych branż oraz procesy demokratyzacji i integracji z krajami Unii Europejskiej (UE). Jednak powstałe zapóźnienia, a także nowe wyzwania i oczekiwania spowodowały asymetryczność w rozwoju dziedziny zarządzania na korzyść przedsiębiorstw jako organizacji zorientowanych na kreowanie zysku, czy – w bardziej współczesnym ujęciu – na tworzenie wartości firmy. Natomiast w pewnym sensie poza naszym obiegiem pozostał poważny dorobek z dziedziny zarządzania publicznego. Nie znaczy to jednak, że organizacje publiczne oraz organizacje sektora społecznego, czyli tzw. trzeciego sektora, nie stanowiły przedmiotu zainteresowania polskich badaczy. Wprost przeciwnie, o czym świadczą liczne prace badawcze z zakresu zarządzania w oświacie, w służbie zdrowia czy też funkcjonowania organów samorządu terytorialnego, w tym efektywnego wykorzystywania zasobów znajdujących się w jego dyspozycji, czyli zarządzania nimi. Coraz częściej przedmiotem badań są organizacje *non profit*, chociaż zainteresowanie zarządzaniem nimi dopiero zaczęło się pojawiać. W mniejszym stopniu badaniami obejmuje się zarządzanie agencjami rządowymi i innymi centralnymi instytucjami oferującymi usługi publiczne.

Organizacje publiczne i zarządzanie nimi stanowią przedmiot badań prowadzonych w różnych ośrodkach akademickich, ale próby rozwiązania problemów badawczych nie są realizowane na gruncie zarządzania pu-

blicznego, lecz zarządzania ogólnego, co stanowi istotne ograniczenie dotychczasowych badań. Prowadzone w Polsce badania procesów zarządzania w organizacjach świadczących usługi publiczne nie mają systematycznego charakteru i są przede wszystkim realizowane przez przedstawicieli prawa i administracji, znacznie rzadziej natomiast budzą zainteresowanie ekonomistów ze specjalnością organizacja i zarządzanie oraz pokrewnych.

Największym niedostatkim tych badań z jednej strony jest ograniczanie ich obszaru do prawnych problemów organizacji i zarządzania lub podejmowanie przez prawników i administratywistów prób przedstawiania problemów zarządzania za pomocą metod badawczych, których dobór prowadzony jest intuicyjnie, a nie w naukowo. Zaznaczyć należy, że takie podejście badawcze ma niewiele wspólnego z coraz częściej preferowanymi badaniami interdyscyplinarnymi.

Z drugiej strony – równie poważnym niedostatkim jest w zasadzie pomijanie przez reprezentantów nauk ekonomicznych, badających organizacje i zarządzanie w sferze publicznej, bogatego światowego dorobku teoretycznego z zakresu zarządzania publicznego. Stąd, za bardzo ważne obecne zadanie nauk o zarządzaniu należy uznać systematyczne badania zakładające, iż sferą publiczną, podobnie, jak sferą prywatną można i należy sprawnie zarządzać.

Badania te powinny obejmować istotę organizacji publicznych i zarządzania nimi oraz czynników, które powodują ich rosnący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, a przede wszystkim należy je koncentrować na możliwościach wykorzystania dorobku zarządzania publicznego w obecnych warunkach i w najbliższej przyszłości.

W początkowym okresie rozwoju zarządzanie publiczne zajmowało się poznawaniem istoty organizacji publicznych i szerzej – sektora publicznego, zwłaszcza w zestawieniu z organizacjami biznesowymi i prywatnym sektorem gospodarki oraz identyfikowaniem różnic między „starym” administrowaniem w sferze publicznej i nowym zarządzaniem publicznym. Ten etap w Polsce dopiero się zaczyna.

Następnie większą uwagę zwracano na wymiar strategiczny w zarządzaniu publicznym oraz na orientację na klienta organizacji publicznych i ich produktywność. Najnowsze badania z zakresu zarządzania publicznego charakteryzuje przewartościowanie podejścia do roli organizacji sfery publicznej w życiu politycznym i społeczno-gospodarczym. Właściwością tego podejścia do teorii i praktyki zarządzania publicznego jest – obok kontynuacji niektórych zagadnień – identyfikacja jego źródeł, służenie obywatelom, a nie klien-

tom, większa dbałość o ludzi, niż o produktywność sfery publicznej, ogniskowanie badań i działań na interesie publicznym. Nie byłoby zasadne powtarzanie tej ewolucyjnej drogi rozwoju zarządzania publicznego, ale trzeba by uznać za właściwą taką logikę dochodzenia do teoretycznych uogólnień, przydatnych w praktyce polskich organizacji publicznych.

Rosnące w naszym kraju zainteresowanie zarządzaniem w sferze publicznej, zarówno wśród praktyków, jak i ludzi nauki, wywołało zapotrzebowanie na całościowe przedstawienie go jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu oraz jako przedmiotu nauczania w dydaktyce szkół wyższych, będących ważnym elementem programów specjalności zarządzanie i marketing, a także programu nowego kierunku nauczania o takiej samej lub podobnej nazwie, czyli zarządzanie publiczne (*public management*).

W niniejszej książce została podjęta próba odpowiedzi na to zapotrzebowanie. Stąd jej cele: naukowy, praktyczny oraz dydaktyczny. Celem teoretycznym prezentowanej monografii jest poznanie – z uwzględnieniem klasycznych i współczesnych teorii organizacji zarządzania – istoty współczesnych organizacji publicznych i zarządzania nimi, a także oceny stanu badań w tej dziedzinie, przede wszystkim zbadanie tendencji wykorzystywania w naszej rzeczywistości teorii i koncepcji zarządzania publicznego oraz doświadczeń zdobytych przez kraje Unii Europejskiej. Innymi słowy, celem teoretycznym jest rozpoznanie obecnych tendencji w zarządzaniu organizacjami publicznymi w Polsce, zasad ich funkcjonowania oraz, na przykładzie naszego kraju, wskazanie możliwości wykorzystania w transformowanej gospodarce teorii i koncepcji zarządzania publicznego, a w tym takich instrumentów i metod zarządzania, jak: zarządzanie strategiczne organizacjami publicznymi, strategie orientacji na klienta i obywatela, kształtowanie struktur organizacyjnych, zarządzanie rozwojem pracowników i funkcjonariuszy, wykorzystanie wybranych technik menedżerskich w zarządzaniu organizacjami publicznymi.

Natomiast cel praktyczny został określony następująco: ukazanie menedżerom organizacji publicznych możliwości pozwalających na sprawniejsze zarządzanie organizacjami świadczącymi usługi publiczne, w szczególności wykorzystywania właściwych instrumentów wspierających rozwój organizacji publicznych, w tym różnych form współpracy w sektorze publicznym oraz w relacjach międzysektorowych.

Celem dydaktycznym jest dobór treści i sposobów prezentacji rezultatów badań literaturowych i empirycznych, umożliwiające wykorzystanie książki jako podręcznika akademickiego dla studentów specjalności i kierunku zarzą-

dzanie publiczne oraz pokrewnych, realizowanych na wydziałach zarządzania, administracji, ekonomii, socjologii, gospodarki przestrzennej i innych. Podkreślić wyraźnie należy, iż niniejsza praca nie jest klasycznym podręcznikiem, ale została ona tak skonstruowana, żeby mogła taką rolę pełnić.

Realizacji wszystkich tych celów podporządkowano układ monografii. Poszczególne rozdziały poświęcone są najważniejszym obszarom wiedzy o zarządzaniu publicznym, zarówno zagadnieniom uniwersalnym, odnoszonym do każdej organizacji, jak i tym, które są specyficzne i dotyczą tylko szczegółowego obszaru realizacji roli i funkcji kierowniczych, jakim jest usprawnianie funkcjonowania organizacji publicznych, a tym samym lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli, tych najważniejszych z uwagi na interes publiczny. Teoretyczne rozważania są ilustrowane materiałem empirycznym. Na końcu rozdziałów zamieszczono pytania i zadania kontrolne, mające ułatwić przyswojenie prezentowanych treści.

Główny ciężar wnioskowania spoczywa na analizie materiałów przedstawionych w literaturze zagranicznej, w pracach amerykańskich i europejskich naukowców, a w tym w dużo mniejszym stopniu brytyjskich i niemieckich badaczy omawianej problematyki. Spożytkowano również krajowe opracowania naukowe z dziedziny zarządzania publicznego. Mimo że większość z tych opracowań przedstawia wyniki badań uzyskanych przy wykorzystaniu zarządzania ogólnego, a nie publicznego, to jednak mają one ogromne znaczenie, przede wszystkim z uwagi na obiekt tych badań, tj. polskie organizacje publiczne.

W monografii obok wyników studiów literaturowych wykorzystano rezultaty badań własnych nad zarządzaniem regionalnym i lokalnym, realizowanych w latach 1997–2000 w Zakładzie Organizacji i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku oraz prac, dotyczących modeli administrowania i zarządzania organizacjami publicznymi z lat 2001–2004, prowadzonych w Katedrze Organizacji i Zarządzania Politechniki Białostockiej, a także badań w ramach współpracy z Katedrą Zarządzania Miastem i Regionem na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, który to wydział nie tylko realizuje badania obejmujące zarządzanie organizacjami publicznymi, ale również – począwszy od pierwszego roku na kierunku zarządzanie i marketing – oferuje studentom specjalność zarządzanie w administracji publicznej.

W przygotowaniu niniejszej książki przydatne okazało się też doświadczenie zdobyte w związku z zainicjowaniem i prowadzeniem na Wydziale Zarządzania Politechniki Białostockiej na kierunku zarządzanie i marketing specjalności zarządzanie publiczne.

Najważniejszą część materiału empirycznego dostarczyły badania w ramach projektu *Zarządzanie organizacjami publicznymi w warunkach transformacji systemowej*, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Informatyzacji w latach 2003–2004. Miały one charakter teoretyczno-empiryczny i odnosiły się do dwóch aspektów tych samych zagadnień: pierwszego, obejmującego podstawy teoretyczne zarządzania publicznego oraz drugiego, poświęconego praktyce polskich organizacji publicznych. Badania objęły następujące obszary zarządzania: formułowanie celów organizacji i zapewnianie warunków ich urzeczywistnienia (opracowanie i realizacja strategii rozwoju), zmiany struktur organizacyjnych, rodzaje realizowanej orientacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi, wykorzystanie nowoczesnych instrumentów zarządzania usługami publicznymi. W badaniach zostały również rozpoznane sposoby kreowania relacji partnerstwa z organizacjami tworzącymi otoczenie celowe badanych podmiotów. Materiał empiryczny został zebrany przez osobiste wywiady standaryzowane. Zostały nimi objęte organizacje publiczne, funkcjonujące w systemie edukacji, bezpieczeństwa publicznego, w ochronie zdrowia oraz organizacje samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, których siedziby są zlokalizowane w miastach powiatowych. Założono bowiem, że w lokalnych centrach społeczno-gospodarczych można spodziewać się relatywnie większego zainteresowania badanymi zagadnieniami.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy o większym zainteresowaniu zarządzaniem, a nie tylko administrowaniem, w warunkach wyższego poziomu społeczno-gospodarczego oraz dla zbadania wpływu otoczenia celowego na zakres i metody zarządzania publicznego zostały zgromadzone dane z dwóch regionów Polski, tj. województw podlaskiego i kujawsko-pomorskiego.

Rezultaty badań mogą być przydatne w działalności wszystkich zainteresowanych usprawnianiem sfery publicznej, a w szczególności przedstawicieli nauki i dydaktyki szkół wyższych, studentów kierunków zarządzania i marketingu, ekonomii oraz administracji, a także praktyków, którzy na co dzień muszą rozwiązywać problemy zarządzania organizacjami publicznymi.

Uzasadnione wydaje się także przekonanie, iż po opublikowane wyniki badań sięgną także osoby i środowiska, do których działalność publiczna jest adresowana. Lektura całości lub części prezentowanego materiału zapewne ułatwi społeczne zrozumienie istoty współczesnych organizacji publicznych. Może się też przyczynić do zwiększenia realnego wpływu obywateli na sprawniejsze funkcjonowanie organizacji, od których tak wiele zależy w naszym życiu społeczno-gospodarczym.

*Barbara Kożuch*