

Zarządzanie publiczne – między naukami o administracji a naukami o zarządzaniu

dr hab. Marek Ćwiklicki, prof. nadzw. UEK

Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

”Wyzwania modelowania inżynierskiego i biznesowego”

09.05. 2017 r., Wydział Zarządzania, Politechnika Warszawska

Agenda

- Zarządzanie a terminy pokrewne
- Co wyróżnia zarządzanie jako publiczne?
- Geneza zarządzania publicznego – główne nurty
- Zarządzanie publiczne jako dyscyplina – punkt widzenia krajowy i zagraniczny
- Podsumowanie

Płaszczyzny wyróżniania ZP

- zarządzanie a wykonywanie
- zarządzanie a inne terminy: dowodzenie, sterowanie, regulowanie, administrowanie
- racjonalizowanie, ekonomizacja

Terminy pokrewne

- Administracja – administrowanie, pasywne, przestrzeganie prawa i jego procedur, ale nie rządzenie (*gubernare*)
- Zarządzanie – określone prawem działania, stopień autonomii, zaangażowanie i realizowanie celów organizacji, podejmowanie ryzyka
- Organizacje: zarządzane a rządzone

Administracja

- Zarządzanie jakimikolwiek sprawami (kraje anglosaskie).
- Zarząd sprawami publicznymi (kraje romańskie).
- Część funkcji państwa nie będąca stanowieniem prawa, ani wymierzaniem sprawiedliwości.
- „Organizatorska działalność państwa realizowana przy pomocy systemu biurokratycznego, obejmująca obszerny zakres spraw o znaczeniu społecznym, regulowana przez generalne normy prawne”.

(Izdebski, 2001 s. 11)

Administracja a zarządzanie

„Administracja w znaczeniu czynnościowym nie zawsze się dostatecznie ostro różni od znaczenia terminu zarządzanie”

(Zieleniewski 1969)

W naukach o zarządzaniu administrowanie to:

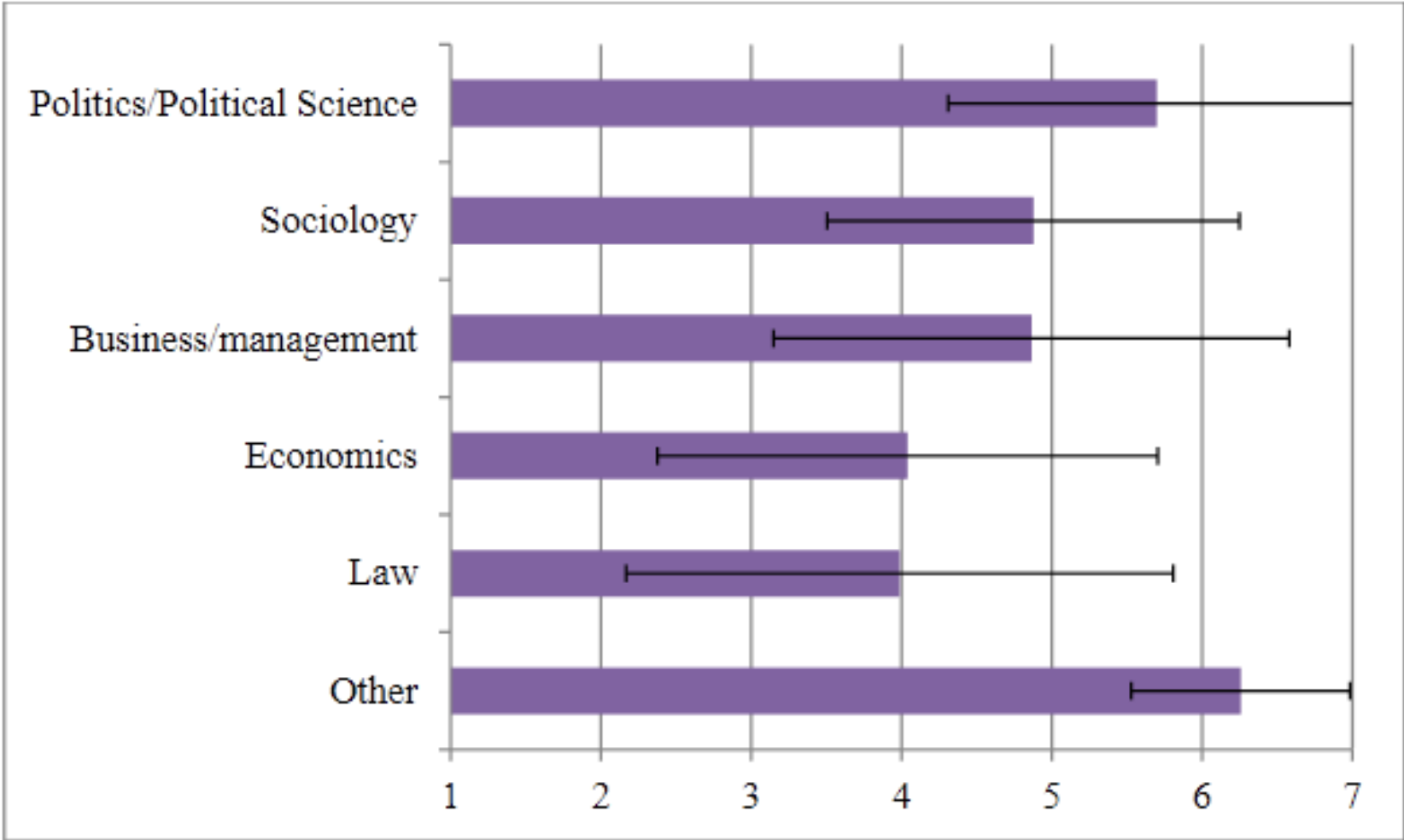
- czynności kierowania w szerokim znaczeniu,
- funkcja w organizacji.

Funkcje administracji publicznej

- polityczna – polityczna odpowiedzialność
- prawna – działalność podlegająca normom i rządowi prawa, które ma chronić wolność i prawa obywateli
- menedżerska – podobieństwo organizacji administracji publicznej i sektora *non-profit* oraz sektora prywatnego

(Supernat 2003, s. 28-46)

Figure 8: Importance of disciplines of Public Administration (N=266-273).



Zarządzanie publiczne jako zarządzanie organizacjami publicznymi. Czyli którymi?

Sektor	Dochodowy	Nieochodowy
Prywatny	<ul style="list-style-type: none">▪ przedsiębiorstwa komercyjne▪ prywatne szkoły▪ prywatne szpitale	<ul style="list-style-type: none">▪ towarzystwa▪ fundacje▪ szkoły społeczne
Publiczny	<ul style="list-style-type: none">▪ przedsiębiorstwa komunalne▪ spółki Skarbu Państwa	<ul style="list-style-type: none">▪ urzędy administracji rządowej▪ urzędy administracji samorządowej▪ szkoły publiczne▪ szpitale publiczne

(Lichtarski, Bąk-Grabowska 2017)

Sprawy publiczne

„Każdy przejaw aktywności władzy publicznej (jej organów), osób pełniących funkcje publiczne i samorządów oraz już tylko niektóre działania innych osób, jednostek organizacyjnych, a to tylko takie, które wiążą się z wykonywaniem zadań publicznych, przy jednoczesnym dysponowaniu majątkiem publicznym, przez który należy również rozumieć środki publiczne w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”

(Luterek 2010, 147–148)

Specyfikacja usług publicznych

- działalność charytatywna – usługa jako posługa, zorientowanej na *charis*;
- działalność zorientowana gospodarczo – zorientowana na dobro, potrzeba użytecznych świadczeń;
- działalność gospodarcza sensu stricte prowadzona w sektorze biznesu – zorientowana na przekształcenie (wymianę) użyteczności w przychód.

Geneza ZP

- Powstawanie struktur państwowych, a nawet plemiennych.
- Praktyka, początki myśli, ale nie nauka w ścisłym tego słowa znaczeniu.
- Początki ZP należy wiązać z początkami współczesnego zarządzania (II poł. XIX w.).

(Szumowski 2014)

Geneza ZP

- Nurt w ramach nauk o administracji – praktyka funkcjonowania administracji
- Nurt w ramach nauk o zarządzaniu – nurt administracyjny w ramach naukowego zarządzania

Woodrow Wilson (1887), *The study of administration*

- „Administracja leży poza właściwą sferą polityki.
- Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi”.
- Administracji trzeba się uczyć, gdyż jej pojmowanie nie jest zdolnością, z którą przychodzi się na świat.
- Administracja publiczna jest dziedziną biznesu (*a field of business*)

za: (Supernat 2003, Izdebski 2003)

POSDCORD

- Planowanie (*Planning*)
- Organizowanie (*Organizing*)
- Prowadzenie spraw kadrowych (*Staffing*)
- Kierowanie (*Directing*)
- Koordynacja (*CO-ordinating*)
- Sprawozdawczość (*Reporting*)
- Budżetowanie (*Budgeting*)

(Gulick 1937, s. 13)

Morris L. Cooke (1915)

Scientific management of the public business

„Wykorzystanie metod naukowego zarządzania w administracji publicznej jako odpowiedź na rosnące koszty administracji oraz usług komunalnych”

Funkcje zarządzania *sensu largo* (funkcje przedsiębiorstwa)

- „czynności techniczne (produkcja, fabrykacja, przeróbka),
- czynności handlowe (kupno, sprzedaż, wymiana),
- czynności finansowe (poszukiwanie kapitałów i obroty nimi),
- czynności ubezpieczeniowe (ochrona majątku, osób),
- czynności rachunkowościowe (inventaryzacja, bilans, ustalanie cen, statystyka itd.),
- czynności **administracyjne** (przewidywanie, organizowanie, rozkazodawstwo, koordynacja i kontrola)”.

(Fayol 1947, s. 33)

Funkcje zarządzania *sensu stricto*

czynności administracyjne

=

funkcja administracyjna

=

funkcja zarządzania

Funkcje zarządzania *sensu stricto*

- 1) „Przewidywać – badać przyszłość i ustalać stosownie do niej program działania;
- 2) organizować – powołać do życia podwójny organizm przedsiębiorstwa: materialny i społeczny;
- 3) rozkazywać – spowodować funkcjonowanie personelu;
- 4) koordynować – łączyć, jednoczyć i harmonizować wszystkie czynności i wszystkie wysiłki;
- 5) kontrolować – czuwać nad tym, aby się wszystko odbywało zgodnie z ustalonymi przepisami i wydanymi rozkazami”.

(Fayol 1947, s. 33)

Ewolucja podejścia do organizacji i działania sektora publicznego

Lata 70. XIX w.

1. Państwo prawa (*rechtsstaat*)
2. Nurt administracyjny i model idealnej biurokracji M. Webera

Lata 70/80 XX. w

3. *New public management*
4. *Public governance* (współrządzenie)

Definicja ZP

- aktywność służb publicznych oraz pochodzących z wyboru polityków (ujęcie czynnościowe),
- zestaw działań zarządczych odnoszących się do publicznych struktur władz wykonawczych i procesów realizowanych przez te władze,
- zarządzanie organizacjami publicznymi, systemem organizacji publicznych,
- subdyscyplina nauki o zarządzaniu.

(Kozuch 2004, s. 74)

Definicja ZP

„Proces informacyjno-decyzyjny realizowany na różnych poziomach struktury organizacyjnej państwa jako całości, obejmujący też jednostki samorządu terytorialnego”.

(Glińska i in. 1996, s. 170)

Definicja ZP

„Rodzaj oddziaływania o charakterze (w szerokim znaczeniu) kierowniczym na wszelkie elementy dowolnego systemu działania (ludzi, rzeczy, właściwości, czynności, procesy, zdarzenia, relacje), dla wywołania ich zamierzonych zachowań i zmian, dla którego typowe charakterystyki (wymiary profilu) to:

- kierowanie się w procesach decyzyjnych głównie kryteriami typu „efektywnościowego” (relacja: nakład/efekt);
- korzystanie z różnych źródeł władzy, takich jak: normy wewnętrzne i charyzma (w szerszym zakresie) oraz prawo zewnętrzne i własność zasobów (w ograniczonym zakresie);

(Lichtarski, Bąk-Grabowska 2017)

Definicja ZP c.d.

- bazowanie w znacznym stopniu w kształtowaniu oddziaływań na więzi organizacyjne (przy ograniczonym znaczeniu więzi terytorialnej);
- brak obligatoryjności wchodzenia uczestników do systemu oddziaływań;
- duży relatywnie zakres swobody decyzyjnej, zwłaszcza po stronie uczestników uzależniających (wywierających wpływ)”.

(Lichtarski, Bąk-Grabowska 2017)

Punkty widzenia na ZP

- Reformy: zmiany struktur i procesów zachodzących w sektorze organizacji publicznych, nakierowanych na skuteczniejsze działanie tych organizacji.
- Zawiadywanie sprawami publicznymi: połączenie orientacji normatywnej (charakterystycznej dla tradycyjnej administracji publicznej) i instrumentalnej (dla zarządzania ogólnego).
- Funkcja kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego.

(Kozuch 2005)

Punkty widzenia na ZP

- „Elementem wyróżniającym (...) jest jednoznaczne powiązanie [ZP] z odpowiedzialnością za rozwiązywanie problemów strukturalnych, zwłaszcza w zakresie kształtowania struktury sfery publicznej”
- „Społeczny system, istniejący i funkcjonujący według siebie właściwego porządku, ale jednocześnie poddawany wpływom otoczenia, które tworzy złożone i zmieniające się społeczeństwo”

(Kozuch 2005)

ZP jako dyscyplina

„Dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego”.

(Kozuch 2005, 21)

Kryteria ZP jako dyscypliny naukowej

Własny przedmiot badań:

- zorganizowane działanie ludzi w każdej organizacji i niezależnie od jej rodzaju,
- procesy powstawania tych organizacji,
- ich funkcjonowanie i rozwój,

(Kozuch, 2004)

Kryteria ZP jako dyscypliny naukowej cd.

procesy zarządzania **organizacjami** stworzone w celu realizacji interesu publicznego:

- instytucje działające w różnych sferach życia publicznego (np. polityka, administracja państwowa, nauka i edukacja, ochrona zdrowia itp.),
- gospodarka narodowa jako zorganizowana całość, wyodrębnione jej części (np. region) i wspólnoty gospodarcze krajów,
- państwo jako forma politycznej organizacji społeczeństwa oraz bloki polityczne państw.

Przedmiot badań ZP

„Procesy organizacji i zarządzania występujące w organizacjach publicznych **oraz** w tych organizacjach ukierunkowane na realizację celów zbieżnych z celami organizacji publicznych”

(Kozuch 2011, s. 17)

Nauki/dyscypliny

Zasilanie przez nauki, również obejmujące badaniami sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego:

- ekonomia,
- finanse publiczne,
- prawo administracyjne,
- administracja publiczna,
- teoria organizacji oraz zarządzanie ogólne,
- a także subdyscypliny nauk o zarządzaniu:
 - zarządzanie zmianami,
 - zarządzanie przez jakość
 - zarządzanie strategiczne.

Teorie ekonomii

- teoria wyboru publicznego
- teoria interesariuszy
- teoria kosztów transakcyjnych

(Kozuch 2004, s. 44-46)

Wzgląd badawczy (punkt widzenia)

- Właściwym dla zarządzania publicznego obszarem zainteresowań jest sfera zarządzania organizacją z punktu widzenia prawidłowości i źródeł sprawności funkcjonowania organizacji oraz sprawnej realizacji interesu publicznego.

(Kozuch 2005)

Metodologia

- pluralizm metodologiczny

Metody dochodzenia do stwierdzeń ogólnych:

- budowanie konkretnych indywidualnych przypadków.

Public Management vs. Public Administration

- Przedmiot badania: *Government/Governance/State contexts*
- Dyscypliny zasilające:
 - prawo,
 - politologia,
 - zarządzanie (generic management and business studies),
 - teoria organizacji (po II W.Ś.),
 - psychologia społeczna.

Domniemane różnice między PA i PM wg Pollitta (2016)

Public Administration	Public Management
Staroświeckie, tradycyjne, introwertyczne	Współczesne, ukierunkowane na zewnątrz
Statyczne hierarchie i procedury	Dynamiczne: przywództwo, innowacje
Skoncentrowanie na postępowaniu zgodnie z zasadami – compliance i rozliczalność (accountability)	Skoncentrowane na zarządzanie zasobami: efektywności i sprawność
Skoncentrowanie na mechanizmie rządzenia	Skoncentrowanie na współrzędzeniu z wieloma interesariuszami

Dlaczego PA i PM nie są różne?

- Kierownictwo instytucji rządowych nie realizuje tylko procedur, ale także wykonuje funkcje zarządcze.
- Koncentracja na efektywnym gospodarowaniu zasobami występowała już wcześniej.
- W latach 50-60. XX w. dostrzegano wpływ różnych grup na rządzących.
- Nie ma różnic w stosowanych metodologiach przez akademików PA i PM.
- Podział między PA i PM jest sztuczny, występuje jedynie różnica w nazewnictwie, por. czasopisma, stowarzyszenia.

Nowe zarządzanie publiczne

- model administrowania publicznego bazujący na zarządzaniu.
- Założenia:
 - menedżeryzm publiczny,
 - rynkowa administracja publiczna,
 - zarządzanie publiczne na zasadach rynkowych.

Podsumowanie

- Zarządzanie w ZP rozumie się czynnościowo; jako management i governance w zależności od kontekstu (G:What? „doing the right thing”, M: How? „doing things right”).
- ZP jest dyscypliną, w ramach której bada się zjawiska z różnych perspektyw.
- Wyróżnikiem jest publiczny charakter działań organizacji.
- ZP osobną subdyscypliną w Polsce umieszczoną w ramach nauk o zarządzania.

Źródła

- *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji* (2014), red. D. Sześciło, UW, Warszawa.
- Cooke M.L., 1915, *Scientific Management of the Public Business*, *The American Political Science Review*, vol. 9, no. 3.
- Cyfert S., Dyduch W., Latusek-Jurczak D., Niemczyk J., Sopińska A. (2014), *Subdyscypliny w naukach o zarządzaniu – logika wyodrębnienia, identyfikacja modelu koncepcyjnego oraz zawartość tematyczna*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 1 (161), s. 37–49.
- Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of the Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size (2012, J.M. Alonso, J. Clifton & D. Diaz-Fuentes)
- Fayol H. (1926), *Administracja przemysłowa i ogólna oraz nauka o administracji w zakresie zastosowania do państwa*, Instytut Naukowej Organizacji przy Muzeum Przemysłu i Rolnictwa, Warszawa.
- Fayol H. (1947), *Administracja przemysłowa i ogólna*, INOiK.
- Glińska B., Kuc B. R., Szczepankowski P., 1996, *Zarządzanie strategiczne – geneza, rozwój, priorytety*, Warszawa.
- Hausner J. (2003)(ed.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Izdebski H. (2001), *Historia administracji*, wyd. 5, Liber, Warszawa.
- Izdebski H. (2003), *Badania nad administracją publiczną*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa, PWN.
- Kożuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa.
- Kożuch B. (2005), *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1, s. 11–22.
- Martyniak Z., 2002, *Historia myśli organizatorskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Pollitt Ch., (2016) *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Elgar
- Supernat J., 2003, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku*, nr 2.
- Szumowski W. (2014), *Zarządzanie publiczne – próba systematyzacji koncepcji*, „Nauki o Zarządzaniu”, 4 (21).
- Szumowski W., 2012, *Koncepcja good governance w doskonaleniu systemu zarządzania urzędu administracji samorządowej*, *Nauki o Zarządzaniu*, nr 4 (13).
- Zieleniewski J., *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969.