

Sektor publiczny – istota, zakres i zarządzanie

Andrzej Piotr Wiatrak

Artykuł zawiera omówienie zagadnień związanych z funkcjonowaniem sektora publicznego takich jak: istota i zakresu sektora publicznego, dobra publiczne, działania organizacji publicznych oraz zarządzanie nimi. Omawiając te zagadnienia, zwrócono uwagę na systemowe ujęcie sektora publicznego i funkcjonujących w nim organizacji, oparte o istniejące uwarunkowania ich działania, zwłaszcza zasoby i współpracę z interesariuszami.

1. Wstęp

W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego obserwuje się wzrost zakresu oraz liczby oddziaływań państwa i jego organów (łącznie z samorządami terytorialnymi), a wraz z tym oddziaływania na przebieg procesów społeczno-gospodarczych jako następstwo niedoskonałości rynku, zawodności państwa oraz niedostatków zarządzania (rządzenia). Oddziaływanie takie występuje w różnych systemach społeczno-gospodarczych, ale szczególną rolę ma w systemie rynkowym gospodarki. Polska, dokonując procesów transformacji społeczno-gospodarczej, a zwłaszcza wstępując w struktury unijne, coraz więcej wagi przywiązuje do problemów publicznych. Sytuacja taka jest częściowo wymuszona poprzez warunki akcesji i integracji z UE, ale też wynika z potrzeb, jakie ujawniły się w tym zakresie (np. z powodu bezrobocia, obniżenia dochodów ludności). Wszystko to wzmacnia zainteresowanie problematyką sektora publicznego i zagadnieniami jego funkcjonowania. Biorąc pod uwagę zarówno potrzeby działań organizacji publicznych, jak i zainteresowanie nimi w niniejszym artykule, podjęto próbę naświetlenia problematyki istoty i zakresu sektora publicznego, dóbr publicznych, działania organizacji publicznych oraz zarządzania nimi. Cele pracy mają zarówno charakter poznawczy, jak i praktyczny, z określeniem podstaw funkcjonowania sektora publicznego i działających w nim organizacji. Pracę oparto na literaturze przedmiotu i własnych przemyśleniach autora.

2. Istota sektora publicznego

Sektor publiczny jest różnie definiowany, w zależności od przyjętych kryteriów. Najbardziej ogólnie można ujmować sektor publiczny jako państwo, jak to w podręczniku z ekonomii sektora publicznego uczynił J.E. Stiglitz (2004: 4-16). Podstawowe kryteria jego wyodrębnienia można określić jako funkcjonalne i własnościowe. Według kryterium funkcjonalnego sektor publiczny można określić jako państwowe i samorządowe instytucje oraz jednostki organizacyjne

realizujące – wyłącznie lub w większości ze środków własnych – niekomercyjnie zadania publiczne. Z kolei według *kryterium własnościowego* sektor publiczny określa się jako zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które podlegają państwu i samorządom (Malinowska i Misiąg 2002: 5). Pojęcie pierwsze ma węższy zakres, gdyż bierze pod uwagę tylko organizacje, które bezpośrednio, często bezpłatnie, świadczą usługi na rzecz społeczeństwa. Jest to właściwe pojęcie, które odzwierciedla istotę sektora publicznego, ale nie zawsze jest w pełni stosowane. Bierze się to stąd, że granica między organizacjami, które mają niekomercyjny i komercyjny charakter, jest dosyć płynna, a poza tym komercyjne działanie organizacji założonej przez państwo, czy samorząd, może wzmacniać sektor publiczny, wpływać na poprawę zaspokojenia potrzeb publicznych i społecznych, ułatwiać działanie organizacjom realizującym tylko sprawy publiczne itd. Jednocześnie w ramach danej organizacji mogą być realizowane zadania o charakterze niekomercyjnym i komercyjnym, co dodatkowo może utrudniać wyodrębnienie „czysto publicznej” części organizacji. Ponadto należy uwzględnić, że kryterium wyodrębnienia sektora publicznego może być statystyka, która jest na ogół podawana w ujęciu własnościowym i nie ujmuje „przepływów” funkcji (zadań) realizowanych w obrębie danej własności.

Realizacja niekomercyjnych zadań publicznych wymaga organizacji (instytucji i jednostek organizacyjnych), których działanie będzie zgodne z interesem publicznym oraz ukierunkowane na zaspakajanie potrzeb w tym zakresie. Analizując te organizacje należy uwzględnić w jaki sposób one działają, jak są finansowane, jak są określane efekty ich pracy i czy finansowanie ma związek z uzyskiwanymi efektami itp. Pytań w tym zakresie jest wiele. Warto je stawiać, zastanawiając się nad działaniem zarówno istniejących organizacji, jak i nowych. Im lepiej są znane odpowiedzi, tym łatwiej jest oceniać te organizacje, określać współzależności między różnymi zadaniami i organizacjami, zarządzać nimi, zmieniać sposoby oddziaływania w określonych warunkach (np. w okresie bezrobocia czy klęski żywiołowej) itp. Jednocześnie należy określić założenia dotyczące ich działania i jego oceny, wśród których należy wymienić następujące spośród nich (Kleer 2005a: 14):

1. Sektor publiczny nie działa w izolacji, lecz jest włączony w różnoraki system powiązań, w jakim funkcjonuje społeczeństwo, które nie zawsze mogą ułatwiać realizację celów publicznych i społecznych. W związku z tym ważne znaczenia ma określenie sprzężeń zwrotnych między uczestnikami sektora publicznego, społeczeństwa, organizacji społecznych i gospodarczych oraz ustalenie zakresu współpracy i współdziałania;
2. Sektor publiczny nie ma samodzielnych celów, natomiast te, które realizuje, zleca mu państwo. Cele te mają częściowo charakter stały, a częściowo zmienny, gdyż w kolejnych okresach pojawiać się coraz to inne cele i zadania. Zmieniają się również możliwości ich realizowania w zależności od stanu gospodarki oraz zmienności środowiska, w którym dana organizacja działa;
3. Funkcje sektora publicznego nie mają uwarunkowań czysto ekonomicznych

i w określonych warunkach większą rolę mogą odgrywać czynniki społeczne i/lub polityczne, co należy uwzględnić w dokonywanym wyborze oraz ocenie efektywności ich działania;

4. Ocena funkcjonowania sektora publicznego powinna być prowadzona w pierwszej kolejności na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym, przez który to pryzmat ocenia się konkretne organizacje w wymiarze mikroekonomicznym.

5. Funkcjonowanie sektora publicznego i jego efektywność w dużym stopniu zależy od stanu gospodarki i prowadzonej polityki społeczno-ekonomicznej, która może preferować określone cele i zadania, a więc szybszą ich realizację, nawet przy ograniczeniu innych, co ma istotny wpływ na dokonywany wybór działań.

Wymienione założenia można traktować jako wyznaczniki funkcjonowania i działania organizacji publicznych określające realizację zadań publicznych i zaspokojenie potrzeb publicznych i społecznych w tym zakresie. Podkreślić przy tym należy, że są to założenia ogólne funkcjonowania sektora publicznego, mające charakter podstawowy, które w konkretnym przypadku (na określonym obszarze, np. w Polsce) są uszczegóławiane w przyjętych rozwiązaniach polityki (społecznej, ekonomicznej, środowiskowej, obronnej itp.) oraz w sposobach, wraz z konsekwencjami, ich wdrażania.

3. Dobra publiczne i zakres sektora publicznego

3.1. Rodzaje dóbr publicznych

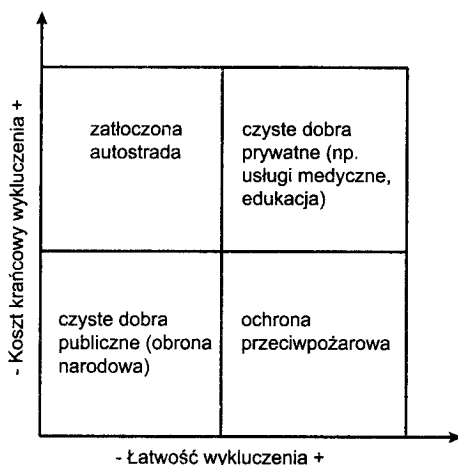
Mówiąc o zadaniach publicznych i zakresie występowania sektora publicznego, dobrze jest określić rodzaj zaspakajanych potrzeb i oferowanych dóbr. Biorąc pod uwagę, jakiego rodzaju potrzeby są zaspakajane, społeczne lub prywatne, dobra dzieli się analogicznie na (Connoley i Munro 1999: 59 i następane; Stiglitz 2004: 150 i następane):

- **dobra publiczne** (lub inaczej czyste dobra publiczne), tzn. takie, o które nie trzeba rywalizować ani nie można nikogo wykluczyć z ich konsumpcji (np. powietrze, krajobraz, bezpieczeństwo itp.);
- **dobra prywatne**, zaspakajające potrzeby konkretnych osób, o dużym zróżnicowaniu ilościowym i jakościowym itp., zależą głównie od posiadanych dochodów, majątku, miejsca zamieszkania itd.;
- **dobra mieszane** lub **społeczne**, które pod względem charakteru, a także konsumpcji mogą być prywatne, ale na skutek prowadzonej polityki społeczno-ekonomicznej (np. tzw. społecznej gospodarki rynkowej) mają charakter publiczny (np. usługi oświaty).

Konsumpcja o charakterze nierywalizacyjnym oraz niemożność wykluczenia z konsumpcji są podstawowymi cechami dóbr publicznych, w przeciwieństwie do dóbr prywatnych, które cechują się rywalizacją i możliwością wykluczenia. Natomiast dobra mieszane mogą się charakteryzować tylko jedną z tych cech.

Charakterystyczne jest, że udział poszczególnych osób (grup) w korzystaniu z nich jest zróżnicowany w zależności od przyjętej i realizowanej polityki. Podstawą przesłanką publicznego zaopatrzenia w te dobra jest na ogół niedoskonałość mechanizmu rynkowego. Powoduje to interwencję, a wraz z tym obserwuje się wzrost kosztów podaży tych dóbr. Wzrost tych kosztów jest głównie rezultatem tego, że wraz z przechodzeniem z niższego poziomu na wyższy wzrasta zakres i liczba dóbr mieszanych. Dzieje się na skutek tego, że do celów sfery dóbr mieszanych należy tworzenie warunków dobrego funkcjonowania gospodarki i tworzenia klimatu społecznego, eliminującego bariery rozwoju gospodarczego i społecznego (w tym nierówności społecznych) (Kleer 2005a: 27-28; Stiglitz 2004: 156-166).

Rodzaj dóbr dostarczanych przez sektor publiczny i relacje między nimi ilustruje schemat 1. Sektor publiczny zaspokaja zarówno dobra publiczne, jak i prywatne, co wynika z realizowanej polityki. Realizacja dóbr o charakterze prywatnym przez sektor publiczny (np. usług medycznych czy oświatowych) przebiega na poziomie standardowym, a powyżej tego poziomu – zmiennego w czasie i w poszczególnych państwach – finansują ją zainteresowane osoby, przenosząc ich ją na poziom wyższy (zarówno pod względem ilości, jak i jakości). Podkreślić tutaj należy, że w tym przypadku występuje wysoki koszt krańcowy dodatkowej konsumpcji. W związku z tym podejmowane są takie rozwiązania sektora publicznego, które mogą regulować nie tylko podaż dóbr o charakterze mieszanym, ale także popyt (np. poprzez system reglamentacji i preferencji określonych grup społecznych). Poza tym można wprowadzić opłaty za użytkowanie określonych dóbr publicznych, aby ograniczyć konsumpcję poniżej wielkości efektywnej (np. korzystania z zatłoczonej autostrady, opłat za parkowanie w dużych miastach). Jednocześnie istnieją dobra, z których korzystania można wykluczyć określone



Schemat 1. Dobra dostarczane przez sektor publiczny. Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa, 2004, s. 157.

osoby (np. z ochrony przeciwpożarowej), ale koszt krańcowy wykluczenia jest niski, gdyż i tak taką ochronę należy prowadzić dla innych podmiotów (jest to tzw. problem „jazdy na gapię”).

Podjęcie decyzji o dostarczeniu określonego dobra czy też wykluczeniu z konsumpcji wymaga dokonania wyboru, co produkować, jak produkować, dla kogo produkować oraz w jaki sposób podejmować decyzje, aby nie doprowadzić do powstawania lub pogłębiania nierówności społecznych i gospodarczych, a także konfliktów z tym związanych.

Dobra dostarczane przez sektor publiczny zaspokajają potrzeby zbiorowe i są finansowane z funduszy publicznych. Analizując jednak poszczególne dobra, należy uwzględnić możliwość wykluczenia z korzystania z określonych dóbr powyżej poziomu standardowego poprzez wprowadzenie opłaty za korzystanie z nich lub uzyskanie przywilejów w użytkowaniu ich. Taki rodzaj dóbr można określić jako **dobra klubowe**, które są dobrami mieszanymi: o charakterze dóbr wspólnych, ale w większości finansowanych prywatnie. Podobną sytuację mamy w przypadku wspólnych zasobów (także dóbr mieszanych), z których każdy może korzystać, ale musi ponieść koszty związane z ich użytkowaniem (np. dojazdu, sprzętu, wprowadzonych opłat itp.). Uwzględnić należy, że korzystanie ze wspólnych zasobów może doprowadzić do obniżenia ich jakości (np. degradacji środowiska). Aby temu zapobiec, władze (państwowe, czy samorządowe) mogą wprowadzić opłaty za korzystanie z nich. W ten sposób dąży się do tego, aby nie przekroczyć progu chłonności i zapewnić odpowiednią jakość zasobów dla następnych pokoleń, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Zagadnienia relacji między różnymi dobrami i ograniczeń korzystania z nich ukazuje schemat 2.



Schemat 2. Relacje między różnymi rodzajami dóbr. Źródło: M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*. w: *Teoria wyboru publicznego*, Warszawa, 2005, s. 160.

3.2. Zakres i funkcje sektora publicznego

Dobra publiczne i dobra mieszane określają zakres sektora publicznego i dziedziny, które on obejmuje. I tak do czystych dóbr publicznych, które pozostają w gestii państwa i jego organów, i nie mogą być zlecane sektorowi prywatnemu, zalicza się następujące sfery (Kleer 2005b: 274-275):

1. *Kompleks obronno-wojskowy* zapewniający obronę suwerenności kraju, politykę obrony, wyposażenia i funkcjonowania armii itp. Tutaj podstawową rolę ma państwo, ale realizacja określonych zadań może być w formie zamówień publicznych realizowana przez podmioty prywatne (np. zaopatrzenia mundurowego);
2. *Ład prawno-instytucjonalny*, określający zasady sprawnego funkcjonowania państwa oraz działania osób prawnych i fizycznych, wraz ze sposobami egzekwowania prawa;
3. *Sfera bezpieczeństwa wewnętrznego*, tj. stworzenia warunków do realizacji ładu prawno-instytucjonalnego;
4. *Ochrona własności i wolności jednostek*. Z kolei biorąc pod uwagę dobra mieszane, można wyróżnić następujące uniwersalne sfery, którym zajmuje się sektor publiczny (Kleer 2005a: 23-24; Kleer 2005b: 276-277):
5. *Edukacja* – obejmująca określenie wymagań w zakresie procesu edukacyjnego (np. minimum programowe), czas przymusowej edukacji, zakres występowania bezpłatnej edukacji, sposobu i zakresu jej finansowania itp.;
6. *Ochrona zdrowia* – określenie sposobu funkcjonowania placówek medycznych, zakresu standardowych usług, sposobu odpłatności za lekarstwa, sposobu i zakresu finansowania usług medycznych i ochrony zdrowia, w tym prowadzonej profilaktyki w tym zakresie;
7. *Ochrona środowiska* – zmierzająca do zapewnienia ładu środowiskowego i przestrzennego oraz zapobieganiu degradacji środowiska poprzez ustalenie działań kompleksowych zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego;
8. *Infrastruktura społeczna i gospodarcza*, zapewniająca funkcjonowanie państwa, osób prawnych i fizycznych, poczynając od warunków mieszkaniowych, a kończąc na warunkach pracy oraz prowadzenia działalności gospodarczej i społecznej;
9. *Sektor badań i rozwoju* – związany z prowadzeniem badań podstawowych, ukierunkowaniem ich na potrzeby publiczne i prywatne, w tym związanych z rozwiązywaniem występujących niedociągnięć, opóźnień i nierówności dostępu do ich wyników. Uwzględnić tutaj także należy zaangażowanie państwa na rzecz rozwoju nowych technologii i innowacji, które umożliwiają poprawę konkurencyjności gospodarki i poprawę warunków życia ludności;
10. *Pomoc socjalna* – związana z udzielaniem pomocy osobom o niedostatecznych dochodach, mającym utrudniony dostęp do korzystania z podstawowych dóbr, czy też z dóbr specjalistycznych (np. lekarstw) itp., nieposiadającym pracy (np. na skutek pojawienia się gałęzi schyłkowych, restrukturyzacji gospodarki) czy też środków na przekwalifikowanie;

11. *Sektor samorządowy* – działający w określonym obszarze (gmina, powiat, województwo), zapewniający dostarczanie dóbr publicznych i mieszanych o charakterze regionalnym i lokalnym albo też dóbr publicznych i mieszanych o charakterze uniwersalnym – dostarczanych na zlecenie państwa.

Występowanie sektora publicznego i jego poszczególnych elementów wynika z potrzeb polityki społeczno-ekonomicznej, jaka jest wdrażana w danym kraju, w istniejących warunkach (zmian, rozwoju, nierówności społecznych i regionalnych, bezrobocia, klęski żywiołowej itp.) i przy dominującej doktrynie (np. w Polsce wynikającej z przynależności do Unii Europejskiej).

Minimalny zestaw funkcji	Przeciwdziałanie skutkom niesprawności rynku			Troska o sprawiedliwość społeczną
	Dostarczanie „czystych dóbr publicznych”: - obrona narodowa - ład prawno-instytucjonalny - sfera bezpieczeństwa wewnętrznego - ochrona własności i wolności jednostek - zarządzanie makroekonomiczne			Ochrona ubogich: - programy walki z ubóstwem - pomoc dla ofiar klęsk.
Funkcje poziomu pośredniego	Oslabienie wpływów efektów zewnętrznych: - podstawowe potrzeby edukacyjne - podstawowe potrzeby zdrowotne - ochrona środowiska - infrastruktura społeczna i gospodarcza	Regulacja monopolii: - regulacja usług publicznych - polityka antymonopolowa	Zabezpieczenie przez niedoskonałą informacją: - ubezpieczenia (zdrowotne, na życie emerytalne) - regulacje finansowe - ochrona konsumenta, - sektor badań i rozwoju	Ubezpieczenia społeczne: - renty i emerytury oparte na redystrybucji - dodatki rodzinne - ubezpieczenia od bezrobocia
	Funkcje państwa aktywnego Koordynacja działalności podmiotów prywatnych: - działania na rzecz rozwoju rynków - działania na rzecz rozwoju regionów - inicjatywy wspierające rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz inkubatorów przedsiębiorczości			Redystrybucja: - redystrybucje zasobów

Schemat 3. *Funkcje sektora publicznego.* Źródło: Adaptowano z J. Kleer, *Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych.* w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*, Warszawa, 2005, s. 278-279 oraz B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa, 2004, s. 65.

Zadaniem sektora publicznego jest wspomaganie procesów społeczno-gospodarczych, oddziaływanie na zmniejszenie powstałych nierówności, troska o sprawiedliwość społeczną itp., co można przedstawić w postaci realizacji następujących funkcji (patrz również schemat 3.) (Kożuch 2004: 64-65):

- *redystrybucyjnej* – łagodzenie sprzeczności w podziale dochodów między grupami społecznymi i regionami,
- *stabilizacyjnej* – łagodzenie wahań koniunkturalnych,
- *adaptacyjnej* – inicjowanie i stymulowanie procesów dostosowawczych

(np. między działami gospodarki lub regionami czy też do występujących wymogów w UE),

- *alokacyjnej* – łagodzenie ujemnych skutków żywiłowego działania mechanizmu rynkowego,
- *koordynacyjnej* – porządkowanie celów, działań oraz oddziaływanie na koncentrowanie wysiłków różnych podmiotów na realizację celów zgodnych z interesem ogólnospołecznym.

4. Istota działania organizacji publicznych

Organizacja jest systemem, w którym występuje kategoria celu, odznaczającym się przyczynianiem się części do powodzenia całości, a więc współdziałanie dla osiągnięcia globalnego celu. Organizacją publiczną można nazwać taką organizację, która podejmuje działania w interesie publicznym, dostarczając społeczeństwu dóbr publicznych. Charakteryzują ją następujące wyznaczniki (por. Bednarczyk 2001: 31):

- *cele działania publiczne i społeczne*, związane z zaspokojeniem potrzeb społecznych ludności w określonych sferach działania przez politykę społeczno-gospodarczą;
- *dobra publiczne i dobra społeczne* (mieszane) jako przedmiot transakcji ze środowiskiem, w którym funkcjonuje;
- *źródła władzy* – mandat społeczny i mandat polityczny, udzielany na określony okres;
- *podejmowanie decyzji* – podstawą jest partycypacja społeczna, otwartość i demokracja, uwzględniająca interesariuszy (ang. *stakeholders*), a dodatkowo miejsce w strukturze organizacji, istniejące koalicje itp.;
- *podstawowe walory działania*: społeczne (sprawiedliwość, odpowiedzialność i etyczność) oraz prakseologiczne (skuteczność, ekonomiczność, spójność, efektywność).

Analizując poszczególne wyznaczniki organizacji publicznych, należy mieć na uwadze cele, dla których zostały one powołane oraz ustalone sposoby pracy i zarządzania, stopień samodzielności decyzyjnej itp. Istotne znaczenie ma tutaj uwzględnienie zasad *wyboru publicznego*, a zwłaszcza tych dotyczących określenia zamówień i wydatków publicznych, mechanizmów alokacji zasobów (łącznie z oddziaływaniem na regulację procesów wytwórczych, inflacji, zatrudnienia itp.) i istniejących preferencji w tym zakresie (Stiglitz 2004: 184 i następne). Wyznaczniki te mają wpływ na sposób funkcjonowania organizacji publicznych, które – tak jak każde inne – mogą być sprawne w działaniu, a mogą też uzyskiwać niezadowalające wyniki w zależności od ich ustalenia i sposobu zarządzania. Jednakże należy pamiętać, że w przypadku organizacji publicznych cele ich działania nie są ujmowane w kategoriach finansowych, lecz w stopniu realizacji założonych celów, które nie zawsze mogą być efektywne, ale pożądane ze względów społecznych. Sposób konstrukcji systemów celów organizacji publicznej można wyjaśnić poprzez teorię interesariuszy uwzględniającej, że (Kozuch 2004: 99-100):

- organizacja ta funkcjonuje w otoczeniu grup interesów zawiązujących się wewnątrz i na zewnątrz,
- występują relacje między organizacją publiczną a grupami interesów,
- organizacja publiczna działa w interesie wszystkich interesariuszy posiadających umocowanie,
- poszczególne grupy mogą zawierać koalicję i narzucać własną wiązkę celów (np. rolnicy, górnicy, wojskowi), a jednocześnie i korzyści.

Główni interesariusze organizacji publicznych to: *obywatele, podatnicy, organy władzy, urzędnicy, grupy interesów* (np. biznesu, związków zawodowych itp.). Interesariusze ci mogą zarówno ze sobą współpracować w celu ustalenia wspólnych celów, dążyć do porozumieniu (np. poprzez negocjacje), jak i rywalizować o wpływy i możliwość oddziaływania na organizację. W przypadku drugim mogą powstawać konflikty między interesariuszami, które z reguły nie sprzyjają dobremu działaniu organizacji publicznej i ustalaniu jej celów, a także racjonalności działania, użycia środków i podejmowanych działań. Należy starać się unikać takich sytuacji i dążyć do racjonalności. Podstawą takiego działania może być schemat zaproponowany przez prof. T. Kotarbińskiego: „To, co się robi – robić sprawnie i aby czyny nasze służyły godziwym celom”. Postępując zgodnie z tą maksymą, należy dobrze przygotować się do zarządzania organizacją, poczynając od poznania uwarunkowań jej działania (łącznie z omawianymi wyznacznikami), a kończąc na metodach zarządzania.

5. Zagadnienia zarządzania organizacjami publicznymi

Obiektem zarządzania publicznego są różne organizacje (instytucje gospodarcze, społeczne, polityczne, porozumienia krajowe i zagraniczne itp.), które realizują cele publiczne. Najbardziej ogólny podział tych organizacji obejmuje:

- instytucje działające w różnych sferach życia publicznego,
- gospodarkę narodową (lub wspólnot gospodarczych) oraz wyodrębnione jej części (np. gospodarkę regionu),
- państwo oraz bloki polityczne państw jako formy politycznej organizacji społeczeństwa.

Wymienione formy organizacji są różnicowane pod względem wielkości, celów działania, interesariuszy itp., zgodnie z wyodrębnionymi sferami życia społeczno-gospodarczego, omówionymi w punkcie drugim. Biorąc pod uwagę *zakres sfery publicznej i celów działania organizacji publicznych*, można wyodrębnić (Kozuch 2004: 60):

1. Zarządzanie w sferze gospodarczej, zwłaszcza obejmujące:
 - tworzenie i funkcjonowanie infrastruktury do działalności gospodarczej,
 - zarządzanie finansami publicznymi,
 - zarządzanie produkcją w przedsiębiorstwach państwowych i komunalnych;

2. Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, wraz z infrastrukturą związaną z tymi działaniami;
3. Zarządzanie edukacją;
4. Zarządzanie kulturą;
5. Zarządzanie służbą zdrowia;
6. Zarządzania środowiskiem;
7. Zarządzanie projektami społecznymi i pomocą socjalną.

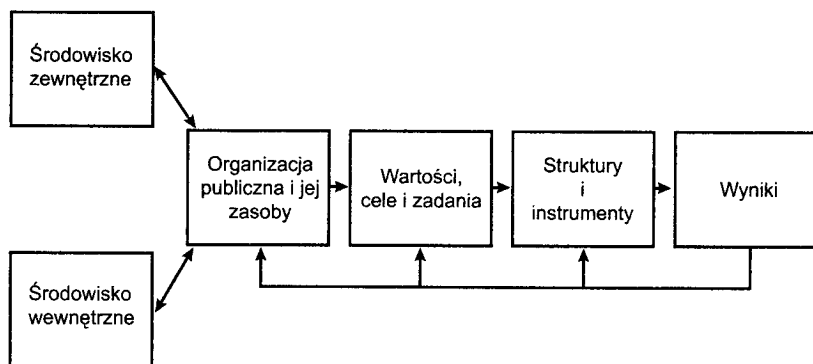
Zarządzanie wymienionymi sferami odbywa się na różnych szczeblach, w zależności od tego, gdzie są podejmowane decyzje i jakiego obszaru dotyczą. Ze względu na szczeble zarządzania można wyodrębnić (Kozuch 2004: 60):

1. Zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego, tj. mikrozarządzanie;
2. Zarządzanie w różnych układach przestrzennych (mezozarządzanie);
3. Zarządzanie w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego (mezozarządzanie);
4. Zarządzanie w skali całej gospodarki (makrozarządzanie);
5. Zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi.

Zarządzanie organizacjami szczebla podstawowego obejmuje określenie celów działania, zasobów wytwórczych, obszaru działania, formy powiązań z innymi organizacjami publicznymi i prywatnymi, formy komunikowania się itp. Organizacje te, uwzględniając wytyczne i zalecenia organizacji wyższego szczebla (mezo- i makrozarządzania), ustalają sposób postępowania zgodny z funkcjami zarządzania (planowania, organizowania, współdziałania z ludźmi i kontrolowania) oraz działania w danej sferze. W tym celu dobrze jest określić główne cechy systemu organizacji publicznych, takie jak:

- *funkcja* – cel lub cele (najczęściej drzewo celów), które wynikają z polityki społeczno-ekonomicznej, przestrzennej, środowiskowej itp. i przyjętej strategii działania, zróżnicowane w zależności od rodzaju organizacji i zakresu jej działania,
- *zasoby wytwórcze* – poziom, struktura i jakość zasobów posiadanych przez te organizacje, które mogą one wykorzystać dla realizacji założonych celów,
- *środowisko* – wewnętrzne i zewnętrzne organizacji (interesariusze, infrastruktura społeczno-gospodarcza, grupy interesów politycznych, gospodarczych, społecznych itp.), które wywierają lub mogą wywierać wpływ na sposób funkcjonowania organizacji,
- *kolejność postępowania* – sposób działania, poczynając od ustalenia celów, poprzez metody ich wdrażania i kontrolowania, a kończąc na dostarczaniu dóbr publicznych i społecznych,
- *wejścia* zasobów wytwórczych do organizacji w ustalony sposób, np. poprzez kupno, przydział, zamówienia publiczne,
- *wyjścia* – dystrybucja uzyskanych efektów, np. poprzez sprzedaż (pełnopłatnie lub z obniżką, przydział bonu, opłatę za użytkowanie) lub partycypację w użytkowaniu.

Na podstawie tych cech dobrze jest wyznaczyć model działania organizacji publicznej. Model taki można przedstawić jako funkcję zasobów, otoczenia, celów oraz sposobu realizacji (por. schemat 4). W organizacji tej – ze względu na publiczny charakter i występowania większości dóbr w postaci usług – szczególne znaczenie mają zasoby ludzkie, ich jakość oraz zdolność do zmian, poczynając od kadry kierowniczej.



Schemat 4. Model działania organizacji publicznej. Źródło: Opracowanie własne.

Organizowanie działalności organizacji publicznej jest procesem polegającym na dobieraniu i łączeniu poszczególnych jej części w celu stworzenia całości, z punktu widzenia osiągnięcia celu lub celów jej działania. Racjonalizując pracę tej organizacji, trzeba z jednej strony dbać o realizację założonych celów w postaci dóbr publicznych i społecznych, a z drugiej o wykorzystanie posiadanych zasobów i stworzenie warunków do efektywnego i sprawnego ich użytkowania. Warunki te określają przede wszystkim następujące elementy:

1. **Celowość działań**, w oparciu o ustaloną wizję i misję działania, które są podstawą planowania (strategicznego i operacyjnego) oraz realizacji w następującej sekwencji postępowania: *wizja* → *misja* → *cele* → *zadania* → *wyniki*;
2. **Dobra komunikacja** – zarówno wewnątrz organizacji publicznej, jak i z interesariuszami organizacji, a zwłaszcza z konsumentami dostarczanych dóbr;
3. **Informacja**, a właściwie jej zapewnienie z różnych źródeł (dane statystyki masowej, dane administracji rządowej i samorządowej, badania naukowe, badania rynku itp.) dla ustalania celów i ich zmiany, podejmowania decyzji, diagnozowania sytuacji problemowych i ich rozwiązywania itp. Ponadto należy uwzględnić zapewnienie bezpieczeństwa informacji, zwłaszcza w sferze obrony i porządku publicznego;
4. **Elastyczność** w organizowaniu organizacji publicznej, w dostosowaniu do ustalonych celów i uwarunkowań działania, rozwiązań wynikających ze

zmian polityki społeczno-gospodarczej i przyjętych programów (w tym programów naprawczych), działań samorządu i oczekiwań klientów;

5. **Motywacje zatrudnionych**, a zwłaszcza kierownictwa, do wykonywanych zadań, wynikające z poczucia obowiązku dobrej pracy, jak i przekonania o słuszności realizowanych celów i zadań, co jest zapewnione w warunkach partycypacji interesariuszy (w tym zatrudnionych) oraz dobrej komunikacji.

Przedstawiony model zarządzania organizacją publiczną dotyczy również mezo- i makrozarządzania, przy uwzględnieniu zakresu ich działania. I tak o ile w organizacji na szczeblu podstawowym najczęściej zajmują się jedną dziedziną, to organizacje na poziomie makro najczęściej zajmują się różnymi zagadnieniami, w tym o charakterze ustrojowym i politycznym, które mogą zmieniać dotychczasowy ich system wartości, a co za tym idzie, także dokonywanych wyborów. I tak makrozarządzanie można określić jako oddziaływanie organów władzy na rozwój społeczno-gospodarczy oraz procedury podejmowania decyzji w tym zakresie w celu wywiązywania się państwa z obowiązków wobec obywateli i innych organizacji. Makrozarządzanie obejmuje (Kozuch 2004: 63-54, Wiatrak 2000: 90):

- określenie potrzeb społeczeństwa,
- wybór systemu wartości,
- określenie celów rozwoju,
- wybór zadań rozwojowych i zadań inicjujących zmiany,
- ocenę stanu gospodarki i jej elementów,
- ocenę warunków życia i pracy społeczeństwa.

Problemy rozwoju rozpatrywane są w czterech kategoriach: zaspokojenia podstawowych potrzeb, niezawodności funkcjonowania systemów, niezbędnego otwarcia na przyszłość oraz harmonijnego i spolaryzowanego działania. Kategoria pierwsza charakteryzuje przede wszystkim likwidację sfer ubóstwa i zagwarantowanie minimum społecznego. Druga kategoria oznacza utrzymanie stanu posiadania, usprawnienie działań oraz właściwego zasilania systemów. Trzecia kategoria dotyczy wykorzystania dostępnych zasobów (wraz z rezerwami) oraz stymulatorów rozwoju (także potencjalnych). Natomiast czwarta kategoria dotyczy zapewnienia integralnego rozwoju o charakterze zrównoważonym oraz oddziaływania na sprawne funkcjonowanie organizacji publicznych (Wiatrak 2000: 84-90). Podkreślić tutaj należy, że analiza procesu zarządzania koncentruje się na zależnościach występujących między podmiotami a obiektami zarządzania oraz możliwościami zrealizowania określonych celów. Punktem wyjścia w procesie zarządzania jest sformułowanie celów działania i zadań, określenie założeń zgodnych z celami jednostek współpracujących, w tym mających charakter zwierzchni, oraz koordynowanie realizacji polityki, monitorowanie zasobów i środków, którymi dysponują, i weryfikowanie efektów działań związanych z realizacją przyjętych celów. Ważne jest, aby podejście do omawianych zagadnień opierało się na strategicznym myśleniu i działaniu (Wiatrak 2005: 14 i następane).

Podobne podejście należy uwzględnić w przypadku mezozarządzania, biorąc pod uwagę skalę i zakres działania. I tak celem mezozarządzania w układach przestrzennych jest (Kozuch 2004: 66-67):

- inspirowanie regionalnych i lokalnych przedsięwzięć rozwojowych oraz wykorzystanie inicjatyw lokalnych,
- utrzymywanie więzi ze społeczeństwem,
- zapewnienie ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska itp.,
- sprzyjanie rozwojowi infrastruktury,
- sprawna realizacja zadań zleconych przez administrację rządową,
- opracowanie i realizowanie strategii rozwojowych.

Podobnie też przedstawiają się cele mezozarządzania w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, przy czym w tym przypadku należy uwzględnić zagadnienia związane z rozwojem poszczególnej dziedziny i oddziaływania na nią.

Makrozarządzanie wyznacza cele i zadania dla organizacji publicznych niższego szczebla poprzez tworzenie celów kierunkowych i strategicznych, według których dokonywane są wybory w procesie podejmowania decyzji. Podobnie jest w przypadku mezozarządzania w odniesieniu do jednostek podstawowych zarządzania. Oddziaływanie na obiekty zarządzania odbywa się głównie poprzez (Wiatrak 2000: 86):

- **środki stymulujące** lub **zniechęcające** do określonej działalności społeczno-gospodarczej, jak zróżnicowanie obciążeń podatkowych, opłat komunalnych, oprocentowania kredytów itp. w zależności od stopnia preferowania rozwoju danego rodzaju działalności;
- **środki przymusu** – ustalone w aktach prawnych (zakazy, nakazy, przepisy miejscowe, plan przestrzennego zagospodarowania itp.);
- **środki materialnego kształtowania działalności**, do których należą głównie inwestycje w zakresie rozwoju infrastruktury społecznej i gospodarczej;
- **środki instytucjonalne** – związane z powołaniem instytucji lub zmianą zakresu ich działania, aby poprawić warunki życia i pracy ludności oraz ograniczyć pojawiające się problemy;
- **środki informacyjne** – zapewniające informacje o podjętych działaniach i komunikowanie się interesariuszy, zwłaszcza zainteresowanych określonym działaniem (np. programem pomocy).

Działania organizatorskie poprzez wymienione środki, jak również poprzez wykorzystanie instytucji, działań marketingowych dotyczących obszaru działania danej organizacji publicznej powinny uwzględniać przede wszystkim zapewnienia zrealizowania przyjętych planów i strategii rozwoju, gdyż struktura organizacyjna powinna odzwierciedlać potrzeby zarządzania. W związku z tym powstałe instytucje lub zespoły mogą mieć charakter stały lub okresowy (do czasu zrealizowania zadania). Organizacje publiczne dla realizacji swoich celów wykorzystują m.in.:

zarządzanie strategiczne, zarządzanie projektami, instrumenty finansowe, systemy informacyjne i promocyjne. Podkreślić przy tym trzeba, że im społeczność danego kraju czy regionu ma większe umiejętności i kulturę organizacyjną, tym bardziej organizowanie idzie w kierunku współpracy, wspólnego podejmowania decyzji oraz odejścia od struktur funkcjonalnych do zespołów o charakterze zadaniowym. Takie podejście jest szczególnie polecane na szczeblu lokalnym.

Osobną sprawę stanowi zarządzanie międzynarodowymi organizacjami publicznymi, które reguluje porozumienie i umowa o ich powstaniu oraz przyjęte cele działania i ich wdrażania itp. Jeśli porozumienie to dotyczy wspólnot państw (jak np. w Unii Europejskiej), wówczas wytyczne takiej organizacji (ugrupowania) mają wpływ na makrozarządzanie prowadzone w poszczególnych krajach członkowskich, poczynając od ustalania celów działania, poprzez sposoby opracowania strategii i planów operacyjnych, a kończąc na wdrażaniu i kontrolowaniu działań, wraz z oceną zgodności z przyjętymi rozwiązaniami i ustaleniem zadań korekcyjnych (okresu zmian i dostosowania).

6. Zakończenie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że podstawą dobrego funkcjonowania organizacji publicznych, tak jak i gospodarczych, jest przygotowanie się, przemyślenie celów i zakresu działania oraz kolejności ich realizowania w oparciu o istniejące uwarunkowania, a przede wszystkim posiadane zasoby z uwzględnieniem interesów interesariuszy. Ważne jest tutaj opracowanie i wdrożenie sprawnego systemu zarządzania, które w organizacjach publicznych powinno opierać się na partycypacji interesariuszy, współpracy i współdziałaniu, zarówno na etapie ustalenia celów, jak i ich weryfikacji pod wpływem bieżących i przewidywanych uwarunkowań. Takie podejście jest możliwe przede wszystkim, gdy organizacje publiczne przygotowują swój sposób działania w sposób systemowy, uwzględniający istniejące powiązania, ograniczania i możliwości oraz długofalowe ich ujęcie. Istotnym celem ich działania jest wzrost współpracy interesariuszy i poszczególnych elementów organizacji. Dobrze jest zmieniać nieefektywne działania, ale lepiej jest zapobiegać ich wystąpieniu. Zmiany te nie powinny być zbyt częste, z wyjątkiem rozwiązań ustrojowych i systemowych. Uwzględnić bowiem należy stwierdzenie, że najbardziej pożądane jest systematyczne doskonalenie tego, co było w przeszłości, a nie zmiany rewolucyjne, gdyż ludzie akceptują to, co przynosi efekty, i to, co współtworzą.

Informacje o autorze

Prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Profesor zwyczajny, Kierownik Zakładu Organizacji i Metod Pracy Kierowniczej. E-mail: apw@mail.wz.uw.edu.pl.

Bibliografia

- Bednarczyk, M. 2001. *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Warszawa – Kraków: Wyd. Naukowe PWN.
- Connoley, A. i A. Mumro. 1999. *Economic of the Public Sector*, Harlow: Pearson Education Limited.

- Jakubowski, M. 2005. Dobra publiczne i dobra wspólne. w: *Teoria wyboru publicznego*, s. 159-183. Warszawa: Wyd. Naukowe Scholar.
- Kleer, J. 2005a. Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny. w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*, s. 9-56. Warszawa: Wyd. CedeWu.
- Kleer, J. 2005b. Koncepcja modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych. w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie między upadkiem i rozkwitem*, s. 271-290. Warszawa: Wyd. CedeWu.
- Koźuch, B. 2004. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa: Wyd. Placet.
- Malinowska, E. i W. Misiąg. 2002. *Finanse publiczne w Polsce*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Stiglitz, J.E. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: PWN.
- Wiatrak, A.P. 2000. Zarządzanie gospodarką regionalną i lokalną. w: *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, s. 83-104. Warszawa: Wyd. Nauka – Edukacja.
- Wiatrak, A. P. 2005. Strategiczne myślenie i działanie w organizacjach publicznych. *Współczesne Zarządzanie*, nr 2, s. 14-24.