

Stanisław Sudol

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie

NAUKI O ZARZĄDZANIU

A ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nauki o zarządzaniu wykazują wiele słabości. Już w 1961 roku znany amerykański autor odnosząc się do problematyki zarządzania H. Koontz stwierdził, że w naukach tych występuje „dżungla”. W 1980 roku skonstatował, że po 19 latach po tej wypowiedzi dżungla nadal występuje. W 1967 roku polska socjolog organizacji profesor M. Hirszowicz¹ z Uniwersytetu Warszawskiego powiedziała, że w naukach o zarządzaniu wiele podstawowych pojęć jest niejasnych i wieloznacznych.

W naukach o zarządzaniu bardzo łatwo buduje się „nowe teorie”, którym brak jest dostatecznej weryfikacji, w związku z tym można je traktować tylko jako pomysły autora, a co najwyżej jako hipotezy naukowe. Znani autorzy amerykańscy J. March i H. Simon² mówią o niewspółmierności między hipotezami a dowodami w tych naukach.

W 2000 roku została w Polsce wydana książka dwóch dziennikarzy renomowanego czasopisma „The Economist” J. Micklethwait i A. Wooldridge pod tytułem *Szamani zarządzania*³. Sam tytuł tej książki, jak i jej treść ujęte są w konwencji szyderczej w stosunku do nauk o zarządzaniu i ich badawczy. Ze znanych zachodnich autorów w zasadzie oszczędzili tylko P. Druckera. Ukazanie się tej książki nie było miłym prezentem dla tych, którzy uprawiają nauki o zarządzaniu.

Narzuca się pytanie, jakie są przyczyny wyżej podanego stanu? Podstawową przyczyną jest młodość tych nauk. Pierwsza naukowa refleksja nad zarządzaniem wystąpiła w pierwszych latach XX wieku. Są one młodsze od innych nauk społecznych. Ale są i inne przyczyny niedostatku nauk o zarządzaniu. Prekursorami nowych dyscyplin naukowych bywają zazwyczaj znani profesorowie, podczas gdy pierwszymi autorami opracowań w zakresie zarządzania byli praktycy (F.W. Taylor, H. La Chatelier, H. Fayol, E. Mayo, K. Adamiecki i inni), którzy podjęty trud uogólnień praktyki głównie przemysłowej i własnych przemysłów.

¹ M. Hirszowicz: *Wstęp do socjologii organizacji*. PWN, Warszawa 1967, s. 13.

² J.G. March, H.A. Simon: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 1964, s. 20.

³ J. Micklethwait, A. Wooldridge: *Szamani zarządzania*. Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 2000.

Wymienieni autorzy *Szamanów zarządzania* wskazują, że żadna inna dyscyplina naukowa, poza zarządzaniem, nie charakteryzuje się tak bogatą działalnością doradczą (firmy doradcze). Alojzy Czech z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w doskonałej monografii o Karolu Adamieckim zwraca uwagę, że „[...] już w pierwszym okresie upowszechniania się zasad nowego zarządzania, których prekursorem był Taylor, zaroilo się od różnych przygodnych organizatorów i szarlatanów, którzy dyskredytowali rodzącą się naukę”⁴. W obecnych czasach działalność różnych firm doradczych, choć mocno nagłaśniana, też nie zawsze przyczynia się do rozwoju nauk o zarządzaniu.

Nieraz wysuwa się wątpliwości, czy nauki o zarządzaniu są nauką, czy ich twierdzenia i propozycje mają cechy naukowe. Podnosi się, że w zarządzaniu nie ma bezpośredniej zależności pomiędzy przyczyną a skutkiem, że występuje tu wiele przyczyn i wiele skutków, które trudno rozdzielić i z tego powodu występują oceny w dużym stopniu subiektywne, a więc nienaukowe.

Trudno się jednak z tą negacją zgodzić. Zarzut wieloczynnikowości można by postawić wszystkim naukom społecznym, którym nie można stawiać takich rygorów, jak naukom ścisłym i przyrodniczym. Ale nawet w tych naukach, np. w medycynie, też często trudno jest bezdyskusyjnie zidentyfikować konkretną przyczynę i konkretne jej skutki z ich wielości.

Broniąc rangi nauki, trzeba się jednak zgodzić, że zależności wykryte w zarządzaniu i ich twierdzenia mają spore ograniczenia:

- 1) są mniej pewne i ściśle w stosunku do nauk ścisłych i przyrodniczych,
- 2) są mało uniwersalne (ograniczone w przestrzeni),
- 3) charakteryzują się małą trwałością.

Chcąc bliżej objaśnić powyższe ograniczenia nauk o zarządzaniu odwołajmy się do wypowiedzi autorytetów w nauce:

1. Arystoteles – „nie we wszystkich wywodach trzeba szukać tego samego stopnia ścisłości”.

2. W. Tatarkiewicz w przedmowie do książki *O szczęściu*⁵ pisał, że dążąc do tego, aby miała ona charakter naukowy, starał się, aby zawierała twierdzenia możliwie pewne, jasne i ściśle sformułowane, bo o szczęściu nie podobna mówić rzeczy tak pewnych, jasnych i ścisłych jak w matematyce czy fizyce.

3. A. Einstein: „Nauka wychodzić musi od faktów i kończyć na nich, niezależnie od tego za pomocą jakich struktur teoretycznych łączy je ze sobą”.

⁴ A. Czech: *Karol Adamiecki – Polski współtwórca nauki organizacji i zarządzania (biografia i dokonania)*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009, s. 189.

⁵ W. Tatarkiewicz: *O szczęściu*. PWN, Warszawa 1962, s. 9.

4. J.G. Kemeny: „Uczony jest przede wszystkim obserwatorem. Następnie stara się on opisać w sposób najbardziej ogólny to, co widział i co spodziewa się zobaczyć w przyszłości”⁶.

Nie spełniają warunków trzymania się faktów i nie pełnią roli ich wnikliwych obserwatorów ci, którzy nie prowadzą rzetelnych badań empirycznych, konstruując tylko abstrakcyjne „teorie”.

Od lutego tego roku uczestniczę w Komitecie Nauk Organizacji i Zarządzania PAN w pracach nad uporządkowaniem podstawowych pojęć i terminów w naukach o zarządzaniu. Zadanie to jest bardzo trudne, wręcz karkołomne, ale bardzo potrzebne. Zaczęto od wyjaśnienia, co oznaczają słowa „zarządzać”, „zarządzanie”. W języku potocznym są one używane w różnych kontekstach. Zarządza się wręcz wszystkim: przedsiębiorstwem, gospodarką narodową, czasem, własnym zdrowiem, otoczeniem, przyszłością, niepewnością, wiekiem organizacji, chaosem. Taką sytuacją w mowie potocznej można jakoś znieść, ale w nauce jest ona nie do przyjęcia. Nauka zawsze dąży do ścisłości.

Teraz w Komitecie jest „na tapecie” arcytrudny problem paradygmatów w naukach o zarządzaniu. Występują tu znaczne różnice w poglądach. Sam Kuhn, który z dużym powodzeniem wniósł to pojęcie do nauki światowej, różnie naświetlał rozumienie tego fundamentalnego pojęcia.

Następny problem, który stoi przed Komitetem, jest wypowiedzenie się w sprawie subdyscyplin w naukach o zarządzaniu, które są po prostu trwałymi specjalnościami badawczymi. Chyba wszystkie nauki społeczne (do których należą nauki o zarządzaniu) i nie tylko społeczne, mają subdyscypliny i stale przybierają nowe.

W naukach o zarządzaniu już się niektóre subdyscypliny ukształtowały lub są in statu nascendi, jak np. zarządzanie procesami produkcyjnymi (wyłanianie się tej subdyscypliny widoczne jest zwłaszcza na politechnikach), zarządzanie zasobami ludzkimi, marketing (choć występują sytuacje, że w tej samej uczelni jedni profesorowie w zakresie marketingu zaliczają się do nauk o zarządzaniu, a inni do ekonomii).

Osobiście nie mam żadnej wątpliwości, że ważną specjalnością badawczą jest zarządzanie w organizacjach publicznych (public management), która to subdyscyplina znalazła już swoje miejsce w naukach o zarządzaniu w wielu krajach, zwłaszcza angielskojęzycznych. Jednak włączenie zarządzania publicznego do dyscypliny nauk o zarządzaniu wiąże się z kilkoma problemami, które wymagają rozstrzygnięcia.

⁶ J.G. Kemeny: *Nauka w oczach filozofa*. PWN, Warszawa 1967.

W zarządzaniu organizacjami biznesowymi i organizacjami publicznymi występują duże różnice. Dlatego w pełni zasadne jest odrębne kształcenie studentów dla organizacji biznesowych i odrębnie dla organizacji publicznych, jak to ma miejsce np. w Harvard University, w którym występuje Harvard Business School, ale także John Kenedy Government School. Zarządzanie w organizacjach biznesowych i w organizacjach publicznych wymaga w dużej mierze innej wiedzy, innych umiejętności i innych nastawień:

- inne są cele tych organizacji,
- działają one w innych warunkach,
- inne są podstawy oceny efektywności ich działania,
- inne jest społeczne nastawienie ich kadr kierowniczych.

Należy się zgodzić, iż nauki o zarządzaniu w zbyt małym stopniu koncentrowały w sferze publicznej swój wysiłek badawczy. Okoliczność ta uzasadniała stwierdzenie Barbary Kożuch o asymetrii w rozwoju zarządzania na korzyść przedsiębiorstw. „Nadrobienie dotychczasowego zaniedbania w tym obszarze będzie wyrazem otwarcia się nauk o zarządzaniu na nowe i ważne dziedziny i problemy życia społecznego, przyczyniając się do podniesienia ich sprawności”⁷.

Żyjemy w świecie, w którym bardzo rozbudowana jest sfera publiczna (sektor publiczny). Szacuje się, że w krajach OECD państwo zbiera w formie różnych podatków 25-50% PKB, co w dużym stopniu wydatkowane jest na szeroko rozumianą ochronę społeczną. Ważny jest problem, jak gospodaruje się tymi olbrzymimi pieniędzmi. Aldona Frączkiewicz-Wronka ocenia, że proces podejmowania decyzji w organach publicznych cechuje niższy poziom racjonalności niż w organizacjach biznesowych.

Nastawienie nauk o zarządzaniu na rozwiązywanie problemów organizacji publicznych wymaga znacznego wysiłku intelektualnego, choć – jak podkreślają F.P. Eichorn z Niemiec i N. Thom ze Szwajcarii – występuje możliwość, a nawet konieczność, adaptacji wielu metod zarządzania z biznesu do instytucji publicznych. Wiadomo, że w Uniwersytecie Harvarda studenci studiujący zarządzanie publiczne uczestniczą w niektórych zajęciach zarządzania biznesowego.

Wypowiadając się za uznaniem zarządzania publicznego jako subdyscypliny nauk o zarządzaniu, konieczne jest zwrócenie uwagi na problem granic zarządzania publicznego. O ile zarządzanie biznesowe w zasadzie nie wychodzi poza skalę mikroorganizacyjną, tzn. poza ramy pojedynczej organizacji, a jeżeli to czyni, to ogranicza się głównie do rozbudowujących się form współpracy

⁷ B. Kożuch: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004, s. 9.

przedsiębiorstw (konsorcja, joint venture, franczyza, klastry). Natomiast autorzy opracowań w zakresie zarządzania publicznego szeroko wychodzą poza ramy pojedynczych organizacji: urzędu, szkoły, szpitala, pisząc o zarządzaniu służbą zdrowia, o zarządzaniu szkolnictwem, gminą, miastem, regionem, państwem. O światowej renomie w zarządzaniu P. Drucker pisze tylko o zarządzaniu takimi instytucjami jak szkoła czy szpital.

W kontekście granic zarządzania publicznego konieczne jest nawiązanie do nurtu nowego zarządzania publicznego (New Public Management), w którym to nurcie znajdujemy dalsze rozszerzenie zainteresowań i działalności badawczej na całą gospodarkę narodową i całe państwo. Koncepcję nowego zarządzania publicznego przedstawiają polscy autorzy A. Zalewski, P. Hensel, M. Zawicki i O. Lissowski. Ten ostatni pisze, że ten nowy nurt przedstawia się „[...] czasem jako pakiet doktryn ekonomicznych czy prawnych, postulujących wprowadzenie koncepcji menedżerskich i kontraktów jako centralnej kategorii zarządzania publicznego”⁸.

Nurtu nowego zarządzania publicznego nie można, w całości włączyć do nauk o zarządzaniu, gdyż niezwykle szeroko zakreślałoby to ich granice. Nauki o zarządzaniu nie mogą wchodzić w obszar teorii makroekonomicznych, dróg stanowienia prawa i ustanawiania systemów gwarantujących ład demokratyczny. Problematyka ta należy do ekonomii, nauk prawnych i politologii. Może to stanowisko budzić wątpliwości ze strony przedstawicieli zarządzania publicznego. Jest to ważny temat do pogłębionej dyskusji naukowej.

Bibliografia

- Czech A.: *Karol Adamiecki – Polski współtwórca nauki organizacji i zarządzania (biografia i dokonania)*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.
- Hirszowicz M.: *Wstęp do socjologii organizacji*. PWN, Warszawa 1967.
- Kemeny J.G.: *Nauka w oczach filozofa*. PWN, Warszawa 1967.
- Kożuch B.: *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*. Placet, Warszawa 2004.
- Lissowski O.: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna Walters Kluwer business, Warszawa 2010.
- March J.G., Simon H.A.: *Teoria organizacji*. PWN, Warszawa 1964.

⁸ O. Lissowski: *Kierunki modernizacji zarządzania publicznego*. W: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*. Red. S. Lachiewicz, B. Nogalski. Oficyna Walters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 411.

Micklethwait J., Wooldridge A.: *Szamani zarządzania*. Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 2000.

Tatarkiewicz W.: *O szczęściu*. PWN, Warszawa 1962.

PUBLIC MANAGEMENT – THEORETICAL VIEW FROM MANAGEMENT SCIENCE PERSPECTIVE

Summary

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