

**Aldona Frączkiewicz-Wronka, Teresa Kraśnicka**

Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego w Katowicach

## WYBRANE INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA: PORÓWNANIE ZAKRESU WYKORZYSTANIA W SEKTORZE PRYWATNYM I PUBLICZNYM

### Wprowadzenie

Co najmniej od dwóch dekad trwa w wielu krajach (USA, większość krajów zachodniej Europy) przebudowa sektora publicznego w kierunku zwiększenia skuteczności i efektywności jego funkcjonowania poprzez transponowanie do niego szeroko rozumianych narzędzi zarządzania. Konieczność reformowania sektora publicznego jest konsekwencją wielu przyczyn, m.in. takich jak: permanentny niedobór zasobów niezbędnych do zaspokajania stale rosnących potrzeb społecznych, konieczność bardziej racjonalnego wykorzystania posiadanych (ograniczonych) środków publicznych przy stale rosnących kosztach świadczenia usług społecznych, rosnącej konkurencji ze strony podmiotów działających w innych sektorach, zwiększające się wymagania „klientów” instytucji sektora publicznego dotyczące standardów i jakości świadczonych usług (w zakresie kształcenia, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa itp.)<sup>1</sup>. Szczególne znaczenie w sektorze publicznym przypisywane jest organizacjom świadczącym usługi zdrowotne. Przeobrażenia w strukturze demograficznej, rozpad tradycyjnej struktury rodziny oraz zastosowanie kosztownych technologii w procesie leczenia wzmagają presję na poszukiwanie racjonalnych i efektywnych metod zarządzania w tym obszarze. Stąd też konieczność identyfikowania zmian w poziomie skuteczności zarządzania organizacjami publicznymi w następstwie transponowania do nich metod i narzędzi stosowanych dotychczas w przedsiębiorstwach. Inferencja źródeł literaturowych pozwoliła autorkom na postawienie następujących pytań do dyskusji i weryfikacji w procesie badań empirycznych:

<sup>1</sup> Por. K.L. Guo, *Entrepreneurship Management In Health Services: an Integrative Model*, „Journal of Health and Human Services Administration” 2006, Spring, Vol. nr 28, 3/4.

1. W jakim zakresie podstawowe instrumentarium zarządzania znajduje zastosowanie w instytucjach sektora publicznego (zwłaszcza jednostkach ochrony zdrowia, które dominowały w badanej populacji organizacji)?
2. Jakie potrzeby w zakresie stosowania nowoczesnych metod i instrumentów zgłaszają menedżerowie w nich pracujący?
3. W jakim stopniu obecny zakres wykorzystania metod (a także niektórych koncepcji) zarządzania w sektorze publicznym oraz postrzegane potrzeby są różne od identyfikowanych wśród menedżerów sektora prywatnego?

## Założenia teoretyczne

Sformułowano następujące tezy, które stanowiły punkt wyjścia oraz ukierunkowały przeprowadzone badania empiryczne:

- a) obserwujemy postępującą konwergencję instrumentów zarządzania między sektorem prywatnym a publicznym,
- b) wykorzystanie instrumentów zarządzania w sektorze publicznym jest konsekwencją nasilającej się presji na zwiększenie racjonalności działania i poszukiwania konkretnych narzędzi poprawy efektywności działania organizacji publicznych,
- c) deklarowany przez menedżerów organizacji publicznych poziom implementowania instrumentarium zarządzania typowego dla sektora prywatnego jest relatywnie wysoki.

Przez pojęcie instrumenty (instrumentarium) zarządzania rozumiemy zarówno koncepcje, jak i metody zarządzania umożliwiające realizację procesu zarządzania organizacją we wszystkich obszarach jej funkcjonowania – w takim ujęciu, jakie zaproponował K. Perechuda<sup>2</sup> (koncepcje mają najwyższy poziom uogólnienia, metody – najwyższy stopień konkretyzacji). Granice pomiędzy koncepcjami i metodami (dodatkowo można jeszcze wyróżnić modele) nie są ostre. Jak podkreśla K. Perechuda, koncepcje zarządzania, w wyniku chociażby częściowej operacjonalizacji, przechodzą do kategorii modeli, które – znajdując stopniowe zastosowanie w praktyce – ulegają przeobrażeniu w metody<sup>3</sup>. Metody zarządzania jako sposoby zarządzania mają przede wszystkim walor praktyczny.

Aby zrealizować postawione cele badawcze, w tym przeprowadzenie analizy porównawczej, przyjęto typologię przedsięwzięć obrazujących zastosowanie wybranych klasycznych i współczesnych metod (a także wybranych koncepcji) zarządzania oraz zmian dotyczących zarządzania w sektorze publicznym. Typologię tę

<sup>2</sup> Por. *Zarządzanie przedsiębiorstwem przyszłości. Koncepcje, modele, metody*, red. K. Perechuda, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2000, s. 7-8.

<sup>3</sup> Tamże, s. 8.

zapropozował zespół badawczy pod kierunkiem prof. Jana Lichtarskiego, wykorzystując ją w badaniach zmian w zarządzaniu przedsiębiorstwami<sup>4</sup>. Wyniki badań przeprowadzonych przez zespół J. Lichtarskiego w 80 przedsiębiorstwach wykorzystano jako punkt odniesienia dla informacji uzyskanych w konsekwencji sondażu przeprowadzonego w organizacjach publicznych przez autorki niniejszego opracowania.

Aby zidentyfikować zakres wykorzystania klasycznych i nowoczesnych instrumentów zarządzania w sektorze publicznym, przyjęto – za J. Lichtarskim – typologię przedsięwzięć odzwierciedlających postępujące zmiany w zarządzaniu instytucjami tego sektora, dostosowując ją w niezbędnym zakresie do specyfiki sektora publicznego<sup>5</sup>. Typologia ta obejmuje:

1. Porządkowanie struktury, regulaminu i statutu organizacji.
2. Wdrażanie nowych struktur organizacyjnych.
3. Doskonalenie metod i technik zarządzania w zakresie zarządzania środkami trwałymi, rzeczowymi, finansowymi, środkami obrotowymi i personelem.
4. Doskonalenie zarządzania w obszarze zaopatrzenia, procesów świadczenia usług (np. medycznych) oraz inwestycji.
5. Doskonalenie wybranych elementów procesu zarządzania (planowania, motywowania, kontroli).
6. Wprowadzenie i/lub rozwój zarządzania strategicznego.
7. Wprowadzenie i/lub rozwój przekrojowych metod zarządzania organizacją, np. controlling, zarządzanie przez cele.
8. Wprowadzenie i/lub rozwój orientacji pro jakościowej i właściwych jej metod (np. zarządzanie jakością wg norm ISO).
9. Wprowadzenie i/lub rozwój orientacji marketingowej i właściwych jej metod (np. badanie opinii „klientów”).
10. Wprowadzenie i/lub rozwój orientacji na człowieka (zarządzanie zasobami ludzkimi).
11. Wprowadzenie i/lub rozwój orientacji na zarządzanie wiedzą (tzn. świadome działania ukierunkowane na: pozyskiwanie nowej wiedzy, jej rozwijanie, dzielenie się wiedzą przez pracowników i rozpowszechnianie wiedzy, wykorzystywanie nowej wiedzy oraz zachowywanie wiedzy).
12. Wprowadzenie i/lub rozwój zarządzania wartością jednostki.
13. Wprowadzenie i/lub rozwój orientacji procesowej (w tym zarządzania projektami).

<sup>4</sup> Wyniki badań zespołu zawiera artykuł: J. Lichtarski, *Rzeczywiste i preferowane kierunki zmian w zarządzaniu przedsiębiorstwami w opiniach ich głównych aktorów*, „Przegląd Organizacji” 2006, nr 11.

<sup>5</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 37-39.

14. Wprowadzenie i/lub rozwój układów sieciowych (uczestnictwo w sieci współpracy różnych jednostek).
15. Modyfikacje cech kultury organizacyjnej<sup>6</sup>.

## Metodyka badań

Badania przeprowadzono metodą ankiety audytoryjnej wśród 100 uczestników studiów podyplomowych i szkoleń dla kadry zarządzającej w organizacjach świadczących usługi zdrowotne w sektorze publicznym. Kwestionariusz ankiety zawierał zestawienie 15 typów przedsięwzięć. Zadaniem respondentów było ocenienie w skali 5-stopniowej zakresu występowania wyróżnionych narzędzi w danej organizacji, z uwzględnieniem stanu istniejącego oraz z projekcją potrzeb (poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o identyfikowanie konieczności podejmowania działań usprawniających zarządzanie). Badania przeprowadzono w marcu 2009 roku.

Poprawnie wypełnione ankiety otrzymano od 49 respondentów. Spośród badanych ponad 77% osób pełniło najwyższe funkcje kierownicze w organizacji, a średni staż na stanowisku kierowniczym wynosił 7 lat. Profil wykształcenia rozkładał się względnie profesjonalnie między ukończone studia z zakresu zarządzania, ekonomii lub medycyny. Strukturę respondentów ze względu na wielkość instytucji, którą reprezentowali (mierzoną wielkością zatrudnienia) oraz okres jej funkcjonowania na rynku usług medycznych przedstawiono w tabeli 1. Analiza zamieszczono-

**Tabela 1. Charakterystyka respondentów ze względu na wybrane kryteria**

Wielkość zatrudnienia	Liczba respondentów	Okres istnienia jednostki	Liczba respondentów
Do 15 osób	10	do 5 lat	1
50-249	11	6-10	13
250-999	18	11-20	10
1000 i więcej	7	powyżej 20	22
Razem	46*	Razem	46*

Źródło: Opracowanie własne. \*Odpowiedzi udzieliło tylko 46 osób.

nych danych pozwala na stwierdzenie, że respondenci reprezentowali w większości duże organizacje – szpitale – zatrudniające powyżej 250 osób (ponad 54%) działające w tym segmencie rynku powyżej 10 lat (prawie 70%).

<sup>6</sup> Por. Tamże.

## Wyniki badań

Respondenci oceniali zakres stosowania przez nich przedsięwzięć doskonalących zarządzanie daną instytucją oraz identyfikowane przez nich w tym obszarze potrzeby. Autorki niniejszej publikacji założyły, że większa efektywność podejmowanych działań jest między innymi konsekwencją indywidualnie podejmowanych wyborów w zakresie przedsiębiorczego działania. Przedsiębiorczość w organizacjach sektora publicznego jest obecnie niezwykle istotnym elementem wspierającym jego rozwój<sup>7</sup>. Szczegółowe zestawienie częstości wskazań przedsięwzięć zawiera tabela 2. Uwzględniając wyłącznie zdecydowane wskazania można stwierdzić, iż dotychczasowe wykorzystanie instrumentarium można grupować według następujących wskazań:

- powyżej 30%, które dotyczą pozycji: 1) porządkowania struktury, regulaminu i statutu organizacji, 2) wdrażania nowych struktur organizacyjnych, 3) doskonalenia metod i technik zarządzania w zakresie zarządzania środkami trwałymi, rzeczowymi, finansowymi, środkami obrotowymi i personelem, 8) wprowadzenia i/lub rozwoju orientacji pro jakościowej i właściwych jej metod (np. zarządzanie jakością wg norm ISO), 9) wprowadzenia i/lub rozwoju orientacji marketingowej i właściwych jej metod;
- poniżej 20%, które odnoszą się do pozycji: 12) wprowadzenie i/lub rozwój zarządzania wartością jednostki, 13) wprowadzenie i/lub rozwój orientacji procesowej (w tym zarządzania projektami), 14) wprowadzenie i/lub rozwój układów sieciowych (uczestnictwo w sieci współpracy różnych jednostek);
- mieszczących się w przedziale 20-30%, które dotyczą pozostałych metod i technik zarządzania objętych wykorzystaną typologią.

Analiza uzyskanych danych pozwala na ostrożne sformułowanie następujących wniosków:

- deklarowany zakres wykorzystania narzędzi zarządzania w jednostkach ochrony zdrowia w sektorze publicznym (co oznacza doskonalenie ich funkcjonowania) nie jest wysoki i tylko w jednym przypadku osiąga poziom 40% – wskazania dla „wprowadzania i/lub rozwoju orientacji pro jakościowej i właściwych jej metod”;
- zdecydowanie mniejszy jest zakres wykorzystania nowoczesnych narzędzi zarządzania w stosunku do tych bardziej tradycyjnych.

W stosunku do wyników badań na ten temat dotyczących przedsiębiorstw (sektora prywatnego)<sup>8</sup> uzyskane dane pozwalają dostrzec zarówno istotne różnice, jak również podobieństwa. Generalnie wśród przedsiębiorców większy jest odsetek

<sup>7</sup> T. Kraśnicka, *Przedsiębiorczość sektora publicznego i jej uwarunkowania*, w: *Zarządzanie publiczne*, s. 54-80.

<sup>8</sup> Tamże.

tych, którzy potwierdzają wykorzystanie wyróżnionych w kwestionariuszu instrumentów zarządzania. Najwięcej wskazań (pomiędzy 40-60%) uzyskały przedsięwzięcia oznaczone numerami 1-4 oraz 8, co potwierdza istotne podobieństwa, jeśli chodzi o popularność wykorzystania wymienionych narzędzi zarządzania. Podobnie jak w sektorze publicznym, do najmniej popularnych instrumentów zarządzania (20% i mniej wskazań) zarządzający w organizacjach publicznych zaliczyli oznaczone numerami od 10 do 15 (z wyjątkiem nr 13, tzn. wprowadzania i/lub rozwoju orientacji procesowej, w tym zarządzania projektami), czyli te relatywnie nowe. Zarówno wśród przedsiębiorców, jak i respondentów reprezentujących instytucje sektora publicznego, najmniej wskazań uzyskało „wprowadzenie i/lub rozwój zarządzania wartością jednostki” (odpowiednio 6,25%<sup>9</sup> oraz 10,20%), co w przypadku sektora publicznego raczej nie dziwi. Może jednak zaskakiwać nie tylko sam odsetek wskazań, ale także jego niższa wartość w stosunku do odpowiedzi respondentów sektora publicznego.

Druga płaszczyzna badań koncentrowała się wokół pytania dotyczącego potrzeb wprowadzenia zmian w zarządzaniu instytucją i konieczności wykorzystania w bliskiej przyszłości wskazanych w ankiecie narzędzi zarządzania. W opinii co najmniej 30% respondentów konieczne jest wdrażanie większości przedsięwzięć wymienionych w kwestionariuszu (oznaczonych numerami 5, 6 oraz 8-15, a także nr 3). Aż 51% ankietowanych wskazało na pilną potrzebę wdrożenia przedsięwzięć określonych jako „wprowadzenie i/lub rozwój orientacji na człowieka (zarządzanie zasobami ludzkimi)”, a 40% – „wprowadzenie i/lub rozwój orientacji marketingowej i właściwych jej metod”. Można zaryzykować stwierdzenie, że w opinii respondentów istnieje pilna potrzeba doskonalenia zarządzania jednostkami sektora publicznego i wdrażania także nowoczesnych metod zarządzania. Porównując powyższe wyniki badań z badaniami przeprowadzonymi przez zespół prof. J. Lichtarskiego, w sektorze prywatnym należy zauważyć dość istotne różnice. Znacznie niższy odsetek przedsiębiorców widzi potrzebę wdrażania tych przedsięwzięć, które umownie kwalifikujemy jako nowe metody zarządzania. I tak przedsięwzięcia oznaczone numerami 11-15 zostały wskazane przez mniej niż 30% respondentów - przedsiębiorców jako potrzebne. Przykładowo na potrzebę wdrażania zarządzania strategicznego (przedsięwzięcie nr 6) wskazało tylko nieco powyżej 26% przedsiębiorców, podczas gdy wśród menedżerów sektora publicznego blisko 40% widzi taką potrzebę.

Przedmiotem zainteresowania autorek były także przyczyny podejmowania działań doskonalących zarządzanie w organizacjach reprezentowanych przez respondentów w sektorze publicznym. Poniżej przedstawiono identyfikowane przez respondentów przyczyny według odsetka wskazań.

<sup>9</sup> Tamże.

**Tabela 2. Rozkład odpowiedzi dotyczących instrumentów zarządzania stosowanych obecnie i postrzeganych jako konieczne do zastosowania w przyszłości**

Numer pytania w typologii przedsięwzięć odzwierciedlających postępujące zmiany w zarządzaniu instytucjami wg zespołu Lichtarskiego	Stan obecny	Potrzeby
	w % wskazań	
1	38	28
2	36	28
3	34	30
4	22	22
5	28	42
6	22	38
7	22	28
8	40	34
9	32	40
10	22	51
11	28	38
12	10	38
13	12	34
14	12	34
15	20	32

Źródło: Opracowanie własne.

**Tabela 3. Czynniki warunkujące decyzje o wprowadzeniu nowoczesnych narzędzi zarządzania w organizacji**

Czynniki warunkujące decyzje o wprowadzeniu nowoczesnych narzędzi zarządzania w organizacji	% wskazań (można było wybrać więcej niż 1 odpowiedź)
Potrzeba rozwiązania konkretnych pojawiających się problemów	83
Poszukiwanie lepszej pozycji na konkurencyjnym rynku	59
Działania marketingowe i promowanie wizerunku organizacji	46
Potrzeba własnego rozwoju zawodowego i awansu	38
Wprowadzenie zaleceń sformułowanych przez firmę konsultingową, z którą współpracuję	4
Moda na określoną koncepcję zarządzania	2

Źródło: Opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia, konieczność rozwiązania problemów zarządczych, które do określonego momentu nie pojawiały się, jest podstawową przesłanką do szukania innych niż dotychczasowe rozwiązań. Mimo że respondenci mieli możliwość wskazania innych poza przygotowaną kafeterią odpowie-

dzi, nie uczynili tego. Zaskakiwać może relatywnie duża liczba wskazań (blisko 40%) potrzeby własnego rozwoju i awansu jako powodu zastosowania wybranych metod zarządzania.

## Podsumowanie

Przedstawione wyniki badań pozwalają na potwierdzenie pierwszej z tez o postępującej konwergencji instrumentów zarządzania między sektorem prywatnym a publicznym, a także tezy, iż deklarowany przez menedżerów organizacji publicznych poziom implementowania instrumentarium zarządzania typowy dla sektora prywatnego jest relatywnie wysoki. Trzeba jednak podkreślić, iż są to deklaracje, które nie zawsze znajdują potwierdzenie w codziennej praktyce funkcjonowania organizacji publicznych. Utarte rutyny i praktyki często biorą górę nad niebezpiecznymi co do wyniku innowacjami. Teza trzecia, dotycząca wykorzystania instrumentów zarządzania w sektorze publicznym jako konsekwencji nasilającej się presji na zwiększenie racjonalności działania i poszukiwania konkretnych narzędzi poprawy efektywności działania organizacji publicznych, znalazła tylko częściowe wsparcie w uzyskanych odpowiedziach respondentów. Autorki niniejszego doniesienia mają świadomość wielu ograniczeń wynikających ze sposobu przeprowadzenia badań. Najistotniejszym z nich jest mała próba badawcza. Dlatego też sformułowane wnioski końcowe należy traktować z dużą ostrożnością. Powinny one przede wszystkim zachęcać do kontynuacji podjętych badań nie tylko na większej próbie, ale także bardziej pogłębionych, na podstawie zróżnicowanych narzędzi badawczych.