



Aldona Frączkiewicz-Wronka

Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia



ABC

a Wolters Kluwer business

Aldona Frączkiewicz-Wronka

Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia



ABC

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2009

Stan prawny na 30 czerwca 2009 r.

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Bogdan Nogalski

Wydawca

Izabella Malecka

Redaktor prowadzący

Joanna Maż

Opracowanie redakcyjne

Dagmara Wachna

Skład i łamanie

Katarzyna Słabosz

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009

ISBN: 978-83-7601-831-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00

31-156 Kraków, ul. Zacisze 7

tel. (012) 630 46 00

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział 1. Istota zarządzania publicznego.....	13
Przesłanki reorientacji zasad funkcjonowania sektora publicznego	13
Istota zarządzania w organizacji publicznej.....	29
Idea nowego zarządzania publicznego jako koncepcja budowania potencjału konkurencyjności społeczeństw i organizacji.....	39
Rozdział 2. Przesłanki i uwarunkowania organizacji i działania systemu ochrony zdrowia w nowoczesnym państwie	58
Normy i wartości: konieczność interwencji państwa w ochronę zdrowia.....	58
Cele: funkcjonowanie systemu i ograniczenie ich realizacji.....	78
Proces: podejmowanie decyzji w organizacji publicznej w sektorze ochrony zdrowia	89
Rozdział 3. Wyzwania dla zarządzających w sektorze ochrony zdrowia – wnioski płynące z badań empirycznych	105
Identyfikowane przez zarządzających szanse i zagrożenia wynikające z wprowadzania zmiany zasad funkcjonowania systemu ochrony zdrowia	105
Potrzeba transformacji i strategicznego spojrzenia na zarządzanie w organizacjach ochrony zdrowia	116
Potrzeba przywództwa w sektorze ochrony zdrowia	137
Zakończenie	149
Wnioski	149
Zarysowujące się kierunki przyszłych badań	157
Spis tabel	163
Spis ilustracji.....	164
Literatura	165

WSTĘP

P.F. Drucker prawie 25 lat temu napisał, że przetrwanie każdego obywatela w rozwijającym się i zurbanizowanym społeczeństwie zależy w dużej mierze od wyników organizacji działających w sektorze publicznym. Rola tego sektora w nowoczesnej gospodarce systematycznie rośnie, o czym dobitnie świadczy zwiększający się udział wydatków na cele publiczne w budżecie państwa oraz liczba osób zatrudnionych w organizacjach publicznych. Od pojawienia się idei nowej ekonomii instytucjonalnej jako nurtu rozważań teoretycznych kwestia ustalenia zakresu aktywności państwa i wyznaczenia poziomu koordynacji jest naczelną treścią debaty publicznej. Efekty tych rozważań są odnoszone krytycznie do takich imponderabiliów, jak polityczne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania rozwoju. Poszukując sposobu zapewnienia lepszej efektywności działania organizacji publicznych, odnosi się je do doskonalenia procesu zarządzania w organizacjach, które poprzez swoje działania zaspokajają potrzeby społecznie uznane za ważne dla budowania potencjału konkurencyjności społeczeństw. Problematyka zarządzania organizacjami funkcjonującymi w sektorze publicznym staje się coraz częściej, zarówno w obszarze teorii, jak i empirii, przedmiotem dociekań i poszukiwań badawczych przedstawicieli wielu dziedzin i dyscyplin naukowych oraz praktyków. Staje się ona także przedmiotem nauczania na poziomie wyższym i podyplomowym.

Zasady i warunki sprawnego działania organizacji, takich jak szkoły, szpitale czy urzędy państwowe, należą do mało rozpoznanych na gruncie nauk o zarządzaniu, a istniejąca wiedza o ich funkcjonowaniu jest rozproszona i niekompletna. Obserwowane zainteresowanie wynikami działalności organizacji publicznych tworzy dobry klimat do systematyzowania i intensyfikowania badań nad problemami zarządzania w tym sektorze.

Szczególą kwestią, ze względu na dramatycznie rosnące koszty, jaka pojawiła się w obszarze zarządzania publicznego, jest zapewnienie godzwej ochrony zdrowia obywateli w ramach działań i aktywności państwa oraz jego podmiotów. Inwestowanie w zdrowie i jego ochronę jest obecnie

traktowane jako inwestowanie w rozwój cywilizacyjny i w kapitał ludzki, ponieważ stanowi jeden z najważniejszych czynników wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego regionów i krajów. Powyższe stwierdzenie pozwala na specjalne dowartościowanie znaczenia dla rozwoju koncepcji i praktyki zarządzania publicznego efektów praktycznych i teoretycznych rozważań czynionych przy wykorzystaniu doświadczeń identyfikowanych w konsekwencji licznych reform systemowych sektora publicznego, podejmowanych w Europie, Stanach Zjednoczonych i na antypodach – w Australii i Nowej Zelandii w latach 90. poprzedniego stulecia. W ich wyniku wiele systemów ochrony zdrowia zmieniało w ostatniej dekadzie XX w. strukturę organizacyjną i zasady funkcjonowania z hierarchicznych i silnie zintegrowanych co do źródeł finansowania metod dostarczania usług zdrowotnych i zarządzania na rozproszone, zdecentralizowane i autonomiczne. Konstatacja ta znakomicie wpisuje się w tło zmian zachodzących globalnie w zarządzaniu publicznym, a w szczególności zwiększania orientacji na decentralizację wraz z regionalizacją, na produktywność, a także na partnerstwo i tworzenie wielorakich sieci. Wyłania się również konieczność analizowania roli i znaczenia sfery publicznej w zaspokajaniu potrzeb społecznych, z wyraźnym przesunięciem uwagi badawczej od ekonomiczności do szerzej pojmowanej efektywności, uwzględniającej potrzeby oraz oczekiwania różnorodnych interesariuszy. Należy przy tym podkreślić, że chociaż kluczowe procesy zarządzania organizacją publiczną nie odbiegają zbyt od logiki zarządzania w sektorze prywatnym, to jednak trudno zignorować szczególną specyfikę polegającą na istnieniu wielu interesariuszy, których interesy są – w najlepszym przypadku – niezbędne, a bywają też konfliktowe; dużej sile oddziaływania interesariuszy mających znaczącą władzę (np. potężnych decydentów); decyzjach podejmowanych rzadko w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo wskutek działania w wysoce upolitycznionym otoczeniu; braku zysku jako miary efektywności, przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych; mniejszej podatności uczestników na bodźce monetarne i większej ich orientacji na realizację misji organizacji; konieczności przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania różnych aspektów rozwiązywanych problemów; relatywnie dużej publicznej widoczności i przejrzystości wewnątrzorganizacyjnych aktywności.

Ochrona zdrowia podlega działaniu określonych mechanizmów ekonomicznych, aczkolwiek nie w pełnym zakresie i w specyficzny sposób. W ograniczonym zakresie funkcjonują w niej prawa rynkowe, a zatem całkowicie uzasadnione jest poszukiwanie i ciągłe dostosowywanie mechanizmów ekonomiczno-zarządczych kształtujących wymianę między ilościową i jakościową stroną zapotrzebowania na usługi zdrowotne do istniejących w danym czasie realiów. Istnieje jednak zawsze obawa, że nadmiernie silny mechanizm rynkowy może doprowadzić do zbyt zróżnicowanej dostępności do świadczeń, a tym samym zmniejszyć poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego, a nawet realnej ochrony zdrowia ludności. Oznacza to szczególną rolę i znaczenie, które ma do odegrania państwo, jako podmiot stanowiący zasady funkcjonowania organizacji działających w sektorze publicznym i kontrolujący ich realizację.

Istotą niniejszej książki, która jest wynikiem prowadzonych od wielu lat badań naukowych i zdobywania doświadczeń na polu dydaktycznym, lokalizowanym w obszarze zarządzania instytucjami i organizacjami działającymi w polskim systemie ochrony zdrowia, nie jest poszukiwanie efektywności, skuteczności oraz innych determinantów racjonalnego gospodarowania w obszarze całego systemu ochrony zdrowia, ale tylko w tej jego części, która składa się na sektor publiczny. Jest więc ona domeną działania podmiotów publicznych, jak również sposobem realizowania w ramach zdefiniowanej polityki ochrony zdrowia określonych przez państwo celów. Pierwotnym problemem prowadzonych badań było znalezienie takiej definicji pojęcia „polityka ochrony zdrowia” („polityka zdrowotna”, „ochrona zdrowia”), która odzwierciedlałaby przyjęte założenia metodologiczne. Szczególnie użyteczna wydaje się następująca definicja, wybrana na potrzeby niniejszej publikacji: polityka zdrowotna kraju lub społeczności to przyjmowana przez nie strategia, służąca kontrolowaniu i optymalizowaniu wykorzystania przez te podmioty wiedzy medycznej i dostępnych zasobów. Należy podkreślić również wskazane przez W.C. Włodarczyka inne możliwe interpretacje tego terminu: specyficzny zbiór decyzji powiązanych ze sobą w taki sposób, aby zapewnić realizację określonego programu; dająca się wyodrębnić sekwencja działań skierowanych intencjonalnie na osiągnięcie określonego celu; skutki aktywności podmiotów działających w dziedzinie objętej zainteresowaniami danej polityki; rozwinięty program działania, zawierający cele i metody ich osiągania, zasady, założenia lub deklaracje, które służą za wytyczne

i wskazówki przy podejmowaniu decyzji dotyczących doboru celów, priorytetów i środków ich realizacji; dający się uchwycić jako specyficzny sposób realizacji zadań przez instytucje określonego systemu; dokument lub oficjalna wypowiedź, zawierający postulaty realizacji któregośkolwiek ze wskazanych wyżej elementów.

Przytoczone wyżej definicje wskazują, że zakres analizy zagadnienia zarządzania organizacjami konstytuującymi system ochrony zdrowia jest szeroki – od jednostki do społeczeństwa, od przestrzeni, w której żyje pojedyncza osoba, do areny publicznej – po to, aby zrozumieć, w jaki sposób są one ze sobą powiązane, i podołać wyzwaniu sformułowania racjonalnej polityki ochrony zdrowia, która będzie możliwa do zrealizowania w paradygmacie efektywności ekonomicznej i organizacyjnej jako jeden z elementów strategii rozwoju kraju.

W Polsce zmiana w 1999 r. przepisów prawa dotyczących organizacji i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia postawiła grupę zarządzających w jednostkach świadczących usługi zdrowotne w nowej rzeczywistości. Powoli upowszechnia się świadomość faktu, że zarządzanie w ochronie zdrowia staje się bardzo wyrafinowane i stawia zarządzającym coraz większe wymagania w zakresie stosowania nowoczesnych rozwiązań zarządczych. Niezwykle ważny jest zatem rozwój zawodowy menedżerów, który ma znaczenie strategiczne w tym sensie, że jest kluczowym środkiem stabilizującym aktualną pozycję organizacji, a także wspomaga nabywanie kompetencji pozwalających na utrzymanie lub zmianę pozycji konkurencyjnej placówek w przyszłości. Obecne uwarunkowania prawno-gospodarczo-polityczne powodują, że placówki świadczące usługi zdrowotne, które pragną dobrze funkcjonować i pozyskiwać pacjentów, muszą być zarządzane w sposób z jednej strony odpowiadający aktualnej, jakże burzliwej sytuacji na rynku usług zdrowotnych, a z drugiej zgodnie z – trudnymi do pogodzenia równocześnie – zasadami efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej.

Wskazane problemy oraz stała presja na zwiększanie efektywności ekonomicznej działania i ograniczenie kosztów powodują rosnące zainteresowanie kwestiami przywództwa. W sprawnym i wizjonerskim działaniu upatruje się możliwości rozwiązania lub przynajmniej złagodzenia siły negatywnych zjawisk destabilizujących zarówno jednostki ochrony zdrowia, jak i cały system. Należy przy tym zaznaczyć, że przywództwo nie ogranicza się do kontroli działalności finansowej organizacji, lecz jest

w głównej mierze poszukiwaniem sposobu optymalnego wykorzystania zasobów ludzkich oraz budowania wizerunku jednostki. Zakładając, że organizacja jest zdolna do wprowadzania zmian, należy zatem podkreślić kluczową rolę menedżerów najwyższego szczebla zarządzania dla tego procesu. Uważa się, że sukces organizacji zależy przede wszystkim od zdolności przewodzenia charakteryzującej dyrektora, w szczególności umiejętności zapewnienia zasobów i zarządzania, tak aby wygenerować możliwie najwyższe wyniki osiągane przez podwładnych i zapewnić satysfakcję interesariuszom wewnętrznym i zewnętrznym. Spełnienie tego założenia pozwala organizacji działającej w sektorze publicznym na dalsze trwanie i rozwój, a o to właśnie chodzi w zarządzaniu.

Głównym celem książki jest przedstawienie na podstawie przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu oraz badań empirycznych nowego spojrzenia na problemy zarządzania instytucjami i organizacjami ochrony zdrowia. Celowi temu jest podporządkowana jej wewnętrzna konstrukcja, według logicznego porządku, z zastosowaniem podejścia od ogółu do szczegółu. Książka składa się z trzech rozdziałów merytorycznych, które syntetyzują wybrane zagadnienia.

W rozdziale 1 skupiono uwagę na istocie zarządzania publicznego, ukazując na tle przesłanek reorientacji sektora publicznego jego nowe oblicze. Przeprowadzone rozważania stanowią dogodny punkt wyjścia do rozpatrzenia kolejnych zagadnień, a zarazem teoretyczny oraz sytuacyjny kontekst dla konstrukcji systemu ochrony zdrowia w nowoczesnym państwie.

Rozdział 2 dotyczy przesłanek i uwarunkowań organizacji i działania systemu ochrony zdrowia w nowoczesnym państwie. Omówiono w nim zasady i warunki towarzyszące przekształceniom organizacji i podejmowanym działaniom racjonalizującym sektor w myśl założeń nowoczesnego państwa. Podkreślono szczególne znaczenie wartości i celów w procesie podejmowania decyzji.

W rozdziale 3, zawierającym empiryczną weryfikację problematyki poruszonej w dwóch poprzednich rozdziałach, skoncentrowano się na wyzwaniach stojących przed zarządzającymi w sektorze ochrony zdrowia.

Analiza literatury z zakresu zarządzania, zarządzania publicznego, ekonomii, politologii, nauk o zdrowiu, przytoczone wyniki badań empirycznych i przeprowadzony proces weryfikowania własnych przemyśleń w relacji do poczynionych a pożądaných kroków badawczych doprowadziły

do próby sformułowania konkluzji, których celem jest wyodrębnienie głównych obszarów badań subdyscypliny (choć skłonna byłabym użyć pojęcia „dyscypliny”, posiłkując się typologią anglosaską) zarządzanie publiczne traktowanej jako nauka.

Konfrontacja przesłanek i uwarunkowań z wyzwaniem, jakie rodzą one dla zarządzających, oraz ich synteza stanowią – w odniesieniu do sektora ochrony zdrowia – próbę sformułowania nowego podejścia do tej problematyki. Pozwala ono na kreowanie i określanie możliwości rozwoju metod zarządzania i innowacyjnych zachowań w organizacjach ochrony zdrowia. To nowe ujęcie problematyki może być istotnym instrumentem usprawniającym proces konkurowania w badanym obszarze.

W tym miejscu chciałabym podziękować osobom, które miały znaczący wpływ na powstanie niniejszej publikacji:

prof. zw. dr. hab. Lucynie Frąckiewicz, zmarłej niedawno, mojej wieloletniej „Szefowej”, za przekazane umiejętności poruszania się w niezwykle skomplikowanym świecie myśli i czynów,

prof. zw. dr. hab. Witoldowi Kieżunowi za zaproszenie do udziału w cyklicznych seminariach Krytycznej Teorii Organizacji, odbywających się w Akademii im. Leona Koźmińskiego, dzięki którym uczestniczyłam w porównawczych spotkaniach poświęconych teorii i praktyce zarządzania,

dr. Zygmuntowi Klosie, dyrektorowi Śląskiego Oddziału Wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, za wsparcie w prowadzonych przez wiele lat badaniach.

Szczególne podziękowania składam prof. zw. dr. hab. Bogdanowi Nogalskiemu, którego wnikliwa recenzja pozwoliła na krytyczne spojrzenie na przedstawione w pracy treści i wzbogacenie jej ostatecznego kształtu.

Aldona Frączkiewicz-Wronka

———— Rozdział 1 ————

ISTOTA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Przesłanki reorientacji zasad funkcjonowania sektora publicznego

W systemach społecznych zarówno problemy, jak i odpowiadające im rozwiązania wyłaniają się stopniowo¹. Proces opisywania tego, co dzieje się w tych systemach od strony problemów zarządzania, jest trudny z powodu konieczności przykładania szczególnej wagi do norm i wartości wykorzystywanych jako punkt odniesienia w czasie podejmowania decyzji i późniejszego wprowadzania ich do rzeczywistości społecznej i gospodarczej. Z punktu widzenia teorii i praktyki pojawiające się problemy społeczne są rozwiązywane głównie dzięki działaniom podejmowanym przez organizacje publiczne w obszarze zdefiniowanym jako sektor publiczny. Jak pisze J. Kleer, (...) *teoria ekonomii miała zawsze kłopoty z określeniem sektora publicznego, wyraźnym wyspecyfikowaniem zasad jego funkcjonowania, a przede wszystkim z przedstawieniem celów i zadań, jakie ma do realizacji*². A. Zalewski, odnosząc się do zakresu zadań sektora publicznego, podkreśla, że (...) *zakres i wielkość sektora publicznego zależą od roli państwa w gospodarce i spełnianych przez nie funkcji. Tworzenie przez państwo ładu instytucjonalno-prawnego ustanawiającego reguły funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa nie jest przedmiotem kontrowersji i jest akceptowane przez przedstawicieli zarówno nurtu liberalnego, jak i nurtu*

¹ F. Parra-Luna, *A model for measuring the performance of social systems* (w:) F. Parra-Luna (ed.), *The performance of social systems. Perspectives and problems*, New York–Boston–Dordrecht–London–Moscow 2000.

² J. Kleer, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny* (w:) J. Kleer (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005, s. 9.

*interwencjonistycznego w ekonomii*³. Obecnie kłopoty z konceptualizacją rozszerzyły się również na obszar teorii zarządzania, ponieważ wielu badaczy stoi na stanowisku, że sektor publiczny nie podlega rutynom i regułom akceptowanym w łonie tej dyscypliny. Mimo że podstawą gospodarki rynkowej jest własność prywatna, a co za tym idzie większość celów jest realizowanych indywidualnie, to ze względu na poziom przepływu środków przez sektor publiczny (około 40% PKB) należy postrzegać nurt badań dotyczących zasad i praw rządzących działaniami podejmowanymi w łonie organizacji publicznych jako wzbogacenie domeny nauk o zarządzaniu. Uszczegóławiając, możemy powiedzieć, że w literaturze przedmiotu w odniesieniu do wskazanego wyżej obiektu znajdujemy określenie „zarządzanie publiczne”. Definicyjnie zarządzanie publiczne jest dziedziną wiedzy wyeksponowaną na praktyczną i publiczną weryfikację, o teoretycznych odniesieniach zarówno w sferze nauk ekonomicznych, jak i humanistycznych. Ze względu na głębokie więzi ze sferą praktyczną zarządzanie publiczne możemy rozumieć również dynamicznie, co oznacza efektywną organizację procesu realizacji programów publicznych, czyli działań zaspokajających istotne potrzeby społeczne. Z punktu widzenia teorii nauk o zarządzaniu, podkreślając inność sektora publicznego jako obiektu badań i zmianę paradygmatu jego działania (z pasywnego administrowania na aktywne zarządzanie), uwypuklamy fakt zaistnienia innowacji społecznej, czyli intencjonalnej zmiany wprowadzonej w obrębie systemu społecznego, mającej dla tego systemu charakter nowości, będącej rezultatem procesu decyzyjnego zmierzającego do rozwiązania problemu zrodzonego w toku funkcjonowania tego systemu i powodującej zmiany istniejących reguł postępowania i struktury systemu. Olbrzymi wpływ na owe reguły mają czynniki polityczne. Jest to bowiem ta część gospodarki, w której reguły ekonomiczne przemieszane są z regułami politycznymi, dlatego tak skomplikowany jest proces zarządzania organizacjami działającymi w tym sektorze. Należy również podkreślić, że aspekt polityczny nigdy nie będzie wyeliminowany i mimo globalizacji zawsze będzie miał głęboki narodowy kontekst. Odnosi się bowiem do kulturowych uwarunkowań rozwoju, mentalności narodowej i historycznego przebiegu procesów demokratyzowania państwa jako podmiotu władzy.

³ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* (w:) A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 11.

Metamorfoza sektora publicznego w kierunku podejmowania działań aktywnych i innowacyjnych znajduje odzwierciedlenie w zmieniającej się pod względem własności strukturze organizacji, które realizują zadania zwyczajowo przypisane sektorowi publicznemu. Na gruncie naukowym pojawia się zatem problem związany z podstawową niejasnością w kwestii wyznaczenia linii dzielącej to, co „publiczne”, od tego, co „prywatne”. Podczas gdy większość naukowców może spokojnie zgodzić się co do zakresu usług nazywanych „publicznymi”, ze względu na fakt, że są skierowane do podstawowych zbiorowych potrzeb, takich jak edukacja, zdrowie czy obrona, kwestia, czy usługi te powinny być świadczone przez organizacje prywatne czy publiczne, pozostaje przedmiotem sporu. W istocie zgoda na istnienie pewnych usług, które tylko państwo jest w stanie bądź chce finansować – prawdopodobnie ze względu na niewypełnioną przestrzeń rynkową czy relatywną pauperyzację części społeczeństwa – pozostawia otwarty problem, czy usługi te powinny być wykonywane bezpośrednio przez państwo, czy mogą być przez nie zlecane sektorowi prywatnemu lub nawet społecznemu. W tym miejscu należy wskazać, że P.F. Drucker już wiele lat temu odnosił pojęcie instytucji usług publicznych z punktu widzenia zarządzania nimi do kontekstu szerszego niż tylko organizacje, których właścicielem jest państwo. Postawił pytanie o to, czy zarządzanie publiczne dotyczy organizacji świadczących usługi publiczne, których właścicielem jest szeroko rozumiany podmiot państwowy (publiczny i samorządowy), czy może być również rozpatrywane w odniesieniu do organizacji prywatnych, wypełniających zadania, które zgodnie z zapisami ustawowymi mają być realizowane przez organizacje publiczne. W efekcie poszukiwania rozwiązań promujących zwiększanie efektywności podejmowanych działań zostały one przekazane (najczęściej na drodze konkursu) organizacjom działającym w sektorze prywatnym (nadzór i kontrola nad realizacją zadań pozostaje jednak nadal przy podmiocie państwowym – publicznym lub samorządowym) lub w obu tych sektorach⁴. Odpowiedź na tak sformułowane pytanie jest o tyle trudna, że organizacje sektora prywatnego mogą świadczyć usługi publiczne na zasadzie *non-profit*. W takich okolicznościach podział ze względu na organizacje czerpiące zyski z działalności nie wydaje się bardziej uprawniony do wytyczania granic sposobu zarządzania niż tylko struktura własności.

⁴ P.F. Drucker, *Managing the public service institution*, Public Interest 1973, No 33, s. 43–55.

Inferencja źródeł literaturowych wskazuje, że już w latach 70. XX w. dokonane analizy strategii politycznych i samej polityki wykazywały, że implementacja nowoczesnych metod zarządzania może się przyczynić do rozwiązania problemu braku sprawności państwa⁵, rozumianego jako nieefektywne wywiązywanie się grupy sprawującej władzę z podjętych w trakcie procesu wyborczego obietnic dotyczących realizowania potrzeb społecznych na określonym poziomie jakościowym i przy założonym wolumenie. Stąd poszukiwanie rozwiązań, które dają szansę na działania efektywne ekonomicznie przy utrzymaniu zasad sprawiedliwości społecznej. Działania te polegają m.in. na zapożyczaniu z instrumentarium zarządzania w sektorze rynkowym oraz rozszerzaniu katalogu podmiotów realizujących zadania w obszarze publicznym o podmioty niepaństwowe, zarówno biznesowe, jak i społeczne. Teza o pozytywnym oddziaływaniu zastosowania tego typu rozwiązania pojawiła się ponownie w literaturze dotyczącej zarządzania dwadzieścia lat później, dzięki badaczom stosunków międzynarodowych i polityki europejskiej⁶. Analiza przytoczonych źródeł skłania do akceptacji stwierdzenia, że nowe metody zarządzania w sektorze publicznym mogą kompensować niedostatki dotychczasowych narzędzi i instrumentów kształtowania zasad rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przegląd literatury przedmiotu, jak i obserwowana praktyka działania w zakresie zarządzania, ekonomii, politologii, polityki społecznej i nauk o zdrowiu wskazują, że podejmowane są prace, których celem jest wprowadzenie instrumentarium zarządzania biznesowego do działań charakterystycznych dla polityk publicznych, w tym polityki ochrony zdrowia, na poziomie ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Jest to konsekwencja wielu zmian, wśród których jako najważniejsze należy wskazać zmiany demograficzne, polityczne, ekonomiczne i kulturowe. Podkreślenia wymaga fakt, że jeszcze do niedawna sektor publiczny działał we względnie ustabilizowanym środowisku, miał zabezpieczone źródła fi-

⁵ Zob. R. Mayntz, F.W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt/Men 1995; F.W. Scharpf, *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder Co 1997.

⁶ Zob. J.N. Rosenau, E.O. Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge 1992; M. Jachtenfuchs, *Theoretical perspectives on European governance*, *European Law Journal* 1995, No 1–2, s. 115–133; A. Heritier, *New modes of governance in Europe; policy-making without legislating?* (w:) A. Heritier (ed.), *Common goods. Reinventing european and international governance*, Rowman & Littlefield Publishers 2002, s. 185–206.

nansowania, a także możliwość długoterminowego (ze względu na dość stabilną linię polityczną) planowania. Reformy ustrojowe podjęte w latach 90. ubiegłego wieku spowodowały zasadniczą zmianę warunków, zasad i mechanizmów jego funkcjonowania. Szczególnie w państwach postsojalistycznych dokonana została radykalna zmiana regulacji, a w ślad za tym zmieniły się zasady redystrybucji środków na zaspokajanie potrzeb społecznie uznanych za ważne, zasady gospodarowania oraz system nadzoru. Zmiany systemowe, rozwój mechanizmów rynkowych, ustawiczne zmiany w otoczeniu, wzrost konkurencyjności działających podmiotów oraz konieczność analizowania kosztów funkcjonowania wymuszają zatem konieczność zasadniczych przemian metod zarządzania organizacjami i sektorem publicznym. Odejście od systemu nakazowo-rozdzielczego, ograniczonego do realizacji wyznaczonych zadań oraz administrowania powierzonym majątkiem, i przejście do systemu *quasi*-rynkowego, polegającego na poszukiwaniu konkurencyjnych dziedzin działalności, konkutowaniu z innymi o zlecenia na usługi będące źródłem przychodów i efektywnym gospodarowaniu wypracowanymi środkami, oznacza konieczność wprowadzenia myślenia strategicznego, które umożliwia zastąpienie niepewności ryzykiem i pozwala na koordynację różnych funkcji organizacji, aby utrzymać równowagę z otoczeniem.

Debata nad naturą i zasadami funkcjonowania sektora publicznego nasilała się systematycznie po drugiej wojnie światowej, osiągając swoje apogeum pod koniec lat 90. XX w., w momencie silnego dowartościowania idei nowego zarządzania publicznego (New Public Management – NPM), traktowanego jako remedium na pojawiające się niedostatki zarządzania w tym sektorze.

W konsekwencji dowartościowania znaczenia kształtowania zasad rozwoju instytucji publicznych w ostatnich latach nastąpiło wzmożone zainteresowanie relacjami państwo – obywatel, będące efektem zmiany myślenia o ich istocie. Pojawia się zatem potrzeba nowego spojrzenia na sektor publiczny i zasady rządzące jego działaniami. Poszukując katalogu opisującego obszar sektora publicznego, odwołujemy się do wzorcowego (każdorazowo zdefiniowanego poprzez realizowaną doktrynę ekonomiczną i polityczną oraz uwarunkowania społeczne) zestawu wartości, obejmującego najczęściej zdrowie, bogactwo materialne, bezpieczeństwo (prawo i porządek), wiedzę (wiarygodne zasoby informacyjne), wolność (swobodę wyborów), sprawiedliwość, zachowanie środowiska, jakość

aktywności (potencjał rozwoju społecznego), prestiż. Uwzględniając stopniowe wyłanianie się problemów i rozwiązań w sferze społecznej, postrzegamy zarządzanie jako metodę utrzymywania kontroli nad rzeczywistością w okolicznościach niepełnej wiedzy. Szczególnie chodzi o to, aby rozumieć, jak efekty działań podejmowanych w sferze politycznej wpływają na realizowanie przez organizacje założonych celów ekonomicznych. Proces ten jest ukierunkowany na prawidłowe wykonywanie zadań w sposób uprawomocniający żywotny rozwój państwa poprzez odwoływanie się do dalekosiężnych dążeń charakterystycznych dla danej zbiorowości ludzi.

Rozwój społeczny jest realizowany równocześnie na trzech poziomach logiki działania: operacyjnego tworzenia wartości społecznej, strategicznego budowania potencjału wytwarzania wartości oraz normatywnego kształtowania zdolności do samodzielnego istnienia systemu społecznego poprzez współprzyczynianie się do rozwoju większej całości społecznej. Umiejętne zespalandanie tych trzech różnych poziomów logiki dobra służy przystosowywaniu się do sytuacji, wpływaniu na otoczenie, wynajdowaniu nowych pól aktywności czy też współprzyczynianiu się do żywotności większej całości, której dana organizacja jest częścią. Efektywność społecznego rozwoju oznacza nie tylko rezultat lub konkretne działanie, ale obejmuje również wartości i interesy znajdujące wyraz w ideałach (piękna, dobra, obfitości itp.) składających się na obraz godnego życia ludzkiego, czyli aspekty aksjologiczne i polityczne.

Aksjologiczne podejście do zarządzania w sektorze ochrony zdrowia jest niezbędne do znalezienia trafnych odpowiedzi na pytania: dlaczego ochrona zdrowia w społeczeństwie? i po co ochrona zdrowia? Co więcej, konkretne zarządzanie rozwojem społecznym, biorące pod uwagę specyficzne interesy indywidualne i grupowe, nakazuje odejść od abstrakcyjnego pojmowania więzi oraz interakcji społecznych i docenić rolę samokontroli, odpowiedzialności, respektu jako ważnych motywacji do radzenia sobie z autentycznymi problemami, których nie da się zawęzić do ekonomicznych podstaw funkcjonowania danego państwa. Nie może przecież być tak, że w bliskim starciu z ekonomiczną efektywnością zatracamy poczucie prawdziwych wartości. Jedynie porozumienie co do norm i wartości oraz ich hierarchizowanie stwarzają szansę na sensowne uporządkowanie zarządzania systemem ochrony zdrowia jako aktywności przypisanej logiką rozwoju cywilizacyjnego w znacznej części państwu. Wymóg spełnienia szczególnej wartości to imperatyw praktycznego działania – o ile będziemy