

Jerzy Szczupaczyński

Między polityką a etyką. Nowe role menedżera publicznego w koncepcjach współzarządzania

SŁOWA KLUCZOWE:

zarządzanie publiczne, menedżer publiczny, współzarządzanie, *governance*,
publiczna wartość

STUDIA I ANALIZY

Zarządzanie publiczne, nowy obszar interdyscyplinarnej refleksji, doświadcza perturbacji charakterystycznych dla dyscyplin przechodzących trudny okres budowania własnej tożsamości. Dodatkową okolicznością są radykalne zmiany, które przekształcają przedmiot analiz. Zmieniają się nie tylko mechanizmy rządzenia, lecz także granice tego, co publiczne. Owocuje to terminologicznym zamieszaniem. Po ustaleniu kilka dekad temu linii demarkacyjnej pomiędzy zarządzaniem publicznym i naukami o administracji, spektakularną karierę zrobiło pojęcie *governance* (współzarządzanie), używane w różnych kontekstach i znaczeniach¹. Jak trafnie zauważa Claus Offe, w zdecydowanej większości przypadków jest ono rozumiane jako antonim zwierzchnich funkcji struktur państwa².

W niektórych postmodernistycznych koncepcjach opozycja wobec tradycyjnej wizji państwa przybiera radykalne formy, a poszukiwania nowego paradygmatu prowadzą do deklarowanej *explicite* wizji „rządzenia bez rządu”. Na przykład w artykule o znaczącym tytule *The stateless state* M. Bevir i R.A.W. Rhodes odrzucają koncepcję państwa jako cen-

¹ H.G. Frederickson, *Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, [in:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007.

² C. Offe, *Governance – „Puste pojęcie” czy naukowy program badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, Nr 3 (21), s. 92.

tralnej struktury kontroli, posiadającej wyróżnioną pozycję w procesach regulacyjnych. Proponują w zamian „decentryczny” paradygmat współrządzenia, oparty na interpretacyjnych założeniach i narratywistycznej metodologii³. Proponentów radykalnych tez na temat policentryzacji zarządzania publicznego znaleźć można także wśród przedstawicieli teorii zarządzania sieciowego i systemów złożonych.

Koncepcje *governance* są rozwijane się jako efekt poszukiwań alternatywnych modeli zarządzania procesem wytwarzania i alokacji dóbr publicznych. Punktem wyjścia jest odrzucenie klasycznej koncepcji państwa i jego asymetrycznej relacji ze społeczeństwem. Skupiając uwagę na poszukiwaniu nowych mechanizmów koordynacji działań zbiorowych, przedstawiciele paradygmatu współzarządzania w mniejszym stopniu zwracając uwagę na strukturalne i historyczne warunki ich stosowalności. To ograniczenie widoczne jest na przykładzie centralnego dla tego nurtu twierdzenia o schyłku biurokratycznej formy państwa. Alternatywne modele regulacji zazwyczaj dyskutowane są na dużym poziomie ogólności, z pominięciem zróżnicowania systemów państwowych pod względem koncentracji władzy i centralizacji procesów decyzyjnych, odmienności kultur politycznych i dysproporcji obywatelskiego potencjału, który określa możliwości rozwoju „decentrycznych” mechanizmów współrządzenia. Ryzyka wynikające z nadużycia perspektywy współzarządzania trafnie podsumowuje J. Hausner: „Koncepcja *governance* jest niezbędnym składnikiem nowoczesnej teorii zarządzania publicznego. Ma ona sens i jest praktycznie przydatna, pod warunkiem jednak, że wpisujemy ją w rekonstrukcję państwa – teoretyczną i praktyczną”⁴.

„Teoretyczna rekonstrukcja państwa” – lub wężziej, administracji publicznej – jest zadaniem wieloaspektowym, przyciągającym uwagę nie tylko przedstawicieli paradygmatu *governance*. W artykule podjęta została próba analizy tylko jednego zagadnienia – redefinicji roli menedżera publicznego, które odnaleźć można w nowych koncepcjach zarządzania publicznego. Analizowane są dwa blisko powiązane postulaty. Pierwszy dotyczy aktywnego udziału w kreowaniu interesu publicznego i formułowaniu celów polityk publicznych. Drugim postulatem jest upowszechnianie wartości obywatelskich jako fundamentu demokracji i sprawnego funkcjonowania sfery publicznej. Kryje się za tym przekonanie, że nor-

³ M. Bevir, R.A.W. Rhodes, *The Stateless State*, [in:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013; także: M. Bevir, *Decentryczna teoria rządu*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, Nr 3(9).

⁴ J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, [w:] S. Mazur (red.), *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015, s. 37.

matywny wzorzec menedżera publicznego to *lapis Lydius* poszukiwań nowego kształtu administracji publicznej, dobrze ukazujący trudności z tym związane. Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych kontrargumentów wobec radykalnej redefinicji roli menedżera publicznego.

Pojęcie menedżera publicznego

Pojęcie menedżera publicznego należy do wyjątkowo wieloznacznych. Treści definicji sprawozdawczych powiązane są z przyjętym modelem zarządzania publicznego i lokalnymi tradycjami służby cywilnej⁵. Poszukując uniwersalnego określenia, B. Kozuch definiuje menedżerów publicznych jako kierowników różnych szczebli, których podstawowym zadaniem jest skuteczne i sprawne zarządzanie organizacjami świadczącymi szeroko rozumiane usługi publiczne o wysokiej jakości⁶. Jednocześnie wiąże figurę menedżera publicznego z procesem reformowania systemów administracji publicznej, jaki został zapoczątkowany w latach 70. ubiegłego wieku⁷.

Jest to konwencja często spotykana w literaturze przedmiotu. Jej ugruntowania poszukiwać należy w okresie popularności doktryny *New Public Management* (NPM), która wylansowała wzór zarządzającego w sferze publicznej przypominający menedżera prywatnych korporacji. Stała za tym teza, że pod wieloma względami różnice pomiędzy sektorem prywatnym i administracją publiczną zacierają się⁸, a efektywność zarządzania sektorem publicznym może być poprawiona dzięki stosowaniu pomiaru osiągniętych rezultatów, bardziej smukłym i zdecentralizowanym strukturom organizacyjnym, upowszechnieniu relacji opartych na kontraktach i mechanizmach rynkowych, oraz implementacji całej gamy narzędzi typowo menedżerskich⁹. W związku z tym, doktryna NPM postuluje nowe kompetencje niezbędne „przedsiębiorczej administracji”. Menedżer publiczny musi być bardziej zorientowany na oczekiwanie klienta, a proces zarządzania opierać się na ekonomicznej kalkulacji. Przystaje

⁵ Por. J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.

⁶ B. Kozuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2004, s. 225.

⁷ Tamże, s. 39.

⁸ Por. H.G. Rainey, Y.H. Chun, *Public and Private Management Compared*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

⁹ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 10.

być „administratorem”, staje się „menedżerem publicznym”. W sztandarowej pracy Osborne’a i Gaeblera znaleźć można liczne argumenty przemawiające za zwiększeniem samodzielności menedżerów publicznych i uwolnieniem kierowniczej przedsiębiorczości z gorsetu biurokratycznych zależności¹⁰.

Warto jednak pamiętać, że figura menedżera publicznego nie jest oryginalnym wytworem reform spod znaku NPM, z którymi pod koniec ubiegłego wieku łączono nadzieje na zrationalizowanie wydatków społecznych i poprawę jakości usług publicznych. Menedżer publiczny to postać obecna w różnych kontekstach dyskusji na temat reform administracji w Stanach Zjednoczonych, gdzie wyłania się w koncepcjach progresywidów już na początku XX wieku, jako remedium na negatywne konsekwencje społeczno-gospodarczych przeobrażeń. Za sztandarową deklarację amerykańskiego menedżeryzmu uważany jest tzw. Raport Komisji Brownlowa, powstały na zlecenie prezydenta Roosevelta, którego autorzy postulują adaptację menedżerskich struktur i narzędzi kontroli w administracji federalnej¹¹. Jest rzeczą charakterystyczną, że chociaż sformułowana w raporcie wizja nigdy nie została w pełni wcielona w życie, stała się punktem odniesienia wielu krytycznych analiz i reformatorskich projektów.

Różnice pomiędzy tłem dyskusji na temat roli menedżera publicznego po obu stronach Atlantyku są dość istotne. Nie sposób pominąć odmienności kontekstu poszukiwań amerykańskich, w porównaniu z etatystycznymi tradycjami krajów kontynentalnej Europy. Jest to kontekst federalistycznego państwa, opartego na zasadzie separacji i równowagi władz, a także głęboko osadzonych tradycji demokratycznych i republikańskich. Jak zauważa L.E. Lynn, „naukowy menedżeryzm” w ścisłym tego słowa znaczeniu, nawiązujący do idei F. Taylora i H. Fayola, nigdy nie był w amerykańskiej administracji publicznej dominującą ideą¹². W przypadku amerykańskich badaczy rewizja biurokratycznej formy administracji publicznej w dużym stopniu opiera się na postulatach obywatelskiego upodmiotowienia, realizacji ideałów sprawiedliwości społecznej i rekonstrukcji wspólnotowego charakteru zarządzania publicznego. Ostrze krytyki kierowane jest zarówno w stronę klasycznej wizji administracji publicznej, jak i niektórych postulatów menedżeryzmu. Przykładem może być zakorzeniony w intelektualnych niepokojach lat 60.

¹⁰ D. Osborne, T. Gaebler, *Rzządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1992.

¹¹ Por. L.E. Lynn, *Public Management. A concise history of the field*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

¹² Tamże, s. 40.

ubiegłego wieku nurt *New Public Administration*, kwestionujący tradycyjny paradygmat administracji publicznej. Manifestem jego proponentów stał się zbiór esejów opublikowany po konferencji w Minnowbrook, która w 1968 roku zgromadziła amerykańskich badaczy krytycznych wobec akademickiego mainstreamu¹³. Konferencji patronował Dwight Waldo, prekursor „antybiurokratycznego” i „antypozytywistycznego” nurtu analiz, który już w latach 40. XX wieku wskazywał na sprzeczności pomiędzy demokratycznymi ideałami a biurokratyczną praktyką¹⁴. Efektem konferencji było ukonstytuowanie się na uniwersytetach amerykańskich nowego paradygmatu analizy administracji publicznej i redefinicji jej społecznej roli¹⁵. Natomiast w krajach kontynentalnej Europy, posiadających ugruntowane tradycje unitarnych i scentralizowanych systemów państwowych, figura publicznego menedżera pojawia się w dyskusjach na temat reform administracji publicznej stosunkowo późno, wraz z pogłębiającym się kryzysem fiskalnym końca ubiegłego wieku.

Menedżer publiczny jako uczestnik procesu kreowania interesu publicznego

Centralną płaszczyzną, na której podejmowane są próby przededefiniowania roli menedżera publicznego, jest nowa wizja mechanizmu określającego treść interesu publicznego i celów polityk publicznych. W tradycyjnej perspektywie są to funkcje spełniane wyłącznie przez instytucje polityczne, w warunkach separacji dwóch najważniejszych układów regulacyjnych sfery publicznej: procedur demokratycznych i biurokracji rozumianej jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych. Cele polityk społecznych, formułowane przez polityków i związanych z nimi ekspertów, są wdrażane przez aparaty wykonawcze państwa, a proces ten poddany rygorom kontroli biurokratycznej. W optyce paradygmatu współzarządzania cele określające proces zaspokajania społecznych potrzeb definiowane są także poza sferą instytucji politycznych. Wiąże się to z odmienną wizją interesu publicznego, nie tylko jako funkcji agregacji

¹³ Por. F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton–London–Toronto 1971.

¹⁴ Por. D. Waldo, *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New York 1948.

¹⁵ S.P. Naidu, *Public Administration. Concepts and Theories*, New Delhi 2005, s. 161. Zwolennicy *New Public Administration* zbierali się w Minnowbrook jeszcze dwukrotnie: w 1988 i 2008 roku.

indywidualnych wyborów obywateli w sferze polityki *sensu stricto*, lecz także wyniku aktywizacji, mediacji i selekcji grupowych potrzeb/interesów poza sferą instytucjonalnej polityki¹⁶. Zmienia także charakter roli menedżera publicznego, który staje się współodpowiedzialny za proces formowania celów w sferze publicznej.

Jak już zaznaczyliśmy, idea bezpośredniego zaangażowania administracji publicznej w procesie kreowania interesu publicznego ma długą historię. W kontekście dyskusji wokół nowych modeli współzarządzania podnoszone są zazwyczaj dwa argumenty.

Pierwszy typ argumentacji odwołuje się do coraz bardziej złożonej i dynamicznej natury problemów, które muszą być rozwiązywane, a które wymagają nowych form współzarządzania¹⁷. Formy te wymuszają zaangażowanie administracji publicznej w procesach aktywizacji i selekcji interesów społecznych. Argumenty tego typu, eksponowane także w koncepcjach demokracji deliberatywnej, kryją jednak niebezpieczeństwo tautologii (założenie, że każda forma współzarządzania *per se* zwiększa aktywność przedstawicieli administracji publicznej w procesie definiowania interesu publicznego).

Drugi typ uzasadnień dla zaangażowania menedżera publicznego w procesie kreowania społecznych potrzeb i interesów wiąże się deficytem legitymizacyjnym biurokratycznej formy administracji publicznej. Przyczyn upatrywać należy w erozji tradycyjnych źródeł uprawomocnienia demokratycznych rządów, a sięgając głębiej – w przemianach kulturowych i społeczno-politycznych współczesnego świata – takich jak rozwój nowych aspiracji obywatelskich i technologicznych możliwości ich komunikowania – także w tendencjach kryzysowych różnego typu, z którymi zmagać się muszą państwa późnej nowoczesności. Wysuwane argumenty przybierają różne formy, w zależności od wspierających je teoretycznych narracji.

Considine i Azal wskazują trzy źródła prawomocności tradycyjnych struktur sektora publicznego w systemach demokratycznych: (a) odpowiedzialność przed parlamentem i innymi instytucjami wspomagającymi nadzór nad aparatami państwa; (b) realizacja kluczowych wartości, które konstytuują sferę publiczną; (c) podtrzymywanie ustrojowych reguł i pro-

¹⁶ Por. G. Stoker, *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, „American Review of Public Administration” 2006, Nr 1.

¹⁷ Por. M. Bevir, *Governance as Theory, Practice, and Dilemma*, [w:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.

cedur, które kształtują relacje pomiędzy jednostkami i grupami¹⁸. Przyczyn niewystarczającej legitymizacji biurokratycznej formy administracji publicznej poszukiwać można na wszystkich trzech płaszczyznach. Na przykład Horner i Hutton piszą o „demokratycznym deficycie” i „paradoksie usług publicznych”¹⁹. Określenie „demokratyczny deficyt” wskazuje na dysproporcję pomiędzy dążeniem obywateli do wpływu na sposób funkcjonowania instytucji publicznych, a możliwościami, które stwarzają tradycyjne instytucje demokracji przedstawicielskiej. Możliwości te są ograniczone nie tylko przez nierówny dostęp do władzy politycznej i autonomizację aparatów administracyjnych, wynikającą z naturalnej dla biurokracji tendencji do minimalizacji zewnętrznej kontroli i nadregulacji otoczenia (z której zdawał sobie sprawę już Max Weber, przestrzegając w *Gesamelte Politische Schriften* przed brakiem instytucjonalnych ograniczeń biurokratycznej władzy). Przyczyną „demokratycznego deficytu” jest także sama zasada instrumentalnego usytuowania administracji, która oddala obywatela od istotnych procesów decyzyjnych, określających sposób zaspokajania potrzeb w sferze publicznej. Konsekwencją „demokratycznego deficytu” są trudności w uprawomocnieniu polityki rządu i funkcjonowania biurokratycznych aparatów państwa. W podobnym kierunku oddziałuje „paradoks usług publicznych”, polegający na braku pozytywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy wzrastającą jakością usług publicznych a zadowoleniem z tych usług obywateli.

W tym kontekście szczególnie interesująca jest koncepcja publicznej wartości (*public value*) Marka H. Moore’a²⁰. Koncepcja publicznej wartości opiera się na założeniu, że rolą administracji jest nie tylko dostarczanie obywatelom niezbędnych usług, lecz także aktywne kształtowanie sfery publicznej poprzez animowanie procesów definiowania celów, które mają być realizowane, i kreatywne poszukiwanie optymalnych sposobów wykorzystania dostępnych zasobów. Autor koncepcji dowodzi, że nie wystarczy stosowanie się do przyjętej pragmatyki służbowej i wrażliwość na potrzeby interesariuszy. Nowa rola menedżera publicznego zakłada kreatywne poszukiwanie możliwości pomnażania publicznej wartości. Moore pisze: „Publiczni menedżerowie są postrzegani jako poszukiwa-

¹⁸ M. Considine, K.A. Afzal, *Legitimacy*, [w:] M. Bevir (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013, s. 371.

¹⁹ L. Horner, W. Hutton, *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.

²⁰ M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass.–London 1995.

cze, którzy, wraz z innymi, starają się odkryć, zdefiniować i wytworzyć wartość publiczną”²¹. Proces ten zawiera trzy elementy: klaryfikację strategicznych celów, tworzenie środowiska „autoryzacji” tych celów i mobilizowanie potencjału umożliwiającego ich realizację²². Zdaniem Moore’a, każdy z tych elementów posiada odrębną logikę, która powinna być zharmonizowana z pozostałymi ogniwami tworzenia publicznej wartości. Rola menedżera publicznego nabiera strategicznego wymiaru – wymaga szukania kompromisu pomiędzy legitymizacją, efektywnością i skutecznością działania.

Jest to przykład poszerzenia roli menedżera publicznego w radykalnym zakresie. „Tworzenie środowiska autoryzacji” programów realizowanych przez menedżera publicznego to „miejsce sporów, gdzie różne punkty widzenia i wartości walczą o akceptację i hegemonię. Konflikty ideologii, interesów i priorytetów często nie są w pełni rozstrzygnięte przez wybranych w ramach formalnego demokratycznego procesu polityków i mogą być przerzucona na menedżerów publicznych (...)”²³. Najważniejszą korzyścią, która – w przekonaniu eksponentów koncepcji wartości publicznej – uzasadnia zatarcie różnic pomiędzy rolami politycznymi i zarządczymi jest możliwość pełnej legitymizacji realizowanych celów, oderwanie jej od cyklu wyborczego i przeniesienie na szczebel operacyjny, gdzie na bieżąco można uzgadniać interesy społeczne, wypracowywać kompromisy, a także budować wśród obywateli rozumienie wspólnego dobra. Wynika z tego postulat tworzenia i wspomagania różnorodnych form dialogu, które pozwalają wypracować wizję przyszłości i powiązanych z nią polityk społecznych. Zobowiązaniem menedżera sfery publicznej jest wyrzeczenie się autorytatywnej pozycji i części władczych prerogatyw na rzecz obowiązku wspierania demokratycznej deliberacji²⁴. Zaangażowanie w procesy kreacji interesu publicznego wiąże się z poszerzeniem odpowiedzialności o zadania związane z edukacją obywatelską i wspieraniem sektora organizacji pozarządowych. Podobne postulaty można znaleźć także u innych badaczy²⁵.

²¹ Tamże, s. 20–21.

²² J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011, s. 3–5.

²³ Tamże, s. 6.

²⁴ Por. J.P. Dobel, *Public Management as Ethics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*, s. 158.

²⁵ Na przykład R.B. Denhardt i J.V. Denhardt piszą: „Przedstawiciele administracji publicznej muszą uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowego wyobrażenia o tym, czym jest interes publiczny.(...) Rolą administracji jest nie tyle poszukiwanie kompromisu

Kluczową funkcję w argumentacji Moore'a odgrywa pojęcie wartości publicznej, które interpretowane jest przez analogię do wartości prywatnej, definiowanej w kategoriach ekonomicznych i zarządczych. Zasadnicza różnica polega na braku potwierdzenia wartości dóbr i usług w sektorze publicznym poprzez suwerenny wybór indywidualnego konsumenta, jak to ma miejsce w modelu rynkowej wymiany²⁶. Wybory w sektorze publicznym dokonywane są w sposób zapośredniczony i nie indywidualny, poprzez decyzje polityków, a finansowane z podatków, rozdysponowywanych zgodnie z polityczną logiką potrzeb i interesów. Proces ten narażony jest na liczne dysfunkcje, które – wyrażane w różny sposób – składają się na krytykę ograniczeń modelu demokracji przedstawicielskiej, kojarzonego w tradycji politologicznej zazwyczaj z pracami Schumpetera i Dahla. Mówiąc w uproszczeniu, Moore przekonuje, że aby zmaksymalizować wartość publiczną, a więc korzyści, jakie odnoszą obywatele z zarządzania sferą publiczną, niezbędne jest splecenie polityki i procesu zarządzania. Pojawia się figura menedżera publicznego, którego rola jako kreatora wartości publicznej stanowi antidotum na niedoskonałości klasycznej formuły demokratycznych rządów.

Warto dodać, że pojęcie wartości publicznej występuje w literaturze przedmiotu w różnych znaczeniach i kontekstach. Na przykład J. Benington poszerza jej zakres dowodząc, że oprócz konotacji ekonomicznych, związanych z korzyściami wynikającymi z aktywności gospodarczej i przedsiębiorczości w sferze publicznej, wyróżnić można także konotacje społeczne i kulturowe (pomnażanie kapitału społecznego, dobrobytu, umacnianie relacji społecznych, kulturowych tożsamości i znaczeń), a także polityczne (stymulowanie demokratycznego dialogu i obywatelskiego zaangażowania)²⁷. Znacznie rzadziej pojawiają się głosy krytyczne. Rhode i Wanna zwracają uwagę, że projektowana misja menedżerów publicznych nie jest możliwa w demokracjach Westminsterского typu, gdzie rozdział pomiędzy rolami administracyjnymi i politycznymi jest trwale zinstytucjonalizowany, a silna zhierarchizowana egzekutywa, oparta na zdyscyplinowanym partyjnym zapleczu i apolitycznej służbie

w reakcji na pojawiające się interesy społeczne, ile budowanie wzajemnych relacji i zaangażowania obywateli, aby mogli lepiej rozumieć zróżnicowane interesy i wypracować koncepcję wspólnego dobra, łączącą ich w szerszej perspektywie jako członków wspólnot i społeczeństwa." R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review” 2000, Nr 6 (60), s. 554–555.

²⁶ M.H. Moore, *Creating...*, s. 30.

²⁷ J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (eds.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011, s. 45.

cywilnej uniemożliwia samodzielne uprawianie „polityki” przez przedstawicieli administracji publicznej²⁸. Wątpliwości budzi przyznanie menedżerom publicznym statusu strażników i arbitrów interesu publicznego, kosztem polityków, posiadających demokratyczny mandat, i instytucji politycznych, których podstawową funkcją jest mediowanie sprzecznych dążeń i interesów. Choć jednocześnie warto przypomnieć, że idea zaangażowania menedżera publicznego w procesach artykulacji interesów społecznych nie jest nowa. Pojawia się w różnych postaciach nawet u eksponentów *New Public Management*²⁹. Zasygnalizujemy tylko niektóre argumenty przemawiające przeciwko radykalnemu poszerzaniu treści ról menedżera publicznego, pamiętając, że jest to konstrukt projektowany na poziomie modeli teoretycznych, a poszukiwania empirycznych odniesień powinny uwzględniać zróżnicowanie systemów państwowych pod względem kluczowych zmiennych ustrojowych i kulturowych³⁰.

Po pierwsze, rola arbitra interesu publicznego nie posiada wystarczającej ochrony przed polityczną korupcją i wpływem na sferę publiczną szczególnie silnych grup interesów. Funkcję takiego zabezpieczenia spełnia m.in. zasada politycznej neutralności służby cywilnej, uzupełniająca dychotomiczny model relacji administracji i instytucji politycznych. Na ryzyko uległości wobec „specjalnych interesów” nakłada się naturalna dla aparatów administracyjnych tendencja do prowadzenia gier politycznych w imię własnych, partykularnych interesów³¹. Uprawomocnienie „politycznej” roli menadżerów publicznych oznacza multiplikację ryzyk z tym związanych. Już Max Weber dowodził, że polityczna uzurpacja biurokracji stoi w sprzeczności z racjonalnością działania³². Tak więc, koncepcja Moore’a pomija „ciemną” stronę politycznego zaangażowania administracji publicznej, zakładając bezproblemowe utrzymanie jej bezstronności i zaangażowania na rzecz dobra publicznego.

²⁸ R. Rhodes, J. Wanna, *The limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, Nr 66(4).

²⁹ Rekonstruując ich postulaty J. Supernat pisze o nowych rolach kierowników w administracji publicznej, m.in. roli „architekta konsensusu” „interpretatora wartości lokalnych” i „współwykonawcy władzy lokalnej” (monitorowanie zróżnicowanych interesów społecznych, w otoczeniu których administracja wykonuje swoją misję). J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html, 20.01.2016.

³⁰ Określających relacje pomiędzy centralną administracją rządową i strukturami samorządowymi, formy rywalizacji politycznej itp.

³¹ Por. B.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.

³² M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tubingen 1958.

Pamiętając o bogatej tradycji krytycznej wobec Weberowskiej wizji państwa, na poziomie modelu idealnego administracji dostrzec można co najmniej dwa atrybuty, które stanowią filar żywotności i organizacyjnej sprawności rozwiniętych systemów państwowych. Można je umownie określić jako korzyści profesjonalizacji i instytucjonalnej separacji. W pracach Webera uzasadniają konieczność oddzielenia ról administracyjnych od politycznych. Pierwszy typ korzyści dotyczy specjalizacji i koncentracji specyficznych kompetencji, które dla administracji państwowej oznaczają odmienny niż w przypadku instytucji politycznych typ rekrutacji, promocji i odpowiedzialności personelu. P. Overeem przypomina, że chodzi o „neutralne kompetencje”, wskazujące – jak przyjęto w postweberowskiej tradycji – na zdolność zarządzania w sferze publicznej w oparciu o obiektywne, ustalone standardy, a nie osobiste, partyjne czy jakiegokolwiek inne lojalności lub zobowiązania³³. Korzyści separacji polegają na możliwości budowania wzajemnie równoważących się i kontrolujących układów instytucjonalnych.

Po drugie, wielość ról menedżera publicznego może prowadzić do wewnętrznych sprzeczności między celami, źródłami legitymizacji i zasadami odpowiedzialności. W przypadku koncepcji Moore'a chodzi o napięcie wewnątrz „strategicznego trójkąta”, pomiędzy procesami definiowania publicznej wartości, uprawomocnienia realizowanych celów i mobilizacji potrzebnych zasobów. Niezgodność może pojawiać się pomiędzy postulatami efektywnego zarządzania, które poszerza zakres autonomicznych decyzji menedżera zorientowanych na kryteria efektywnościowe, a postulatami rekonstrukcji interesu publicznego i obywatelskich wartości. Co więcej, wewnątrz tej drugiej kategorii pojawia się następna potencjalna sprzeczność: pomiędzy orientacją na cele formułowane przez polityków, posiadających demokratyczny mandat, a oddolnymi interesami, często rozbieżnymi, których mediowanie staje się – zgodnie z koncepcją Moore'a – elementem roli menedżera publicznego. Sprzeczność ta może manifestować się trudnościami z uzgodnieniem hierarchicznie ustalanych zadań z autonomią działania, niezbędną menedżerowi publicznemu w procesie tworzenia publicznej wartości.

³³ P. Overeem, *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, „Administrative Theory & Praxis” 2005, Nr 2, s. 315.

Zarządzanie przez wartości w sferze publicznej

Innym postulatem, wzbogacającym repertuar ról menedżera publicznego, jest misja zarządzania przez wartości w sferze publicznej³⁴. Według M. Webera jedyną aksjologiczną powinnością urzędnika jest posłuszeństwo wobec prawa i celów urzędu, ustalanych i nadzorowanych przez przedstawicieli suwerena. „Honor urzędnika” to respektowanie biurokratycznych reguł³⁵. Sposób traktowania prawa i formalnie ustanowionych reguł działania przez takie grupy zawodowe, jak politycy czy urzędnicy, może być interpretowany w Weberowskich kategoriach świadomości nowoczesnej, jako uznawanie formalnie ustanowionego systemu norm, których prawomocność jest niezależna od treści realizowanych celów. Standardy moralne urzędnika widziane z tej perspektywy to elementy etosu grupowego, wpisane w tradycyjne funkcje administracji publicznej, jako systemu zapewniającego wdrażanie decyzji zwierzchnich i stabilność ładu społeczno-politycznego. Kultura organizacyjna oparta na etyce bezstronności, formalizmu i hierarchicznego posłuszeństwa jest szczególnie ważnym narzędziem zarządzania, choć – jak udokumentowali to szeroko ponad pół wieku temu badacze biurokracji – w praktyce prowadzi do licznych dysfunkcji³⁶.

Rewizja Weberowskich założeń na temat aksjologicznej neutralności administracji publicznej przybiera różne formy. Najbardziej radykalne odnaleźć można w nurcie postmodernistycznych koncepcji, zakotwiczonej w krytyce instrumentalnego rozumu, jego uniwersalnych roszczeń, naturalistycznych założeń i elitystycznych uwikłań³⁷. Krytyka formułowana na tej płaszczyźnie w równym stopniu uderza w najpoważniejszego konkurenta postweberowskiego paradygmatu administracji – wpływową do niedawna doktrynę *New Public Management*. Propozycje aksjologicznego zakotwiczenia administracji publicznej idą w dwóch powiązanych

³⁴ Por. D.F. Morgan, B.J. Cook (eds.), *New Public Governance*, London–New York 2015.

³⁵ Por. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.

³⁶ Prace przedstawicieli pierwszego pokolenia badaczy biurokracji, przede wszystkim A. Gouldnera, Ph. Selznicka, M. Croziera, a w szczególności R. Mertona. Także zwolennicy teorii *public choice* dowodzą, że administracja publiczna dąży przede wszystkim do maksymalizacji budżetu, władzy i podporządkowania społecznego otoczenia, a nie realizacji „obywatelskiej misji” (por. np. W.A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago–New York 1971 i E. Ostrom, V. Ostrom, *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, „Public Administration Review” 1971, Nr 31).

³⁷ Por. P. Bogason, *Postmodern Public Administration*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

ze sobą kierunkach. Pierwszy można określić jako nawiązanie do wartości demokratycznych i liberalnych; drugi kierunek to idea sprawiedliwości społecznej³⁸. W pierwszym przypadku na pierwszy plan wysuwany jest postulat zaangażowania administracji publicznej w umacnianie demokratycznych instytucji i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Wiąże się to z postrzeganiem zarządzania publicznego jako procesu prospołecznej aktywizacji oraz poszukiwania porozumienia pomiędzy różnymi grupami interesariuszy, będącego podstawą umacniania obywatelskiej tożsamości politycznej wspólnoty. Konsekwencją jest postulat budowania takich mechanizmów współrzędzenia, które prowadzą do podziału władzy, poszerzania odpowiedzialności za realizację celów w sferze publicznej i pogłębiania współpracy pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tym procesie.

Pokrewnym postulatem jest realizacja ideałów sprawiedliwości społecznej³⁹. Jego proponenci wskazują potrzebę zmian, które umożliwią bardziej podmiotową rolę administracji w formułowaniu polityk publicznych, a przez to kompensację deficytów tradycyjnego modelu demokracji parlamentarnej i biurokracji jako narzędzia zaspokajania zbiorowych potrzeb. Podstawowym argumentem jest twierdzenie, że menedżerowie publiczni są kluczowym elementem „interaktywnych procesów decyzyjnych”, które decydują o jakości publicznego zarządzania⁴⁰. Wymaga to nie tylko wrażliwości społecznej, ale także prospołecznego zaangażowania, orientacji na substancjalne cele społeczeństwa demokratycznego, takie jak przeciwdziałanie biedzie i niesprawiedliwości.

Nawiązanie do obywatelskiej aksjologii, jako normatywnego wyznacznika zarządzania w sferze publicznej, rodzi szereg pytań. Pierwsze dotyczy trybu uzgodnienia wartości, które regulują sferę publiczną. W tradycji amerykańskiej zasadniczą rolę w wyznaczaniu granic i zasad odpowiedzialności odgrywa konstytucja⁴¹. Jednak, jak się wydaje, niezbywalną cechą tych wartości jest ich dylematyczny charakter. Ilustracją może być katalog wartości zaproponowany przez K. Kernaghana, który

³⁸ Jeden z badaczy określa w tym kontekście rolę menedżerów publicznych jako „kuratorów wartości”. Por. S.P. Newbold, *Why a Constitutional Approach Matters for Advancing New Public Governance*, [w:] D.F. Morgan, B.J. Cook (eds.), *New Public Governance*, London–New York 2015.

³⁹ Por. L. deLeon, *Public Management, Democracy, and Politics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management...*

⁴⁰ Por. E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, „Public Management” 2000, Nr 2.

⁴¹ Por. S.P. Newbold, *Why a Constitutional Approach...*, s. 15.

wyróżnił cztery kategorie wartości odnoszących się do sfery publicznej: etykę osobistą, wartości demokratyczne, profesjonalne i humanistyczne⁴². Łatwo zauważyć potencjał konfliktów pomiędzy wartościami zaliczonymi do poszczególnych kategorii – na przykład charakterystyczny dla systemów demokratycznych konflikt pomiędzy zasadą reprezentacji, jako podstawą legitymizacji zwierzchnich decyzji, a ideą sprawiedliwości społecznej (wartość humanistyczna w katalogu K. Kernaghana).

Drugie pytanie dotyczy trybu zapewnienia identyfikacji menedżerów publicznych z obywatelskimi wartościami. Jak przestrzegają instytucjonaliści, wszelkie kodeksy etyczne organizacji są wynikiem zewnętrznych nacisków, a ich efektów oczekiwać należy przede wszystkim na poziomie formalnych struktur i symbolicznych działań, a nie zachowań i przeżyć moralnych organizacyjnych aktorów⁴³. Prowadzi to do wniosku, że struktury administracji publicznej mogą wprowadzać kodeksy etyczne bez motywacji, aby kodeksy miały rzeczywisty wpływ na sposób ich działania⁴⁴. Pokrewnym zagadnieniem jest kwestia trybu rekrutacji i kontroli odpowiedzialności menedżerów publicznych.

Zakończenie

Poszukiwanie nowych wzorców funkcjonowania administracji publicznej to najważniejsze wyzwanie zarządzania publicznego jako praktycznie zorientowanej refleksji akademickiej. Zmusza do tego kierunek transformacji globalnego świata, a przede wszystkim tendencje kryzysowe, trapiące państwa późnej nowoczesności. Zmiany przekształcają tradycyjne rozumienie interesu publicznego i standardów rządzenia. Wraz z falą reform systemów administracyjnych, która przetoczyła się przez wiele krajów pod koniec XX wieku, dyskusje teoretyczne wyszły poza klasyczne koncepcje administracji publicznej, ustanawiając nowy paradygmat współzarządzania publicznego. Jak H.G. Frederickson trafnie zatytułował swój

⁴² K. Kernaghan, *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, „Public Administration Review” 2003, Nr 6 (63), s. 712.

⁴³ Por. J.W. Meyer, B. Rowan, *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i opracowanie), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.

⁴⁴ Por. B.S. Long, C. Driscoll, *Codes of Ethics and the Pursuit of Organizational Legitimacy: Theoretical and Empirical Contributions*, „Journal of Business Ethics” 2008, Nr 77.

rozdział w *The Oxford Handbook of Public Management: Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere*⁴⁵.

Celem tego artykułu jest skupienie uwagi na postaci menedżera publicznego, której w nowatorskich koncepcjach zarządzania publicznego przypisywane są nowe role. Należy do nich aktywne uczestnictwo w formułowaniu treści interesu publicznego, inicjowanie obywatelskiego dyskursu i zarządzanie przez wartości. Nie wyczerpuje to listy zadań, projektowanych przez eksponentów nowych koncepcji zarządzania publicznego. Jednak wymienione role najbardziej zmieniają tradycyjny model administracji publicznej. W celu ich prezentacji wykorzystana została koncepcja wartości publicznej M. Moore'a, której postulaty w wielu punktach są zbieżne z nowymi koncepcjami przywództwa w sferze publicznej, gdzie znaleźć można podobne idee, choć formułowane w odmiennym języku⁴⁶. Nowe role menedżera publicznego określane są jako wyłaniający się wzór przywództwa, który zasadniczo zmienia zakres odpowiedzialności osób kierujących administracją.

Celem badawczym tego artykułu było wskazanie teoretycznych trudności, o których często zapominają proponenci paradygmatu *governance*, projektując nowe role menedżera publicznego. Należy do nich brak zabezpieczenia przed polityczną korupcją i wpływem szczególnie silnych grup interesów, a także potencjalne sprzeczności pomiędzy celami, źródłami legitymizacji i zasadami odpowiedzialności, przypisanymi do poszczególnych ról menedżera publicznego. Są to problemy wymagające większej uwagi ze strony autorów normatywnych koncepcji współzarządzania publicznego.

STRESZCZENIE

Za jedno z wyzwań zarządzania publicznego jest wypracowanie nowych wzorców funkcjonowania administracji publicznej. Celem artykułu jest krytyczna analiza propozycji przededefiniowania roli menedżera publicznego, które odnaleźć można w nowych koncepcjach współzarządzania. Analizowane są dwa główne postulaty. Pierwszy dotyczy aktywnego udziału w kreowaniu interesu publicznego i formu-

⁴⁵ H.G. Frederickson, *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*, [w:] E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007.

⁴⁶ Por. J. Szczupaczyński, *Nowe wzory przywództwa w administracji publicznej*, „e-Politikon” 2014, nr 10.

lowaniu celów polityk publicznych. Drugim postulatem jest zarządzanie przez wartości, które stanowią fundament demokratycznych społeczeństw. W artykule zostały przedstawione najważniejsze argumenty krytyczne, nawiązujące do dorobku Maxa Weбера.

Jerzy Szczupaczyński

BETWEEN POLITICS AND ETHICS. THE NEW ROLES OF PUBLIC MANAGER IN THE CONCEPTS OF GOVERNANCE

One of the challenges of public management is the forging of new standards of public administration. The aim of the article is a critical analysis of the proposals to redefine the role of a public manager, which can be found in the new concepts of governance. Two main proposals are being analysed. First relates to active participation in creating the public interest and formulating the goals of public policies. While the other is based on the concept of management by values, which are considered the foundation of democratic societies. The article presents the most important critical arguments based on Max Weber's legacy.

KEY WORDS: *public management, public manager, governance, public value*

Bibliografia

- Benington J., Moore M.H., *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- Bevir M., *Decentryczna teoria rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, Nr 3(9).
- Bevir M. (ed.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review” 2000, Nr 6 (60).
- Ferlie E., Lynn L.E. Jr., Pollitt Ch. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford–New York 2007.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Warszawa 2010.
- Kernaghan K., *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, „Public Administration Review” 2003, Nr 6 (63).
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, „Public Management” 2000, Nr 2.

- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2004.
- Long B.S., Driscoll C., *Codes of Ethics and the Pursuit of Organizational Legitimacy: Theoretical and Empirical Contributions*, „Journal of Business Ethics” 2008, Nr 77.
- Marini E., *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton–London–Toronto 1971.
- Mazur S., *Współzarządzanie publiczne*, Warszawa 2015.
- Moore M.H., *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass. 1995.
- Morgan D.F., Cook B.J. (eds.), *New Public Governance. A Regime-Centered Perspective*, New York 2014.
- Naidu S.P., *Public Administration. Concepts and Theories*, New Delhi 2005.
- Offe C., *Governance – „Puste pojęcie” czy naukowy program badawczy*, „Zarządzanie Publiczne” 2012, Nr 3(21).
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przemienić i przekształcić administrację publiczną*, Poznań 1992.
- Overeem P., *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*, „Administrative Theory & Praxis” 2005, Nr 2.
- Peters B.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
- Pollitt Ch., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Rhodes R., Wanna J., *The limits to Public Value, Or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians*, „Australian Journal of Public Administration” 2007, Nr 66 (4).
- Stoker G., *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, „American Review of Public Administration” 2006, Nr 1.
- Szczupaczyński J., *Nowe wzory przywództwa w administracji publicznej*, „e-Politikon” 2014, Nr 10.
- Waldo D., *The administrative state: a study of the political theory of American public administration*, New York 1948.
- Weber M., *Gesammelte Politische Schriften*, Tubingen 1958.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków–Warszawa 1998.