

Jerzy Szczupaczyński*

W poszukiwaniu nowego modelu współzarządzania – dylematy koncepcji wartości publicznej

In Search of New Governance Model –
the Dilemmas of Public Value Concept

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: wartość publiczna, współzarządzanie, legitymizacja polityk publicznych, strategiczny trójkąt wartości publicznej, zarządzanie publiczne

Keywords: public value, governance, legitimacy of public policies, the strategic triangle of public value, public management

Abstrakt: W dyskusjach akademickich na popularności zyskuje pojęcie wartości publicznej. Celem artykułu jest prezentacja koncepcji public value, a także zasygnalizowanie jej najpoważniejszych niedostatków. W szczególności krytyka skupia się na dwóch przesłankach – potrzebie równoważenia deficytu legitymizacji polityk publicznych i nowej roli menedżera publicznego jako kreatora sfery publicznej. W artykule udokumentowana jest teza dotycząca konieczności uwzględnienia w dyskusjach na temat wartości publicznej klasycznych zagadnień nierównego podziału władzy oraz separacji sfery polityki i administracji.

Abstract: The literature on public value has grown significantly in recent decades. The aim of the article is to present this concept, and to develop some critical arguments. Especially two demands put by public value proponents are discussed: the need for public policymakers to tackle the legitimacy deficit and, second, the new role of public manager as a pro-active shaper of the public sphere. This article makes a case for paying more attention to classic questions of uneven distribution of societal power and to need for politics/administration separation.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1139-1137>, doktor habilitowany, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. Email: jerzy.szczupaczynski@uw.edu.pl.

Wprowadzenie

Istotnym zadaniem nauk o zarządzaniu publicznym jest krytyczna refleksja nad dominującymi wzorcami administracji publicznej i wypracowanie nowego paradygmatu w tym zakresie, wychodzącego naprzeciw wyzwaniom społeczeństw późnej nowoczesności. Jedną z przesłanek poszukiwań są rosnące aspiracje obywateli, przekształcające tradycyjne rozumienie interesu publicznego i standardów rządzenia. Punkt wyjścia wyznacza rewizja założeń klasycznej doktryny administracji, a także wpływowego pod koniec XX wieku Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*), które w krajach anglosaskich wywarło znaczący wpływ na reformy administracji publicznej¹. W dyskusjach akademickich triumfy święcą zwłaszcza koncepcje zaliczane do nurtu współzarządzania (*governance*), proponujące radykalną perspektywę zmian. Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza koncepcji wartości publicznej (*public value*), traktowanej przez wielu badaczy jako szczególnie obiecująca propozycja w obszarze zarządzania publicznego². Przekonanie o rosnącej popularności pojęcia *public value* (PV) znajduje poparcie w analizach literatury przedmiotu³.

Pojęcie publicznej wartości zostało spopularyzowane przede wszystkim dzięki pracy Marka H. Moore'a⁴, która – adresowana do amerykańskich menedżerów publicznych – oferowała nowy wzorzec zarządzania, przeciwstawiany słabościom zarówno post-weberowskiego modelu administracji, jak i prorynkowej *New Public Management* (NPM). Choć w swojej pracy M. Moore zajmuje się głównie praktycznymi problemami zarządzania, pojęcie PV zostało przez akademickich propagatorów podniesione do rangi ważnej kategorii teoretycznej. Stało się tak mimo kontrowersji dotyczących jej teoretycznych treści i różniących się zasadniczo interpretacji. W artykule zaprezentowana zostanie koncepcja PV M. Moore'a, a także zasygnalizowane jej niedostatki. W szczególności dotyczą one dwóch zagadnień: deficytu legitymizacji jako przesłanki „autoryzacji” polityk publicznych oraz postulowanej roli menedżera publicznego. M.in. przy-

¹ Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 6.

² Por. G. Stoker, *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, «American Review of Public Administration» 2006, nr 1.

³ Por. I. Williams, H. Shearer, *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*, «Public Administration» 2011, nr 4.

⁴ M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass.–London 1995.

pomniane zostaną argumenty M. Webera, które w kontekście postulatów sformułowanych przez zwolenników koncepcji PV zyskują na aktualności. Celem artykułu jest dokumentacja tezy dotyczącej teoretycznej samoświadomości zwolenników koncepcji PV – proponując nowy paradygmat zarządzania publicznego badacze nie podejmują prób jego konfrontacji z istotnymi pytaniami obecnymi w dorobku politologii i socjologii. Wniosek ten wiąże się z przekonaniem, że „teoretyczna autarkia” znacząco zubaża dyskusję na temat perspektyw współzarządzania, a w szerszej rekonstrukcji społecznego kontekstu poznania może być interpretowana jako strategia maskowania wewnętrznych sprzeczności modnego od kilku dekad nurtu *governance*, rozumianego jako określony zbiór wartości i poznawczych praktyk.

Koncepcja „strategicznego trójkąta” Marka H. Moore’a

Intencja, jaką odnajdujemy w sztandarowej pracy M. Moore’a, ma charakter praktyczny. Chodzi o wypracowanie konceptualnych narzędzi, które mogą pomóc menedżerom organizacji publicznych w dokonywaniu strategicznych wyborów, zgodnie ze społeczną misją zawodu, zorientowaną na zaspokajanie potrzeb obywateli w domenie publicznej. Normatywny charakter propozycji Moore’a wpisany jest w kontekst amerykańskich dyskusji na temat zarządzania publicznego, ale sam autor unika szerszych odniesień teoretycznych.

Jednym z niewielu tropów jest to, że starasie swoją koncepcję przeciwstawić „neoliberalnemu” rozumieniu wartości, które – co w wielu miejscach przypominają zwolennicy PV – zdominowało dyskurs na temat zarządzania w sferze publicznej. Centralnym punktem koncepcji PV jest postulat identyfikacji tych potrzeb społecznych, które nie są i/lub nie mogą być zaspokajane w trybie transakcji rynkowych, ani dzięki tradycyjnej aktywności państwa, skoncentrowanej – zgodnie z klasyczną definicją P. Samuelsona – na dobrach publicznych niekonkurencyjnych i niemożliwych do wyłączenia z konsumpcji⁵. Budowana opozycja, choć dość powierzchowna, uwypukla trzy aspekty PV. Po pierwsze, PV nie jest napełniana treścią przez statycznie rozumiane potrzeby społeczne, określane czy to przez polityków, czy też konsumentów „głosujących” na rynku przy pomocy posiadanych pieniędzy – jest tworzona w dynamicz-

⁵ J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011, s. 44–45.

nym procesie współpracy pomiędzy jej użytkownikami (obywatelami) i wytwórcami, w którym prominentną rolę odgrywa menedżer publiczny. Po drugie, tworzenie PV zakłada proobywatelską orientację funkcjonariuszy publicznych – i szerzej, decydentów organizacji różnego typu, które uczestniczą w tym procesie (przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych itp.). Założenie to stoi w opozycji do koncepcji egoistycznego *homo oeconomicus*, stanowiącej podglebie klasycznej koncepcji wartości. Po trzecie, tworzenie wartości publicznej uzależnione jest od szeroko rozumianego kapitału społecznego i obywatelskich kompetencji uczestników, które nie są wyłącznie zewnętrznymi warunkami tego procesu, lecz jego elementami składowymi i wynikowymi. To szerokie ujęcie kontrastuje z tradycyjnym, czysto ekonomicznym rozumieniem wartości.

Rdzeniem propozycji Moore'a jest koncepcja „strategicznego trójkąta”, który redefiniuje społeczną rolę menedżera publicznego. Na „strategiczny trójkąt” składają się trzy procesy: klaryfikacja celów realizowanych w sferze publicznej, tworzenie środowiska „autoryzacji” tych celów i mobilizowanie zasobów umożliwiających ich realizację⁶. Wymienione elementy tworzenia PV optymalizują działania i polityki zgodnie z interesem publicznym, określanym przy współudziale społecznego środowiska administracji. Każdy z nich powinien być zharmonizowany z pozostałymi elementami „strategicznego trójkąta”. Rolą menedżera publicznego jest animacja demokratycznego procesu, w rezultacie którego określone zostaną cele realizowane w domenie publicznej, zoptymalizowane w określonej konfiguracji potrzeb obywatelskiej wspólnoty i możliwości ich zaspokojenia. Istotą tego procesu jest szeroki dialog społeczny, konstytuujący wspólnotowy wymiar preferencji obywateli. Zdaniem M. Moore'a tylko w ten sposób można zapewnić wartościowość celów realizowanych w sferze publicznej. Trzeci element „strategicznego trójkąta” na charakter najbardziej zarządczy – polega na zapewnieniu operacyjnych zdolności do realizacji ustalonych celów, poprzez mobilizację różnorodnych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych). Jak piszą J. Benington i M. Moore, chodzi o „zbudowanie i podtrzymanie koalicji interesariuszy z publicznego, prywatnego i trzeciego sektora (łącznie z politykami posiadającymi demokratyczny mandat i innymi funkcjonariuszami publicznymi sprawującymi funkcje kontrolne), których wsparcie jest niezbędnym warunkiem strategicznych działań”⁷.

⁶ J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 3–5.

⁷ Tamże, s. 4.

Tak więc, rola menedżera publicznego nabiera nowego wymiaru – polega na inspirowaniu poszczególnych elementów procesu tworzenia PV oraz szukaniu równowagi pomiędzy nimi. Kryje się za tym założenie, że misją administracji jest nie tylko dostarczanie obywatelom niezbędnych usług, lecz także aktywne kształtowanie sfery publicznej poprzez animowanie polityk publicznych, inspirowanie obywatelskiego dialogu i poszukiwanie sposobów optymalnego wykorzystania zasobów.

W postulatach proponentów PV dostrzec można cztery elementy kwestionujące tradycyjny paradygmat zarządzania publicznego.

Po pierwsze, proponowana jest deliberatywna wizja sfery publicznej, jako „demokratycznej przestrzeni”, składającej się z kulturowych, organizacyjnych i materialnych zasobów⁸, która jest kreowana w procesie ustanawiania znaczeń i celów związanych z kolektywnie rozumianym dobrostanem wspólnoty. Jest to rozumienie sfery publicznej zbliżone do zaproponowanego przez Habermasa, gdzie w drodze swobodnego tematywania kierunków wspólnego działania i ścierania się poglądów na temat kolektywnych potrzeb określany jest obszar współpracy pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, że – w przeciwieństwie do osadzonych w materiale historycznym analiz Habermasa – zwolennicy koncepcji PV rozwijając idee M. Moore’a posługują się dość schematycznym modelem deliberacji, zakładając jej bezproblemowość w społeczeństwach późnej nowoczesności. Krytyka tych ograniczeń musi prowadzić do namysłu nad założeniami imparcjalizmu i zostanie tu podjęta tylko w wąskim kontekście argumentów formułowanych przez samych sympatyków koncepcji PV.

Po drugie, dopełnieniem deliberatywnej koncepcji sfery publicznej jest wizja sieciowego współzarządzania, przekraczającego podziały branżowe, sektorowe i hierarchiczne, w którym uczestniczą podmioty o różnym statusie i logice działania. Pozwala to zaliczyć koncepcję Moore’a do nurtu zarządzania sieciowego, a jej *signum specificum* jest wyróżniona pozycja menedżera publicznego. Jednocześnie nacisk na konstruktywistyczny tryb ustalania celów zbliża ją do decentrycznej wizji rządzenia Marka Bevira¹⁰.

Po trzecie, rola władzy publicznej nie ogranicza się do ustanawiania reguł i zapewniania obywatelom niezbędnych usług. Jest nią także proak-

⁸ Por. J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Discerning and Assessing Public Value*, Georgetown 2015, s. 20.

⁹ Por. J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.

¹⁰ Por. M. Bevir, *Decentryczna teoria rządzenia*, [w:] J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.

tywne kreowanie sfery publicznej, w wymiarze politycznym, społecznym, ekonomicznym i kulturowym¹¹. Szeroko (i ogólnikowo) sformułowany postulat opiera się na zakwestionowaniu kryteriów ograniczających aktywność państwa, charakterystycznych dla tradycyjnej doktryny liberalnej.

Po czwarte, przeformułowana została rola menedżera publicznego, a więc ponownie – po okresie popularności paradygmatu NPM – zakwestionowany tradycyjny *modus operandi* administracji. Tokolejna propozycja rekonstrukcji figury menedżera publicznego. Poszukiwania tego typu rozpoczęły się w związku z reformami systemów administracyjnych, jakie miały miejsce w ostatnich dekadach ubiegłego wieku. Jednak, o ile pro-rynkowo zorientowanym zwolennikom NPM za prototyp służyła postać menedżera prywatnych korporacji, o tyle w przypadku koncepcji PV mamy do czynienia – jak to określił jeden z krytyków – ze zwrotem w kierunku „strażnika wartości obywatelskich”. Jak piszą Denhardt i Denhardt, „Przedstawiciele administracji publicznej muszą uczestniczyć w tworzeniu wspólnotowego wyobrażenia o tym, czym jest interes publiczny. (...) Rolą administracji jest nie tyle poszukiwanie kompromisu 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”¹².

Nowy paradygmat zarządzania publicznego?

Koncepcja PV została z entuzjazmem podchwycona przez badaczy poszukujących nowych recept zarządzania publicznego. Kłopot w tym, że niektóre interpretacje różnią się w istotny sposób od idei, jakie znaleźć można w pracach M. Moore’a. Daleko idące różnice sprawiają wrażenie, że mamy do czynienia z popularnością terminu, a nie pojęcia, i jest ona wynikiem nie tyle nowatorstwa koncepcji PV, ile kryzysu, w jakim znalazły się postmodernistyczne koncepcje współzarządzania. Kategorialny woluntaryzm może być wyrazem gorączkowych poszukiwań nowych pomysłów.

Czym jest PV według M. Moore’a? To pojęcie, które odnosi nas do efektów tych mechanizmów zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb

¹¹ J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 3.

¹² R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, «Public Administration Review» 2000, nr 6, s. 554–555.

wspólnoty politycznej, które opierają się na regułach demokratycznego społeczeństwa. Wartość publiczna jest syndromatycznym pojęciem opisującym efekty gospodarowania w sferze publicznej; jej podstawowym wskaźnikiem jest osiąganie celów ocenianych przez obywateli jako wartościowe, istotne dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb, a realizowanych gospodarnie, z poszanowaniem reguł ekonomicznego działania, a także kluczowych wartości współczesnych demokracji, do których zwolennicy PV zaliczają przede wszystkim ideę współzarządzania. To ogólnikowe określenie ma charakter normatywny, ale wysiłek zwolenników koncepcji PV skierowany został na znalezienie empirycznych wskaźników PV oraz takich operacjonalizacji, które umożliwiają bardziej konkretne odniesienia. Przytoczmy tylko dwie, poszerzające pierwotne sformułowania Moore'a.

Geoff Mulgan wskazuje trzy kategorie obiektów mających wartość dla obywateli¹³. Pierwsza to tradycyjnie rozumiane usługi publiczne – takie jak utrzymanie w dobrym stanie dróg lub szpitali – których wartość daje się wyrazić poprzez gotowość obywateli do wydatkowania określonych funduszy, prywatnych lub publicznych, w celu zapewnienia satysfakcjonującego poziomu ich zaspokojenia. Druga kategoria to cele społeczne istotne dla obywateli, takie jak niższy poziom przestępstw lub ochrona przed agresją obcego państwa. W tym przypadku miarą mogą być np. sondaże społeczne, które informują politycznych decydentów o hierarchii wartościach obywateli. Ostatnią kategorię tworzy szeroko rozumiane zaufanie społeczne, którego ważnym wymiarem jest wiara obywateli w efektywne i sprawiedliwe funkcjonowanie władzy publicznej. J. Benington natomiast pisze o czterech wymiarach PV: ekologicznym – wynikającym z pryncypiów zrównoważonego rozwoju i ekologii, ekonomicznym – tworzonych przez pobudzenie aktywności gospodarczej i rynku pracy, politycznym – związanym ze stymulowaniem zaangażowania obywatelskiego, i kulturowym – związanym z pomnażaniem kapitału społecznego¹⁴. Co więcej, wyraźnie oddziela wymiary PV, które znajdują wyraz w zadowoleniu obywateli, od tych, które ze względu na swój kolektywny charakter ugruntowane są jedynie poprzez społeczny dyskurs. W tym drugim przypadku jednoznaczny pomiar PV jest bardziej problematyczny.

Ważnym elementem roli menedżera publicznego staje się tworzenie „środowiska autoryzacji” realizowanych celów. W praktyce postulat ten

¹³ G. Mulgan, *Effective Supply and Demand and the Measurement of Public and Social Value*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 216–217.

¹⁴ J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 45–46.

oznacza wprowadzenie do sfery zarządzania elementów procesu politycznego – mediowania odmiennych dążeń i interesów społecznych. Środowisko „autoryzacji” 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 przerzucone na menedżerów publicznych (...)”¹⁵. Tworząc „środowisko autoryzacji” menedżer współpracuje z instytucjami politycznymi i innymi interesariuszami, w różny sposób powiązanych z procesem tworzenia PV. Zwolennicy koncepcji M. Moore’a wskazują cztery uzasadnienia tak rozumianego upolitycznienia administracji publicznej.

Po pierwsze, chodzi o zapobieganie „deficytowi demokracji”, który owocuje niedostateczną legitymizacją celów. „Deficyt demokracji” to – zdaniem proponentów PV – rozdziew pomiędzy społecznymi aspiracjami dotyczącymi wpływu na funkcjonowanie publicznych instytucji a realnymi możliwościami ich monitorowania i kontroli ze strony obywateli¹⁶. Można domniemywać, że skutki tak rozumianego deficytu są pochodną znanych ograniczeń demokracji proceduralnej, widocznych w niezadowoleniu obywateli z instytucji politycznych, polityków oraz mechanizmów reprezentacji interesów społecznych charakterystycznych dla liberalnych demokracji. Przypominane są także argumenty bardziej szczegółowe, na przykład deficyt legitymizacji wynikający z biurokratycznej logiki administracji publicznej, uwikłanej w grę o fundusze i minimalizację zewnętrznej kontroli, czy też trudności z jednoznacznym odczytywaniem preferencji społecznych¹⁷. Remedium ma być przededefiniowanie roli publicznego menedżera, który staje się promotorem demokratyzacji sfery publicznej, polegającej na przeniesieniu debaty wokół celów polityki społecznej poza sferę tradycyjnych instytucji politycznych. Dodać należy, że postulaty zwolenników PV mają charakter radykalny. Moore i Benington piszą wprost o „maksymalizacji [demokratycznej] legitymizacji wyborów władzy publicznej”¹⁸. Maksymalizacja oznacza nie tylko substytucję niedomagań demokracji proceduralnej, lecz także potrzebę proaktywnego poszukiwania nowych form wpływu i aktywizacji obywateli.

¹⁵ J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 6.

¹⁶ L. Horner, W. Hutton, *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 116.

¹⁷ Tamże, s. 120–121.

¹⁸ M.H. Moore, J. Benington, *Conclusions: Looking Ahead*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 263.

Po drugie, tak rozumiane upolitycznienie zarządzania publicznego umożliwia, zdaniem zwolenników PV, ujawnienie interesów i potrzeb, które mają kolektywny charakter. Jak już zaznaczyliśmy, w tym punkcie perspektywa PV przeciwstawiana jest indywidualistycznym koncepcjom dóbr publicznych, definiowanym jako dobra, których nie można wyłączyć z konsumpcji indywidualnej i które nie są konkurencyjne¹⁹. W koncepcjach tych uwaga skupiona jest na dokonującej egoistycznych wyborów jednostce, które agregowane – w sferze polityki jako zachowania wyborcze, a w sferze konsumpcji jako decyzje konsumenckie – określają obraz potrzeb obywateli. Niektórzy zwolennicy paradygmatu współzarządzania formułują w tym miejscu mocne zarzuty twierdząc, że perspektywa *homo oeconomicus* redukując obywatela do roli konsumenta usług publicznych zagraża konstytucyjnym wartościom, takim jak sprawiedliwość społeczna i obywatelska partycypacja²⁰. Przeciwnieństwem ma być wizja tworzenia PV jako demokratycznego procesu krystalizacji kolektywnych dążeń obywateli.

Po trzecie, mediowanie przez menedżera publicznego interesów i potrzeb społecznych umożliwia bardziej elastyczne budowanie polityk publicznych, uniezależnienie ich priorytetów od cyklu politycznego, który wiąże decyzje polityków z potrzebami obywateli tylko w okresie kampanii wyborczych. Czwartym argumentem jest możliwość mobilizacji większej puli zasobów i lepszego ich wykorzystania, co ma poprawić efektywność gospodarowania w sferze publicznej.

Nieustająca potrzeba poszukiwania legitymizacji

Przyjmując wąski, doktrynalny punkt widzenia można wskazać trzy płaszczyzny legitymizacji administracji publicznej: (a) różne formy rozliczalności wobec instytucji przedstawicielskich, (b) działanie zgodne z podstawowymi wartościami sfery publicznej oraz (c) działanie zgodne z formalnymi regułami i procedurami, przyjętymi w państwie²¹. Propozycja legitymizacji celów polityk publicznych poprzez dyskursywny proces tworzenia PV wykracza poza tę perspektywę, wpisując się w postulaty

¹⁹ Por. P. Samuelson, *A Pure Theory of Public Expenditure*, «Review of Economics and Statistics» 1954, nr 4.

²⁰ R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service...*, s. 550.

²¹ M. Considine, K.A. Afzal, *Legitimacy*, [w:] M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013, s. 371.

przedstawicieli nurtu współzarządzania. Argumentacja zwolenników PV budzi kilka wątpliwości.

Przede wszystkim, zwraca uwagę uproszczona wizja mechanizmów legitymizacji instytucji i polityk sfery publicznej. Legitymizacja jest złożonym pojęciem, obejmującym różne aspekty relacji pomiędzy podmiotami władzy. Rozumiana jako proces – który owocuje oceną działań, rozwiązań organizacyjnych, norm lub celów jako właściwych i pożądanych z moralnego i/lub pragmatycznego punktu widzenia – wiąże się z upowszechnieniem kulturowych założeń, przesądzających o postrzeganiu wymienionych obiektów sfery publicznej jako oczywistych i bezalternatywnych. Jako zasób legitymizacja jest właściwością decydującą o trwałości i trybie funkcjonowania systemów politycznych. Bywa różnie definiowana, ale dominują ujęcia podkreślające wieloaspektowy i dynamiczny charakter zjawiska.

Kładąc nacisk na deliberatywne mechanizmy „autoryzacji celów” zwolennicy PV bagatelizują znaczenie innych wymiarów legitymizacji, na przykład tych, na które – za instytucjonalistami – zwraca uwagę M.C. Suchman²². Amerykański badacz wskazuje na legitymizacyjny efekt charakterystycznej dla nowoczesnych społeczeństw skłonności do traktowania organizacji jako autonomicznych, moralnie odpowiedzialnych aktorów²³. Personifikacja organizacji publicznych prowadzi do ich uprawomocnienia, przypisywania im „dobrych intencji” i „działań w najlepszym interesie obywateli”²⁴. Instytucjonaliści przypominają też inne mechanizmy głębokiego trwania w kulturze Weberowskiej „żelaznej klatki”, która legitymizuje hierarchiczną formę zbiorowego działania i cele realizowane w imieniu społeczeństwa przez wyspecjalizowane organizacje²⁵. Wątpliwość wobec jednostronnego postrzegania przez zwolenników PV źródeł prawomocności polityk publicznych dotyczy lekceważenia kompensacyjnego efektu oddziaływania zasobów legitymizacyjnych różnego typu. W warunkach zmediatyzowanej polityki organizacje funkcjonujące w sferze publicznej posiadają szerokie możliwości manipulacji symbo-

²² M.C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, «Academy of Management Review» 1995, nr 3.

²³ Zob. np. Ł. Błuszkowski, *Paradygmat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13.

²⁴ M.C. Suchman, *Managing Legitimacy...*, s. 578.

²⁵ Por. P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, przekł. Aleksandra Lompart, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szaeki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.

lami i wpływu na otoczenie w celu zyskania społecznego uprawomocnienia. Warto także zwrócić uwagę na szczególny paradoks – ponieważ w liberalnych demokracjach rozdzielenie sfery polityki i administracji jest w różnych formach zinstytucjonalizowane i chronione przez prawo, poszukiwanie uprawomocnienia realizowanych celów poprzez upolitycznienie (w rozumieniu Moore’a) roli menedżera publicznego natrafia na barierę legitymizacji, szczególnie w systemach administracyjnych podatnych na korupcję i wykazujących niską efektywność.

Tak więc, legitymizacja polityk i instytucji publicznych nie powinna być postrzegana wyłącznie przez pryzmat partycypacyjnych roszczeń obywateli. Jest to uproszczenie charakterystyczne dla nurtu współzarządzania, podobnie jak dla modnej w latach 90. ubiegłego wieku doktryny NPM typowym uproszczeniem było postrzeganie organizacji publicznych pod kątem ich efektywności, rozumianej w menedżerski sposób, jako relacja rezultatów do poniesionych nakładów.

Dyskusyjna wydaje się bezkrytyczna akceptacja przez zwolenników PV założenia dotyczącego rosnących aspiracji obywateli do współzarządzania. Przypomnijmy klasyczną pracę Roberta D. Putnama „Samotna gra w kręgle”, poświęconą kryzysowi kapitału społecznego, spadkowi zaangażowania obywatelskiego i zainteresowania sprawami lokalnymi w Stanach Zjednoczonych, rodzinnym kraju idei PV²⁶. Badania różnych form partycypacji społecznej w rozwiniętych demokracjach pokazują złożony i niejednoznaczny obraz, który nie daje podstaw do jednoznacznie optymistycznych założeń. Kwestia „rosnących aspiracji obywateli”, jeżeli nie ma być wyłącznie wyidealizowanym postulatem, powinna być starannie rozpatrzona na gruncie empirycznym, a nie traktowana jako aprioryczny pewnik określający kierunek rozwoju współczesnych demokracji.

Argumenty krytyczne można kierować także przeciwko normatywnej wizji demokracji deliberatywnej, na której opiera się koncepcja PV. Dążenie do deliberacji za wszelką cenę – w celu „autoryzacji” celów – wiąże się z trzema kosztami. Pierwszym jest ryzyko niskiej jakości debaty wskutek deficytu obywatelskich kompetencji i obywatelskiej refleksji. Może to wpływać na jakości decyzji, nawet przy założeniu sprawnej moderacji ze strony menedżera publicznego. Dodatkowym argumentem jest rosnąca komplikacja zagadnień, wobec których staje zarządzanie publiczne. Są one określane terminem „problemy zapętłone” (*wicked problems*), spo-

²⁶ R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przekł. P.Sadura, S. Szymański, Warszawa 2008.

pluralizowanym przez H.W.J. Rittela i M.M. Webbera²⁷. Ma on wyjaśniać bezradność decyzyjną i uzasadniać potrzebę wypracowania nowych mechanizmów zarządzania. Ważnym pytaniem jest to, w jakim stopniu rosnąca złożoność problemów zawęży skalę użyteczności deliberatywnych mechanizmów podejmowania decyzji, które opierają się na umiejętnościach działania na forum publicznym obywateli, a dopiero w dalszej kolejności na specjalistycznej ekspertyzie. Dodatkowym problemem proponowanych mechanizmów „autoryzacji celów” są nierówności wynikające ze zróżnicowania motywacji do zaangażowania na forum publicznym.

Uproszczenia w argumentacji dostrzec można w bezkrytycznym traktowaniu pozytywnego związku pomiędzy legitymizacją a sieciowym trybem ustalania i realizacji polityk publicznych. Teoretycy PV kładą nacisk na obywatelską dominantę sieciowości – mamy do czynienia z „przesunięciem punktu ciężkości współzarządzania z państwa i rynku w stronę społeczeństwa obywatelskiego”²⁸. Pojawiają się wątpliwości, które uzasadnimy przywołując dwie tradycje teoretycznych.

Ponieważ podstawą sieciowości – jak ją rozumieją zwolennicy PV – jest pluralizm dążeń i interesów²⁹, przypomnieć warto argumenty formułowane w politologii przez badaczy grup interesu i krytyków tzw. pluralistycznej wizji polityki. W klasycznym wydaniu tej krytyki podkreśla się, że dobroczynna dla demokracji równowaga wpływów grup interesów na procesy decyzyjne jest fikcją przynajmniej z kilku powodów. Po pierwsze, przesądza o tym nierówna dystrybucja zasobów umożliwiających efektywny dostęp do procesów decyzyjnych. Szczególnie istotną rolę odgrywa dystrybucja szans organizacji ujawniających się interesów³⁰. Po drugie, ważnym czynnikiem jest także charakter zagadnień, które są przedmiotem politycznych zabiegów. Różne kwestie z różną siłą mobilizują uwagę i strategiczne możliwości grup interesu³¹. Trzecią kwestią podnoszoną w dyskusji nad pluralistyczną wizją polityki jest niebezpieczeństwo przeciążenia systemu politycznego żądaniami grup interesu. Wszystkie te klasyczne argumenty, formułowane w politologii

²⁷ H.W.J. Rittel, M.M. Webber, *Dylematy ogólnej teorii planowania*, «Zarządzanie Publiczne» 2014, nr 1.

²⁸ J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value...*, s. 34.

²⁹ Por. H. Enroth, *Policy Network Theory*, [w:] M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.

³⁰ M. Olson, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012.

³¹ Por. F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Interest niches and Policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics*, «Journal of Politics» 2003, nr 4.

już ponad pół wieku temu, dadzą się przetłumaczyć na język krytyki koncepcji PV. Nawet jeżeli utrzymamy założenie o bezstronności menedżera publicznego, jego wyróżniona pozycja nie stanowi wystarczającej gwarancji skutecznego równoważenia różnorodnych wpływów na forum publicznym. Dążąc do poszerzenia legitymizacji publicznych wyborów, zwolennicy PV nie wskazują, w jaki sposób zabezpieczyć nową formułę sfery publicznej przed dominacją szczególnie agresywnych interesów partykularnych. Idealistyczna wizja sieciowego „środowiska autoryzacji” nie odpowiada w przekonujący sposób na wątpliwości dotyczące nierówności władzy i zasobów. Nie brzmi także przekonująco twierdzenie, że deliberytywna polityzacja sprzyja artikulacji potrzeb o charakterze kolektywnym (zarówno zasobów wspólnych, jak i dóbr publicznych w ujęciu typologii Samuelsona). Konieczność przeciwstawiania się drapieżnym interesom stwarza szczególnie silny bodziec do organizacji obywateli wokół zagrożonych interesów partykularnych, niekoniecznie celów związanych z gospodarowaniem zasobami publicznymi (obciążonych dodatkowo konsekwencjami dylematu „pasażera na gapę”).

Podobne argumenty znaleźć można w dyskusjach wokół teorii interesariuszy. Jej twórca, Edward Freeman, zaproponował model przedsiębiorstwa, które reaguje na potrzeby swoich interesariuszy, czyli „wszystkich grup lub jednostek, które mogą wpływać na działalność przedsiębiorstwa, lub na które ta działalność ma wpływ”³². Głównym postulatem Freemana jest dbałość o te potrzeby, zarówno jako etyczne zobowiązanie, jak i zasada skutecznego zarządzania. Cel gospodarowania to nie tylko pomnażanie zysków dla właścicieli firmy, lecz także uwzględnianie potrzeb i roszczeń różnych grup powiązanych z przedsiębiorstwem: pracowników, klientów, dostawców, społeczności lokalnej. W tym postulacie dostrzec można pokrewieństwo z teorią PV. W obu przypadkach mamy do czynienia z uniwersalistycznie rozumianą zasadą prymatu podmiotowych uprawnień jednostki: uprawnień obywatela (koncepcja PV) oraz uprawnień interesariusza organizacji (teoria Freemana). Słabością koncepcji Freemana jest brak jednoznacznych reguł wyodrębnienia i hierarchizacji interesariuszy. Szerokie ujęcie prowadzi do nierealistycznego postulatu, że wszelkie interesy formułowane w otoczeniu organizacji – których związek z jej działalnością można wykazać – powinny być przez zarządzających brane pod uwagę. Praktyczną konsekwencją musi być przeciążenie systemu zarządzania firmą roszczeniami interesariuszy. Symetryczny argument pojawia się po stronie krytyki koncepcji PV. Dąże-

³² R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston 1984, s. 46.

nie do rekonstrukcji możliwie szerokiego wachlarza interesów i potrzeb społecznych – poza tradycyjnymi instytucjami politycznej reprezentacji – prowadzić może do przeciążenia procesu zarządzania w sferze publicznej i wtórnie – pogłębienia deficytu legitymizacji jej instytucji. Podobny efekt niosą koszty polityzacji zarządzania publicznego, związane z koniecznością uzgadniania pojawiających się celów i dążeń z celami i dążeniami generowanymi przez w ramach tradycyjnych instytucji politycznych.

Nowe kompetencje menedżera publicznego

Koncepcja PV stawia przed menedżerem publicznym nowe wymagania kompetencyjne. Jest to zagadnienie, które koncentruje uwagę wielu badaczy administracji publicznej – stoi za tym przekonanie, że w warunkach społeczeństw późnej nowoczesności kluczowym czynnikiem sprawnego zarządzania w publicznych domenach jest nowy typ przywództwa, ostatecznie zrywający z Weberowskim mitem biurokratycznej efektywności. Przekonanie to, od kilku dekad dość powszechne, prowadzi jednak do różnych postulatów. Doktryna NPM proponowała adaptację wzorców wypracowanych w organizacjach gospodarczych, opierając się na założeniu, że różnice pomiędzy przywództwem w sferze publicznej i w biznesie ulegają stopniowemu zatarciu³³. Propozycje zwolenników PV idą w innym kierunku. Nowe treści roli menedżera publicznego są postrzegane jako wynik ewolucji relacji pomiędzy sferą polityki i administracji. Tworzenie PV wymaga mechanizmów społecznych konsultacji i uzgodnień na kolejnych etapach tego procesu. Zarządzanie w sferze publicznej zakłada ciągłe poszerzanie współpracy i uzgadniania wzajemnych powinności pomiędzy różnymi podmiotami. Wyznacza to nowy typ wymagań kompetencyjnych, w których centrum znajduje się zdolność tworzenia „zintegrowanego systemu relacji – w poprzek formalnych i nieformalnych granic różnych organizacji i sektorów – zgodnie z określonymi zasadami organizacyjnymi i wyraźnie zorientowanego na sukces w tworzeniu wartości publicznej”³⁴. Nową misją menedżera publicznego jest tworzenie wielopodmiotowego systemu dialogu i uzgodnień, w którym struktury władzy publicznej angażują się w budowanie obywatelskiego dyskursu

³³ B. Kellerman, S.W. Webster, *The Recent Literature on Public Leadership Considered*, «The Leadership Quarterly» 2001, nr 12.

³⁴ E. DeSeve, *Creating Public Value Using Managed Networks*, [w:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (red.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, Armonk–New York–London 2007, s. 211.

i klaryfikacji interesu publicznego. Zobowiązaniem menedżera sfery publicznej jest wyrzeczenie się autorytatywnej pozycji i części władczych prerogatyw na rzecz obowiązku wspierania demokratycznej deliberacji³⁵.

Pojawia się szereg pytań i wątpliwości. Warto zacząć od przypomnienia klasycznej argumentacji Maxa Webera, który przeciwstawiał wymagania kompetencyjne polityków i urzędników państwowych³⁶. Niemiecki politolog pisał nie tylko o innym typie odpowiedzialności, lecz także rolach społecznych, które wymagają różnych umiejętności i kształtują odmienne etosy grupowe – urzędników, zorientowanych na stabilne

środowisko, zdyscyplinowane wykonawstwo i technokratyczną racjonalność, a z drugiej strony polityków, zorientowanych na reprezentowanie zróżnicowanych interesów społecznych, konkurencję polityczną i wsłuchiwanie się w nastroje elektoratu. Warto dodać, że na istotne różnice ról polityków i administratorów oraz związaną z tym odrębność etosów obu grup zawodowych wskazują także współczesne badania porównawcze, prowadzone w krajach o różnych tradycjach państwowych³⁷. Chociaż omawiane przez Webera przykłady kłopotów, jakie dla systemów państwowych niesie wykonywanie funkcji politycznych przez osoby ukształtowane w urzędniczym etosie, mają już tylko historyczne znaczenie, to jednak przypominają o pytaniach, które zwolennicy PV pozostawiają bez satysfakcjonującej odpowiedzi. Co zapewnia menedżerom publicznym polityczne kompetencje i autorytet przywódczy, potrzebny do wykonywania nowej roli? W jaki sposób zbudować mechanizm rozliczalności menedżera publicznego, aby pogodzić odpowiedzialność przed politycznymi zwierzchnikami i jednocześnie obywatelskim środowiskiem, w którym menedżer zaangażowany jest w tworzenie PV? Rozszerzenie roli menedżera publicznego może prowadzić do sprzeczności między celami, źródłami legitymizacji i zasadami odpowiedzialności. Zwolennicy współzarządzania zdają się nie dostrzegać złożoności problemów, wynikających z wielości standardów i oczekiwań, określających nowe role menedżera publicznego.

Kwestionowanie instytucjonalnego oddzielenia sfery polityki i administracji nie jest ekstrawagancją wyłącznie zwolenników koncepcji PV. Tendencja ta zaznacza swoją obecność w debatach amerykańskich badaczy

³⁵ P. Dobel, *Public Management as Ethics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007, s. 158.

³⁶ M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1958.

³⁷ J.D. Aberbach, R.D. Putnam, B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge 1981, J.D. Aberbach, R.D. Putnam, B.A. Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington DC 2000.

przynajmniej od połowy ubiegłego wieku. Podważa to spuściznę progresywizmu przełomu wieków, którego mottem było przeświadczenie amerykańskich elit, że kluczowe instytucje przestają sobie radzić z narastającymi problemami i wzrastającą złożonością życia społecznego. Z końcem XIX wieku głównym wyzwaniem dla reformatorów stała się polityczna samowola wielkich korporacji oraz bezradność struktur administracyjnych w zderzeniu z bolączkami kapitalistycznego rozwoju. W przekonaniu takich teoretyków jak W. Wilson czy F. Goodnow, lekarstwem powinna być nie tylko profesjonalizacja administracji publicznej, lecz także ochrona jej przed destrukcyjnymi wpływami politycznej rywalizacji.

Podsumowanie

Koncepcja M. Moore'a jest kontrowersyjną propozycją pokonania ograniczeń tradycyjnego paradygmatu zarządzania publicznego. Jej proponenci postulują obywatelską deliberację poza sferą instytucji politycznych, nową rolę funkcjonariuszy publicznych, sieciowy tryb współpracy w publicznej domenie. Nie są to propozycje nowe. W różnych wersjach można je znaleźć w poszukiwaniach przedstawicieli modnego od kilku dekad nurtu współzarządzania (*governance*). Propozycje te łączy krytyka rynkowej doktryny NPM oraz paradygmatu *homo oeconomicus*, jako punkt wyjścia poszukiwań nowego ładu w sferze publicznej. Wspólne są także grzechy i ideologiczne kompleksy. W przypadku koncepcji PV trzy z nich wydają się szczególnie wyraziste.

Pierwszym grzechem jest postulat demokratyzacji sfery publicznej w oderwaniu od szerszej analizy logiki funkcjonowania instytucji politycznych współczesnych demokracji. Postulaty zwolenników PV budowane są na fundamencie perspektywy menedżerskiej, ale rezultatem ma być demokratyzacja i pogłębienie obywatelskiego współuczestnictwa. Wyidealizowana perspektywa „proobywatelskiego menedżeryzmu” wiąże się nie tylko z oczekiwaniem omnipotencji funkcjonariuszy publicznych, lecz także ich politycznej neutralności i zdolności do ponadpartyjnej mediacji interesów i celów. Kontrfaktyczność tego założenia jest szczególnie widoczna w kontekście systemów politycznych o głębokich podziałach partyjnych, przenikających na poziom lokalny. Towarzyszy mu jednostronna wizja polityki, jako procesu, którego uczestnicy bezproblemowo osiągną porozumienie w kwestiach polityk publicznych. W pracach zwolenników koncepcji PV niewiele można znaleźć argumentów uzasadniających abstrahowanie od adwersaryjnego oblicza polityki.

Drugim grzechem jest niedostrzeżenie roli instytucjonalnej równowagi, na której ufundowane są demokracje. Ważnym elementem tej równowagi jest oddzielenie sfery polityki i administracji, specjalizacja ról polityka i administratora. Ten atrybut współczesnych społeczeństw – dostrzegany już ponad sto lat temu przez Maxa Webera – jest kwestionowany w akademickich dyskusjach zwolenników współzarządzania, którzy nie proponują jednak przekonującej alternatywy. Także w koncepcji M. Moore’a brak jest zadawalającej odpowiedzi na pytanie o nowy kształt relacji pomiędzy menedżerem publicznym a zwierzchnimi wobec niego rolami politycznymi.

Trzecim grzechem jest wprowadzanie do leksykonu naukowego pojęć o niejasnej treści i statusie. Nawet pobieżny przegląd prac zaliczanych do nurtu *governance* przekonuje, że pojęciu PV nadawane są przeróżne treści, co rodzi podejrzenie, że kategoria może pełnić rolę zaklęcia maskującego poznawczą niemoc koncepcji współzarządzania.

Jedną z najważniejszych cech naukowego dyskursu powinno być dążenie do eksplikacji i krytycznej analizy założeń, jakie odnaleźć można u podstaw proponowanych modeli wyjaśniania i interpretacji zjawisk. Jak wiemy jednak, postulat ten napotyka liczne ograniczenia. Ich charakter zależy w dużej mierze od dojrzałości dyscypliny naukowej, ale także od oddziaływania lokalnych kontekstów, szczególnie istotnych w przypadku nauk społecznych. Mogą być one związane z poznawczą funkcją nauki, wówczas mówimy o zderzeniu odmiennych tradycji teoretycznych lub epistemologicznych. Mogą wynikać z politycznego zróżnicowania i być postrzegane przez pryzmat kluczowych problemów i sprzeczności współczesnego świata. „Kontekst odkrycia” można traktować radykalnie (np. w duchu konstruktywizmu B. Latoura), uwypuklając rolę szkół naukowych, a więc także mechanizmów promocji idei i środowiskowych strategii. Jest to szczególnie zasadne w przypadku dyscyplin dopiero kształtujących swoją tożsamość. Analiza mankamentów koncepcji M. Moore’a rodzi podejrzenie, że mamy tu do czynienia ze szczególną postacią ideologii, którą rozumieć można – za K. Mannheimem – jako uporządkowany zbiór przekonań i założeń, pełniących istotne funkcje z punktu widzenia *Weltanschauung* liberalnych środowisk świata akademickiego. Koncepcja PV wyrasta z iluzji, że zwiększenia obywatelskiej podmiotowości i demokratyzacji polityki poszukiwać można wszędzie i za wszelką cenę, nawet za cenę spłaszczenia teoretycznej argumentacji i braku pojęciowej precyzji.

Bibliografia

- J.D. Aberbach, R.D. Putnam, B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge 1981.
- J.D. Aberbach, B.A. Rockman, *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington DC 2000.
- F.R. Baumgartner, B.L. Leech, *Interest niches and Policy bandwagons: patterns of interest group involvement in national politics*, «Journal of Politics» 2003, nr 4.
- J. Benington, *From Private Choice to Public Value?*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- J. Benington, M.H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- M. Bevir, *Decentryczna teoria rządzenia*, [w:] J. Hausner, B. Jessop, S. Mazur (red.), *Governance: Wybór tekstów klasycznych*, Warszawa 2016.
- Ł. Błuszkowski, *Paradygmat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, «Studia Politologiczne» 2009, vol. 13.
- J.M. Bryson, B.C. Crosby, L. Bloomberg, *Discerning and Assessing Public Value*, Georgetown 2015.
- M. Considine, K.A. Afzal, *Legitimacy*, [w:] M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.
- R.B. Denhardt, J.V. Denhardt, *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, «Public Administration Review» 2000, nr 6.
- E. DeSeve, *Creating Public Value Using Managed Networks*, [w:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (red.), *Transforming Public Leadership for 21st Century*, Armonk–New York–London 2007.
- P.J. DiMaggio, W.W. Powell, *Nowe spojrzenie na "żelazną klatkę": instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, przekł. A. Lompart, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Warszawa 2006.
- P. Dobel, *Public Management as Ethics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (red.), *The Oxford Handbook of Public Management*, New York 2007.
- H. Enroth, *Policy Network Theory*, [w:] M. Bevir (red.), *The SAGE Handbook of Governance*, London 2013.
- R.E. Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston 1984.
- J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia sfery publicznej*, Warszawa 2007.
- L. Horner, W. Hutton, *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- B. Kellerman, S.W. Webster, *The Recent Literature on Public Leadership Considered*, «The Leadership Quarterly» 2001, nr 12.
- T. Meynhardt, *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, «International Journal of Public Administration» 2009, nr 32.
- M.H. Moore, *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge Mass.–London 1995.
- M.H. Moore, J. Benington, *Conclusions: Looking Ahead*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- G. Mulgan, *Effective Supply and Demand and the Measurement of Public and Social Value*, [w:] J. Benington, M.H. Moore (red.), *Public Value. Theory and Practice*, New York 2011.
- M. Olson, *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*, Warszawa 2012.

- Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- R.D. Putnam, *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, przekł. P.Sadura, S. Szymański, Warszawa 2008.
- H.W.J. Rittel, M.M. Webber, *Dylematy ogólnej teorii planowania*, «Zarządzanie Publiczne» 2014 nr 1.
- P.Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, «Review of Economics and Statistics» 1954, nr 4.
- G. Stoker, *Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance*, «American Review of Public Administration» 2006, nr 1.
- M.C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, «Academy of Management Review» 1995, nr 3.
- J. Szczupaczyński, *Między polityką a etyką. Nowe role menedżera publicznego w koncepcjach współzarządzania*, «Studia Politologiczne» 2016, vol. 42.
- M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen 1958.
- I. Williams, H. Shearer, *Appraising Public Value: Past, Present and Futures*, «Public Administration» 2011, nr 4.