

Kreacja wartości publicznej

Grażyna Musialik*, Rafał Musialik**

Słowa kluczowe: wartość publiczna, nowe zarządzanie publiczne, legitymizacja polityczna

Keywords: Public Value, New Public Management, policy legitimization.

Synopsis: Celem niniejszego artykułu jest zidentyfikowanie dziedziny życia społecznego, w której kreowana jest wartość publiczna. Omówione i przeanalizowane zostaną najważniejsze koncepcje wartości publicznej ze wskazaniem na ich różnorodność i niejednorodność.

Wstęp

Koncepcja wartości publicznej jest stosunkowo nowym modelem w zarządzaniu w sektorze publicznym. Jej twórcą jest M.H. Moore, który w książce *Creating Public Value* [Moore, 1995], sformułował główne założenia tego modelu. Niemniej ze względu na wyjściowe niejasności definicyjne po pewnym czasie powstały interpretacje pojęcia wartości publicznej [Kelly, Mulgan, Muers, 2002; Stoker, 2006; Bozeman, 2007], inaczej rozkładające akcenty na wybrane elementy koncepcji. Późniejsze prace, omówione w niniejszym artykule, przyniosły raczej nowe, konkurujące ze sobą idee niż doprecyzowanie wyjściowych definicji. Z drugiej strony da się wyróżnić w nich pewne wspólne wątki takie jak nacisk na wspólnotowość (w opozycji do indywidualizmu) w formułowaniu celów działania sektora publicznego czy podkreślanie roli sfery politycznej w zarządzaniu sektorem publicznym.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja dziedziny, w której powstaje wartość publiczna. Zostanie on zrealizowany poprzez krytyczną analizę wybranych koncepcji wartości publicznej. Jak się wydaje, bez względu na jej możliwe definicje, przyjmuje się mniej lub bardziej wprost, że wartość publiczna powstaje w sferze politycznej, co jest zasadniczym wnioskiem niniejszej pracy.

Pojęcie wartości publicznej

Współcześnie dominującym modelem czy wręcz paradygmatem w zarządzaniu sektorem publicznym jest nowe zarządzanie publiczne (New Public Management – NPM). Paradygmat ten został poddany krytycznej analizie, której jednym z wyników jest koncepcja wartości publicznej – Public Value. W odróżnieniu od NPM idea ta nie powstała na bazie ruchów reformatorskich, lecz jest propozycją akademicką. Trudno też stwierdzić, czy będzie miała wpływ na praktykę zarządzania w sektorze publicznym, jednak można ją traktować jako interesującą alternatywną propozycję [Talbot, 2009].

Według krytyków koncepcja NPM ufundowana jest na pewnych antropologicznych założeniach prowadzących do szkodliwych konsekwencji w wymiarze społecznym. Podstawowy zarzut ma charakter ekonomiczny: dotyczy przyjęcia w modelu NPM założeń teorii wyboru publicznego, koncepcji agencji oraz modelu rynku konkurencyjnego, w których człowiek dba przede wszystkim o własny interes i jest racjonalny wyłącznie instrumentalnie. Błędne założenia antropologiczne mają skutkować w życiu publicznym ekonomizacją zachowań społecznych. Dzieje się tak, ponieważ NPM traktuje obywateli jak konsumentów i rzutuje

* Dr Grażyna Musialik, Akademia Techniczno-Humanistyczna.

** Dr Rafał Musialik, Uniwersytet Jagielloński.



rynkowy model relacji międzyludzkich na sferę publiczną. Obywatele mają wyłącznie indywidualne cele, a zadaniem sektora publicznego jest tylko dostarczanie usług, które pozwolą te cele zrealizować. Jak twierdzą krytycy, w koncepcji tej nie ma miejsca dla obywateli biorących aktywny udział w życiu publicznym oraz zaangażowanych we wspólne dobro. W konsekwencji paradygmat NPM może kreować pewną niepożądaną rzeczywistość społeczną [Supernat, 2003].

Pojęcie wartości publicznej wprowadził do dyskusji akademickiej M.H. Moore w opublikowanej w roku 1995 pracy *Creating Public Value* [Moore, 1995]. Jest ono konstruowane poprzez analogię do pojęcia wartości prywatnej i służyć ma w zamierzeniu autora jako kryterium oceny pracy menedżerów sektora publicznego. Tak jak miarą efektów pracy menedżerów sektora prywatnego jest wartość prywatna, rozumiana jako korzyść odnoszona przez właścicieli, tak w przypadku menedżerów sektora publicznego ma być nią wartość publiczna. Moore wartość prywatną traktuje jako skutek sprzedaży wyrobów powyżej kosztów ich produkcji; poprzez analogię wartość publiczna ma być efektem produkcji dóbr i usług sektora publicznego pomniejszonych o koszt ich wytworzenia. Podstawowym problemem jest oczywiście trudność wyceny produkcji sektora publicznego, ale przyczyny owej niemożności Moore upatruje w braku suwerenności konsumentów, a nie tak jak teoria ekonomii w fizycznych cechach dóbr publicznych powodujących, że niemożliwe jest istnienie dla nich rynków. Wartość dóbr sektora prywatnego kreowana jest przez konsumentów podejmujących dobrowolne decyzje o ich zakupie, tymczasem w sektorze publicznym nie ma tak rozumianej dobrowolności. Moore przyjmuje, że również decyzje konsumentów dóbr publicznych są dobrowolne (choć nie indywidualne), gdyż dokonywane są w ramach procesu demokratycznego. Wybory dokonywane w ramach tego procesu są kolektywnie i kreują „my” [Moore, 1995, s. 30], które może prawomocnie decydować o wykorzystaniu zasobów oraz określaniu celów. W takim ujęciu wartość publiczna może zostać zdefiniowana jako nadwyżka netto tego kolektywnego konsumenta, porównującego koszty pewnych działań z wartością, którą mu one przynoszą. Kluczowe jest tutaj pojęcie kolektywnego podmiotu, które w pracy Moore’a przewija się w trzech znaczeniach:

- „my” jako byt istniejący osobno od członków społeczności,
- „my” jako politycy będący partnerami menedżera sektora publicznego,
- „my” jako procedury polityczne pozwalające przechodzić od preferencji indywidualnych do decyzji zbiorowych.

Podstawowym zadaniem jest ustalanie wspólnych celów oraz dopasowanie działania sektora publicznego do potrzeb odbiorców. Gwarancją suwerenności decyzji podmiotów oraz dopasowania do potrzeb jest proces polityczny, w którym te decyzje są podejmowane. Proces polityczny, gwarantujący maksymalną transmisję preferencji podmiotów do władz wykonawczych, zapewnia ich suwerenność i uzasadnia używanie pojęcia wartości publicznej.

G. Kelly, G. Mulgan i S. Muers [Kelly, Mulgan, Muers, 2002] rozwijają pojęcie wartości publicznej, według nich ufundowanej na preferencjach publicznych, które są odróżniane od preferencji indywidualnych. Preferencje publiczne przypisane są indywidualnym podmiotom, dotyczą celów publicznych, rodzą się m.in. w debacie publicznej. Preferencje publiczne różnych podmiotów są wzajemnie powiązane i mogą się zmieniać w procesie agregowania. Agregacja preferencji publicznych to przechodzenie od preferencji pojedynczych podmiotów do decyzji społeczeństwa jako całości. Pojęciowo można odróżnić proces deszyfrowania indywidualnych preferencji publicznych od procesu ich agregacji, ale w praktyce jest to ten sam proces polityczny, w którym preferencje publiczne są transmitowane, wpływają na siebie nawzajem i skutkują podjęciem decyzji. Koncepcja Public Value wymaga kontaktu sfery polityki i sfery zarządzania na każdym etapie produkcji usług sektor publicznego. W tym punkcie zasadniczo różni się zarówno w odniesieniu do tradycyjnego modelu zarządzania w sektorze publicznym, jak i koncepcji NPM, bowiem jeden, jak i drugi paradygmat umiejscawiały punkty styku zarządzania z polityką jedynie na wejściu i wyjściu procesu

produkcji usług publicznych, polityka miała jedynie stawiać cele i rozliczać menedżerów sektora publicznego z ich wykonania.

Wartość publiczna a sfera polityczna

Polityka, rozumiana szeroko, jako dbałość o dobro wspólne, a nie tylko technika sprawowania władzy czy gra partyjna, jest jednym ze stale powtarzających się wątków u autorów analizujących koncepcję wartości publicznej. W pracy G. Stokera [Stoker, 2006] znaczna część wywodów poświęcona jest temu właśnie tematowi. Autor rozpoczyna od spostrzeżenia, że każdy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym musi spełniać wymogi efektywności, odpowiedzialności wobec społeczeństwa i równości. O ile tradycyjne zarządzanie i nowe zarządzanie publiczne zdają się je realizować, o tyle paradygmat wartości publicznej – przynajmniej przy pierwszym oglądzie – nie dostarcza klarownej odpowiedzi, jak je zaspokoić. Jeśli chodzi o efektywność, to zamiast jasnych reguł postępowania, lub ściśle zdefiniowanych celów i sposobów mierzenia efektów nowy paradygmat proponuje ustawiczną kontrolę, czy działania administracji są dopasowane do zmieniających się celów. Odpowiedzialność staje się rozproszona, gdyż cele realizowane są przez szerokie grono beneficjentów, a nie tylko jednostki administracji publicznej. Równość realizowana jest w sposób pośredni, poprzez zagwarantowanie równych możliwości. Podsumowując – z powodu ważnej dla modelu wartości publicznej koncepcji współdziałania jednostek administracji publicznej z otoczeniem traci się łatwość w określaniu tego, jak sektor publiczny może sprostać wyzwaniom efektywności, odpowiedzialności wobec społeczeństwa i równości.

Nie oznacza to jednak, że nie da się tego określić. Aby to zrobić, należy opisać leżącą u podstaw koncepcji wartości publicznej antropologię, w szczególności zaś naturę ludzkich motywacji. Antropologia ta różni się znacząco od tych, które zakładane są we wcześniejszych paradygmatach. Tradycyjny paradygmat zarządzania w sektorze publicznym ufundowany jest na hierarchicznej wizji społeczeństwa i człowieka. Można go streścić krótko w zdaniu: „Ludzie potrzebują reguł, za którymi mogą podążać” [Stoker, 2006, s. 51]. Nowe zarządzanie publiczne zakłada, że ludzie kierują się indywidualistycznymi motywacjami i są przedsiębiorczy, a zatem wystarczy dostarczyć im tylko odpowiednich zachęt, aby kierować ich zachowaniami. Tymczasem koncepcja wartości publicznej zakłada, że cele, jakie stawiają sobie ludzie, nie rodzą się w próżni, lecz w procesie dyskursu społecznego, dotyczącego nie tylko tego, jakie usługi, czy dobra są pożądane, ale również tego, w jaki sposób są one dostarczane. W konsekwencji preferencje podmiotów posiadają dwie ważne cechy:

- po pierwsze, nie są one dane raz na zawsze, lecz raczej ustawicznie odkrywane w toku społecznego dialogu,
- po drugie, dotyczą nie tylko dóbr i usług publicznych, ale również rozwiązań systemowych, mających na celu dostarczanie tych dóbr i usług.

Z tego punktu widzenia menedżer sektora publicznego musi najpierw dowiedzieć się, czego chcą ludzie, aby móc odpowiedzieć na pytanie, jakie działania zrodzą największą wartość publiczną, a zatem będą najbardziej efektywne. Również odpowiedzialność menedżerów sektora publicznego rodzi się w dyskursie, gdyż w toku dyskursu okazuje się, czy trafnie odkrywają oni społeczne preferencje i zaspokajają ludzkie potrzeby. Wymaga to przededefiniowania roli przywódczej menedżerów, którzy muszą kierować procesem powstawania społecznych preferencji bardziej „od wewnątrz” społeczeństwa. Także zapewnianie równości, które polega na stwarzaniu ludziom warunków, aby rozwijali swoje możliwości, wymaga odkrycia tych możliwości w dyskursie. Jak widać, kreowanie wartości publicznej zakłada inną rolę władz w procesie zarządzania oraz większe zaangażowanie obywateli w ten proces, co rodzi pytanie o odpowiednią formę i rolę demokracji w nowych uwarunkowaniach.

Rozumienie przez G. Stokera pożądanej formy demokracji wybiega daleko poza jej tradycyjną postać opartą na technikach wyborczych i kontroli władzy za pomocą karty do głosowania. „Demokracja to więcej niż zawór bezpieczeństwa chroniący podstawowe prawa i wolności” [Stoker, 2006, s. 54]. Stoker widzi tę nową postać demokracji jako proces usta-

wicznej wymiany między rządzącymi a rządzonymi. Nie oznacza to bynajmniej procesu ciągłego głosowania (które traktowane jest tylko jako składowa procesu wymiany informacji), lecz raczej poszukiwanie przez rządzących zgody społeczeństwa na realizowane działania.

Aspekty wartości publicznej

Praca J. Beningtona [Benington, 2009] jest próbą rozszerzenia i przeformułowania koncepcji wartości publicznej. Wartość publiczna, tak jak ją rozumiał jej pomysłodawca, bez względu na niejasności związane z jej definicją, mimo jej kolektywistycznego charakteru, ma wyraźne konotacje indywidualistyczne, gdyż to, co dane działanie przynosi w sferze publicznej może być rozumiane w analogii do satysfakcji konsumenta – tekst Moore’a nie wyklucza przynajmniej takiej możliwości. Benington buduje swoją definicję wartości publicznej na odróżnieniu satysfakcji od wartości. Wartość publiczna ma obejmować jako swoje aspekty następujące rodzaje wartości:

- wartość ekologiczną generowaną przez zrównoważony rozwój i redukcję zanieczyszczeń środowiska,
- wartość polityczną rodzącą się w zaangażowaniu społeczeństwa w życie publicznym,
- wartość ekonomiczną powstającą przez stymulowanie aktywności gospodarczej i zatrudnienia,
- wartość społeczną i kulturalną biorącą się z kreowania społecznego kapitału, spójności społecznej itp.

Wartości te są wyraźnie odróżniane od publicznej satysfakcji jak się wydaje sumy satysfakcji indywidualnych, która stanowi następny składnik wartości publicznej. Publiczna satysfakcja nie pokrywa się z wartością publiczną, rodzącą się również dzięki uwzględnieniu tego, jakie wartości zostają dodane do sfery publicznej.

Koncepcja Beningtona bazuje na nie wyrażanej wprost, ale obecnej w tekście dychotomii tego, co indywidualistyczne i hedonistyczne z jednej strony, i tego co kolektywistyczne i oparte na wartościach z drugiej. Ponieważ w każdej osobie obecne są oba człony tej dychotomii (czego, jak się wydaje, Benington nie neguje), znów powracamy do wątku występującego u G. Kelly’ego, G. Mulgana i S. Muersa [Kelly, Mulgan, Muers, 2002], a mianowicie do specyficznego rozumienia preferencji jednostki. Wydaje się, że ponownie mamy do czynienia z odróżnieniem preferencji indywidualnych od publicznych.

Warto też zwrócić uwagę, że w kontekście pomysłu Beningtona w naturalny sposób rodzi się pytanie o kreację tak rozumianej wartości publicznej: skąd wiadomo, że dane działanie dodaje wartość do sfery publicznej? W koncepcji Moore’a (ale również G. Kelly’ego, G. Mulgana i S. Muersa [Kelly, Mulgan, Muers, 2002]) odpowiedź jest prosta: ponieważ zostało ono podjęte w procesie społecznych konsultacji, legitymizujących to działanie. Skoro zostało podjęte na takich podstawach, ma zatem wartość. Nie musimy się martwić, ile konkretnie ta wartość wynosi, ale wiemy, że jest większa niż koszty z nią związane. Można tę ideę nazwać ideą „pomiaru politycznego”, gdyż to w procesie politycznym dochodzi do stwierdzenia, czy dane działanie warte jest podjęcia. Jak się wydaje, Benington akceptuje ten pomysł. Jest to o tyle istotne, że w związku z tym nie ma u niego próby rozszczepienia wartości publicznej rozumianej ogólnie na zbiór szczegółowych wartości publicznych. Owszem wartość publiczna ma swoje aspekty (ekologiczny, ekonomiczny itp.), jest w mniejszym stopniu satysfakcją, a większym wartością właśnie, ale jest, jak się wydaje, jedna „co do natury”. Jest ona przypisywana danemu zbiorowi proponowanych działań w sferze publicznej. Szczególną rolę w kreowaniu wartości publicznej mają odgrywać władze rządowe, to one mają sprawować przywódczą rolę w tym procesie, przy czym – co charakterystyczne – ich mandat do pełnienia tej roli nie bierze się tylko z wyborów, ale musi być ustawicznie potwierdzany w procesie konsultacji politycznych.

Warto też zwrócić uwagę na to, że Benington rozumie szerszej niż Moore [Moore, 1995] czy G. Kelly, G. Mulgan i S. Muers [Kelly, Mulgan, Muers, 2002] rolę procesu politycznego. U autorów tych proces polityczny oprócz funkcji legitymizacji danych działań, a zatem przypisania im wartości, pełni też funkcję deszyfrowania i agregacji preferencji. Tymczasem u Beningtona proces ten wydaje się być również metodą kreowania wartości. Jak stwierdza ten autor, w procesie tym konkurujące wartości i interesy są wyrażane i przedyskutowywane, a wartość ustanawiana jest dialektycznie.

Heterogeniczna wartość publiczna

Koncepcję Z. van der Wala i E. van Houta [Z. van der Wal, E. van Hout, 2009] można nazwać koncepcją heterogenicznej wartości publicznej lub inaczej wielości wartości publicznych. Wyraźnie odróżnia się zatem od idei prezentowanych przez dotąd omówionych autorów. W wyjściowej idei Moore'a mowa jest o jednej wartości publicznej. Może ona oczywiście być mniejsza lub większa, w zależności od tego, jaka wiązka działań w sferze publicznej jest realizowana (przy założeniu, że uzyskała ona legitymizację), niemniej cały czas chodzi o poziom jednej zmiennej. Jest ona bowiem konstruowana w analogii do wartości prywatnej. Kiedy konkretny konsument porównuje wartość jednego dobra z drugim i stwierdza, że któreś z nich ma większą wartość: nie mówimy, że chodzi o różne zmienne, lecz inne wartości tej samej zmiennej. Późniejsi autorzy mają co prawda tendencję do wyraźniejszego odróżniania korzyści prywatnych od korzyści publicznych, utrzymują jednak ideę pomiaru politycznego, a zatem procesu, w którym danej wiązce działań w sferze publicznej przypisywana jest jedna wartość publiczna.

Z. van der Wal i E. van Hout zakładają w swojej pracy wielość wartości publicznych, zaś pytanie, na które starają się odpowiedzieć brzmi: czy istnieje jedyny spójny zbiór wartości publicznych? Na podstawie bogatego przeglądu literatury przedmiotu stwierdzają po pierwsze, że nie istnieją zadowalające klasyfikacje wartości publicznych, po drugie, że istnieją w rzeczywistości społecznej (wewnątrz organizacji i systemowo) wiele faktycznych zbiorów wartości publicznych, zaś po trzecie te faktycznie istniejące zbiory wartości są bardzo zróżnicowane, a czasami wewnątrznie niespójne.

Praca obu autorów wydaje się całkowicie zmieniać wyjściową koncepcję wartości publicznej. Traci ona zupełnie swoje konotacje ekonomiczne i przestaje być miarą korzyści przynoszonych społeczeństwu przez pewne rozwiązania w sferze publicznej, a staje się opisem zróżnicowanych wartości, do których dąży społeczeństwo lub jego elementy składowe. Jednak jedna z możliwych interpretacji tezy Z. van der Wala i E. van Houta o heterogeniczności zbiorów wartości może prowadzić do wniosku, że wielorakie wartości publiczne mogą konstytuować rozmaite cele działania sektora publicznego, które jeśli są realizowane, przynoszą wartość publiczną tak jak ją rozumiał Moore. Mielibyśmy zatem jasne odróżnienie wielorakich wartości publicznych oraz ich wspólnego mianownika: wartości publicznej jako miary korzyści społecznych. Te wielorakie wartości publiczne byłyby niewspółmierne w tym sensie, że mogą one być odmienne co do rodzaju, ale porównywalne w tym sensie, że konkretne działania podejmowane na ich podstawie mogą być oceniane za pomocą jednej miary korzyści społecznych. Przy takim postawieniu sprawy pojawia się jednak problem wielości możliwych rozwiązań w sferze publicznej. Nie ma bowiem gwarancji, że proces polityczny, w którym na podstawie wielu wartości publicznych konstruowana jest pewna wiązka działań w sferze publicznej, a zarazem uzyskuje ona legitymizację, zawsze musi prowadzić do tej samej wiązki działań. Oczywiście jeśli uzyska ona legitymizację, jest warta podjęcia, ale nie można wykluczyć, że istnieje inna, o większej wartości publicznej. Tu powstaje też inny kłopot: czy istnieją społeczne reguły pozwalające porównywać w sposób spójny a zatem racjonalny te różne wiązki działań [Arrow, 1963]. Problem ten jest widoczny nawet przy prostym mechanizmie głosowania większościowego, tymczasem koncepcja wartości publicznej zdaje się zakładać niepomiernie bardziej skomplikowany mechanizm podejmowania decyzji w sferze publicznej. Jak się wydaje, większość autorów koncepcji wartości publicz-



nej zdaje się milcząco zakładać, że istnieje jedno rozwiązanie (wiązka działań), będące wynikiem procesu politycznego. Ważną konsekwencją pracy Z. van der Wala i E. van Houta jest stwierdzenie, że jedynność tego rozwiązania nie jest niczym koniecznym.

Reinterpretacja pojęcia wartości publicznej

T. Meynhardt w swojej pracy [Meynhardt, 2009] dąży do doprecyzowania tego, na czym polega proces kreacji wartości publicznej. Określając ogólnie wartość jako coś pożądanego, Meynhardt kładzie nacisk na jej relacyjny charakter. Zaprzecza tym samym pojęciu wartości jako cechy obiektu, któremu przypisywana jest wartość, czyli idealizmowi wartości, charakterystycznemu np. dla fenomenologii. Z drugiej strony zaprzecza subiektywizmowi wartości, to znaczy pogładowi, że wartość jest tylko cechą podmiotu nadającego wartość. Wedle niego byt ten powstaje w relacji postrzegającego podmiotu i przedmiotu, który jest oceniany. Jest efektem procesu, w którym dokonuje się ciągłej ewaluacji i reewaluacji obiektu. Ta ciągła ewaluacja odbywa się dzięki siłom inicjującym proces ewaluacji. Tymi siłami wedle Meynhardta są ludzkie potrzeby, bez których nie można nadać treści pojęciu wartości publicznej. Nadajemy przedmiotom wartość, aby zaspokoić swoje potrzeby.

W przypadku wartości publicznej obiekt postrzegania, czyli społeczeństwo (*the public*), jest indywidualnie formowaną abstrakcją, tworzoną na bazie codziennych doświadczeń każdego z członków społeczeństwa. W konsekwencji wartość publiczna jest kreowana przez członków społeczeństwa na podstawie tego, jak postrzegają oni społeczeństwo. Meynhardt kładzie duży nacisk na to, że wartość publiczna nie jest tym, czemu społeczeństwo nadaje wartość, lecz powstaje na bazie ustawicznie kreowanej relacji jednostki i ogółu. W konsekwencji wartość publiczna nie może być dostarczana, lecz rodzi się w aktach percepcji dokonywanych przez członków społeczeństwa. Im bardziej złożone jest otoczenie, tym większa jest potrzeba jednostek do nadawania mu wartości pełniących funkcję adaptacyjną. Wartość publiczna, czyli wartość, którą nadaje się społeczeństwu – nazwijmy ją wartością społeczeństwa – jest narzędziem do radzenia sobie w nieznanym otoczeniu. Wartość publiczna, jako wartość społeczeństwa, musi rodzić się w szeroko rozumianej sferze politycznej, bowiem właśnie w sferze politycznej powstają nasze poglądy i oceny na temat porządku społecznego, dobra wspólnego czy sprawiedliwości, czyli podstawowych kategorii charakteryzujących społeczeństwo.

Zasadne jest pytanie, czy definicja wartości publicznej podana przez Meynhardta jest doprecyzowaniem pojęcia użytego przez Moore'a, czy też nowym konstruktem? Jak się wydaje, jest tym drugim, gdyż w *Creating Public Value* bez trudu można znaleźć liczne stwierdzenia, które mniej lub bardziej precyzyjnie wyrażają myśl, że wartość publiczna to wartość dla społeczeństwa, a nie wartość społeczeństwa. Trzeba zatem odróżniać wartość publiczną, tak jak ją rozumiał Moore, od wartości społeczeństwa, którą chcą się zajmować inni autorzy. Meynhardt nie dokonuje eksplikacji pojęcia używanego przez Moore'a, lecz proponuje inny przedmiot dyskusji. Biorąc zaś pod uwagę fakt, że dyskusja na temat tego, czym jest w istocie znaczenie danego słowa, ma sens, o ile bazujemy na jednej podstawowej intuicji, którą staramy się rozjaśnić czy doprecyzować, można uznać, że prawdopodobne jest rozszczępienie dalszej debaty nad terminem „wartość publiczna” na co najmniej dwa nurty, odpowiadające pojęciom, które stoją za terminem tym stoją.

Rola menedżerów sektora publicznego

J. Alford i J. O'Flynn w artykule *Making Sense of Public Value: Critiques and Emergent Meanings* [Alford, O'Flynn, 2009] odnoszą się m.in. do kreacji wartości publicznej w sferze polityki. Większość autorów zajmujących się wartością publiczną, na czele z twórcą tej koncepcji, przypisywało dużą rolę procesowi politycznemu. Ma on pełnić co najmniej dwie funkcje: legitymizacji poczynań władzy oraz deszyfrowania i agregowania preferencji, a być może także tworzenia wartości publicznej. Bardzo ważną rolę w tym procesie mają do ode-

grania menedżerowie sektora publicznego, pośredniczący pomiędzy odbiorcami usług sektora publicznego a władzami politycznymi. Pełnią oni kluczową rolę w kreowaniu wartości publicznej [O'Flynn, 2007]. Przypisanie menedżerom takiej pozycji spotkało się jednak z krytyką [Alford, O'Flynn, 2009, s. 177], która widziała niebezpieczeństwo uzurpacji przez menedżerów pozycji, którą w demokratycznym społeczeństwie pełni mający mandat wyborców rząd. Oboje autorzy nie widzą w koncepcji wartości publicznej takiego niebezpieczeństwa, wskazując na to, że już w książce Moore'a w sposób wyraźny zakłada się silną pozycję polityka jako ostatecznego arbitra w sferze publicznej, określającego reguły gry i podejmującego w ostateczności decyzje. Moore nie wyposaża menedżerów we władzę decydowania, co jest wartościowe, lecz raczej wzywa do uwzględnienia ich roli w procesie politycznym. Roli, która wedle Alforda i O'Flynn jest ważna i polega na negocjowaniu z politykami celów czy przeprowadzeniu publicznej dyskusji.

Uwagi końcowe

Powyższy skrótowy przegląd koncepcji kreowania wartości publicznej uwidacznia dużą różnorodność poglądów oraz istnienie wielorakich źródeł, z których ich autorzy czerpią inspiracje – ekonomiczne, politologiczne czy filozoficzne. Wydaje się przy tym, że bez względu na przyjmowane poglądy na temat wartości publicznej wszyscy ci autorzy lokują miejsce powstawania wartości publicznej w sferze politycznej. Ważną konsekwencją takiego postawienia sprawy jest stwierdzenie, że wprowadzenie w życie modelu wartości publicznej wymagałoby od menedżerów sektora publicznego o wiele większej obecności w życiu politycznym i kompetencji politycznych, aby ta obecność nie była bezowocna.

Bibliografia

1. Alford J., O'Flynn J., (2009), *Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings*, „International Journal of Public Administration” no. 32.
2. Arrow K., (1963), *Social Choice and Individual Value*, Yale University Press, New Heaven and London.
3. Benington J., (2009), *Creating the Public in Order to Create Public Value*, „International Journal of Public Administration” no. 32.
4. Bozeman B., (2007), *Public Value and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, DC.
5. Diefenbach T., (2009), *New Public Management in Public Sector Organizations: the Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment'*, „Public Administration” vol. 87, no 4.
6. Fabian A., (2010), *New Public Management an What Comes After*, „Issues of Business and Law” vol. 2.
7. Hefetz A., Warner M., (2004), *Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process*, „Journal of Public Administration Research and Theory” vol. 14, no. 2.
8. Hood C., (1991), *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” no. 69 (1).
9. Kelly G., Mulgan G., Muers S., (2002), *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom.
10. Meynhardt T., (2009), *Public Value Inside: What is Public Value Creation?*, „International Journal of Public Administration” no. 32.
11. Moore M.H., (1995), *Creating Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
12. O'Flynn J., (2007), *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, „The Australian Journal of Public Administration” vol. 66, no. 3
13. Samaraturunge R., Wijewardena N., (2009), *The Changing Nature of Public Values in Developing Countries*, „International Journal of Public Administration” no. 32.
14. Spano A., (2009), *Public Value Creation and Management Control Systems*, „International Journal of Public Administration” no. 32.

15. Steane P., (2009), *Public Management Reforms in Australia and New Zealand*, „Public Management Review” vol. 10, no. 4.
16. Stoker G., (2006), *Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?*, „American Review of Public Administration” no. 36 (1).
17. Supernat J., (2003), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” nr 2.
18. Talbot C., (2009), *Public Value-The Next 'Big Thing' in Public Management?*, „International Journal of Public Administration”, no. 32.
19. van der Wal Z., van Hout E., (2009), *Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values*, „International Journal of Public Administration” no. 32.
20. Wallis J., Gregory R., (2009), *Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in 'New Governance'?*, „International Journal of Public Administration” no. 32.

Public Value Creation

Summary

The concept of public value was elaborated by M. Moore in his seminal book *Creating Public Value*. Although the general idea that public sector managers should create a value to the public, and ask for the legitimacy of their activities is clear, the basic notions of ”public value” and ”public value creation” are susceptible to interpretations. The article presents and analyses the most important concepts of public value. One of them is the concept of Kelly, Mulgan, Muers underpinned by strong economic assumptions on the nature of social preferences and economic value. Another concept, developed by Bennington contains a description of different aspects of public value – ecological, political, economic and cultural. The next concept developed by van der Wal and E. van Hout expresses an idea of the multiplicity and heterogeneity of public values which are incomparable. The aim of the paper is to identify the realm where public value is created. It seems to be that all opinions presented in the article regardless of the notions of public value they assume, express a statement that it is ”produced” in the domain of politics. Once again it confirms Moore’s initial idea, that the political process is crucial for public sector managers in creating public value. It is a big challenge for them, because it requires operation on the political market.

