

*Jerzy Szczupaczyński*  
Uniwersytet Warszawski  
e-mail: jerzy.szczupaczynski@uw.edu.pl

## MIĘDZY UTOPIĄ A PRAGMATYZMEM — W POSZUKIWANIU KONCEPCYJNYCH PODSTAW ZARZĄDZANIA PRZEZ WARTOŚCI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

### Abstract

#### **Between utopia and pragmatism — in search for conceptual bases of managing by values in the civil service**

The purpose of the article is to present a few theoretical arguments supporting the thesis that ethical codes can be an effective tool for managing by values in the public sphere. The point of departure in this article are two conceptions being included in the so-called humanistic paradigm in public management: New Public Administration and New Public Service. Both conceptions yield a postulate of the re-evaluation of the ethical basis for public management.

**Key words:** New Public Administration, New Public Service, code of ethics in public management, management by values, integrative social contracts theory

### Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja teoretycznych argumentów, które wspierają tezę, że kodeksy etyczne mogą być skutecznym narzędziem zarządzania przez wartości w sferze publicznej. Punktem wyjścia jest prezentacja założeń dwóch koncepcji należących do tzw. humanistycznego nurtu zarządzania publicznego: New Public Administration i New Public Service. Obie koncepcje formułują postulat rewaloryzacji etycznych podstaw zarządzania publicznego.

**Słowa kluczowe:** New Public Administration, New Public Service, kodeksy etyczne w zarządzaniu publicznym, zarządzanie przez wartości, teoria społecznych kontraktów

### Wprowadzenie

Za jedno z wyzwań zarządzania publicznego jako praktycznie zorientowanej refleksji akademickiej uznać należy wypracowanie nowych wzorców funkcjonowania administracji publicznej. Potrzeba wynika z charakteru przemian

społeczeństw późnej nowoczesności, które muszą się zmagać z tendencjami kryzysowymi różnego typu, a także podążać za aspiracjami obywateli, które przekształcają tradycyjne rozumienie interesu publicznego i standardów rządzenia. Wśród czynników składających się na procesy zmian wymieniane są zazwyczaj: decentralizacja i kryzys legitymizacyjny państwa, wzrost złożoności problemów społecznych, które wymagają rozwiązania, postępująca globalizacja zjawisk gospodarczych, rozwój ponadnarodowych struktur regulacyjnych, wzrost znaczenia organizacji pozarządowych, nowe formy społecznej aktywności biznesu, pogłębiająca się fiskalna i organizacyjna niewydolność systemów państwowych. Istotnym faktem jest zmiana filozofii rządzenia w społeczeństwach demokratycznych, którą można określić jako przejście od perspektywy hierarchiczno-centralistycznej do partycypacyjnej i sieciowej. Ten splot różnorodnych okoliczności powoduje, że od kilku dekad w wielu krajach podejmowane są reformy sektora publicznego, które dotyczą czterech podstawowych zagadnień: (a) zakresu i form aktywności państwa w różnych obszarach życia społecznego; (b) skuteczności rządzenia, czyli efektywności wdrażania polityk publicznych i rozwiązywania pojawiających się problemów; (c) form powiązania aktywności administracji państwowej i samorządowej z pozostałymi sektorami organizacyjnymi, odpowiedzialnymi za stan zaspokojenia potrzeb społecznych (biznes, organizacje obywatelskie, instytucje polityczne); (d) nowych form kontroli i obywatelskiej legitymizacji podmiotów sektora publicznego, przede wszystkim administracji państwowej. Wprowadzane zmiany opierają się na rewizji założeń klasycznej (Weberowskiej) doktryny administracji i poszukiwaniu nowych podstaw zarządzania publicznego [Hausner, 2008].

Różne są założenia, na podstawie których kwestionuje się tradycyjny paradygmat administracji publicznej. Za najbardziej wpływową uznać należy doktrynę Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management – NPM), określaną także jako doktryna zarządzania menedżerskiego lub neomenedżerskiego, która w wielu krajach wywarła duży wpływ na kierunek reform [Pollitt, Bouckaert, 2011: 6]. Jednak coraz częściej podejmowane są próby wykorzystania dorobku koncepcji zaliczanych do humanistycznego czy też postmodernistycznego nurtu poszukiwań fundamentów zarządzania publicznego: New Public Administration (NPA) i New Public Service (NPS). W obu wypadkach krytycznym punktem odniesienia są zarówno klasyczna wizja administracji publicznej, jak i doktryna NPM, nawiązująca do paradygmatu *public choice* i ekonomicznych analiz sfery publicznej.

Celem artykułu jest przede wszystkim prezentacja najważniejszych założeń NPA i NPS. Obie doktryny proponują oparcie zarządzania w sferze publicznej na wartościach, które wskazują jako kluczowe. Drugim celem jest wskazanie teoretycznych argumentów, które uzasadniają wykorzystanie kodeksów etycznych jako narzędzi zarządzania przez wartości (ZPW) w domenie publicznej.

ZPW jest tu rozumiane zgodnie z konwencją pojęciową ugruntowaną w zarządzaniu organizacjami gospodarczymi, jako proces polegający na określeniu najważniejszych dla organizacji wartości i zorientowanie na ich realizację instrumentów zarządzania. Chodzi o przełożenie kluczowych wartości – zdefiniowanych

w misji, wizji i strategii – na praktykę funkcjonowania całej organizacji. Za czołowego propagatora ZPW uważany jest Ken Blanchard, którego zdaniem powinno się ono koncentrować na wartościach istotnych dla najważniejszych grup interesariuszy organizacji [Blanchard, O'Connor, 1998: 24–25]. Propozycje i argumenty sformułowane w artykule opierają się na tezie, że NPA i NPS dostarczają wartościowych podstaw koncepcyjnych dla ZPW w sferze zarządzania publicznego. W centrum uwagi postawione zostało wykorzystanie kodeksów etycznych. Założenie to określa strukturę artykułu. W pierwszej części zostaną przedstawione najważniejsze propozycje NPA i NPS. Obie koncepcje sformułowano w kontekście dyskusji wokół problemów administracji w USA, ale ich postulaty dotyczą uniwersalnych kwestii, z którymi musi się uporać zarządzanie publiczne jako konstytuująca się dyscyplina naukowa. Najważniejsza jest rewaloryzacja etycznych podstaw zarządzania publicznego i na niej skoncentrowana zostanie uwaga. Dodajmy, że to zagadnienie bywa podejmowane także poza obszarem tej dyscypliny, na przykład w koncepcjach Johna Rawlsa, który postuluje aktywny udział państwa w ochronie praw obywatelskich i ideałów sprawiedliwości społecznej [Rawls, 2013].

Trzy argumenty podkreślają znaczenie prezentowanych koncepcji. Po pierwsze, inspirują krytyczną dekonstrukcję dogmatów zarządzania odziedziczonych po okresie dominacji klasycznej doktryny administracji. Rolę taką należy przypisać w szczególności NPA, która – co przyznają nawet jej krytycy – spełniła funkcje antybehawiorystycznego *katharsis*, poszerzającego problematykę zarządzania publicznego o wymiar filozoficznej metarefleksji [Kim i in., 2010]. Po drugie, omawiane koncepcje formułują wyraźne przesłanie normatywne, nawiązujące do podstawowych wartości liberalnej demokracji, a przez to stanowią przeciwagę dla czysto menedżerskich narracji w domenie zarządzania publicznego. Po trzecie, krytyczny dyskurs na temat przesłanek zarządzania publicznego – nawet jeżeli wprost nie oferuje wystarczająco wiarygodnych recept przebudowy – przyczynia się do zmiany kulturowych wzorców postrzegania instytucji publicznych i ich związków ze społeczeństwem.

W drugiej części artykułu zasygnalizowane zostanie zagadnienie bezpośrednio powiązane z praktyką zarządzania. Przytoczymy argumenty, które uzasadniają wykorzystanie kodeksów etycznych w kontekście modelu zarządzania publicznego przez wartości, proponowanego przez przedstawicieli NPA i NPS. Tak sformułowany cel badawczy artykułu opiera się na założeniu, że kodeksy etyczne mogą być skutecznym elementem zarządzania publicznego, ale problem efektywności istniejących kodeksów etycznych w sferze zarządzania publicznego nie jest w tym miejscu analizowany.

## Poszukiwania nowego paradygmatu zarządzania publicznego

Kontekstu narodzin NPA należy upatrywać w intelektualnych niepokojach lat 60. ubiegłego wieku, które inspirowały poszukiwania nowych interpretacji i rozwiązań instytucjonalnych. Manifestem NPA stał się zbiór esejów opublikowany

po konferencji w Minnowbrook, która w 1968 roku zgromadziła amerykańskich badaczy krytycznych wobec akademickiego mainstreamu [Marini, 1971]. Konferencji patronował Dwight Waldo, prekursor „antybiurokratycznego” i „antypozytywistycznego” nurtu analiz, który podważając w swoich pracach mit racjonalności i politycznej neutralności administracji, już w latach 40. XX wieku wskazywał na sprzeczności między demokratycznymi ideałami a biurokratyczną praktyką [Waldo, 1948]. Rezultatem konferencji było ukonstytuowanie się na uniwersytetach amerykańskich nowego paradygmatu analizy administracji publicznej [Naidu, 2005: 161]<sup>1</sup>.

U podstaw NPA można odnaleźć trzy przesłanki. Ponieważ zostały one sformułowane pięćdziesiąt lat temu, warto zwrócić uwagę na prekursorski charakter „tez z Minnowbrook”. Mamy do czynienia z akademickim paradygmatem, który odegrał istotną rolę w zmianie postrzegania form i celów zarządzania publicznego [Kim i in., 2010].

Pierwsza przesłanka odnosi się do przeobrażeń otoczenia administracji publicznej, co wymaga radykalnych zmian sposobu jej funkcjonowania i poszerzenia zakresu społecznej odpowiedzialności. Szukając środków zaradczych, proponenci NPA kładą nacisk na potrzebę społecznego zakorzenienia administracji i relacje ze sferą polityki. Podważają nie tylko założenia tradycyjnego modelu kontroli biurokracji publicznej za pomocą środków formalnoprawnych i nadzoru ze strony instytucji politycznych, lecz także użyteczność narzędzi zarządzania tworzonych z perspektywy czysto menedżerskiej. W pierwszym wypadku kwestionowana jest dychotomia między polityką jako sferą określania celów polityki społecznej a administracją jako aparatem realizującym te cele. W drugim przypadku podaje się w wątpliwość instrumentalne podejście do administracji publicznej (charakterystyczne dla skrajnych wersji NPM), traktowanej jako narzędzie realizacji zewnętrznie określonych celów, bazujące wyłącznie na regułach technicznej racjonalności [Moynihan, 2010: 21]. Kryje się za tym następną przesłanką – przekonanie, że tradycyjny, oparty na formalnej racjonalności *modus operandi* nie może zapewnić efektywnej realizacji tych celów. Trzecia przesłanka eksponuje normatywne powinności akademickiego dyskursu, który, według zwolenników NPA, powinien się opierać na szerokiej, multidyscyplinarnej refleksji, zakotwiczonej w ludzkich wartościach i potrzebach. Na podstawie wymienionych założeń formułowane są ogólne postulaty, które określają nowy paradygmat zarządzania publicznego.

Krytyka Weberowskiego założenia na temat neutralności administracji wobec wartości – jako nierealistycznego i na dodatek społecznie szkodliwego – prowadzi do postulatu bardziej aktywnego zaangażowania administracji na rzecz ideałów demokracji i dobrego rządzenia. Jak podkreślają zwolennicy NPA, w praktyce te fundamentalne wartości etyczne są przez urzędników podporządkowywane wymogom sprawnego działania lub traktowane warunkowo [Piotrowski, 2010]. Drugim elementem normatywnej orientacji funkcjonariuszy publicznych powinny

---

<sup>1</sup> Zwolennicy NPA zbierali się w Minnowbrook jeszcze dwukrotnie: w 1988 i 2008 roku.

być ideały społeczeństwa sprawiedliwego. Wymaga to aktywnego zaangażowania na rzecz grup najbardziej potrzebujących lub podlegających społecznej dyskryminacji. Warunkiem jest poszukiwanie nowych form działania – jak pisze George Frederickson: „Radykalne zaangażowanie na rzecz sprawiedliwości społecznej oznacza, że NPA angażuje się w zmianę, (...) stara się przekształcać te polityki i struktury, które permanentnie pozostają w sprzeczności ze sprawiedliwością społeczną” [Frederickson, 1971: 312]. Wymaga to nie tylko wrażliwości społecznej, ale także profesjonalnego etosu wykraczającego poza tradycyjne standardy administracji publicznej. Prospołeczne zaangażowanie nie oznacza konieczności całkowitego uchylecia dotychczasowych zasad funkcjonowania, a jedynie zmianę akcentów – reguły sprawności i formalnej poprawności powinny być podporządkowane orientacji na substancjalne cele społeczeństwa demokratycznego, takie jak przeciwdziałanie biedzie i niesprawiedliwości. Wiązą się z tym postulaty przebudowy organizacyjnej: decentralizacji, delegowania uprawnień i wewnętrznej demokratyzacji administracji publicznej.

W podobnym duchu formułowane są – trzy dekady po ukazaniu się „Manifestu z Minnowbrook” – propozycje twórców koncepcji New Public Service [Denhardt, Denhardt, 2000, 2011], którzy rozwijając normatywną wizję zarządzania publicznego, nawiązują do teorii demokratycznego obywatelstwa i zastosowań teorii dyskursu [Denhardt, Denhardt, 2000: 552–553]. Punktem wyjścia jest zakwestionowanie doktryny MPM, która – jak pisze jeden z radykalnych krytyków – „poszukując uzasadnień w teorii publicznego wyboru, odrzuca takie pojęcia jak publiczny/ogólny interes, będący od czasów oświecenia fundamentem państwa i usług publicznych” [Argyriades, 2003: 523]. Formuluje się poważny zarzut, że neomenedżeryzm w zarządzaniu publicznym, przyjmując antropologiczną perspektywę *homo oeconomicus* i redukując obywatela do konsumenta usług publicznych, zagraża konstytucyjnym wartościom, takim jak sprawiedliwość społeczna, demokratyczna reprezentacja czy obywatelska partycypacja [Denhardt, Denhardt, 2000: 550]. Jest to kierunek krytyki w wielu punktach zbieżny z twierdzeniami formułowanymi przez przedstawicieli NPA, choć w ich przypadku podstawowym odniesieniem okazuje się klasyczna teoria administracji, reprezentowana przez Maxa Webera, Woodrow Wilsona i Franka Goodnowa. Propozycje NPS można sprowadzić do kilku postulatów.

Przede wszystkim w centrum umieszczono postulat roli administracji publicznej jako aktywnego kreatora interesu publicznego.

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 [tamże: 554–555].

Wynika z tego postulat tworzenia i wspomagania różnorodnych form dialogu, które pozwolą 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 deliberacji [Dobel, 2007: 158]. Zaangażowanie w procesy kreacji interesu publicznego wiąże się z poszerzeniem odpowiedzialności o zadania związane z edukacją obywatelską i wspieraniem sektora organizacji pozarządowych.

Symbiotyczny związek administracji z otoczeniem społecznym postulowany jest również w fazie realizacji celów, które wyłaniają się w dyskursie publicznym. Chodzi o przekazanie części odpowiedzialności podmiotom pozarządowym, inspirowanie różnorodnych form współpracy i dialogu, a także pomnażanie niezbędnego kapitału społecznego. Kluczowym elementem jest delegowanie władzy i upowszechnienie partycypacyjnego trybu podejmowania decyzji. Niektórzy badacze z kręgu NPS posługują się tu pojęciem „zdecentralizowanego przywództwa” (*shared leadership*), które zakłada sieciowy, oparty na zaangażowaniu wielu środowisk tryb wypracowywania i wdrażania celów polityki społecznej [Blandin, 2007; Dennis i in., 2007]. Podstawową kompetencją takiego przywództwa jest umiejętność budowania sieci zorientowanych na tworzenie publicznej wartości, zdolność konstruowania „zintegrowanego systemu relacji – w poprzek formalnych i nieformalnych granic różnych organizacji i sektorów (...)” [DeSeve, 2007: 211]. Synergia zdecentralizowanego przywództwa ma tworzyć istotną wartość dodaną, biorąc pod uwagę nie tylko efektywność rządzenia, lecz także jego legitymizację i umacnianie społeczeństwa obywatelskiego.

Nowa rola pociąga zmianę zakresu i form odpowiedzialności administracji. W klasycznym modelu jest to przede wszystkim odpowiedzialność przed politykami, sprawującymi demokratyczny mandat. Doktryna NPM zwiększa zakres autonomii menedżera sfery publicznej, nadając mu uprawnienia zarządzania oparte na primacie reguł instrumentalnej skuteczności. Doktryna NPS natomiast podkreśla wielość standardów określających treść tej odpowiedzialności. Oprócz konstytucji są to „wartości wspólnoty politycznej, polityczne reguły, profesjonalne standardy i interesy obywateli” [Denhardt, Denhardt, 2000: 555]. Co więcej, treść i zakres tej odpowiedzialności mają charakter dynamiczny, wynikający z wzajemnego oddziaływania wyznaczających ją czynników. Idealistyczny optymizm proponentów NPS szczególnie uwidacznia się w kwestii konfliktu tak określonych standardów odpowiedzialności. Piszą oni: „Poprzez proces dialogu, pośrednictwa, obywatelskiego upodmiotowienia oraz szerokiego zaangażowania problemy te [wynikające z konfliktu norm i wartości – J.S.] będą musiały być rozwiązane” [tamże: 555].

Jak się wydaje, jest to jeden ze słabszych punktów obu koncepcji, w których postulaty poszerzenia zakresu odpowiedzialności administracji publicznej pomijają trudności w uzgodnieniu wartości, na których mają się opierać standardy tej odpowiedzialności. Ilustracją może być katalog wartości zaproponowany przez Kennetha Kernaghana [2003: 712], który wyróżnił cztery kategorie wartości odnoszących się do sfery publicznej: etykę osobistą, wartości demokratyczne, profesjonalne i humanistyczne. Łatwo zauważyć potencjał konfliktów między wartościami zaliczonymi do poszczególnych kategorii – na przykład



charakterystyczny dla systemów demokratycznych konflikt między zasadą reprezentacji, jako podstawą legitymizacji zwierzchnich decyzji, a ideą sprawiedliwości społecznej (wartość humanistyczna w katalogu K. Kernaghana), promowaną w ramach koncepcji NPA i NPS.

## Kodeksy etyczne jako narzędzie rewaloryzacji etycznych podstaw zarządzania publicznego

W obu koncepcjach główny element stanowią propozycja poszerzenia etycznych podstaw funkcjonowania administracji publicznej, podporządkowanie reguł instrumentalnego działania wartościom, które łączą wspólnotę polityczną. W wypadku NPS są to wartości obywatelskie, wyznaczające ramy kreowania interesu publicznego; zwolennicy NPA w równym stopniu kładą nacisk na ideały sprawiedliwości społecznej.

Dla porządku warto przypomnieć, że klasyczna Weberowska doktryna nie oddziela całkowicie administracji państwowej od moralnych wartości. Moralną powinnością urzędnika jest posłuszeństwo wobec prawa i celów urzędu, ustalanych i nadzorowanych przez przedstawicieli suwerena. „Honor urzędnika publicznego” więc łączy się z respektowaniem biurokratycznych reguł [Weber, 1998]. Takie stanowisko wiąże się z ogólną tezą na temat ekspansji norm racjonalności instrumentalnej, nakładającej społeczeństwu – przywołajmy znane określenie – „żelazną klatkę” [Weber, 2002, 1994]. Sposób traktowania prawa i formalnie ustanowionych reguł działania przez grupy zawodowe, takie jak politycy czy urzędnicy, może być interpretowany w Weberowskich kategoriach świadomości nowoczesnej jako uznawanie formalnie ustanowionego systemu norm, których prawomocność nie zależy od moralnych uzasadnień. 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 może być traktowana jako szczególne narzędzie zarządzania, choć łatwo zauważyć, jak słusznie przypomina J. Patrick Dobel, że w praktyce „klasyczny model etyki może rodzić etykę pasywności, inercję wynikającą z braku społecznej wrażliwości, nieodpowiedzialne działania, patologiczne podporządkowanie lub paraliż” administracji państwowej [Dobel, 2007: 168].

Propozycja powrotu do obywatelskiej aksjologii, jako busoli wyznaczającej kierunek działania administracji, rodzi co najmniej trzy trudności. Pierwsza, już wspomniana, dotyczy aksjologicznych dylematów – w praktyce rozstrzyganych poza sferą zarządzania publicznego (np. przez sądy konstytucyjne) – które odzwierciedlają zróżnicowanie etycznych podstaw władzy publicznej. To złożone zagadnienie, rozpatrywane w filozofii politycznej i naukach administracyjnych na wielu płaszczyznach, nie zostanie tu podjęte. Druga trudność – także tylko zaszyfrowana – odnosi się do implikacji w obszarze relacji między instytucjami

politycznymi i sferą zarządzania publicznego. Dla praktycznie zorientowanych badaczy najbardziej interesująca jest trzecia kwestia: w jaki sposób można zapewnić osadzenie działań administracji w obywatelskich wartościach? Pytanie istotne, ponieważ w dorobku wpływowych orientacji teoretycznych można znaleźć mocne kontrargumenty. Przypomnijmy, przedstawiciele pierwszego pokolenia badaczy biurokracji – Alvin Ward Gouldner, David Selznick, Michel Crozier, a w szczególności Robert King Merton – udokumentowali wiele biurokratycznych dysfunkcji, które blokują obywatelską orientację funkcjonariuszy publicznych (np. zjawisko biurokratycznego tropizmu). 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” [Niskanen, 1971; Ostrom, Ostrom, 1971].

Narzędziem, które od kilku dekad zyskuje coraz większe znaczenie w wyznaczaniu standardów zarządzania publicznego, są sformalizowane kodeksy etyczne [Christensen, Lægheid, 2011]. To mieszanka standardów różnego typu, nawiązujących do etyki profesjonalnej, organizacyjnej oraz uniwersalnych wartości etycznych i wzorców narodowych [Itrich-Drabarek, 2010: 178]. W wielu krajach wartości kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej określają oficjalne dokumenty. Czy można wskazać przesłanki, które podtrzymają przekonanie, że kodeksy etyczne mogą się stać podstawą nowego modelu administracji? Szukając odpowiedzi, ograniczymy się do kilku ogólnych argumentów teoretycznych, pamiętając przy tym, że propozycje NPA i NPS to cały pakiet przekształceń. W praktyce rezultaty implementacji kodeksów etycznych, zaprojektowanych pod kątem postulatów humanistycznych koncepcji zarządzania publicznego, będą zależą od zmian innego typu: procesów decentralizacji, rozwoju instytucji obywatelskiego dyskursu i nowych form obywatelskiej kontroli na lokalną politykę.

Negatywną odpowiedź na postawione pytanie sugerują badacze wywodzący się z nurtu instytucjonalizmu, którzy wskazują na specyfikę mechanizmów organizacyjnej adaptacji do zinstytucjonalizowanych elementów kulturowego otoczenia [Powell, DiMaggio, 2006; Scott, 2001]. Jak podkreślają, jednym z warunków przetrwania każdej organizacji jest społeczne przekonanie o prawomocności stosowanych rozwiązań i praktyk. Można na tej podstawie sformułować ogólną hipotezę, że za procesami upowszechniania się kodeksów etycznych w administracji publicznej stoją potrzeby legitymizacji. Ponieważ jednak kodeksy są wynikiem zewnętrznych oczekiwań i nacisków, ich efektów oczekiwać należy przede wszystkim na poziomie symbolicznych działań administracji, a nie rzeczywistych zachowań i orientacji moralnych urzędników publicznych [Meyer, Rowan, 2006].

Kryje się za tym sugestia, że kodeksy są wprowadzane bez motywacji, aby dokonać głębszych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej [Long, Driscoll, 2008]. Tym bardziej że są to odgórnie narzucane rozwiązania, często wzorowane na dokumentach organizacji międzynarodowych, które nie uwzględniają specyfiki lokalnych warunków.

Pozytywną propozycję osłabiającą ten argument można odnaleźć w teorii społecznych kontraktów (*integrative social contracts theory* – ISCT) Thomasa



Donaldsona i Thomasa Dunfee'ego, która wprawdzie została sformułowana w odniesieniu do etyki biznesu, ale zawiera idee zgodne z wizją zarządzania publicznego przez wartości proponowaną w NPA i NPS [Donaldson, Dunfee, 1994, 1999]. Punktem wyjścia ISCT jest pojęcie „ograniczonej racjonalności etycznej”, nawiązujące do klasycznej koncepcji ograniczonej racjonalności Herberta Simona, który jako jeden z pierwszych zakwestionował założenia racjonalnego modelu podejmowania decyzji [Simon, 1959]. Donaldson i Dunfee twierdzą, że dynamika ponowoczesnych społeczeństw skazuje na niepowodzenie poszukiwania jednoznacznie ustalonych wartości etycznych jako oparcia dla decyzji podejmowanych w organizacjach gospodarczych. Argumentację, którą posługują się autorzy ISCT, można *per analogiam* zastosować do sfery publicznej. Problem ograniczonej racjonalności etycznej można rozwiązać – zdaniem Donaldsona i Dunfee'ego – formułując zasadę wolnej przestrzeni moralnego wyboru (*moral free space*). Jej uniwersalizm autorzy koncepcji uzasadniają w duchu „zasłony niewiedzy” Johna Rawlsa [2013]. Jest to reguła, co do której możemy założyć, że zostałyby zaakceptowana przez wszystkich racjonalnie działających obywateli, ze względu na potrzebę ograniczenia moralnej niepewności działań i respektowania kulturowego zróżnicowania etycznych interpretacji. Odnosząc regułę do działań w przestrzeni publicznej, można powiedzieć, że nadaje ona różnego typu wspólnotom politycznym prawo własnej interpretacji etycznej przez zawieranie „mikrospołecznych kontraktów”. Kontrakty te mogą określać aksjologiczne standardy administracji publicznej. Oczywiście mikrospołeczne kontrakty – budowane w ramach dyskursywnej polityki lokalnej, proponowanej przez zwolenników NPA i NPS – muszą być ograniczane przez reguły i wartości konstytucyjne, które definiują standardy fundamentalne dla całego systemu politycznego (w wypadku uniwersalizacji standardów administracji publicznej mogą to być standardy definiowane także w przestrzeni ponadpaństwowej). Można dowodzić, że dyskursywny i lokalny sposób konstrukcji mikrospołecznych kontraktów jest receptą na bardziej organiczne, oparte na wartościach obywatelskich związku administracji z jej społecznym otoczeniem.

Propozycje zaczerpnięte z ISCT nabierają bardziej realistycznego charakteru w odniesieniu do systemów państwowych o zdecentralizowanej strukturze władzy, takich jak Stany Zjednoczone. W krajach o dużej koncentracji władzy politycznej i unitarnym systemie państwowym (np. Francja) orientacje obywatelskie zawierają zazwyczaj wyraźny komponent akceptacji władczej roli administracji jako jednolitej, hierarchicznej struktury państwa [Meier, Hill, 2007: 53].

Projekt konstruowania lokalnych standardów zarządzania publicznego znajduje wsparcie także w argumentach wpisujących się w paradygmat racjonalnego wyboru. Przykładem może być koncepcja Lorenza Sacconiego, który w nawiązaniu do teorii agencji zaproponował koncepcję „kontraktu ustrojowego” (*constitutional contract*) przedsiębiorstwa [Sacconi, 1999, 2006]. Według tradycji poznawczej, łączonej z nazwiskami Ronalda Coase'a i Olivera Williamsona, firmę definiuje się jako instytucjonalną formę zarządzania transakcjami, której podstawową funkcją jest kompensacja niedoskonałości mechanizmu rynkowej wymiany zasobów. Zgodnie z popularną koncepcją kosztów transakcyjnych hierarchiczna struktura przedsiębiorstwa rozwiązuje problemy wynikające z oportunistycznego uczestników transakcji,

ich skłonności do oszukiwania, ograniczonych możliwości przewidywania zdarzeń i innych okoliczności, które rynkowy mechanizm regulacji czynią kosztownym i ryzykownym [Miroński, 2004: 23–26]. Teoria agencji zwraca uwagę na niebezpieczeństwo nadużywania władzy przekazanej zarządzającym. Posiadający władzę mają skłonność do wykorzystywania jej w celu eksploatacji cudzych zasobów i różnych nadużyć, co w rezultacie może doprowadzić do wycofania się słabszych interesariuszy z transakcji. Konsekwencją jest zakwestionowanie prawomocności zarządu i kryzys zaufania. Zdaniem Sacconiego, praktycznym rozwiązaniem dylematu „nadużycia władzy” jest stabilizacja biurokratycznych prerogatyw na podstawie dodatkowych źródeł legitymizacji. Funkcję taką spełnia wynegocjowany z interesariuszami kontrakt ustrojowy, którego rdzeń stanowią korporacyjne kodeksy etyczne. Kodeksy dostarczają domyślnych reguł rozwiązywania konfliktów między stronami kontraktów w sytuacjach, kiedy hierarchiczny tryb rozstrzygnięć może prowadzić do nadużyć. Ich rolą jest również regulacja tych zobowiązań, których *ex ante* nie sposób przewidzieć. Celem kontraktu ustrojowego jest nie tylko określenie etycznych ram sprawowania władzy i absorpcji korzyści wynikających z inwestycji zasobów różnego typu, lecz także włączenie w strukturę kontroli przedsiębiorstwa roszczeń opartych na innych prawach niż prawa własności firmy.

I w tym przypadku możemy odnieść argumentację rozwiniętą na gruncie teorii agencji do problematyki zarządzania przez wartości w sferze publicznej. Po pierwsze, zwróćmy uwagę na trafność argumentu o niebezpieczeństwie nadużycia władzy przez przedstawicieli administracji publicznej, co może prowadzić do jej delegitymizacji i wycofania się obywateli z transakcji politycznych (np. absencja wyborcza). Pojęcie nadużycia biurokratycznej władzy należy rozumieć szeroko, jako wykorzystywanie różnego typu zasobów i mechanizmów biurokratycznych w celu minimalizacji zewnętrznej kontroli, osiągnięcia partykularnych korzyści różnego typu czy też ograniczenia niepewności związanej z realizacją przypisanych zadań. Pojęcie to ma aspekt zewnętrzny, odnoszący się do relacji administracji z innymi podmiotami zarządzania publicznego. Negocjowane, zdecentralizowane kodeksy etyczne można rozpatrywać jako propozycję rozwiązania problemu braku wystarczająco efektywnego nadzoru ze strony suwerena (obywateli) nad menedżerami sfery publicznej. Po drugie, w warunkach adwersaryjnego modelu polityki „kontrakty ustrojowe” mogą prowadzić do lepszego zabezpieczenia interesów mniejszościowych grup obywateli i większej stabilności polityk społecznych na poziomie lokalnym.

## Zakończenie

Scharakteryzowaliśmy kilka teoretycznych argumentów, które uzasadniają wykorzystanie kodeksów etycznych w perspektywie humanistycznego modelu zarządzania publicznego, zaproponowanego przez przedstawicieli NPA i NPS. Prezentowany zestaw argumentów nie jest wyczerpujący. Podkreślić także należy, że sformalizowane kodeksy etyczne nie są jedynym narzędziem zarządzania przez

wartości. Innym elementem wskazywanym w literaturze przedmiotu jest nowy typ przywództwa w sferze publicznej, zorientowany na obywatelskie wartości i ideały sprawiedliwości społecznej [Morse, Buss, 2007], nawiązujący do klasycznej idei przywództwa transformacyjnego, zaproponowanej przez Jamesa McGregora Burnsa [Burns, 1978]. Przywódcze oddziaływanie ma tu na celu pobudzenie obywatelskiego zaangażowania w taki sposób, aby przekroczyło ono egoistyczne motywacje. To proces przekształcający moralną kondycję podmiotów tworzących relację przywódczą. Rezultatem jest klaryfikacja i waloryzacja moralnych wartości – rozumianych przez Burnsa jako wartości powiązane z dobrem wspólnym zbiorowości. W artykule nie podjęto dyskusji o wielu innych problemach zarządzanych, które wynikają z propozycji zwolenników NPA i NPS.

Przytoczone w artykule argumenty pokazują, że uzasadnień zarządzania publicznego zorientowanego na wartości można poszukiwać w kręgu różnych tradycji teoretycznych. Kodeksy etyczne nie muszą być wyłącznie kwiatkiem u kożucha tradycyjnego sposobu funkcjonowania administracji. Idea społecznych kontraktów przybliży wizję zarządzania publicznego opartego na partnerstwie interesariuszy i demokratycznej deliberacji. Pozwala także podnieść rangę wartości etycznych jako układu odniesienia lokalnej polityki i publicznego zarządzania.

W artykule nie zostały poruszone praktyczne zagadnienia związane z programami wdrażania wartości w zarządzaniu publicznym. W krajach europejskich istnieją różne modele kodeksów etycznych (Itrich-Drabarek, 2010: 173) – znaczenie mają również standardy międzynarodowe, takie jak na przykład określony w konwencji ONZ Międzynarodowy kodeks postępowania dla urzędników publicznych, Europejski kodeks dobrej administracji lub uchwalone przez OECD Zasady zarządzania kwestiami etycznymi w służbie publicznej. Jak wynika z dokumentów OECD, w większości krajów w motywowaniu kadr urzędniczych za pomocą wartości dominują dwie metody: nadawanie wartościom formy obowiązującego prawa, a więc wprowadzanie obowiązku ich stosowania, a także szkolenie kadr urzędniczych (Acatrinei, 2012: 91). Zarządzanie publiczne przez wartości – zgodnie z założeniami NPA i NPS – wymaga znacznie bardziej kompleksowych narzędzi, w dużej mierze przebudowujących sferę publiczną i sposób funkcjonowania administracji. Problemy praktyczne z tym związane należy rozpatrywać w kontekście specyfiki i kulturowych tradycji konkretnych systemów administracji publicznej.

## Literatura

- Acatrinei N. (2012), *Jak motywować pracowników sektora publicznego do zachowań etycznych – materialnie czy za pomocą wartości? Studium porównawcze środków zapobiegania korupcji w Unii Europejskiej i w Szwajcarii*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Kontrast, Warszawa.
- Argyriades D. (2003), *Values for Public Service: Lessons Learned from Recent Trends and the Millennium Summit*, „International Review of Administrative Sciences”, 4 (69).

- Blanchard K., O'Connor M. (1998), *Zarządzanie poprzez wartości*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa.
- Blandin M.N. (2007), *Leading at the Edge of Chaos*, [w:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for the 21<sup>st</sup> Century*, M.E. Sharpe, Armonk–New York–London.
- Burns J.M. (1978), *Leadership*, Harper and Row, New York.
- Christensen T., Lægred P. (2011), *Ethics and Administrative Reforms: A Study of Ethical Guidelines in the Central Civil Service*, „Public Management Review”, 3 (13).
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000), *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, „Public Administration Review”, 6 (60).
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2011), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, New York.
- Dennis J.-L., Langley A., Rouleau L. (2007), *Rethinking Leadership in Public Organizations*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- DeSeve E. (2007), *Creating Public Value Using Managed Networks*, [w:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for 21<sup>st</sup> Century*, M.E. Sharpe, Armonk–New York–London.
- Dobel J.P. (2007), *Public Management as Ethics*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Donaldson T., Dunfee T.W. (1994), *Toward a Unified Conception of Business Ethics: Integrative Social Contracts Theory*, „Academy of Management Review”, 2 (19).
- Donaldson T., Dunfee T.W. (1999), *Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics*, Harvard Business School Press, Boston.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Scholar, Warszawa.
- Frederickson H.G. (1971), *Toward a New Public Administration*, [w:] F. Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing, Scranton–London–Toronto.
- Itrich-Drabarek J. (2010), *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, ELIPSA, Warszawa.
- Kernaghan K. (2003), *Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece*, „Public Administration Review”, 6 (63).
- Kim S. i in. (2010), *Introduction: The Legacy of Minnowbrook*, [w:] R. O'Leary, D.M. van Slyke, S. Kim (eds.), *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the World. The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Long B.S., Driscoll C. (2008), *Codes of Ethics and the Pursuit of Organizational Legitimacy: Theoretical and Empirical Contributions*, „Journal of Business Ethics”, 77.
- Marini F. (1971), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Chandler Publishing, Scranton–London–Toronto.
- Meier K.J., Hill G.C. (2007), *Bureaucracy in the Twenty-First Century*, [w:] E. Ferlie, L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Meyer J.W., Rowan B. (2006), *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, przeł. M. Biernacka, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski,

- J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*, t. 1, Scholar, Warszawa.
- Miroński J. (2004), *Zarys teorii przedsiębiorstwa opartej na władzy*, SGH, Warszawa.
- Morse R.S., Buss T. (2007), *The Transformation of Public Leadership*, [w:] R.S. Morse, T.F. Buss, C.M. Kinghorn (eds.), *Transforming Public Leadership for 21<sup>st</sup> Century*, M.E. Sharpe, Armonk–New York–London.
- Moynihan D.P. (2010), *From Performance Management to Democratic Performance Governance*, [w:] R. O’Leary, D.M. van Slyke, S. Kim (eds.), *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the World. The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Naidu S.P. (2005), *Public Administration. Concepts and Theories*, New Age International Publishers, New Delhi.
- Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago–New York.
- Ostrom E., Ostrom V. (1971), *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, „Public Administration Review”, 31.
- Piotrowski S.J. (2010), *An Argument for Fully Incorporating Nonmission-Based Values into Public Administration*, [w:] R. O’Leary, D.M. van Slyke, S. Kim (eds.), *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the World. The Minnowbrook Perspective*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Pollitt Ch., Bouckaert G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Powell W.W., DiMaggio P.J. (2006), *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, przeł. A. Lompart, [w:] A. Jasińska-Kania, L.M. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski (wybór i oprac.), *Współczesne teorie socjologiczne*, Scholar, Warszawa.
- Rawls J. (2013), *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik i in., PWN, Warszawa.
- Saconi L. (1999), *Codes of Ethics as Contractarian Constraints on the Abuse of Authority Within Hierarchies: A Perspective from the Theory of the Firm*, „Journal of Business Ethics”, 21.
- Saconi L. (2006), *A Social Contract Account for CSR as an Extended Model of Corporate Governance (I): Rational Bargaining and Justification*, „Journal of Business Ethics”, 68.
- Scott W.R. (2001), *Institutions and Organizations*, Sage Publications Inc., Thousand Oaks–London–New Delhi.
- Simon H.R. (1959), *Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science*, „American Economic Review”, 49.
- Waldo D. (1948), *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press Co., New York.
- Weber M. (1994), *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, przeł. J. Niziński, Test, Lublin.
- Weber M. (1998), *Polityka jako zawód i powołanie*, przeł. A. Kopacki, P. Dybel, SIW Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa.
- Weber M. (2002), *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lachowska, PWN, Warszawa.