

Gerry Stoker

Zarządzanie jako teoria : pięć propozycji

Zarządzanie Publiczne nr 6 (4), 109-121

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybór tekstów klasycznych

Gerry Stoker

Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Zamieszczony poniżej tekst jest tłumaczeniem pracy, która została zaprezentowana podczas konferencji na uniwersytecie w Lozannie w 1996 r., zorganizowanej pod auspicjami UNESCO. Praca ta została później opublikowana w czterech językach: hiszpańskim, angielskim, rosyjskim i chińskim w specjalnym wydaniu *International Social Science Journal*, magazynu zajmującego się kwestiami rządzenia w różnorodnych ujęciach: historycznym, konceptualnym, teoretycznym, empirycznym i normatywnym. Artykuł Stokera był szeroko cytowany ze względu na łatwo przyswajalny charakter pracy oraz wysoką pozycję autora w środowiskach naukowych zajmujących się kwestią rządzenia. Tekst ilustruje ogólnie podejście autora do kwestii rządzenia. Należy zaznaczyć, że od chwili napisania tej pracy przedstawione tu propozycje zostały dopracowane w ramach wielu projektów badawczych oraz studiów podjętych przez jednostki rządowe na poziomie europejskim, państwowym, regionalnym i lokalnym.

Kariera Stokera rozpoczęła się na Politechnice w Leicester i związana była z badaniami nad samorządem lokalnym (w latach 70. i 80. uważano, że samorząd lokalny należy do administracji publicznej i nie wyróżnia się niczym szczególnym). Następnie Stoker przeprowadził się do Birmingham, gdzie współpracował z Instytutem na rzecz Samorządu Lokalnego (INLOGOV), zajmując się administracją i procedurami związanymi z funkcjonowaniem samorządu. Później przeniósł się na Uniwersytet w Essex, gdzie dołączył do wydziału prowadzącego badania nad polityką i współpracował z innymi ekspertami w dziedzinie polityki brytyjskiej. W skład tej grupy ekspertów wchodził również Rod Rhodes – podobnie jak Stoker – wschodząca gwiazda polityki państwowej i miejskiej. To właśnie wtedy zaczęto rozwijać szczególne zainteresowanie kwestią rządzenia. Obszar zwany dotąd samorządem lokalnym zmienił nazwę na „rządzenie urbanistyczne/miejskie” (*urban governance*).

Jego znaczenie zaczęło szybko rosnąć, do czego przyczynił się wzrost roli miejskich ruchów społecznych, rosnąca niechęć dla fordyzmu jako powojennego systemu wzrostu gospodarczego i regulacji społecznych w zaawansowanych gospodarkach, a także piętno, jakie na szczeblu lokalnym odciskały zmiany polityczne wprowadzane przez neoliberalne rządy, takie jak rząd Margaret Thatcher w Zjednoczonym Królestwie. Przed uzyskaniem tytułu profesorskiego Stoker pełnił funkcję dyrektora Angielskiego Instytutu Badań nad Samorządem Lokalnym. Program instytutu odzwierciedlał zmianę zainteresowań, która dokonana się w kwestii samorządu lokalnego, a także skupiał się na przeprowadzaniu rzetelnych, dobrze udokumentowanych i odnoszących się do polityki badań oraz na szerszym historycznym i teoretycznym kontekście rozwoju samorządu lokalnego i rządzenia w różnych okolicznościach i krajach. Sukces instytutu prowadzonego przez Stokera zaprowadził go na Uniwersytet w Manchesterze, gdzie objął stanowisko Dyrektora Instytutu Rządzenia Politycznego i Gospodarczego (IPEG) a wkrótce potem na Uniwersytet w Southampton, gdzie Stoker pozostaje do dzisiaj, pracując jako profesor, zajmując się kwestią Polityki i Rządzenia, jednocześnie pełniąc funkcję Dyrektora Centrum na rzecz Obywatelskości i Demokracji.

Jego życiorys odzwierciedla jego długotrwałe zainteresowanie kwestią samorządu lokalnego i rządzenia, świadczy również o jego bliskim kontakcie z polityką i tymi, którzy ją tworzą. Dowodem na to jest również niniejsza praca. Stoker przeprowadził bardzo wiele badań i jego główne zainteresowanie stanowią tematy związane z rządzeniem, polityką demokracji, rządem lokalnym i regionalnym, polityką miejską, reformą służby cywilnej i udziałem społecznym w procesie tworzenia polityki. Jego książka: *Why Politics Matters: Making Democracy Work* zdobyła nagrodę Stowarzyszenia Nauk Politycznych Wielkiej Brytanii jako najlepsza książka w kategorii nauk politycznych w 2006 r. Stoker zasiada również w radzie New Local Government Network (www.nlgn.org.uk). Instytucja ta została również odznaczona tytułem „zespół badawczy roku” w 2004 r. Tworzą ją specjaliści starający się dokonać reorganizacji brytyjskiego samorządu lokalnego i dostarczać argumentów na rzecz zwiększenia autonomii rad miejskich, których prezydenci mieliby pochodzić z wyborów. Stoker w Wielkiej Brytanii służył pomocą władzom różnego szczebla (włączając w to rząd centralny pod rządami New Labour), był również przez ponad 10 lat ekspertem w Radzie Europy w kwestiach

rządu lokalnego i skali jego udziału w rządzeniu. Ci, którzy interesują się jego najnowszymi osiągnięciami, powinni zajrzeć na www.totalpolitics.com/blogs/localgovblog.php, gdzie Stoker prowadzi blog skupiający się na kwestiach rządu lokalnego i innych zagadnieniach.

Jego refleksje dotyczące niepowodzeń państwa w połączeniu z aktywnością polityczną społeczeństwa zostały zaprezentowane we wspomnianej książce *Why Politics Matters*. Stoker dowodzi w niej, że powszechne niezadowolenie z polityki wynika z tego, że dyskurs i praktyka związana ze wspólnym podejmowaniem działań nie odnosi się do codziennych doświadczeń związanych z indywidualnym wyborem i „autoekspresją” jednostki dostępną w ramach coraz bardziej zindywidualizowanego, zorientowanego na rynek społeczeństwa konsumpcyjnego. Dlatego wielu obywateli nie rozumie złożoności i wpisanego w politykę bałaganu, z jej kompromisami, zmieniającymi się horyzontami czasowymi, wielością celów, udziałowcami i politycznymi strefami wpływów. Jak zauważył Claus Offe w swoim artykule opublikowanym także na łamach *Zarządzania Publicznego*, prowadzi to do sytuacji, w których niezadowolenie z polityki może mieć charakter cykliczny. Problem ten może prawdopodobnie zostać rozwiązany dzięki przeprojektowaniu polityki w taki sposób, aby odzwierciedlała ona pewien rodzaj równowagi pomiędzy życiem prywatnym i publicznym, co byłoby do przyjęcia przez większość obywateli, ponieważ pojawiłoby się więcej możliwości dla podmiotów politycznych i wpływałyby one na sprawy, które mają dla nich wielkie znaczenie. W tym właśnie kontekście poglądy Stokera wychodzą na pierwszy plan, szczególnie w kwestii poszukiwania argumentów na rzecz zwiększania roli prezydentów miast w UK – propozycja ta ciągle nie została dostrzeżona poza dobrze znanym przykładem mera Londynu, Kena Livingstone’a (początkowo niezależnego, potem w Partii Pracy) i Borisa Johnsona (Partia Konserwatywna). Całkiem niedawnym wynikiem tych dociekań jest rosnąca liczba prac dotycząca kwestii popierania zaangażowania obywatelskiego, np. zaangażowania obywateli w kwestie, które ich dotyczą bezpośrednio.

Jedną z najnowszych książek Stokera jest *Governance Theory and Practice: A Cross Disciplinary Approach* (2008), napisana wspólnie z Vasudhą Chhotray. Praca ta stanowi przegląd różnych rodzajów podejścia do kwestii rządzenia w ramach wielu dyscyplin nauk społecznych. Na ich podstawie tworzone są i rozbudowywane tezy przedstawione w niniejszym artykule. Stoker i Chhotray dowodzą, że w tworzeniu praktyk organizacyjnych nie wystarczy jedynie identyfikowanie zasad kierujących rządzeniem – powinniśmy postrzegać rządzenie jako efekt różnorodnych wymian i praktyk stanowiących wynik złożonych ludzkich działań. Stosowne praktyki związane z rządzeniem powinno się zatem projektować w taki sposób, by stawić czoła szczególnym okolicznościom i wyzwaniom pochodzącym od różnych organizacji i związanych z różnymi aspektami rządzenia. Jest to także cecha, która charakteryzuje następne zmiany zachodzące w obszarze rządzenia, widać to także wyraźnie w większości artykułów zamieszczonych na łamach „Zarządzania Publicznego”.

Obecnie Stoker poświęca uwagę głównie zagadnieniu praktyk związanych z rządzeniem w złożonych okolicznościach politycznego rozczarowania, które ma miejsce w zachodnich demokracjach, poprawy obywatelskiego zaangażowania i strategii dla jego osiągnięcia. Duża część tych badań skupia się na przedstawieniu propozycji sposobów postępowania popartych badaniami. W tym kontekście doprowadził Stoker do powstania losowych metod sprawdzania, eksperymentów projektowych i technik „prawda-fałsz”, które służą uzyskaniu jak najprawdziwszych informacji w ramach różnorodnych sytuacji badawczych.

Bob Jessop (Lancaster University)

Gerry Stoker

Zarządzanie jako teoria: pięć propozycji¹

Artykuł poświęcony jest rozważaniom nad teoriami rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi. Autor podaje analizie główne podejścia teoretyczne, dla których kategoriami kluczowymi są pojęcia „rządzenie” i „zarządzanie” ulokowane w kontekście działania struktur państwa. Przedstawiono ewolucję pojmowania tych terminów (zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym) oraz opisano proces autonomizowania się aktorów sieci zarządzania publicznego. Jego istotą jest wzrost możliwości ich oddziaływania na sprawy publiczne oraz rozszerzanie się ich grona o podmioty niepubliczne. Autor opisuje zjawisko postępującej erozji dominującej pozycji aktorów państwowych w sieciach zarządzania publicznego.

Słowa kluczowe: rządzenie, struktury rządzenia, zarządzanie, sieci, instytucje, autonomia, ewolucja.

Teoria polityczna rozwijana w kręgu kultury anglosaskiej posługuje się terminem rządzenie (*government*) dla określenia formalnych instytucji państwa i ich monopolu prawomocnej władzy wyposażonej w prawo stosowania przymusu. Rządzenie charakteryzuje się zdolnością do podejmowania decyzji i ich egzekwowania. W szczególności rozumie się je jako działania odnoszące się do procesów formalnych i instytucjonalnych, które zachodzą na poziomie państwa w celu zapewnienia porządku publicznego i wymuszenia działań kolektywnych.

Prace teoretyczne poświęcone zagadnieniu zarządzania (*governance*) odzwierciedlają zainteresowanie, jakim zmieniające się wzorce sprawowania władzy (*governing*) cieszą się wśród socjologów. Tradycyjne użycie terminu „zarządzanie” i definicja słownikowa określają je jako synonim rządzenia. Jednak coraz częściej w literaturze przedmiotu pojawiają się prace poświęcone kwestii zarządzania, które wskazują na zmianę jego użycia i nowy sposób zastosowania. Ten sposób postrzegania zarządzania oznacza zmianę w tradycyjnym rozumieniu rządzenia, odnoszącą się do nowych procesów sprawowania władzy; czy to zmieniających się warunków ustalonego porządku, czy też uznawanych za no-

wą metodę, dzięki której rządzi się społeczeństwem (Rhodes 1996, s. 652–653).

Procesy zarządzania współgrają z tradycyjnymi instytucjami rządowymi. Rosenau (1992, s. 3) komentuje to w następujący sposób:

„Przypuszczenie, że istnieje rządzenie bez systemu rządzenia, oznacza wyobrażenie sobie funkcji, które muszą zostać wykonane w ramach jakiegoś realnego systemu [...] spośród wielu niezbędnych funkcji, na przykład mogą to być potrzeby związane z koniecznością podłożenia wyzwaniom zewnętrznym, w celu przeciwdziałania konfliktom wśród ich członków [...] w celu dostarczenia zasobów [...] oraz określenia celów i polityk dla ich osiągnięcia”.

Zarządzanie jest też związane z tworzeniem warunków dla uporządkowania zasad i wspólnego działania. Wyniki zarządzania nie są zatem różne od tych wynikających z rządzenia. Odmienność wynika raczej z procesów.

Na ogół utrzymuje się, że terminu „zarządzanie” używa się na wiele różnych sposobów i ma on wiele różnorodnych znaczeń (Rhodes 1996; Stoker 1997). Istnieje jednak zgoda co do tego, że zarządzanie odnosi się do rozwoju stylów sprawowania władzy, gdy granice pomiędzy sektorami prywatnym i państwowym i wewnątrz nich się zatarty.

Istotę zarządzania stanowią mechanizmy zarządzania nieograniczające się do uciekania się do autorytetu i sankcji związanych z rządem/rządzeniem. „Koncepcja zarządzania odwołuje

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginału „Governance as Theory: Five Propositions”, *International Social Science Journal* 1998, t. 50, nr 155, s. 17–28. Copyright 1998 by John Wiley & Sons Ltd. Reproduced with permission of Blackwell Publishing Ltd.

się do stworzenia struktury bądź porządku, który nie może zostać wymuszony z zewnątrz, ale pojawia się jako wynik interakcji pomiędzy różnorodnymi, wpływającymi na siebie wzajemnie aktorami” (Kooiman, Van Vliet 1993, s. 64).

Ciekawy jest sposób, w jaki zarządzanie wykorzystują środowiska akademickie dla uchwycenia dokonujących się zmian w sposobie myślenia i metodach działania.

W Wielkiej Brytanii i USA zarządzanie niewątpliwie weszło do słownictwa urzędników państwowych. Znalazło także odzwierciedlenie w debatach politycznych toczonych w innych zachodnich demokracjach. Również w krajach rozwijających się zarządzanie wkroczyło na scenę polityczną. Bank Światowy czasem sprowadza je do zgody na efektywne i odpowiedzialne działania rządu. Inni stosują je w szerszym znaczeniu, co jest zgodne z wymową tego artykułu. Dostrzegają oni w krajach rozwijających się wzajemne przenikanie sektora publicznego, prywatnego i wolontariatu.

Oczywiście słowa „zarządzanie” czasem używa się raczej z powodów retorycznych niż formalnych. Czasem, jak u Osborne’a i Gaeblera (1992), zarządzanie stanowi substytut terminu rząd, ponieważ pojęcie „rząd” ma negatywne konotacje w społeczeństwie zorientowanym na rynek.

Zarządzanie to na nowo odkryta forma rządu, jednak lepiej zorganizowanego. Praca Osborne’a i Gaeblera dotyczy tego, jak rząd może efektywnie i bardziej racjonalnie wykorzystać większą liczbę narzędzi niż tylko świadczenie usług publicznych. Zarządzenie według nich to możliwość zawierania różnorodnych porozumień i tworzenia nowych form regulacji. W skrócie oznacza to zjawisko, do którego inni się odnoszą, używając terminu „nowe zarządzanie publiczne” (Hood 1991). Jednak zarządzanie, w rozumieniu autora tej pracy, to nie tylko nowy zestaw narzędzi zarządczych. Wiąże się z nim coś więcej niż użytkowanie większej wydajności w dziedzinie wytwarzania usług publicznych.

Termin „zarządzanie” stosuje się czasem w celu uzyskania aprobaty społecznej dla dokonywanych cięć finansowych – jako kod oznaczający ograniczanie zakresu aktywności rządu.

Wzrost częstotliwości użycia tego pojęcia bez wątpienia oddaje w pewnym stopniu chęć znale-

zienia oszczędności w wydatkach rządu i ograniczenia zobowiązań związanych z dysponowaniem zasobami publicznymi. Proces ten wymaga określenia granic rządu. Wzrost znaczenia kwestii zarządzania odzwierciedla wzrost liczby podmiotów zaangażowanych w ten proces. Nie jest on jedynie produktem kryzysu finansowego.

Literatura naukowa dotycząca zarządzania ma charakter eklektyczny i dość chaotyczny (Jessop 1995). Jej źródła teoretyczne są różnorodne, składają się na nie takie dziedziny jak: ekonomia instytucjonalna, stosunki międzynarodowe, badania nad organizacjami, badania nad rozwojem, nauki polityczne, a także prace teoretyków administracji zainspirowanych przez Foucaulta. Jej prekursorzy dodaliby do tej listy prace nad korporacjonizmem, grupami interesu i zbiór analiz poświęconych ewolucji systemów ekonomicznych. Literatura ta umożliwi nam częściowo zrozumienie zjawiska zarządzania, jednakże z powodu jej zróżnicowania konieczne jest rozwinięcie szerszej perspektywy poznawczej dotyczącej tego tematu.

Wkład perspektywy związanej z zarządzaniem do teorii nie odnosi się do poziomu zwykłej analizy. Nie stanowi ona również nowej teorii normatywnej. O jej wartości przesądza rama organizacyjna. Wartość perspektywy zarządzania tkwi w jego zdolności dla tworzenia ram, co z kolei umożliwia zrozumienie zmian dokonujących się w procesach związanych z zarządzaniem.

Jak zauważają Judge i in. (1995, s. 3), takie ramy konceptualne tworzą język i punkt odniesienia pozwalające na badanie rzeczywistości. Dzięki temu teoretycy stawiają pytania, które w innej sytuacji mogłyby w ogóle nie zostać postawione. Jeżeli wszystko się powiedzie, powstanie nowa perspektywa badawcza, niewypracowana inne orientacje badawcze. Rama konceptualna będzie konstytuować przestrzeń dla działań zorientowanych na ustanowienie nowego paradygmatu. Wartość takich ram może przejawiać się przez określenie tego, co warto badać. Perspektywa zarządzania jest użyteczna pod warunkiem, że pozwala nam uchwycić ważne pytania, chociaż nie oznacza to, że ma służyć temu, aby udzielić odpowiedzi na wszystkie z nich. Tworzy ona punkt odniesienia stanowiący wyzwanie dla wielu założeń leżących u podstaw tradycyjnej administracji publicznej.

Rozważania nad zarządzaniem w niniejszej pracy zostały podzielone na pięć propozycji. Ich celem jest przedstawienie tych aspektów zarządzania, które należy wziąć pod uwagę, a nie konstruowanie twierdzeń, które mogą okazać się prawdziwe lub fałszywe. Na wstępie przywołać pięć propozycji:

- (1) Zarządzanie odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym.
- (2) W ramach zarządzania zacierają się granice i odpowiedzialności, co służyć ma lepszemu radzeniu sobie ze złożonością problemów społecznych i ekonomicznych.
- (3) Zarządzanie dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania.
- (4) Zarządzanie dotyczy autonomicznych, samozarządzających się sieci aktorów.
- (5) Zarządzanie rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu. Z perspektywy zarządzania rząd jest postrzegany jako podmiot będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania procesami społecznymi i ekonomicznymi.

Propozycje te raczej wzajemnie się uzupełniają, niż pozostają wobec siebie w opozycji.

Każda z nich jest związana z konkretnym dy-lematem lub zagadnieniem.

- istnieje rozdźwięk pomiędzy złożoną rzeczywistością procesu podejmowania decyzji związaną z rządzeniem a kodem normatywnym używanym dla wyjaśnienia i usprawiedliwienia działań rządu;
- rozmycie się granic odpowiedzialności może prowadzić do obarczania winą innych lub szukania kosztów ofiarnych;
- zależność władzy powoduje narastanie problemów związanych z niezamierzonymi skutkami, które wynikają z rządzenia;
- nawet tam, gdzie rządy działają w sposób elastyczny, sterując wspólnymi działaniami, zarządzanie może okazać się nieskuteczne.

1. Zarządzanie odnosi się do zbioru instytucji i aktorów o charakterze zarówno publicznym, jak i niepublicznym

Pierwsze stwierdzenie dotyczące zarządzania to wyzwanie dla konstytucyjnego/formalnego rozumienia systemu, jakim jest rząd. W przypadku Wielkiej Brytanii stanowi to wyzwanie dla modelu westminsterskiego (Gambie 1990). Z perspektywy tego modelu angielski system polityczny charakteryzuje się niezależnością parlamentu, silną radą ministrów i wiarygodnością, którą gwarantują wybory. Przeważa obraz jednolitego państwa, kierowanego i legitymizowanego przez doktrynę ministerialnej odpowiedzialności. Zarządzanie sugeruje, że instytucjonalna/konstytucjonalna perspektywa taka jak model westminsterski jest ograniczająca i błędna.

Struktura rządu ma charakter fragmentaryczny, stanowi konglomerat instytucji i organizacji. Szczególnie model westminsterski nie potrafi uchwycić złożoności systemu Wielkiej Brytanii. Oznacza to, że w unitarnym państwie istnieje tylko jeden ośrodek władzy. W praktyce działa wiele ośrodków i różnorodnych połączeń pomiędzy wieloma jednostkami rządowymi na poziomie lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym. Istnieje złożona architektura systemu rządu i na niej właśnie swoją uwagę skupia dziedzina nazywana przez nas zarządzaniem.

Złożoność tego zjawiska wynika po części ze skali nowoczesnego sposobu sprawowania rządów, który doprowadził w Wielkiej Brytanii do powstania wysoce funkcjonalnych, różniących się od siebie systemów. Fenomen złożoności został pogłębiony przez rozwój tendencji do ustanowienia z pomocą dużej części maszyny rządowej relacji pomiędzy zwierzchnikiem a jednostką. W Wielkiej Brytanii sposób działania agencji rządowych, organizacji służby bezpośredniej, niezależnych finansowo szpitali i szkół może być przykładem szeroko rozpowszechnionego paradygmatu nabywca–dostawcy. Dodatkowo mamy tu do czynienia z „wydrążaniem” państwa, co jest wynikiem utraty jego kontroli nad aktorami społecznymi systemu zarządzania sprawami publicznymi.

Perspektywa zarządzania zwraca również uwagę na wzrost zaangażowania sektora prywatnego i wolontariatu w dziedzinie dostarczania usług publicznych oraz w sferze podejmowania decyzji strategicznych. Odpowiedzialność, która wcześniej spoczywała właściwie wyłącznie na rządzie, została rozproszona. Kontraktowanie usług i partnerstwa publiczno-prywatne jest obecnie w wielu krajach częścią systemu świadczenia usług publicznych i podejmowania decyzji.

Perspektywa zarządzania w pewnej mierze opiera się na wyzwaniu, jakie rzuca ono prawnej i konstytucyjnej tradycji, która aż do roku 1950 dominowała w dziedzinie studiów politycznych. Usiłuje ona przenieść ciężar rozważań – aby dyskutować nie o tym, co powinno być, lecz o tym, co jest. W świecie nowoczesnego zarządzania „to, co jest”, stanowi złożoność, nieład i niełatwo poddaje się centralnemu sterowaniu. W wielu aspektach sprawia to trudność kluczowym twórcom polityki, nie wspominając o możliwości zrozumienia przez opinię publiczną. W szerokim ujęciu perspektywa zarządzania rzuca wyzwanie konwencjonalnym założeniom, które skupiają się na rządzie, tak jakby był on „osobną instytucją” oddzieloną od innych sił społecznych.

Pierwszy dylemat związany z zarządzaniem bierze się z niejasności i niepewności tkwiących w samym systemie, obecnie znacznie odbiegającym od jego formalnego, konstytucyjnego rozumienia. Badania przeprowadzone dla ESRC Local Governance Programme pokazują, że wyłaniający się system, w którym odpowiedzialność dzielona jest pomiędzy instytucje lokalne i inne podmioty prywatne i państwowe, nie ma mocnego normatywnego wsparcia opinii publicznej (Miller, Dickson 1996). Opinia publiczna jasno daje do zrozumienia, że organizacją i kontrolą lokalnych usług publicznych powinna zajmować się rada wyłoniona w wyborach lokalnych, a nie inne podmioty państwowe czy prywatne. Model uznany za najbardziej właściwy i cieszący się największym poparciem, to ten tradycyjny, w którym władza lokalna to podmiot dominujący w procesie świadczenia usług dla społeczności lokalnej. Modele, w których usługi pochodziły od podmiotów sektora prywatnego czy też od samych usługobiorców, nie zyskały takiego poparcia. Usługodawcy inni niż jednostki samo-

ządu lokalnego spotkali się z cichą niechęcią ze strony opinii publicznej.

Rozdźwięk pomiędzy kodem normatywnym używanym dla wyjaśnienia i usprawiedliwienia działań rządu i sposobu podejmowania decyzji wewnątrz systemu prowadzi do powstawania napięć. Jak zauważa Peters (1993, s. 55): „Musimy zająć się obszarem, w którym złożone struktury łączące sektor prywatny i publiczny [...] ukrywają odpowiedzialność i utrudniają obywatelom zrozumienie istoty działania samorządu lokalnego i możliwość wpływania na niego”.

Kwestia ta jest czymś więcej niż tylko „kulturowym opóźnieniem”, które musi nadrobić opinia publiczna. Opinia publiczna, a szczególnie media nie funkcjonują w ramach prawnych, w których umieścić mogłyby wyłaniający się system rządzenia. W przypadku Wielkiej Brytanii napięcia te stały się widoczne i są potęgowane z powodu niezrozumienia przez obywateli nowego sposobu organizacji usług publicznych, w tym roli organizacji pozarządowych w tym systemie, problemów z oddzieleniem polityki od bieżącego zarządzania, wpływu bezmiejscowych biurokratów i natury ministerialnej odpowiedzialności.

Stosowanie władzy musi być legalne. Ta teza to nie tylko normatywne stwierdzenie. Jest ona osadzona również na gruncie pragmatycznym. Oznacza to, że aby być efektywnymi, posiadający władzę muszą być postrzegani jako działający legalnie. Brak legitymizacji władzy osłabia poparcie społeczne i zaangażowanie w programy dotyczące zmian, co w konsekwencji prowadzi do osłabienia zdolności do mobilizowania zasobów i promowania współpracy i partnerstwa.

Beetham (1991, s. 19) uważa, iż istnieją trzy wymiary legalności systemu politycznego. Kryterium Beethama bierze się nie tyle z abstrakcyjnej filozoficznej refleksji, ile z empirycznej obserwacji sposobu działania systemów politycznych. „Aby władza była w pełni legalna [...] wymagane są trzy warunki: jej zgodność z panującymi zasadami; zasady dające się uzasadnić przez odnośnienie się do wspólnych przekonań; zgoda na określone relacje władzy wyrażona przez jednostkę podległą”.

Legalność w tym podejściu nie jest kwestią o charakterze: „wszystko albo nic”. Wewnątrz każdego systemu istnieć będą niejasności co do

zasad i będą też tacy, którzy nie akceptują ich prawomocności, oraz ci, którzy nie udzielią zaufania znajdującym się przy władzy. Rzecz polega na tym, że można uczynić zasady sprawowania władzy bardziej legalnymi. System może zostać tak zaprojektowany i obsługiwany, aby wzmacniać lub osłabiać swą legitymację. Zarządzanie pozbawione jest „mitów” uproszczonej legitymizacji tradycyjnych perspektyw, takich jak „model westminsterski”. Kwestia, którą należy rozważyć, dotyczy tego, czy lub w jaki sposób wzmocnić prawomocność praktyk zarządzania.

2. W ramach zarządzania zacierają się granice i odpowiedzialności, co służyć ma lepszemu radzeniu sobie z problemami społecznymi i ekonomicznymi

Perspektywa zarządzania nie tylko dostrzega wzrost złożoności współczesnych systemów rządzenia, lecz także zwraca uwagę na zmianę dokonującą się w kwestii odpowiedzialności, wycofania się państwa i wysiłków mających na celu przesunięcie odpowiedzialności na sektor prywatny i organizacje pozarządowe, a w szerszym kontekście – na obywatela.

W największym skrócie, zarządzanie dotyczy zmiany długo utrzymującej się równowagi pomiędzy państwem i społeczeństwem obywatelskim. System opieki stymulujący zależność nie jest już możliwy do przyjęcia – zarówno przez lewą, jak i prawą stronę sceny politycznej. Obywatelskość, która kładzie nacisk na prawa i odpowiedzialność, stanowi część kształtującego się porozumienia. Kwestia „aktywnej” obywatelskości włącza zarządzanie do nieco szerszej debaty nad aktywnością społeczną obywateli i „wartościami” rodzinnymi. Zarządzanie jest kojarzone z troską o kapitał społeczny i społeczne wsparcie niezbędne do efektywnego działania gospodarki i polityki.

Zmiana formuły odpowiedzialności znajduje swój instytucjonalny wyraz w zatarciu się granic pomiędzy tym, co publiczne, a tym, co prywatne, a to z kolei stanowi podstawę dla rozwoju wolontariatu i organizacji trzeciego sektora. Organizacje te zajmują się szerokim zakresem zagadnień społecznych i ekonomicznych, funk-

cjonując w kontekście czegoś, co nazywamy ekonomią społeczną, która pojawiała się pomiędzy gospodarką rynkową i sektorem publicznym. Perspektywa zarządzania wymaga, aby organizacje trzeciego sektora zostały zauważone ze względu na ich skalę i możliwość uczestniczenia w procesie rozwiązywania wspólnych problemów, bez konieczności wchodzenia z rządem w zależności formalne. Dane szacunkowe wskazują, że w samej Wielkiej Brytanii wkład ekonomii społecznej w produkt narodowy brutto wynosi 12,3 miliarda funtów rocznie, tu znajduje zatrudnienie 400 tysięcy pełnoetatowych pracowników i 4 miliony wolontariuszy. Uważa się, że działania podmiotów ekonomii społecznej umożliwiają zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie problemów społecznych bez konieczności odwoływania się do władz czy systemów formalnej kontroli. Oznacza to, że jest to coś więcej niż jedynie wielość grup szukających sposobu uzyskania wpływu na rząd. W istocie grupy te przejęły wiele z funkcji dawniej wykonywanych przez rząd.

Odpowiedzialność została przejęta zarówno przez sektor prywatny, jak i przez organizacje typu non profit. Istnieje tu wiele dobrze znanych przykładów niegdyś państwowych przedsiębiorstw, które zostały sprzedane, np.: linii lotniczych, zakładów usług komunalnych itd. Dokonują się też intensywne zmiany w sektorze usług miejskich, gdzie całe obszary stają się zdominowane przez prywatne przedsiębiorstwa i firmy w rodzaju Generale des eaux czy Rentokil zyskują szerokie uznanie i znaczenie (Lorrain, Stoker 1997). W innych obszarach, takich jak rządowe systemy informacyjne, nastąpiło zjawisko wzrostu kontraktowania usług, w którym kluczową rolę znowu odgrywiają prywatni usługodawcy, stopniowo dominujący na rynku. Zatarcie się odpowiedzialności oznacza, że pojawiają się niejasności i niepewność w umysłach polityków i opinii publicznej – nie wiadomo, kto ponosi odpowiedzialność. Może to z kolei prowadzić do sytuacji, w której rząd będzie przerzucać odpowiedzialność na prywatnych usługodawców.

gorzej jest jeszcze, gdy szuka się kozła ofiarnego, sprzyjają temu coraz bardziej złożone systemy zarządzania. Ci, którzy mogą interpretować i prowadzić publiczną debatę, mogą też, czę-

sto z dużą skutecznością, winić innych za niepowodzenia i trudności. Unikanie wzięcia na siebie winy i szukanie kozła ofiarnego nie są zjawiskami nowymi w polityce, jednak struktury zarządzania zwiększają przestrzeń, w której będą one się pojawiać.

3. Zarządzanie dostrzega kwestię zależności władzy pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wspólne działania

Zależność władzy oznacza, że:

- a) organizacje realizujące wspólne cele są zależne od innych organizacji;
- b) aby osiągnąć cele, organizacje muszą wymieniać zasoby i negocjować wspólne cele;
- c) wynik tej wymiany zależy nie tylko od zasobów uczestników, lecz także od zasad gry i kontekstu wymiany

W relacji zarządzania żadna organizacja nie może dowodzić, mimo że dana organizacja jest w stanie zdominować konkretny proces wymiany. Rząd państwa czy inna instytucja będą usiłowały wymuszać kontrolowanie, jednak istnieje ciągle tarcie pomiędzy chęcią działań autorytarnych i zależnością od współpracy i działań innych podmiotów (Rhodes 1996). Zarządzenie z punktu widzenia sprawowania rządów stanowi zawsze proces interaktywny, ponieważ żaden pojedynczy aktor, państwowy czy prywatny, nie posiada wiedzy i środków, by radzić sobie z problemami w pojedynkę (Kooiman 1993).

W przypadku Wielkiej Brytanii w ciągu ostatnich dwóch dekad współpraca w kontekście relacji pomiędzy rządem centralnym i lokalnym była zjawiskiem powszechnym. Sytuacja taka wynikała z obaw przed utratą zdolności do koordynacji. Wysiłki rządu centralnego, by zdominować różnorodne obszary polityczne, przyniosły wiele niezamierzonych konsekwencji.

Dążenie do lokalnej autonomii w kontekście pojawiającego się systemu jest zabiegiem coraz bardziej bezcelowym. Aby poradzić sobie z problemami społecznymi i ekonomicznymi, z którymi mierzą się samorządy lokalne, należy oprzeć się na zasobach innych aktorów, w tym prywatnych i organizacji wolontariackich. Tu z kolei prawdopodobnie będzie konieczne porozumienie

z władzami wyższego szczebla. Władze lokalne mogą żądać, by ich zasoby uzyskały większe znaczenie, by stały się atrakcyjnym partnerem, nie mogą jednak domagać się autonomii.

Zarządzanie jest procesem interaktywnym, w którym splatają się różne formy partnerstwa. Możemy dokonać rozróżnienia pomiędzy relacjami typu zlecający-usługodawca, negocjacjami między organizacjami i systemową koordynacją. Relacja zlecający-usługodawca opiera się na umowie pomiędzy zlecającym a wykonawcą, który zobowiązuje się do wykonania zadania określonego przez zlecającego (Broadbent i in. 1996). Forma interorganizacyjna angażuje organizacje w negocjowanie wspólnych projektów, pozwalających na połączenie ich umiejętności. Dzięki temu organizacje są lepiej przygotowane, aby radzić sobie ze swymi własnymi celami (Jessop 1996). Forma systemowej koordynacji partnerstwa idzie o krok dalej, gdyż tworzy poziom porozumienia i obszaru, w którego ramach organizacje rozwijają wspólną wizję i możliwości wzajemnego działania, co z kolei prowadzi do ustanowienia samozarządzającej się sieci.

Forma systemowej koordynacji partnerstwa różni się od innych form pod tym względem, że wymaga ona „gier dotyczących zasad” częściej niż „gier zgodnie z zasadami”. Systemowa koordynacja skutkuje zaprojektowanymi, celowo wybranymi i dostosowanymi porządkami czy strukturami. „Gry zgodnie z zasadami” stanowią przeciwieństwo, charakteryzują się bowiem niezamierzonymi i niespodziewanymi skutkami pojawiającymi się wraz z rozwojem gry.

Rozpoznanie zależności władzy w procesie wspólnego działania oznacza sytuację, w której rezultaty nie zawsze odpowiadają intencjom. W relacjach przełożony-instytucja przełożony nie ma pełnej kontroli nad jednostką i dysponuje jedynie częściowymi informacjami o zachowaniu instytucji. W relacjach negocjowanych poszukiwanie najlepszego rozwiązania dla swych organizacji przynosi definicję charakteryzującą proces, co z kolei prowadzić może do niejednoznacznych rezultatów, które odpowiednio zinterpretują różni partnerzy. Gry, kontestowanie, pochlebstwa i oportunistyczne w różnych formach obserwuje się zarówno w przypadku relacji zlecający-usługodawca, jak i relacji negocjowanych. Zachowania oportunistyczne mogą

również przyczynić się do złożoności i niepewności skutków. Jednak, jak zauważa Hirschman (1991), nie wszystkie niezamierzone efekty są niewłaściwie. To, co niezamierzone, niekoniecznie oznacza niechciane. Zarządzanie wymaga radzenia sobie z niepewnością.

4. Zarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci aktorów

W ramach zarządzania działalność polegająca na całkowitym partnerstwie tworzy samoorganizujące się sieci. Są one związane z samorządami i innymi formami działań szeroko omawianych w literaturze politologicznej (Atkinson, Coleman 1992; Marsh, Rhodes 1992). Sieci zarządzania nie oznaczają jedynie posiadania wpływu na politykę rządu, ale również przejście jego pewnych działań.

W polityce miejskiej nacisk kładło się na tworzenie systemów złożonych głównie z elity aktorów pochodzących z sektora publicznego i prywatnego (Stoker 1995). Zatem zgodnie z tym, co pisze Stone (1989, s. 4), system może być zdefiniowany jako „nieformalna, jednak w miarę stabilna grupa z dostępem do zasobów instytucjonalnych, które pozwalają jej odgrywać stałą rolę w procesie podejmowania decyzji związanych z zarządzaniem”. Uczestnicy prawdopodobnie będą mieli wsparcie instytucjonalne, co oznacza, że uzyskają oni dominującą pozycję w kwestii podejmowania decyzji. System jednak jest zbudowany jako nieformalna baza dla koordynowania i nie ma jednolitej struktury dowodzenia.

Aktorzy i instytucje uzyskują zdolność do działania dzięki integrowaniu swoich zasobów, umiejętności i celów w długotrwałej koalicji: w systemie. Jeżeli im się to uda, zajmują pozycję liderów wspólnoty i wprowadzają niemal monopol decyzyjny w kwestii rozwiązywania najpilniejszych problemów, z jakimi mierzy się ich społeczność. Powstanie wiarygodnego systemu to końcowy akt władzy w procesie tworzenia systemu zarządzania.

Tworzenie systemu jest łatwiejsze w połączeniu z pewnymi celami politycznymi. Wykonanie zadania sprawia mniej trudności, jeśli aktorzy dysponują znacznymi zasobami. Pewne cele są bardziej faworyzowane niż inne, których osią-

gnięcie mogłoby być bardziej problematyczne i trudniejsze do zidentyfikowania. Trudności i wyzwania dla wspólnych działań stają się większe, w miarę jak systemy proponują zmiany radykalne i społecznie angażujące.

W literaturze dotyczącej kwestii międzynarodowych również używa się terminu „reżim”, by uchwycić sens powstawania samoorganizujących się sieci, które umożliwiają partnerom osiągnięcie wspólnych celów. Reżimy międzynarodowe to systemy norm i zasad zaakceptowanych przez poszczególne państwa. Reżimy pozwalają kierować zachowaniem państw w specyficznych politycznych kontekstach czy kwestiach spornych (Rittberger 1995). Tworzone są tak, by zapewnić zasady i regulacje ustanawiające porządek bez uciekania się do instytucji dominującej nad innymi – rządu ponadnarodowego (globalnego). Stanowią zatem odpowiedź na wyzwanie polegające na rządzeniu bez rządu (zob. Mayer i in. 1995). Analiza reżimów międzynarodowych koncentruje się zwłaszcza na kwestii łączenia się aktorów państwowych, przy czym nie pomija się również zaangażowania aktorów niepaństwowych (zob. Haufler 1995).

W podobnym kontekście omawiane są sieci samoorganizujące się w pracy Ostroma dotyczącej zarządzania wspólnymi zasobami w społecznościach wiejskich (Ostrom 1990; Keohane, Ostrom 1995). Uwaga autora skupia się na równych instytucjonalnych porozumieniach, stworzonych, by umożliwić tym społecznościom współpracę, gdy zasoby, do których mają dostęp, są ograniczone. Przedstawia się zachęty i sankcje, zakładając, że racjonalni i zainteresowani aktorzy będą na nie właściwie reagować. Wzrost tempa przekazywania informacji i obniżenie kosztów transakcji są postrzegane tu jako najistotniejsze w projektowaniu efektywnych systemów. Samoorganizujące się systemy kontroli zostają uznane przez kluczowych uczestników za bardziej efektywne niż regulacje wprowadzane przez rząd.

Dylemat powstały wskutek pojawienia się takich samoorganizujących się systemów dotyczy odpowiedzialności (*accountability*). Jeśli zarządzanie oznacza konieczność łączenia zasobów i celów różnych instytucji, braku odpowiedzialnych zachowań można doświadczać na dwóch poziomach: przez poszczególne elementy two-

rzące sieć i przez znajdujących się poza konkretną siecią. Członkowie poszczególnych grup mogą być rozczarowani porozumieniami, na które przystali ich przywódcy, jednak nie zechcą wyrażać swych uczuć. Dzieje się tak ze względu na potężną siłę, z jaką sieci sklejają należące do nich instytucje. Nawet jeżeli wszyscy będą usatysfakcjonowani, problem odpowiedzialności ciągle istnieje, ponieważ wszystkie sieci są do pewnego stopnia wykluczające/zamknięte (*exclusive*). Kieruje nimi raczej interes własny uczestników niż troska o dobro wspólne, w szczególności dobro jednostek znajdujących się poza siecią.

Rozwiązanie prawdopodobnie zależy od ponownego ukształtowania rządu. Sieci mają znaczny stopień niezależności (i potrzebują tej autonomii, by osiągać swe cele), jednak rząd, chociaż nie zajmuje nadrzędnej pozycji, potrafi pośrednio i nie bez potknięć sterować sieciami. W ten sposób ci, którzy uważają, że proces rządzenia może być organizowany, otrzymują argument na poparcie swych tez.

5. Zarządzenie rozpoznaje możliwość osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od rządu, jego siły i autorytetu. Zarządzenie postrzega rząd jako będący w stanie wykorzystywać nowe narzędzia i techniki w celu sterowania i przewodzenia

Literatura angloamerykańska usiłuje znaleźć odpowiednie przymiotniki by opisać tę nową, „lekką” formę sprawowania władzy stosownie do panujących okoliczności. „Umożliwiające”, „czynnik katalityczny”, „pełnomocnik” – wszystkie zostały zaproponowane, by uchwycić tę nową formę rządzenia. Niedawne „określenie misji” dla samorządu lokalnego w Wielkiej Brytanii pokazuje, co mogłaby ona oznaczać (Hill 1996). Pojęcie to odnosi się do konieczności budowania partnerstwa, uzyskiwania przywództwa przez samorządy lokalne, ochrony i regulacji swojego środowiska i stwarzania możliwości. W bardziej ogólnym ujęciu Kooiman i Van Vliet (1993, s. 66) klasyfikują „zadania rządu na polu zarządzania” w następujący sposób:

– (de)kompozycja i koordynacja,

- kalibracja i sterowanie,
- integracja i regulacja.

Pierwsze zadanie wymaga zdefiniowania sytuacji, określenia najważniejszych udziałowców, a następnie stworzenie skutecznych połączeń pomiędzy odpowiednimi uczestnikami. Drugie wiąże się z wpływaniem na relacje i sterowaniem nimi w celu osiągnięcia potrzebnych rezultatów. Trzecie zaś dotyczy tego, co inni nazywają „zarządzaniem systemowym” (Stewart 1996). Oznacza to sposób myślenia i działania ponad poszczególnymi podsystemami, unikanie niezamierzonych efektów ubocznych i tworzenie mechanizmów efektywnej koordynacji. Nie jest do końca jasne, dlaczego większość podmiotów zaangażowanych w proces zarządzania ma zdolności czy potrzebę, by zachowywać się zgodnie z tak określoną misją i takim stylem rządzenia. Mierząc się ze złożonością i autonomią systemu wielopoziomowego zarządzania, nie możemy nie zauważyć tendencji, która dotyczy przywódców politycznych i polega na próbach wymuszania porządku i wydawaniu zaleceń. Rząd w tych okolicznościach staje się ogromnym i niemożliwym do rozwiązania problemem natury zleceniodawca–wykonawca. Inną opcją wydaje się skupienie na obrazie medialnym i polityce symbolicznej, pozostawienie elementów bardziej istotnych jednej stronie relacji.

Rząd w kontekście zarządzania musi nauczyć się właściwego kodu operacyjnego, który rzuci wyzwanie niegdysiejszym układom hierarchicznego myślenia. Istnieje dokumentacja potwierdzająca zarówno sukcesy, jak i porażki tym zakresie.

Paradoks perspektywy zarządzania polega na tym, że nawet tam, gdzie rząd potrafi rozwinąć właściwy kod rządzenia, mogą pojawić się niepowodzenia. Napięcia i trudności płynące od instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz niedoskonałości w pracy organizacji stanowiących połączenie sektora publicznego, prywatnego i wolontariatu nierazkdo prowadzą do niepowodzeń w zarządzaniu. Niepowodzenia w przywództwie, różnice dotyczące planowania w czasie, horyzontów poszczególnych partnerów i głębokość społecznego konfliktu mogą inicjować niepowodzenia na tym polu (zob. np. analizę Orra i Stokera z 1994 r. na temat trudności w Detroit). Koncepcja niepowodzeń w zarzą-

dzeniu jest bardzo istotna dla zrozumienia nowych form rządzenia.

Koncepcja niepowodzenia w zarządzaniu sugeruje konieczność myślenia o tym w sposób szerszy. Oznacza coś więcej niż jedynie redefiniowanie narzędzi rządu. Należy zwrócić uwagę na kwestie związane z instytucjami i ich społeczno-ekonomiczną tkankę i traktować je jako znajdujące się ponad rządem. Stworzenie takiego projektu, uwzględniającego nasze „publiczne” instytucje staje się zajęciem złożonym i wymagającym. Goodin (1996, s. 39–43) sugeruje pewne wyznaczniki takiego projektu: pogłębliwość, zasadniczość, wrażliwość, motywacyjna złożoność, obrona instytucji publicznych i różnorodność mająca skłonić do eksperymentów.

Lista Goodina to przykład troski o sposób projektowania instytucji, których działanie ma charakter stały. Instytucje te jednocześnie ewoluują, uczą się i adaptują. Bardzo istotną kwestią w przypadku instytucji jest możliwość udziału w publicznej dyskusji i obrony swych racji. I w końcu, instytucje uznać muszą, że zarówno samoodnoszące się, jak i odnoszące się do innych elementy będą mieć wpływ w ludzkie zachowanie w każdej instytucji.

Oczywiście, wyróżnienie zbioru odpowiednich zasad stanowi zaledwie punkt wyjścia. Należy przede wszystkim sprawić, aby one działały. Nawet wtedy konieczna jest pokora i trzeba zdawać sobie sprawę, że instytucje mogą kształtować wynik swych działań, ale nie mogą ich determinować. Zarządzanie oznacza życie w niepewności i projektowanie naszych instytucji w sposób, który dostrzega zarówno potencjał, jak i ograniczenia ludzkiej wiedzy i zrozumienia.

6. Wnioski

Niniejszy artykuł pokazuje, że perspektywa zarządzania dostarcza ram organizacyjnych dla zainteresowanych badaniami nad szeroko pojętą administracją publiczną oraz dla tych, którzy badania takie już prowadzą. Jej wkład w teorię polega na tym, że próbuje ona zbudować mapę i przewodnik po zmieniającym się świecie sprawowania rządów. Rozpoznaje ona kluczowe trendy i stopnie rozwoju. Przedstawiona tutaj perspektywa zarządzania zwraca również uwagę na kluczowe dylematy oraz niepokoje związane

ze sposobem, w jaki zmieniają się systemy sprawowania rządów.

Tak jak wszystkie ramy, perspektywa zarządzania opiera się na uproszczeniach umożliwiających zrozumienie złożonej rzeczywistości. Nie chodzi o to, czy upraszcza ona problem, ale o to, czy to uproszczenia ułatwiły zrozumienie problemu i pozwoliły nam znaleźć właściwe ścieżki i kierunki (Rhodes 1996; Gamble 1990). Jeżeli perspektywa zarządzania ma zostać odrzucona, musi się to dokonać na podstawie lepszej mapy czy przewodnika. Należałoby ją odrzucić raczej z tego powodu, a nie ze względu na jej niezdolność do zapewnienia spójnych i precyzyjnych informacji. Perspektywa zarządzania celowo skupia się na pewnych trendach i drogach rozwoju. Jej wartość można oceniać, stwierdzając, jak dobry bądź zły jest to wybór.

Perspektywa zarządzania, podobnie jak mapa, odnosi się do konkretnego miejsca i czasu. Jedną ze słabości perspektywy organizacyjnej, która ma umożliwić zrozumienie zmian w obszarze rządzenia, jest to, że wraz z zarysowaniem perspektywy zmienia się obiekt będący przedmiotem jej badania. Musimy mieć nadzieję, że perspektywa zarządzania przeistoczy się na drodze ewolucji w taki sposób, że możliwe będzie uchwycenie procesów adaptacji, uczenia się i eksperymentów charakterystycznych dla zarządzania. Musimy również wierzyć, że chociaż tutaj nakreślona perspektywa zarządzania bazuje na brytyjskim, czy mówiąc szerzej, zachodnim doświadczeniu demokracji, została ona przedstawiona w sposób zrozumiały również dla osób pochodzących z innych obszarów kulturowych, posiadających inne doświadczenia. Bez wątpienia to, jak mapa została stworzona, odzwierciedla pochodzenie i rzeczywistość, w której dana jednostka funkcjonuje.

Perspektywa organizacyjna wnosi wkład w rozważania teoretyczne dzięki oferowanemu przez nią zbiorowi założeń i pytań badawczych. Zapewnia język, za którego pomocą możemy rozpoznać istotne aspekty tej złożonej rzeczywistości, a jednocześnie postawić najważniejsze pytania o tę rzeczywistość. Do takich kwestii aspiruje perspektywa zarządzania przedstawiona w tym artykule. Nie przemawia ona w imieniu zarządzania. Nie tłumaczy różnych złożonych relacji, które istnieją w ramach zarzą-

dzania. Nie wyjaśnia, jak zarządzanie funkcjonuje w innych krajach, nie opisuje jego dylematów i problemów. Nie dostarcza wyczerpujących odpowiedzi na te pytania. Z perspektywy zarządzania stawiane przez nie pytania są tak samo ważne jak odpowiedzi. Oznacza to, że świat zarządzania zmienia się w taki sposób, który oznacza przełom. Warto więc badać ten zmieniający się świat.

Bibliografia

- Atkinson M., Coleman W. (1992). „Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, *Governance*, t. 5, nr 2, s. 154–180.
- Beetham, D. (1991). *Legitimation*. London: Macmillan.
- Broadbent J, Dietrich M., Laughlin R. (1996). „The Development of Principal-Agent, Contracting and Accountability Relationships in the Public Sector: Conceptual and Cultural Problem”, *Critical Perspectives on Accounting*, nr 17, s. 259–284.
- Gamble A. (1990). „Theories of British Politics”, *Political Studies*, nr 30, s. 404–420.
- Goodin R. (1996). „Institutions and their Design”, w: R. Goodin (red.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haufler V. (1995). „Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors”, w: V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, s. 94–112.
- Hill R. (1996). „Mission Possible: A New Role for the Local State”, *Renewal*, t. 4, nr 2, s. 11–21.
- Hirschman A. (1991). *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hood C. (1991). „A Public Management for All Seasons”, *Public Administration*, nr 69, s. 3–19.
- Jessop B. (1995). „The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change”, *Economy and Society*, t. 24, nr 3, s. 307–333.
- Jessop B. (1996). *Partnership in Greater Manchester and the Thames Gateway*. artykuł przygotowany na DoE Seminar.
- Judge D., Stoker G., Wolman H. (1995). „Urban Politics and Theory: An Introduction”, w: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, *Theories of Urban Politics*. London: Sage, s. 1–13.
- Keohane R., Ostrom E. (red.) (1995). *Local Commons and Global Interdependence*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1993). „Social-Political Governance: Introduction”, w: J. Kooiman (red.), *Modern Governance*. London: Sage, s. 1–9.
- Kooiman, J.; Van Vliet, M. (1993). „Governance and Public Management”, w: K. Eliassen, J. Kooiman (red.), *Managing Public Organisations* (wyd. 2). London: Sage.
- Lorrain D., Stoker, G. (1997). *The Privatisation of Urban Services in Europe*. London: Pinter.
- Marsh D., Rhodes R. (red.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayer P., Rittberger V., Zürn M. (1995). „Regime Theory: State of the Art and Perspectives”, w: V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, s. 391–431.
- Miller W., Dickson M. (1996). *Local Governance and Citizenship*. University of Strathclyde: ESRC.
- Orr M., Stoker G. (1994). „Urban Regimes and Leadership in Detroit”, *Urban Affairs Quarterly*, t. 30, nr 1, s. 48–73.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters G. (1993). „Managing the Hollow State”, w: K. Eliassen, J. Kooiman (red.), *Managing Public Organisations* (wyd. 2). London: Sage.
- Putnam R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes R. (1996). „The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, nr 44, s. 652–667.
- Rittberger V. (red.) (1995). *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Rosenau J. (1992). „Governance, Order and Change in World Politics”, w: J. Rosenau, E.-O. Czempiel (red.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–30.
- Stewart J. (1996). „A Dogma of Our Times – the Separation of Policy-Making and Implementation”, *Public Policy and Management*, lipiec–wrzesień, s. 1–8.

Governance as a Theory: Five Propositions

The article deals with theories of governance and management of public affairs. The author analyses the major theoretical approaches for which key categories are constituted by the concepts of governance and management in the context of activity of state structures. The article discusses the evolution of understanding of these terms (both in theory and in practice) as well as the process of gaining autonomy by the actors of the public management network. The key characteristics of the process are the continually increasing range of their impact on public affairs and expansion to include non-public actors. The author discussed the phenomenon of progressive erosion of the dominant position of state actors within public management networks.

Key words: autonomy, evolution, governance, governance structures, institutions, management, networks.