

MANAGEMENT И GOVERNANCE – ДВА ВИДА УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНАТА СФЕРА СЪБРАНИ В ЕДИНЕН ЦИКЪЛ НА УПРАВЛЕНИЕТО

Тодор Танев

Резюме

В статията се прави цялостен опит да се уточни съдържанието на различни понятия за управление в публичната сфера и по-специално на основните категории *Management* и *Governance*. Разгледани в сравнителен план, те се очертават като различни видове управление, обединени в общ генерален цикъл на управлението. В края на изследването се предлага такъв Генерален *Management-Governance* цикъл, който отграничава, но и свързва различните функции на управлението на публичната сфера.

MANAGEMENT AND GOVERNANCE - TWO TYPES OF MANAGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR AS ELEMENTS OF A GENERAL CYCLE OF MANAGEMENT

**Prof. Todor Tanev,
Doctor of Political Science
Department of Public Administration,
Sofia University**

Abstract

The article presents a comprehensive attempt to clarify the content of different concepts of management in the public sphere and in particular the main categories of Management and Governance. These are examined in a comparative perspective. Thus treated they appear to be different types of management, brought together in a single general cycle of management. At the end of the study a model of such a General Management-Governance cycle is offered which differentiates, but also connects the different functions of management of the public sphere.

Изглежда не е случаен фактът, че почти всички автори, пишещи за доброто управление (*Good Governance*) напоследък се чувстват задължени да уточнят още в началото, че става дума за управление в смисъл тъкмо на *Governance* (ръководство), а не *Government* (правителство, управа) или *Management* (мениджмънт). С други думи има *Good Governance* (добро управление), но не и *Good Government* (“добро правителство”) или *Good Management* („добър мениджмънт”).

(На много места използвам английските термини, тъй като (1) българските им преводи далеч не са утвърдени и (2) липсва достатъчен консенсус по съдържанието на съответните различни понятия за управление. Същевременно обаче където подобава вземам страна, като до английския термин поставям българския, който считам за уместен.)

Не са за пропускане фактите, че (1) за *Governance* се говори изключително когато става дума за управлението на *публичната*, а не частната сфера; (2) под добро управление

– *Good Governance* – се разбира *само държавно и политическо*, но не и стопанско управление; (3) цялата икономическа наука и практика използва изключително понятието *Management*, когато става дума за управлението в тази сфера и почти никога понятието *Governance*; (4) политическата и административната наука, напротив, използват и двете понятия, често като различни видове управление, а не като синоними; (5) икономистите отъждествяват всякакви управленски форми с това, което разбират под *Management*.

Тези факти навеждат на множество различни въпроси, много от които нямат отговор или най-малкото отговорите им не са еднозначни.

Етимологически думата *Governance* има латински произход, отправящо значението към понятието за направляване, упътване, насочване по определен път, поддържане на курс, неотклонно следване на *посока*. Това е различно от *Management*, където езиковият акцент е върху изпълнението, непосредственото постигане на състоянието, което е било определено предварително.

Понятието *Governance*, отнасящо се до насочване на група, организация или цяло общество по даден път контрастира и с традиционното понятие за вертикалния подход отгоре надолу на управителните тела или правителства (*Government*), които управляват в смисъл на командват организацията или обществото. Разликата произтича от разликата в типа власт: зад понятието *governance* стои властовото понятие „власт да...”, докато зад понятието за управа или правителство *government* стои властовото понятие „власт над...” (вж. Иванов 1994).

Основната причина за разграничения между *Management* и *Governance* според авторите, които вършат това се крие в различните функции на общественото управление, всеки от които има собствена специфика. Те твърдят, че съществуват различни функции на управлението в един по-цялостен управленски цикъл и управлението се проявява като различни същности в различните точки на този цикъл. Според други обаче подобни разлики са пресилени: не съществува никаква същностна разлика между различните понятия за управление. *Management* е приблизително същото като *Governance*. Кое от двете твърдения е вярно?

Втората гледна точка е категорично заявена в българската литература например в две авторитетни изследвания на професор Ставрев: „Основи на управлението” (Ставрев 1999) и „Кризата на публичния мениджмънт (Ставрев 2007). Той отъждествява понятията мениджмънт и управление „поради лингвистичния факт, че управление е българския превод на английския *management*”, с което професор Ставрев заявява, че се разграничава „от усилията на някои колеги да отделят и обособят мениджмънта от управлението” (Ставрев 1999, 6).

Тук още е мястото да кажа, че радикалното отделяне на *Governance* от *Management* е лишено от смисъл. Съгласен съм, че „разграничението на мениджмънта от управлението” е действително налудничава задача: мениджмънтът е управление. Това обаче не значи, че управлението се изчерпва с мениджмънта и че няма друго английско понятие за управление, с което се обозначава управление от вид, различен от мениджмънта. От някаква гледна точка и в някаква съществена степен вероятно *двете същности на управлението* се различават.

Съществуват опити за друго понятийно разграничение, което също не се приема от всички. Има изследователи, които разграничават управлението в сферата на *икономиката* (стопанското управление) от управлението в *публичната сфера* (общественото управление). Стопанското управление има различен смисъл от управлението в публичната сфера, като съвпадението е в много тясна област. Разликите произтичат от принципните различия на частния от държавния сектор, а оттук и разграничението между целите и процесите при управлението на производството и обществото.

По този повод учени като професор Ставрев отново не се съгласяват и с това разделение: „разграничението между икономически и неикономически дейности респ. институции е до голяма степен условно, тъй като всяка икономическа дейност има аспекти и цели, които не са чисто икономически, доколкото нейните продукти и услуги задоволяват едни или други човешки потребности, а всяка неикономическа дейност по необходимост има и икономически измерения, поне защото нейните ресурси по някакъв начин трябва да се възпроизвеждат” (пак там, 6-7). Това обаче е единственият довод за единството, който се изтъква.

Щом има различни понятия за управление, кое от тях съответства на една или друга негова същност? Как се съотнасят тези същности и съответстващите им понятия?

Проблемът по същество

Дали съществуват различни *видове* управление, които са открояващо се различни, т.е. *смислово, съдържателно, системно* различни един от друг? Различните науки имат дотолкова различни схващания за управлението, че може да се предположи, че за всяка от техните области съществува различна негова същност. Практиката в още по-голяма степен подава аргументи в полза на разграничението между един и друг вид управление.

Целта например на стопанското управление е печалбата, а при управлението на публичната сфера – постигането на социални цели, като „по-голяма сигурност”, „по-щастливи деца”, „по-красив град” и пр. Печалбата се разбира универсално от всички, но красотата или щастието – по различен начин, интерпретативно, в зависимост от ценностно-културните характеристики. Печалбата се измерва с обективни приложни математико-икономически методи, социалните постижения – със социологически и политологически средства. От гледна точка на стопанския деятел социалното управление често изглежда като неуточнено пилеене на пари за непълно мотивирани цели. От гледна точка на общественика подчинението на управлението на печалбата (или други варианти на максимизиране на облаги) обезсмисля социално-политическите цели, заложен в публичното управление.

Най-сериозни последици от *различията в съдържанието на един и същ термин „управление”* настъпват тогава, когато трябва да се каже каква е поредицата от стъпки в цикъла на управлението, какъв тип са крайните му цели и даже какво означава ефективността. Едно е да се счита, че управлението е непрекъснат цикъл от *програмиране, организиране, контролиране и регулиране* с оглед вземането на *решение* (Ставрев 1999, 59) (друга версия на същото: *планиране, организиране, ръководство, контрол и реструктуриране*), нещо друго – че то се състои първо от *определяне на социалния проблем*, следвано от определяне на *критериите за оценка* на алтернативите, създаването на самите *алтернативи, оценката* на всяка една от тях и *избора* на най-добрата на тази база с оглед постигането на *целите* (Patton, Sawicki 1993), съвсем различно – че последователните стъпки са *анализ на възможностите, идентифициране на целта, изследване на алтернативите, детайлно планиране, оценка на плана, осъществяване на плана и приключване на действията*¹. Има още няколко такива различаващи се последователности, претендиращи да съответстват на управленския цикъл. Кой от тези явно различни цикли по-точно е управление или по-скоро става дума за различни видове управление? Кое представлява фокуса му – вземането на решение или постигането на целта?

Може би ключ към разбирането на относително различното съдържание да е равнището, на което оперира съответното понятие. Едно е да се управлява цяла нация,

¹ http://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_05.htm

друго – отделна община например. Догадки в тази насока не липсват. Професор Ставрев (Ставрев 1999, 13-15) неведнъж твърди това. Доколкото обаче съществуват равнища на управление от висшето държавно до най-ниското на малките човешки общности авторите на подобни становища допускат специфики за всеки от тези етажи. Можем да си зададем например въпроса – горното общо понятие за управление подлежи ли на леко специфициране според нивото, на което оперира, както твърди автора му (пак там,) или пък е само един от видовете управление, съществуващо на съответните няколко равнища и нюансирано от тях, като освен него има и друг вид управление, изобщо незабелязан и невключен в горното определение? За нюанси или нещо повече става дума, като две различни системни форми например?

Дотук бяха илюстрирани разликите в мнението за това, какво означава управление само и единствено в административната наука.

Така или иначе обаче разлики, при това много съществени са налице и между понятията за управление в различните обществени науки.

В икономическата и юридическата литературата например отдавна битуват определения за управлението, които не загатват някаква вътрешна разслоеност в понятието, още по-малко възможността то да бъде разделяно на видове.

Според икономическата гледна точка например управлението е представено като посредничество между субекта и обекта на управление чрез поддържане на свързващите ги две звена, поставени в йерархия – по-висшето, организацията, представляваща особено важния „интегративен ресурс” и по-ниското в лицето на различни конкретни ресурси – материални, финансови, човешки. „Управлението е онази дейност, която има за свое основно предназначение създаването, поддържането, усъвършенствуването и развитието на организацията като интеграционен ресурс... *Управлението изгражда и възпроизвежда организацията, чрез която се поддържа в съответствие с динамиката на обкръжаващата среда, баланса и съотносителността на... ресурсите в обекта [на управление], благодарение на което той функционира... резултатно... и ефективно...* Предназначението на управлението – да изгражда и поддържа организираността предполага... неговата бинарна мисия: *да създава ред, т.е. да регламентира кой, какво, кога, и защо трябва да прави от една страна и да предоставя необходимата свобода и относителна самостоятелност за действие на заетия персонал, за да позволи максимално полезното за дейността реализиране и проявление на човешкия потенциал от друга страна*” (Ставрев 1999, 10-11).

Други науки или виждания за практиката направо разделят по смисъл управлението на различни видове, както се твърди в класическата политология и социология. От организационната и политическата психология пък, където се разработват редица проблеми на мотивацията в управлението, се отправя още едно предизвикателство – въпросът за лидерството. Как се съотнася той с управлението?

Нормално е, ако не и задължително преди да се пише за доброто управление първо да се определи за *кое управление* става дума.

Проблемът от терминологична гледна точка

За разлика от определени световни езици българският термин *управление* отъждествява формите, в които управлението съществува. Въпреки това тези различни форми изискват назоваване с различни термини. В английския език например както Management, така и Governance означават управление, но два отчетливо различни вида управление. Английският език съдържа и други думи със значения, които биха се превели по един и същ начин на български – като управление.

Българският език концентрира нюансите и евентуално различните значения в една-единствена дума и това е *управление*. Така всички английски термини *governance, government, management, guidance, directing, steering, authority, line* се превеждат униформено като “управление”.

Това се дължи на факта, че същото се получава и с друг основен термин в науката за управлението, който определя същността на управлението – *цел*. Българският му вариант попива в себе си всички английски думи от тази група, като *goal, end, objective, aim, target* и т. н. Възможно е да се предположи, че те изразяват различни нюанси, ако не и различни същностни аспекти на целеполагането. Ако е така, то едни понятия за цел би следвало да съответстват на даден смисъл на управлението, а други по своя нюанс понятия за цел – съответно на друг вид управление.

Когато се наложи по някакви причини да подчертаем все пак разликите в значението на „управление” се обръщаме към съществуващите още само *два* български термина с това значение – съответно чуждицата *мениджмънт* и българската дума *ръководство*. Но и те по-често се възприемат само като езикови нюанси на „управление”, а не различни негови същности.

Не само английския език, но и *френския* и *немския* по един и същ начин притежават онези понятия за форми на управлението, които липсват на български. Акцентът тук следователно не е върху разликите само с английския език.

Онова, което на български език се отбелязва като *ръководство* кореспондира на *Governance* на английски, *Gouvernance* на френски или *Regieren* на немски (на български буквално би звучало като „управителство”): „Under Woodrow Wilson’s *governance* Princeton became a research oriented academy.” – „Под ръководството на Уудро Уилсън (преди да стане президент на САЩ е бил Ректор на Принстън) университетът Принстън се превърна в академия, насочена към научни изследвания.” Очевидно е, че в конотацията на използваната дума за управление – *governance* – се набляга на *общата посока на развитие, визията за десетилетия напред, възприетия път в сравнение със „себеподобните”* – други големи университети. Тук адекватни по значение биха били английските понятия *guidance, directing* и в по-малка степен *steering*.

Българското *мениджмънт* от своя страна е *Management* на английски, *Gestion* на френски и *Leitung* на немски (в буквален превод на български би звучало като „постигане”, „съумяване”, „успяване”): „I *managed* to come in time.” – „Успях да дойда навреме.” или „The new university *management* keeps the campus cleaner.” – „Новата университетска управа поддържа кампуса по-чист.” Явно е, че конотацията изразява *оперативно умение, постигане на целено състояние*. В този смисъл адекватни по значение са английските понятия *authority, line, administration*, по-малко *board*.

Още по-несъстоятелно е обръкването на *Governance* (все пак форма на управление, процес) с *Government* (в съчетанието *Good Government* вместо *Good Governance*), което се превежда като *правителство* (а не управа, нито ръководство) – съответно добро правителство. В този случай става дума единствено за нормативно описание на това как правителството трябва да бъде структурирано и как съответно трябва да функционира². Очевидна е *политическата* конотация на този термин, която трайно го свързва с управлението на държавата, по-рядко на по-малка единица като териториална единица или пък по-голямо образуване като наддържавно обединение.

Другият тясно обвързан със значението на понятието управление термин, който има езиков проблем в прехода от английски на български е *цел*. Управление и цел са свързани не само логически, но и изглежда споделят обща лингвистична съдба.

² http://en.wikipedia.org/wiki/Good_government

Управлението от птичи поглед е поставяне на цели и изпълнение на цели. Ако управлението не е единно понятие и притежава две разновидности, тогава може да се очаква, че и целите на управлението не са монолитни по своята същност и попадат в две различни групи, като всяка съответства на своето понятие за управление. Действително лингвистичният анализ дава подобни основания. Езикова разлика съществува, макар и не на български език.

Когато се сравняват понятията за мениджмънт (управление-Management) и ръководство (управление-Governance) предлагам да се обръща внимание и върху разликата между два различни термина за цел, каквито в английския език съществуват. Всеки от тях може да се свърже със съответстващия си вид управление.

Съществуват цели за постигане под формата на *желани бъдещи състояния*. По смисъл те съответстват на английските термини *goal* или *end* – завършващ край, резултат, интерес, цел, свършек: „The goal is the destruction of the enemy warship.” – „Целта е унищожението на вражеския боен кораб.”

Цел от този вид застива в резултат, който е някаква версия на желаното състояние. Това не се случва веднага, а след полагането на определени усилия, т.е. в бъдещ момент. Подобно значение е по-близо до смисъла на мениджмънт, отколкото на ръководство. Последното остава по-визионерско и далекобойно управление.

Намирам за трудно оспоримо, че са налице обаче и цели, възприемани като *насока, посока на придвижване* – в буквален или преносен смисъл. Те съответстват по смисъл на английските думи за направляване, като *directing* (оттук и думата директор), *objective, target* – направление, обект на стремеж, прицел, мишена: „The direction is North!” – „Посоката е север!”, т.е. северът като цел на придвижването или „The target of all efforts are the students' minds.” – „Целта на всички усилия са умовете на студентите.”

Целта от втория вид, която прилича на „севера” от заповедта на капитана започва да се постига незабавно щом кораба легне в курс на север, без обаче въпросният север да може някога да бъде достигнат като реална дестинация, нито да е поставян като буквална цел за постигане. Целите от втория тип не застиват в бъдещо състояние. Вместо това те задават настояща посока. Изглежда ясно, че управлението в контекста на единия и другия тип целеполагане ще се различава в не по-малка степен от степента, в която се разминават двата типа цели.

Отъждествяване на Management и Governance

Всъщност проблемът с всички тези понятия не е само езиков.

По никакъв начин не е установено веднъж завинаги и валидно за всяка наука и научна парадигма дали различните термини за управление съответстват на различни същности, които са дотолкова *автономни*, че да бъдат считани за различни системни явления, заслужаващи еманципираната употреба на самостоятелни понятия.

По въпроса за това дали има само едно основно понятие за управление или обратно – няколко различни понятия, които не се покриват, а допълват, съществуват буквално *противоположни* виждания в зависимост от науката, към която се числи тълкуващият понятията за управление.

Класическата *икономическа и правна* наука отричат правенето на дълбока разлика между различни понятия за управление и поддържат доводи, че съществуват единствено някои нюанси. Затова пък класическата *политическа и административна* наука са склонни към обратното – пълното разделяне на тези относително свързани същности.

Що се отнася до първото, до *отъждествяването* на *Governance* и *Management*, се натъкваме на едно разпространено виждане главно сред *класическите икономисти*, което защитава *принципното единство на всички форми на управлението*. Казано с други думи,

това виждане обвинява в несъстоятелност изтъкването на някакви съществени разлики между формите на управлението. То утвърждава тезата, че разновидностите на управлението, като мениджмънт, ръководство и даже лидерство нямат собствени системни характеристики, т.е. основания за самостоятелно съществуване като явления.

Това виждане свежда разликите в крайна сметка до едно – до общото понятие управление (Ставрев 1999, 5-7). Самите разлики се принизяват до нюанси на понятието управление, които нямат заряда да разчленят същността му. Според това разбиране терминът мениджмънт е просто модерна и атрактивна чуждица с единствено значение на български език управление, почти напълно тъждествена с понятието ръководство. Стига се до там, че управлението в различните сфери на обществения живот (даже и държавното управление) се свеждат по смисъл до икономическия мениджмънт.

Доколкото се признава съществуването на нюанси в иначе единното понятие за управление, отъждествено с мениджмънт, произходът им се открива в равнищата на управление – управление на общосистемното макро, на мезо или на конкретното микро равнище. „Управлението на живота в обществото протича едновременно на 3 равнища” – пише професор Ставрев, „държавно управление, управление на крупни многофункционални и многоотраслеви ... групировки и управление на фирмата (организацията) като микросоциален обект. По едно и също време, т.е. паралелно протичат 3 различни по обхват, интереси, цели и основания управленски процеса, които обаче не са независими... Държавното управление например, изхождащо от държавните интереси и съответните цели, е налице при всеки модел на обществен живот, но със съответните особености, които при диаметрално противоположни модели... придобиват грандиозни измерения... Управлението на мезоерархическо равнище е призвано да защитава интересите на съответната стопанска структура и извършваните от нея дейности и на собствениците на капитала, формиращ ресурсите, въввлечени в тази дейност... Фирменото управление изпълнява роля, аналогична на мениджмънта на мезоравнище, съответно редуцирана и модифицирана според мащаба на дейност, величината на съответния капитал и позицията на фирмата в дадена конкретна стопанска констелация...” (пак там).

Твърди се, че по-далечният или по-близък хоризонт на целите създава някои основания в едни случаи да е подходящо да се говори за ръководство, в друг – за управление като синоними на макро и микроуправление, което пък е еднозначно с макро и микромениджмънт. Терминологичните нюанси следователно се отнасят не до самостоятелни форми на управление, а до вариациите на *обхвата* му. „Държавните, корпоративните и фирмените интегрални интереси не са идентични. Нещо повече, като правило тези интереси са разнопосочни, а понякога и противоположни... Приоритетните цели на държавата, корпорациите и фирмите са противоречиви толкова, колкото и техните интереси... Интересите, целите, механизмите на управление на държавата, корпорациите и фирмите са не само различни и разнопосочни, но и пресичащи и взаимно подхранващи се... От казаното следва, че най-нормалното състояние на отношенията между макро, мезо и микро управление е това на контролирано и регулирано от взаимноприемливи правила партньорство [и са възможни] решения, удовлетворяващи в приемлива и съизмерима степен държавата, корпорациите и фирмите, както и хората...” (пак там, 13-17).

Следователно висшето равнище на управление в извънстопанската сфера е обявено за тъждествено на корпоративното управление, което от своя страна се определя като аналогично по смисъл на мениджмънта на по-ниските равнища, само че „модифицирано според мащаба на дейност” на това най-високо ниво (пак там, 15). Признава се съществуването на напрежения между равнищата поради *различните интереси*, характерни за отделните равнища, но не и разлика в същността на управлението на всяко от тях.

В тесен смисъл икономическото разбиране за управление се отнася до рационалното *разпределение на наличните ресурси* с оглед постигането на определени *цели* (пак там, 8). Разпределението на ресурсите включва разгръщането и управляването на човешки, финансови, технологични, природни, информационни ресурси. Класически икономически умове от XVIII и XIX век подобно на Адам Смит в прочутия му труд „Богатството на народите“ създават теоретичната основа на съвременното икономическо понятие, като включват като негови елементи необходимите средства за разпределяне, производството, както и цените.

Така *управлението* е „онази дейност, която има за свое основно предназначение създаването, поддържането, усъвършенстването и развитието на организацията като интеграционен ресурс“ (т.е. *разпределяща ресурсите*). Тя включва *планирането, организирането, набирането на персонал, ръководството и контрола над организацията и самото действие по постигането на поставената цел*. Погледнато по този начин, не може да не заключим, че такова виждане за управлението го затваря в територията на *оперативното* организиране в *целия* му цикъл – от планирането на действията по някакви предварително зададени цели или във връзка с някаква повтаряща се ситуация през насочването на дейностите чрез фиксирането на оперативни цели до контрола на осъществяваните дейности по постигането на тези цели.

Това разбиране е вероятно оправдано в икономическото разбиране за обществото, представено добре от консервативните школи в икономикса като Чикагската (Чавдарова 1999). Пазарната алегория изтъква на преден план рационалното заинтересовано поведение, водещо до максимизация на ползите за себе си при разпределението и преразпределението на ограничени ресурси в хода на хоризонталните взаимодействия между свободни индивидуалистични субекти, сведени до транзакции. Този контекст води до отъждествяване на доброто управление с *ефективност* – ефективността при постигане на целите при максимизирането без значение на кое равнище.

Проблемът на въпросното виждане произлиза от неговата неизбежна, макар и оправдана базова ограниченост. Според него индивидуалистично настроените субекти (индивиди или групи) творят помежду си обществена организация, водени от една и съща, еднаква при всички, универсална рационална цел – *максимизирането*. Акцентът очевидно пада върху транзакциите: това е дейността в отношенията с другите по постигане на максимален ефект при най-добрите за целта усилия и жертви. Същото изразено с други думи е управлението на връзките с другите с оглед „доброто“ качество на обмяната, постигането на възможния максимум.

Този прекомерен акцент в разбирането за управление върху осъществяването на максимум ползи в процеса на дейностната интеракция между субекти е за сметка на символната интеракция в рамките на самия субект по самоопределението на уникалната му компетентност и пътя за нейната защита чрез трайното конкурентно предимство в последвалата интеракция (Porter 1986). Във втория случай не се максимизира изгодата при отношенията с другите, а се максимизира собствената същност, която се определя на основата на ценностни принципи.

Когато основното ударение се поставя върху максимизацията на ползите при транзакциите вторият вид постижение – постоянното утвърждаване на своята уникална същност в конкуренция – остава в сянката на първия вид постижение – цикличното състояние на добруване в универсалната обмяна. Обратно, управлението на ценностното самоосъществяване (за което класическият икономикс премълчава) поставя на по-задно място която и да е стандартна, общосподелена цел, включително максимизирането на изгодите при транзакциите.

Чрез подобно изоставане на заден план на максимизаторския нагон в определени ситуации може да се обясни съществуването на феномена „жертване на интересите в

името на...”, което далеч не всеки път е въпрос на лошо справяне с живота. В името на запазването на високото реноме понякога се жертват възможности за моментни изгоди или обратно – в името на изгодите може да се жертва реноме: зависи коя ценност се възприема като посока на самоосъществяване. Нормално е да се мисли, че подобен контекст, разположен отвъд стандартната за всички максимизация и определящ *какво по-точно да се максимизира* изисква критерии за добро управление, различни от ефективността и свързани много повече с ефикасността – постигането на идеала на всяка цена.

Вторият вид постижение остава в сянката на първия или най-малкото се пренебрегва принципната разлика във всяко отношение между двете. Това е управлението на ценностното самоосъществяване, което поставя на второ място която и да е стандартна, общосподелена цел, включително максимизирането на изгодите при транзакциите. Става дума за управление – управление на себе си – защото постигането на тази постоянна задача предполага организирането на свързани и целенасочени действия в много дълга верига от решения и действия. Подобен контекст, разположен отвъд стандартната за всички максимизация изисква критерии за добро управление, различни от ефективността и свързани много повече с ефикасността – постигането на идеала на всяка цена.

Сродни по стил на икономическите са ограниченията на друга голяма област – *правната*. Този път управлението се свежда до публична *власт*, прилагаща законите, т.е. пълноценното и стриктно упражняване на правомощия, а не индивидуалното и колективно максимизиране. „Публичната администрация е подробно и систематично прилагане на публичното право. Всеки конкретен случай на прилагане на общото законодателство е действие на администрацията”, отсича Уудроу Уилсън (Wilson 1941, 19). Съответно доброто управление е тъждествено с правомерността при ръководенето на обществените дела.

Очевидно *главният* критерий тук изобщо не е ефективността, както е в икономиката, макар че косвено може и да се стигне до този въпрос някъде в периферията. Основният критерий е доколко се следват формално правните принципи, както и съществуващите закони, колкото и каквито съществуват – „*Dura lex, sed lex*”, т.е. „лош закон, но закон”. (От формална гледна точка нацисткото законодателство от процедурна гледна точка може и перфектно да е формулирало „окончателното решение на еврейския въпрос”, т. нар. нюрнбергски закони.) Излизането една крачка извън формалността води до нахлуване в неконтролируемата от закона територия на легитимността, справедливостта и морала (по този въпрос Денков³, Фотев 2000). Поради различните формули за справедливост в зависимост от културните разлики или равнището, за което става дума това е крайно опасна почва за единното тълкуване на основанията на законите.

Дори и в нормативен контекст доброто управление не бива да се свежда до върховенството на закона (rule of law), както често мислят. Първият омбудсман на България Гиньо Ганев се изказва многократно против подобно опростителство⁴, защото управлението обхваща и територията отвъд закона – първо, легитимността на закона, кой и как го е създал и второ готовността, волята за прилагане на закона и спазване на правата, което не е тъждествено със самия закон (Денков). Доброто управление не може да се сведе и до опазване на човешките права, тъй като включва други важни цели от подобен ранг, като например устойчивото икономическо развитие.

Пряка последица от такова мислене е липсата на правни определения на мениджмънта за разлика от ръководството или пък от лидерството – в действителност правната проблематика не третира тези въпроси (например Стоилов 1989 и особено 2001). По подобие на икономикса класическата правна традиция в изследванията на държавата

³ <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=21&id=16>

⁴ Конференция „[Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация](#)”, 2006

разглежда различията между формите, в които битува управлението по принцип отново като равнища – съответно държавно, общинско, корпоративно и пр. власт. По-точно се говори за субординирани пълномощия, с които разполагат организациите, разположени на различните управленски равнища (Близнашки 1995 и особено Близнашки 1999). Предварителното изискване е волята на суверена да е изразена чрез точни процедури в закона, който бива прилаган от съответните упълномощени равнища на властта.

Макар много традиции по света – езикови, икономически, правни – да не правят разлика между ръководство (Governance) и други форми на властта се налага този въпрос да бъде изследван и от гледните точки на други алтернативни традиции, защото понятието добро управление съответства изрично на добро ръководство (Governance), а не добър мениджмънт (Management). Тук не става дума за схоластично противопоставяне на икономическото или правното понятие за управление, а за вземане предвид на други съществени области като политическата и административната наука, които имат не по-малко основание да търсят свои определения за понятията управление и добро управление.

Противопоставяне на Governance и Management

За разлика от икономическата и правната наука класическата политическа и административна наука, както и социология, предполагат ясна граница между политическото и административното управление и ги поставят в отношение на субординация.

Такава е постановката на Уудро Уилсън (някогашен президент не само на САЩ, но и на прочутата Американската политологическа асоциация), такава е и становището на Макс Вебер. Разбира се, тук става дума единствено за класическия период, продължил от втората половина на XIX до края на XX век, осъществил схизмата между изпълнителното и стратегическото управление на обществото. Днес, в началото на XXI век този въпрос стои по много различен начин, като между двете форми настъпва сериозна степен на взаимно проникване, но това вече е въпрос на състоянието, определяно като съвременното „добро управление“.

Такава е постановката на Уудро Уилсън (някогашен президент не само на САЩ, но и на прочутата Американската политологическа асоциация), такава е и становището на Макс Вебер.

В своето прочуто есе „Науката за администрацията“ Уудро Уилсън пише: „Администрацията се простира извън собствената сфера на политиката. Административните проблеми не са политически проблеми (Wilson 1941, 18). „Ясната представа за наличната разлика между областта на конституционното право и областта на административните функции не оставят никакво място за недоразумение... Плановите с далечен хоризонт за действията на правителството не са административни планове, докато подробното изпълнение на такива планове е задача на администрацията“ (пак там, 19). „Ние разглеждаме администрацията като средство за осъществяване на това, което е политически демократично в рамките на всичко, което е административно възможно“ (пак там, 23). Функционалното оперативно управление е отделено строго от „плановите с далечен хоризонт“ на политическото управление и се разглежда единствено като „средство“ за осъществяване на стратегическите намерения, чертани в по-висшата политическа сфера.

Съответно отделената от политиката „идеална бюрокрация“ на Вебер (праобраз на доброто управление, характерен за миналия период) действа в рамките на конкретни правомощия и отговорности, зададени от висшето държавно ръководство. Бюрокрацията

следва безпристрастно поставените ѝ задачи, следвайки конкретни правила, създадени от други за нея (Mommsen 1992).

Няколко десетилетия след Уудро Уилсън Макс Вебер определя „идеален тип формално-рационално управление” в рамките на „правния тип господство” (за разлика от традиционния или харизматичния). Това е административната система като организация на обучени професионалисти – държавни служители, която работи в съответствие с определени правила, които обаче самата тя не създава, а са ѝ спуснати от висшето държавно ръководство чрез посредничеството на правната система. Администрацията според Вебер е формално-рационална машина за управление в ръцете на държавниците. Целите, на които служи не се създават от тази машина, а само от политиците, които създават политическите цели на обществото (Mommsen 1992).

Така идеалната бюрокрация, т.е. добрата администрация действа в рамките на конкретни правомощия и отговорности, зададени от висшето държавно ръководство. Бюрокрацията следва безпристрастно поставените ѝ задачи, следвайки конкретни правила, създадени от други за нея. Администраторите се избират според професионалните им качества, а не по начина, по който се избират политиците. Ефективността ѝ е най-основния проблем, който се отнася до нейното функциониране. Ефективността се осигурява чрез формални мерки, като начина на заемане на пост, заплатата, гаранцията за сигурността на работното място, перспективите за професионално израстване. Вторият съществен въпрос е въпросът за контрола върху подобна управленска система от изпълнители, защото администраторите биха могли да повлияят върху стратегическия поглед и съответните решения на поставените по-високо политици. Ето защо администрацията се поставя под постоянен политически контрол и контрол върху достъпа до информация, за да не упражнява самата тя контрол върху управленската информация на по-висше ниво, което е открита заплаха за държавата.

В полза на противопоставянето на „политически решения” и „публична администрация” се обявяват и модернизаторите на публичноадминистративната теория, обогатили я с концепцията за модерен публичен мениджмънт чрез формиране и осъществяване на публични политики. Още самото формиране на политики се схваща като клиентистки проблем, при което политикът – представител на държавната власт, т.е. извън и над територията на конкретната публична политика – задава своите изисквания, произтичащи от неговите неизвестни и предварителни политически критерии, които понататък следва да бъдат спазвани (Patton, Sawicki 1993). Липсва акцент върху мрежите и публично-частните партньорства, затова пък основният акцент при осъществяването на публичните политики се поставя върху „правителствените агенции” (Weimar, Vining 1994) отново по същия начин, както тяхното клиентистко формиране. Субординацията между двете равнища е очевидна.

Едва напоследък тенденциите към отъждествяване или пък пълно разделяне на равнищата на управлението се поставят на нова плоскост. Този път те се разглеждат като *взаимодействащи отделни равнища на управлението* в рамките на модерните *публични политики* (Брайкова 2003; Танев 2008). Тази тенденция на *обвързване*, но не и сливане на равнищата Governance и Management преобладава в анализите след началото на XXI век.

Като опит за контрапункт на разгледаните дотук два крайни подхода – *отъждествяването* и *противопоставянето* на Governance (ръководство) и Management (мениджмънт) – е разглеждането им като *относително самостоятелни форми* на управлението, които взаимодействат и взаимно се предполагат. Нито близостта, нито автономията им има основание да бъде подценявана или надценявана.

Ръководството и мениджмънтът, т.е. Governance и Management съответстват на две различни сфери на управление. Трудно е да се отрече съществуването на такива две и само две сфери: отношенията с другите и отношенията, образно казано, със самия себе си

(„азът“ тук може да е както индивидуален, така и колективен субект – организация, община, държава).

Management (Мениджмънт) – управление на отношенията със средата

Нека се съсредоточим първо върху случая, когато става дума за нуждата от организиране на *отношенията ни с околната природна и обществена среда*. Връзките със средата са източник на съществуването на всеки субект, индивидуален или групов. Както е известно социалните връзки, възникващи при взаимодействието с природната среда са водещи, тъй като усвояването на природната среда се осъществява чрез взаимодействия с други субекти. Тук не се разглеждат проблемите на самотния Робинзон. Това са синхронни връзки, като много от тях се отнасят до обозримата времева протяжност на настоящето и недалечното бъдеще. Рационалното управление на нашата среда, наситена с обществени връзки осигурява успешно поведение.

Тази среда постоянно води до ситуации на дисбаланс. Дисбалансът се схваща от всеки засегнат веднъж като личен и втори път като колективен проблем, поделен между засегнатите от него. Дисбалансът може да е изненада и да причинява по-малко или повече определена степен на дисфункция у субектите при удовлетворяване на техните потребности. Той може и да е очакван регулярен процес, какъвто настъпва циклично в производствената или политическата практика например, когато не причинява дисфункция, а пряко удовлетворяване на определени потребности. Характерен случай на проблемния фокус на управление на отношенията със средата е производството, при което става въпрос за постоянно възникващ очакван проблем, решаван рутинно чрез конкретна последователност на действията (технология) в точно определени пропорции.

Причина за превръщането на първоначалния проблем в *социален проблем* е това, че той може да бъде решен само чрез колективни действия, следователно чрез разрешаване на конкретния социален проблем. Участващите субекти са в състояние да обосноват своите *интереси* под формата на възможност за максимизация и да ги преследват на основата на *обективно* съществуващата мрежа от отношения с другите по повод проблема. Рационалните качества на управлението са от най-важно значение, тъй като само те съответстват на обективния проблем. *Мениджмънтът тръгва от обективния проблем с цел да го разреши*. Няма мениджмънт без проблем. Така мениджмънтът е целият спектър от възможни подходи на разположение за справяне с даден проблем. Мениджмънтът поначало е определян като организация на колективното извършване на някакво *постижение* (основното значение на английския глагол to manage) и само в този смисъл управление (Мери Паркър Фолет).

Макар социалните субекти да определят проблема под силното влияние на своите субективни ценностни нагласи, както и споделените му ad hoc значения в процеса на символно взаимодействие с останалите участници в проблемната ситуация, все пак те се стремят към възможно по-обективна дефиниция, за да осигурят на своето социално действие нужната степен на адекватност. Символният интеракционизъм в социологията е една от школите, които обясняват добре тези процеси. Независимо от факта, че хората се ръководят от разбирането си (индивидуално-културно и споделено) за проблема, все пак резултатите ще са толкова по-добри, колкото по-точно следват обективните заключения за средата, възможностите, ресурсите, последиците и т.н. Волята на всеки от участниците се подчинява на обективните изисквания на проблема, а не е водеща. Следователно параметрите на основните избори, които се правят са зададени от параметрите на средата. Решенията в мениджмънта са за адекватен отговор на даденостите.

Решаването на проблемите изисква определени *ресурси* – които и да било проблем няма как да се реши без употребата на някакви ресурси. Сред тях професор Ставрев

очертава особената и посредническа роля между субекта на управление и системата от други ресурси на т.нар. от него „интегративни ресурси” – обособения орган на управление в организацията. Останалите ресурси са финансови, човешки, времеви и т.н., като всеки от тях има голямо значение за решаването на възникналия проблем. Не е вярно например, че финансовите ресурси са по-основни от, да речем, човешките – само с финансови средства неорганизираната група хора няма да постигне нищо точно толкова, колкото една организирана група, която не разполага с никакви други ресурси освен собствената си организираност. Оттук нататък управлението е решение за *адекватното разпределение на ресурсите* с оглед ефективното и ефикасното им изразходване, съответно целеполагане и оперативно ръководство и контрол за постигане на целите, следващи от проблема.

Мениджмънтът се очертава като управленски процес за организиране на отношенията със средата на субекта по такъв начин, че да бъде решен възникналия обективен проблем. Мениджмънтът следователно *тръгва от проблема*, по-точно от възможно *по-обективното* съзнание за този проблем. Да се „менажира” нещо означава *да се дефинират и постигнат цели в процеса на оптимизиране на употребата на ресурси* (Ставрев 1999).

Оттук нататък мениджмънтът протича като планиране, организиране, разпределение на ресурсите, ръководене на тази основа и контролиране на дадена организация или проект (организирано усилие) за осъществяване на дадена цел. Така всъщност мениджмънтът протича в *цикли*, като например серията от последователни стъпки на *програмиране, организиране, контролиране и регулиране* с оглед вземането на *решение* (пак там, 59). Всеки конкретен цикъл на мениджмънта започва от проблема и застива в конкретен *резултат* – евентуално желаното (целеното) състояние, при което проблемът е решен. Резултатът се съпоставя от управляващите с възможния теоретичен максимум в конкретната ситуация, за да се определи доколко е ефективно действието и съответно конкретния цикъл на мениджмънта, който го е организирал. След края на цикъла може да настъпи и пауза, ако за това има условия – липса на нов проблем. Паузата трае до възникването на друг проблем. Когато мостът е построен, когато даден закон е приет, когато външнополитическата цел е постигната и т.н. настава време за почивка за управляващи и управлявани, които са действали по съответната задача.

По същността на основната маса определения за мениджмънта излиза, че тъкмо той е *онази форма на управление, която е изцяло посветена на разрешаването на обективните проблеми, възникващи в отношенията със средата*. Когато стане известно съдържанието на проблема следва привличането и разпределението на определени ресурси за неговото разрешаване. Управлението като мениджмънт е *разпределение на тези ресурси* така, че използването им да е ефикасно. Управлението на отношенията със средата предполага точно познаване на проблема и съответно тръгването от него. Тъй като решението представлява разпределение и организиране на използването на ресурси, основният критерий е двуединен – както решаването на проблема (ефикасност), така и най-икономичното използване на ресурсите (ефективност).

В процесуално отношение мениджмънтът обикновено се определя *операционално*: като планиране, организиране, насочване, ръководене и контролиране на действията и операциите. Така понятието мениджмънт се ограничава до три успоредни смисъла:

- *Прякото оперативно ръководство*, организиране, управление на плана или програмата, включително контрол на процеса на постигането на целта. В този пръв смисъл мениджмънтът са „идеите, представите, техниките и процесите, които правят възможно постигането на целите.”
- *Хората начело* (бордът, управата), които отговарят за организирането на действията по постигането на целите. В този втори случай мениджмънтът изглежда

като екип от индивиди, които управляват ресурсите на всяко от равнищата на дадена организация.

- *Информационен процес*: вземането на решение е преработване на информация. От тази гледна точка мениджмънтът е системен подход при използване на информация, нужна за контрола или създаването на събития.

Управлението-мениджмънт произвежда своите решения при отчитане на *две* групи параметри. Първо, по задължение решенията се съобразяват в пълна степен с параметрите на *средата* (ситуацията, обективния проблем, отношенията с другите). Освен обективните рамки на решението трябва да се вземат предвид и тенденциите на собствено развитие на организацията. Затова на второ място решенията на мениджмънта се съобразяват и с параметрите на стратегическата *посока* на желано развитие на организацията. Явно е, че и двете групи параметри са *даденост* към момента на вземане на управленското решение в мениджмънта. По този начин решенията, вземани в мениджмънта са отражение и приложение на *съществуващи* обективни условия и *предварително* взети кардинални решения за далечните хоризонти на организацията. Това са рамките на интереса на организацията в контекста на публичното решаване на социалния проблем.

Тези положения водят до извода, че решенията в мениджмънта могат да бъдат преди всичко тактически, които следват едновременно обективните условия на ситуацията и субективните планове за далечно развитие, които не попадат в техния обхват. Тези решения водят след себе си и определят от своя страна оперативните решения – технологията на решаване на проблема.

Мениджърите вземат решения по целесъобразност, но рядко въз основа на водещи ценностни принципи. Доколкото на въпросното равнище съответства определено разбиране за стратегия, тук става дума единствено за *стратегическия мениджмънт* – определянето на непосредствения стратегически хоризонт на тактико-оперативните решения. Това разбиране изцяло съответства на разбирането за стратегиране, характерно за класическия икономикс. Това са плановете за по-дългосрочно успешно поведение за справяне с поредица от възникващи проблеми (обикновено за 3 - 5 години напред, както посочва например професор Ставрев). Това е организация на по-общите отношения между субекта и неговата среда. В този смисъл мениджмънтът не е тъждествен с чистото оперативно управление, макар тактико-оперативните му организиращи функции като цяло да са определящи. Мениджмънтът има своето собствено висше равнище на организацията като цяло.

Тук се взема предвид факта, че мениджмънтът също има своите сравнително по-дългосрочни цели, макар и на равнището на тактическите задачи. Оперативното организиране на действия безспорно има нужда и от такива цели, които направляват непосредствено тактическите решения. Това са дългосрочните цели собствено на мениджмънта, обслужващи технологията на справяне с верига от свързани проблеми. В този смисъл съществува *стратегически мениджмънт*. Той обаче няма хоризонта чак няколко десетилетия напред. Толкова дълъг хоризонт е характерен за друг вид стратегиране – при т. нар. „*гранд*” стратегиите на организацията, държавата или обединението от държави, изразяващи самоопределението ѝ, смисъла на нейното съществуване, идеала, към който се е насочила. Затова мениджмънтът и ръководството не се отнасят просто като тактика към стратегия въпреки засиления тактически и съответно стратегически характер на първия и втория вид управление.

За мениджмънта са нехарактерни онази решения, които задават самата посока на развитие. За него те са предварително условие. С други думи решенията в мениджмънта са онази част от всички управленски решения, които следват от други, по-фундаментални избори, създавани от управлението-ръководство. Ако се строи основна пътна магистрала държавното ръководство, отчитайки системата от висши интереси, свързани с нея взема

политическото решение кои междинни градове да свърже тя, какви транспортни и инфраструктурни нужди на държавата да обслужи с предимство, даже към кой транспортен коридор на континента да се числи и т.н., докато в сферата на компетентност на „мениджърите“ е начина на преодоляване на съответните водни и топографски препятствия, включително кои да бъдат подизпълнителите на едни или други операции.

Публичният мениджмънт и политическото ръководство имат много общи елементи – тактически и стратегически аспекти или качества като ефективност и ефикасност. Разликите в същността им обаче подреждат тези сродни елементи по обратен начин – ако при мениджмънта водещи са тактическите моменти и грижата за ефективността, то при ръководството стратегическите въпроси и ефикасността доминират.

Макар и форма на управление, каквато е ръководството, управлението-мениджмънт все пак не е тъждествено с висшето неоперативно ръководство. Мениджмънтът има да се справя с други задачи. Мениджмънтът е онази част от управлението, която осигурява организация чрез операционализация на спуснатите цели и елементите на плана за нуждите на отделните равнища на организацията. Публичният мениджмънт отговаря на въпроса как да се осъществят политиките, а не какви да бъдат те.

Не може да не прави впечатление, че така описан мениджмънтът има здрава връзка с обективните обстоятелства и предполага преди всичко рационално отношение към проблемите и ресурсите. В рамките на управлението-мениджмънт се поставят главно оперативни цели за справяне с обективни обстоятелства, а не въпроси, които изискват преди всичко субективен ценностен избор. В този смисъл мениджмънтът в публичната сфера е еквивалент на администрация: мениджмънтът означава общо дело по справяне с проблема, т.е. не волеизлияние и господство, а администриране, т.е. процесът или точно практикуването на управлението, организирането, контролирането. Мениджмънтът като администрация е изкуството да се постигат целите на организацията чрез другите. Прави впечатление също засиления му оперативен характер.

Независимо от това мениджмънтът не е изцяло само оперативно управление, той има тактически, а не стратегически характер що се отнася до определяне на историческата мисия на субекта (индивида, организацията, държавата) и най-общата му визия за утвърждаване на собствената идентичност. Той не е повече от действието по организиране на хората заедно за постигане на желаните цели и задачи⁵, администрация, процесът или практиката на постигане на цели; изпълнителното ръководство на организацията, преди всичко мениджърите, разумното използване на средства за изпълнение на задачите⁶. Насоката му е действието с оглед успеха, постигането на поставена цел, справяне с обстоятелства, със задача, поставянето под контрол и направляване на даден проект, извършване или поддържане на функция⁷. Гледната точка е отгоре надолу, което описва какво един мениджър върши.

Мениджмънтът в дейността на частните и публичните организации е просто актът на накарване (принуждаване) на хората да осъществят заедно желаните цели. Мениджмънтът се отнася също и до човека или групата, която осъществява акта на мениджмънта.

Мери Паркър Фолът определя мениджмънта като „изкуството да се вършат нещата чрез действията на хора“ или направо като „философия“. Може обаче да се мисли и функционално, като действието за постигане на някаква цел обикновено чрез използване или нагласа на някакъв начален план. Най-пълно е определението с 6-те функции на мениджмънта, дадено през 1917 г. от Анри Файол: (1) прогнозиране, (2) планиране, (3) организиране, (4) командване (ръководене), (5) координиране и (6) мониторинг. Така

⁵ en.wikipedia.org / уики / Управление

⁶ en.wiktionary.org / уики / управление

⁷ wordnetweb.princeton.edu / Perl / webwn

мениджмънтът е обвързан с правила, регулации, фиксиране на междинни и крайни цели, застиващи в непосредствения резултат и решенията, вземани по всички тези поводи.

Всъщност мениджмънтът отговаря на въпроса не какви да са, а как да се осъществят публичните политики. Той осигурява организация на всички оперативни нива по целите и средствата за постигането им. Мениджмънтът осигурява операционализация на целите и частите на плана за нуждите на отделните (всички) равнища на организацията. На него се полага да осигурява и наблюдението, критиката и промяната в планирането и последващите обяснения: мениджмънтът отчита непрекъснато напредъка по плана и отклоненията от него. Не на последно място той осигурява климат за работа на всекидневна база.

Ръководство (Governance) – управление на собствената същност

Нека сега се съсредоточим върху другия основен обект на управлението освен отношенията със средата – „управлението на себе си” – определянето и постигането на желаната собствена същност, гарантирането на нейното трайно съществуване.

Това е доста различна област и като смисъл, и като проблематика от предходната област на управление, връзките с околната среда.

Губернаторът на руската губерния е тъкмо губернатор, а не мениджър – губернията няма, а и не може да има мениджър. Централната банка се ръководи от гуверньор (наричан и управител). Той се подписва на всички банкноти и взема решения за финансите на държавата. Например съвместно с борда той определя какъв да бъде официалният лихвен процент на Централната банка на държавата. За разлика от търговските лихвени проценти, създавани за печалба на търговските банки, лихвеният процент на Централната банка не се определя по пазарен път, а чрез политическо решение и служи за стимулиране на икономиката, а не за печалба. Доколкото съществува мениджър на тази банка, това е човекът, който отговаря единствено за всекидневните, а не принципните действия на тази институция – за транспорта, инфраструктурата и т.н.

Този път става дума за отношение, преди всичко ценностно, волево и конструктивно отношение към собственото минало и бъдеще като цяло. Става дума за постоянното отиване към някакъв избран образ за себе си или идеал, по-точно – „онова дълго връщане към себе си”, осмислящо съществуването. Това е сферата на „искам да бъда”: съвременна Турция иска да бъде единственият ключов посредник между Изтока и Запада, докато Русия пък държи да бъде постоянен контрапункт на Запада; даден университет търси начин да се утвърди като печеливша корпорация, друг – като специална част от световната наука; даден индивид иска да бъде политик, друг – бизнесмен, трети – писател. Гуверньорът (управителят) на централната (националната) банка определя заедно с правителството чрез политическо, а не икономическо решение какъв да бъде централният лихвен процент. Всеки от тези различни сюжети води като последица след себе си констелация от определени възможности за по-нататъшното максимизиране, без обаче самият той да е акт на максимизиране. Всеки от тези мегасценарии за „себе си” носи едни или други проблеми, без самият да е проблем.

Казано по друг начин тук е областта на самостоятелното, относително независимо поставяне на големите цели пред „себе си” (пред организацията или държавата, която се ръководи), което означава откриване на нейната най-дълбока същност, уникална компетентност, конкурентна ниша – всичко онова, което не е само даденост, но и трябва постоянно да се утвърждава и доутвърждава. По този начин въщност се определя трайната линия, посоката на развитие, предпочитаните хоризонти. Това е областта на волеизлиянието, а не на стриктното следване на обективните зависимости.

Разбира се, тази повишена степен на субективизъм не означава произвол и е все пак съобразяване с определени вътрешни и външни положителни и отрицателни дадености: не всяка държава може да си постави целта да посредничи между Изтока и Запада, не всеки ВУЗ има потенциала да бъде истински университет, не всеки индивид може да бъде бизнесмен и т.н. И все пак не става дума за следване на обективен проблем, а за обратното – задаване на параметри на бъдещето, от което ще зависи областта и количеството на проблемите.

Тук се изхожда от предпочитанието, т.е. *основната ценност*, субективната йерархия на предпочитанията, а не от обективния проблем и онова, което свързва субекта с него – интереса. При тази ситуация решенията очевидно следват не от други предварителни решения, както е при мениджмънта, защото такива отсъстват. Вместо това гранд-стратегическите решения следват от основните ценности, главните ценностни принципи, направлявали пътя на субекта, за да стигне дотук.

Това не са тактически или оперативни цели, които застават в определен резултат. Резултатът от идеята за себе си е пълното постигане на себе си, но това състояние е разположено отвъд жизнения цикъл, даже не в края му. Резултат от този вид не е постижим сам за себе си. Той се постига не еднократно, а като поредица от малки в сравнение с неговия мащаб, но постоянни приближения.

Когато се сравняват понятията за мениджмънт и ръководство предлагам да се прави разлика между два строго различни вида цели. Съществуват цели за постигане под формата на *желани бъдещи състояния* (в смисъл на английските термини *goals* или *ends* – завършващ край, резултат, интерес, цел, свършек) и цели като *посока на придвижване* (в смисъл на английското *objectives, targets* – обект на стремеж, прицел, мишена). Цел от първия вид застива в резултат, който е някаква версия на желаното състояние. Това не се случва веднага, а след полагането на определени усилия, т.е. в бъдещ момент. Целта от втория вид, която прилича на „севера“ от заповедта на капитана: „Карай на север!“ започва да се постига незабавно щом кораба легне в курс на север, без обаче въпросният север да може някога да бъде достигнат като реална дестинация. Тези цели от втория тип не застават в бъдещо състояние. Вместо това те задават настояща посока. Изглежда ясно, че управлението в контекста на единия и другия тип целеполагане ще се различава в не по-малка степен от степенята, в която се разминават двата типа цели.

Правя разлика и между „крайната“ (същинската, истинската, голямата) цел на *гранд-стратегията* и множеството нейни *конкретни* и изпълними превъплъщения, подредени във времето една след друга – реални, достижими стратегически цели на движението, чието следване поддържа посоката към голямата цел (нейни форми и изражения). Турция да речем иска „световно величие“ изобщо, завинаги напред, което се претворява в поредица от много конкретни цели, като привличането на световната ветроходна регата „Тол шипс“, изненадала участниците с това, че красивото дефилиране на платна по Златния рог се обявява да е по повод на 556 годишнината от завоюването на Константинопол от османските турци. Подобни са конкретните цели, свързани с меропрятията по отбелязване на Истанбул като културна столица на Европа.

Всички тези *конкретни* цели са стратегически, защото са варианти, превъплъщения, материализации на основната гранд-стратегия. Те обаче не са цели-състояния, защото не застават в някакво постижение, значимо само по себе си поради това, че е решение на проблем. Конкретните *стратегически* цели за разлика от оперативните и тактическите изглеждат междинни цели, насочени към „крайната“ или по-точно подвижни, последователни серии от отражения на „крайната“ цел, т.е. на неконсумируемия идеал. След „постигането“ на една конкретна стратегическа цел, по същество междинна, няма пауза, управляващи и управлявани не се оттеглят на почивка, оказва се, че „постигнатата“ цел е отскочила напред в бъдещето и създава за пореден път вакуум, който на пореден път

трябва да бъде запълнен. Кога по-точно Турция ще стане посредник между Изтока и Запада, какъвто иска да бъде? Това достижимо ли е в неговата абсолютна форма или е по-скоро посока на придвижване на външна политика, икономика, култура и пр.? След целогодишната акция например по представянето на Истанбул като културна столица на Европа, включваща хиляди мероприятия, веднага следват нови и нови задачи все в същата посока – представянето на Турция като възлов партньор за всички. Постиженията в посока на такива цели незабавно отварят място на нови версии на тези цели. Тук важно е движението, динамиката, а не отделния резултат, нито баланс.

Наложилата се и у нас употреба на понятието Governance ясно определя това явление към висшето стратегическо ръководство на дадена общественно-политическа единица. На български език буквално (по речник) то се превежда като: (1) управление, власт, ръководство, ръководене, насочване; (2) ръководство, ръководене, насочване.

Конотацията на тези термини, избрани за синоними е съществена: *Върховно* ръководство, *върховно* управление. Governance са средствата, чрез които водещата върховна власт с авторитет, най-често колективният законодателен борд направлява и води, съветва и наставлява ценностите и целите на собствената организация чрез формулиране на мисията, визията и целите, не по-ниско – свързано с генералната посока, стратегията за трайно конкурентно предимство. Оттук и политическото съдържание на governance за разлика от всеки друг дял на управлението, най-вече management.

Стратегическото лидерство на висшето ръководство се отнася до правенето на *интегративни*, насочени към *бъдещето* и базирани на *трайна обща линия* политики. В този смисъл стратегическото формиране и осъществяване на публични политики се отнася до ръководната дейност по постигането на най-малко три цели едновременно:

- Първата е продуцирането на политики, които носят *общи*, а не тясно секторни ползи. Политиката на общата полза максимизира интересите на всички поддръжници и опоненти, докато политиката на секторната направлява финансовите или други придобивки към тесни географски, икономически или други групи.
- Втората цел е осигуряването на *устойчивост* на политиката на колективната полза. Тази стратегическа ориентация изисква от действията на ръководството (например правителството) да бъдат озарени от дългосрочна перспектива, което тук означава едно – перспективата далеч отвъд мандата на преизбирането, изобщо отвъд мотивировката за преизбиране.
- Третата цел е да се развият политики, които са свързани здраво една с друга по простата причина, че са конкретни превъплъщения и материализация на основната стратегическа линия. Подобна ефективност се постига когато правенето на политика е озарено от общи и несменяеми приоритети. Самите различаващи се една от друга политики са гъвкавият елемент на целия процес.

Понятието за гранд-стратегическо, общо управление за разлика от изпълнителското управляване, макар и притежаващо свой горен стратегически етаж означава управление на върховната власт чрез ръководство в смисъл на насочване (steering), а не пряко организиране. Тази конотация е съществена: тук става дума за *върховно* ръководство, *върховно* управление. Ръководството-Governance се отнася до средствата и методите, чрез които водещата върховна власт, притежаваща преди всичко авторитет като свой властен ресурс направлява, води, съветва и наставлява собствената организация (или държава, международно обединение) чрез формулиране на нейната уникална мисия, визия за трайно конкурентно предимство и конкретни стратегически цели, изразяващи поетата посока на движение. Това е подчертано динамичен контекст на постоянно придвижване към *същност*, а не еднократно постигане на *състояние*.

Парадоксът на Кондорсе и неговите производни, като Теоремата за (не)възможността на Ероу (Arrow 1963) доказват, че пазарът и формите на общество, близки до него не са в състояние да определят какъв е обществения интерес, тъй като хората желаят различни неща (транзитивността на обществената функция е невъзможна при различаващи се индивидуални функции на максимизиране). По една или друга причина, на която не е мястото да бъде изтъквана тук, икономическият поглед е късоглед за мисията на политиката като спасител при това положение. Класическите икономисти намират политиката за област главно, ако не и единствено на *борба на интереси*, насочени към централната власт, която трябва на политическите субекти за да се намесват и преразпределят пазара, до голяма степен унищожавайки по този начин положителните последици от неговото свободно функциониране. Те говорят за това, че „ако политиката е теренът, на който се води публична или задкулисна борба за разпределение и преразпределение на държавната власт, а държавното управление е проявление на дейността на спечелилите борбата, то тогава естествено е да кажем, че политиката, респ. властта е базово условие за изпълнението на мисията на макроуправлението, а управлението, осъществявано от органите на държавата е оправданието за притежаването на политическа власт” (Ставрев 2007, 197).

Мисията на политиката е да открие и наложи конкретна форма на обществената функция при липса на консенсус между гражданите по въпроса за приоритетите на обществото и индивидите. Тази мисия е описана достатъчно пълно в Хегеловата „Философия на правото”, където се доказва несъстоятелността на света на „договора” (където е преди всичко пазарът) да постигне подобен резултат. Това мотивира немския философ да твърди, че „политическата държава” е „шествие на бога по земята” (Хегел 2000). По-точно той говори за съзнанието у гражданите за общност между всички, което наред със съзнанието за себе си и другия използват при определяне на своето социално поведение. Парафраза на това, наложила се в десетилетията и столетията след Хегел е „*превръщането на особения интерес във всеобщ*” (вulgаризирано като „издигане на частния интерес в общ”). При Хегел става дума за механизма на отчуждената публична власт – подчинението не е на чужда индивидуална воля, а на конкретна временна платформа за развитие на обществото, надвила конкуренцията си като обществено предпочитание. Съществуването на подобна формула е от интерес на всеки, без нея са нереалистични които и да било от индивидуалните функции на максимизиране.

Хората не могат да постигнат своите приоритети в отшелничество като Робинзон, но при взаимодействието си се натъкват на разликите между своите предпочитания, а това им пречи да постигнат *консенсус* какво върши тяхната общност. Затова прибегват към политическо *съгласие*, а съгласието е един вид информирано, преодоляно несъгласие, без което обществената функция е химера. Основната причина за съществуването на политическо ръководство не е просто, даже не би трябвало да е основно борбата за власт, а постигането на формула какво да прави общността, подкрепена от критична маса обществено съгласие. Ефективността на политическата система следва съответствието на дадена особена формула на обществения интерес на изискванията за трайно конкурентно предимство на въпросното общество и количеството на обществено съгласие (т.е. подкрепа), която ѝ осигурява. Причина за съществуването на управлението-Governance е нуждата от създаването и провеждането на практика на особената формула, включително претворяването ѝ в гранд-стратегическа линия с множество конкретни материализиращи я феномени. Така тя става отправна точка за управлението на равнището на Management, достатъчно стабилност и предвидимост.

Така че управлението-ръководство (Governance) не може да се сведе до мениджмънт, било то даже на равнището на цялата организация. Управлението-ръководство не е управление на организацията на нейното трето, най-високо

„корпоративно” равнище, а управление на *цялото* в неговото пространствено и времево единство. Това е *синхронното* управление на системата от отношения на организацията (т.е. не само организацията) с други подобни в процеса на тяхната глобална конкуренция, както и едновременно с това *диахронното* управление на уникалната същност на организацията, проявяваща се от нейния начален момент до далечния хоризонт пред нея (т.е. не само тук и сега). Това е „*гранд*”-равнището на управлението, което задава параметрите за стратегическия, тактическия и оперативния мениджмънт при разпределение на ресурсите.

Така управлението-Governance не съвпада с понятието корпоративно управление. Този вид управление не е мениджмънт, който акцентира повече върху стратегическите аспекти, отколкото това се случва при мениджмънта. Изработването на формула за общественото действие, на основни приоритети, получили достатъчна подкрепа, на обществено съгласие, насока за развитие са отчетливо специфични област за висшето ръководство и неговите политически действия, които нямат аналог на равнището на мениджмънта.

Естествено е всичко това да не се вижда добре от ъгъла на зрение на класическия икономикс – светът на „договора”, а не на „политическата държава”: стопанското управление разчита само и единствено на индивида, хоризонталната (свободна) транзакция и обозрими хоризонт, докдето може да се планира. Даже икономическата теория на игрите, която сякаш разширява границите на пазарното разбиране за обществото едва ли не отвъд аксиомите на икономическата наука не е в състояние да ни поднесе повече от индивидуалната гледна точка на отделните „затворници”, изхождащи винаги от своя индивидуализъм даже при повторената игра помежду си, която ги подтиква към кооперация.

Отчитайки разликата между ръководство и мениджмънт може да разберем управлението в публичната сфера веднъж като политическо и втори път като организационно – веднъж управление, което постига съгласие между ключовите участници и задава обща посока на развитието и направлява постоянното конкурентно предимство за цялата общност и втори път свързаното с него управление за взаимно съгласуване на изпълнителите и пряк контрол. Така първата част – понятието за ръководство – означава упражняването на политическа, икономическа и административна власт при управлението на държавните дела на всяко равнище⁸. То включва всички процеси, системи и контролни механизми, които се използват за гарантиране и нарастване на предимствата⁹, преди всичко трайното конкурентно предимство на организацията, държавата или обединението.

Висшето ръководство (Governance) се различава не само от оперативно-тактическия мениджмънт при управлението на публичните дела, но и от *политическия мениджмънт*, затворен в рамките на политическата система и управляващ политическите дела сами по себе си. Висшето ръководство на публичната организация, на държавата или наддържавното обединение е свързано с политиката на съответното ниво. Това е неизбежно след като всички стратегически въпроси се решават при отчитане на интересите на ключовите играчи (т. нар. stakeholders) и заедно с тях на наложената особена форма на обществения интерес. Този факт обаче не означава, че висшето ръководство и политическият мениджмънт следва да се отъждествяват. Голяма е разликата между министерства и политически партии, колкото и връзки да има между тях. Едно е политическото ръководене на публичните дела (Governance) с отчитане на политическите параметри на властните баланси, друго – технологията на властта (избори, лобизъм, политически партии и пр.). Това са различни същности, макар да са свързани.

⁸ www.emro.who.int/mei/mep/Healthsystemsglossary.htm

⁹ governance.tpk.govt.nz/utilities/glossary.aspx

Продуктът от дейността на ръководството са публични политики и стратегии, докато на политическия мениджмънт – различни властни конфигурации. Висшето ръководство създава и привежда политическата платформа за *устойчиво развитие* в стратегически алгоритъм за управление – особена форма на общия интерес. Ръководството обаче не стои на входа и изхода на процеса – самата борба на интереси и властното налагане на политическата линия сред политическите субекти чрез механизмите на политиката.

Някои предлагат да се направи ясно мотивирано разграничение между понятията за висше ръководство (Governance) и политика. Политиката обхваща процеси, чрез които група хора с първоначално различаващи се мнения и предпочитания или интереси (основа: антагонизъм) постигат колективни решения, считани общо взето за обвързващи всички членове на групата и наложени върху тях като обща политика. За разлика от политиката ръководството представлява административните и процесно ориентирани елементи на управлението, но не и антагонизма в техните предпоставки.

Този аргумент е класически и известен като традиционното *разделение на политика и администрация*. Той дава малко, заради което е вече интелектуално преодолян. Затова съвременната управленска практика неслучайно изразява съмнение в подобно разграничение предпоставяйки че и двете понятия – governance и политика представляват аспекти на властта.

Общо погледнато управлението-Governance се проявява в няколко много широки области, като публично-частните партньорства (зад които стоят определени социално-политически мрежи), държавната регулация на провалите във функционирането на пазарите, държавното планиране, външнополитическата регулация на международната конкуренция и т.н.

Макар и свързано с политиката в самия ѝ връх (особената формула за обществения интерес), ръководството си остава *център на управление на стратегическите проблеми* на обществото, а той е различен от *центъра на партийно-политическа власт*. Висшето ръководство (Governance) като субект, т.е. върховно управително тяло (Government) разполага с *политико-административна*, а не партийно-политическа власт, макар на тази висота разграниченията да са непълни, а процесите на взаимно преливане – силни. Фигурата на министър-председателя обикновено съвместява двете функции – глава на управляваща партия и глава на правителство, но това остава единственото пряко засичане на двете области.

Администрацията подобно на капитана на кораба (и за разлика от политическия диктатор) е това, „което хората вършат заедно” независимо от разположението им в йерархията. Ако съществува подчинение, то не е толкова на нечия субективна воля, колкото на логиката на дадена организация на действията за постигане на колективен резултат. Доколкото диктаторски елементи могат да се съдържат и във висшето ръководство, те са повече въпрос на индивидуалното, не системното равнище – личностен психологически нагон (всяка власт изкушава), а не характеристика на самата административна власт. Напротив, политическата власт, която се определя като власт сама за себе си (Иванов) създава възможност за собственото си прерастване в диктатура, т.е. съдържа „шатна бройка” за диктатор. На политическата власт не е присъщо да съдържа в себе си естествена преграда пред прерастването си в автокрация и по-нататък в диктатура, заради което се налага да бъде въздържана от външни сили – съответно частния (пазарния) и гражданския сектор. (Интересни са все пак анализите на *административната диктатура* – решенията на изолиралата се свръховластена администрация като нацистката, която допринесе сериозно за развихрянето на „окончателното решение на еврейския въпрос.”)

Висшето ръководство на една организация, правителството на държава или председателството на дадено наддържавно обединение е отговорно изключително пред

своите членове, докато мениджмънтът, разбран като конкретно управляващи се отчита предимно пред ръководството.

Висшето ръководство е *върховната* ръководна политическа или административна власт, чрез която политическата система поема отговорност за провеждането на свързани в последователност, цялостни като общ процес публични политики¹⁰. И при частните, така и при публичните организации и неправителствените организации висшето ръководство е длъжно да осигурява последователност на мениджмънта –кохерентно управление на процесите, синхронизирани политики, субординирани права за вземане на решения, структурирана отговорност. Не трябва да се забравя, че всички протичащи политики на даден субект са общ сноп от, който трябва да бъде направляван. Висшето ръководство е онова управление, което е преди всичко упражняване на върховна власт, а не толкова техническа власт за организиране, предписване или планиране на дейности¹¹. То е определяно и като комбинация от процеси и структури, осъществявани от висшето управително тяло за информирането, насочването и наставляването на дейността като цяло на цялостната организацията към постигането на нейните общи цели¹².

Висшето ръководство е самостоятелен процес, специфичен дял от управлението, свързан с *лидерството*¹³. То дава напътстване на движението в дългосрочната посока на развитие на организацията¹⁴. Ръководството е съвкупността от органи на властта, процеси и процедури, насочващи стратегическите и всички други ключови решения, вземани в името на организацията, наречена държавно управление. Тя определя взаимовръзките и отговорностите между единиците надолу в йерархията, от които се състои организацията¹⁵.

Заедно с всичко това ръководството като вид управление е и процесът на *иновация* на публичните политики, иновация на тяхното осъществяване и оценката на тяхното въздействие¹⁶.

Висшето ръководене се отнася до решенията, които определят обществените очаквания и верифицира изпълнението на обществените проекти в общественото пространство. Ръководството (Governance) осигурява властта да се управлява централно; то е онази специфична система, чрез която политическата система бива управлявана чрез правила и метод, по установен начин, установени принцип, практики, правилници, статут. Облягайки се върху статутите, висшето ръководство е сред крайните форми на власт в една политическа система, от която останалите власти зависят, но от които тя на свой ред не зависи. Следователно Governance е процес, изразяващ пряко принципа на вътрешния суверенитет.

Висшето ръководство (Governance) – това са средствата, чрез които водещата върховна власт със своя авторитет (най-често борда на директорите в големите икономически единици или ръководствата и правителствата в държавния сектор) направлява и води, съветва и наставлява, формира и внушава ценностите и целите на собствената организация или човешка общност чрез създаването на политики. Governance се отнася до начина, по който организацията се ръководи, насочва, контролира и изобщо кара да функционира в *определена посока*. Същевременно Governance означава вземането на мерки за осигуряването на гладкото функциониране и контрола над компанията (организацията и пр.).

¹⁰ en.wiktionary.org/wiki/governance

¹¹ wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

¹² internal-audit.web.cern.ch/internal-audit/method/glossary.html

¹³ en.wikipedia.org/wiki/Governance

¹⁴ www.envision.ca/templates/profile.asp

¹⁵ www.state.mn.us/portal/mn/jsp/content.do

¹⁶ www.et.teiath.gr/tempus/glossary.asp

В малко по-конкретен план ръководството (Governance) се отнася до моделите, еталоните, схемите, стила, структурите, характера, образците, дизайна, както и до разпределението на институционализирания капацитет за вземане на решение за въздействие с оглед провеждането на формираната от него политика. В този контекст висшето ръководство се занимава с въпроси, оценки, последици, решения, изходи, резултати и т.н., свързани с въвличане и участие на ключовите публични актьори в създаването и обновяването на дизайна на политиката, нейното осъществяване и оценяване.

Така висшето ръководене (Governance) е комбинация от процеси и структури, осъществявани от борд, управа или правителство с цел да се информира, направлява, напътства, управлява и контролира, наставлява, съветва, защитава, наглежда, премерва системно и следи действието (действията) на организацията по посока постигането на нейните собствени крайни цели (Ends). Както се подразбира, става дума за съвкупността от властни инстанции, процеси и процедури, направляващи стратегическите и ключовите кардинални оперативни решения, взети в името на организацията от държавническа гледна точка.

Висшето ръководство (Governance) е по-скоро мениджмънт на системата в нейната цялост, а това означава нещо различно от оперативно-тактическо управление. Качеството на вземаните решения е различно, те са подчертано по-политически и ценностно натоварени, отколкото това е в полето на мениджмънта. На практика висшето ръководство осъществява и висше целеполагане, при което се имат предвид фактори, различни от съображенията за добра организация или ефективност, както е в мениджмънта. Освен подобен вид целеполагане висшето ръководство се занимава със съгласуване между ключовите актьори и основните страни в процеса на придвижване в стратегическата посока, а не с пряк контрол. По този начин Governance е процесът на ръководно наблюдение на работните процеси от равнище, което е по-високо от прекия ръководен контрол в мениджмънта.

Процесът на висше ръководство осигурява за административните ръководители на различните равнища, т.е. изпълнителната власт в организацията и преди всичко на изпълнителите и персонала яснота относно очакванията на ключовите действащи лица в организацията или държавата. Изобщо Governance – това е начина, по който властта в организацията се поделва между ключовите участници в нея.

На този контекст подхожда още една дефиниция на Governance, дадена от Програмата за развитие на ООН (UNDP): висшето ръководство – това са правилата на политическата система за разрешаване на проблемите и конфликтите в обществото по законов път (легалност) и постигането на обществено съгласие чрез демократични средства (политическо участие). Това понятие описва „същинското функциониране на институциите и тяхното възприемане от обществото (легитимност).

Характерно за висшето ръководство е, че то може да използва фразата „Трябва на всяка цена!“, докато за мениджъра е нехарактерно да говори за „всяка цена“. Governance в смисъл на „постигане на целта на всяка цена“ очевидно поставя *по-силен акцент върху ефикасността* (постигането на самия ефект), докато management в смисъл на „по какъв начин се постига подадената отгоре цел“ – е загрижен повече до ефективността (най-рационалното постигане) макар че и двата аспекта на управлението се занимават и с ефективността, и с ефикасността.

Употребата на това словосъчетание е *политическа*. В демократичната система за всяко *правителство* трябва да се съди по това колко добре неговите действия съответстват на легитимни цели. Съответно доброто правителство е онова, което най-ефикасно (не става дума за ефективност!) отговаря на волята на гражданите и защитава техните права. Подобно понятие се разминава по смисъл с функционалното понятие, което се използва в

административната наука и практика. Тук става дума за политически нормативизъм в идеологизирана форма, използван в политическия дебат, за да се опишат чрез него параметрите на *надпартийното равнище* в политиката, за което обикновено не достигат изразни средства от иначе богатия понятиен тезаурус на политологията.

Определенията за *governance* недвусмислено посочват максимално високото равнище, на което оперира *Governance* – имплицитно това означава, че това равнище не е характерно за мениджмънта. Така например Световната банка определя *Governance* изрично като висше ръководство: то е „упражняването на *политическа* власт и използването на институционални ресурси за управление на *обществените* проблеми и въпроси” (World Bank 1991). Същата институция в своя известен проект за световни индикатори за *Governance* добавя към горното определение, че става дума за „традициите и институциите, чрез които се упражнява *властта в една страна*” (World Bank 2007). Това се отнася до “процеса, чрез който правителствата са подбирани, оценявани и сменяни с други”, до „капацитета на правителството ефективно да формулира и осъществява солидни политики и респектът на гражданите и държавата от институциите които управляват икономическите и социалните взаимодействия между тях.”

Най-важната роля, която ръководството – *Governance* има в такъв случай е определянето на *публичните политики* в отделните ресори на обществения живот. Този етаж е между най-висшето равнище на държавната политика за десетилетия напред изобщо и конкретното равнище на тактико-оперативния мениджмънт. Висшето ръководство е висше не само в институционално отношение като инстанцията, отговорна за цялостния курс, линията на поведение на дадена организация или в по-широк смисъл на даден обществен проект. То защитава претенцията си за „висше”, като е основната инстанция в цялостната организация на общественото управление, пряко отговорна за формирането, изменението и ръководството (воденето) на всяка публична политиката.

Не е вярно, че висшето ръководене (*Governance*) се отнася само до най-крупни обекти като общество, държава, корпорация по причина, че се назовава „висше”. Като процес *governance* може да действа в организация от всякаква величина – от отделно взета личност до глобални наддържавни образувания, при това както в частната, така и в публичната и неправителствената сфера. Рационалната причина за съществуването на това явление е нуждата от *обща посока*, която осмисля самата причина за съществуване на обекта на въпросния тип управление – *Governance*. Казано с други думи, причина за съществуването на *Governance* е нуждата от отправна точка за управлението на равнището на *Management*.

Политиката осигурява средствата, чрез които действа *governance*. Например чрез политическа активност хората избират очаквания, отдават власт чрез политическо действие и съдят за изпълнението чрез политическото поведение.

Същевременно моралната и естествената причина за съществуването на *governance* е осигуряването от гледна точка на управляваните на заслужаващ си най-ценен *модел* на добро и за общо избягване на нежелания *модел* на лошото изобщо за субекта. Идеалната причина, очевидно, би довела *Governance* като инструмент осигуряващ перфектния модел на добро изобщо за субекта без лошо изобщо за него. Същевременно изпълнителите на *Governance* – правителството, *Government*, в контраст на това се занимават с упражняване на власт, т.е. не с напътствие, а с принуда. В това няма лошо: доброто управление в смисъл на *Government* (правителство) упражнява принудителен тип власт която осигурява в името на управляваните струващ си модел на добро и избягване на лошото, като решенията му определят очакванията, обличат във власт и проверяват изпълнението.

Управлението: класическият цикъл на мениджмънта

Управлението-мениджмънт (Management) не се противопоставя, а предполага и допълва управлението-ръководство (Governance). Без него би липсвала общата ориентация за основните приоритети на организацията или държавата, които задават рамките на останалите решения, които по-нататък вземат управляващите мениджъри. Това са хоризонтите, към които се насочва развитието на организацията в перспектива от десетилетия напред. Никакво конкретно планиране не е възможно в такъв протяжен период напред. Затова пък целеполагането в него е възможно и необходимо. Мениджмънтът не е противоположност на ръководството. Търсенията в тази посока не са оправдани. Той е допълнение на ръководството.

Контрапункт на разгледаните дотук подходи – отъждествяването и противопоставянето на Governance и Management – представлява опитът тези две същности да се разглеждат като относително *самостоятелни* форми на управлението, които *взаимодействат* и се предполагат взаимно. Относителната им самостоятелност не може да бъде подценена. Няма основания тя да бъде и надценявана.

Може да се формулира по-радикална причина – че ръководството и мениджмънтът (т.е. Governance и Management) съответстват на *две различни сфери на управление* поради което *се различават по същество*. Съгласявайки се с положението, че „ние управляваме себе си, нашата работа или своето участие в нея, нашия живот или онова в него, което зависи от нас” (Ставрев 1999, 5-6) трябва да видим вододела, който разделя ситуацията, когато „управляваме себе си” от ситуацията, когато управляваме „онова” в нашето съществуване, което ни свързва с *другите* (или поне онова, „което зависи от нас” в тази мрежа от отношения). Изглежда това са дотолкова различни неща, че очертават не само различни територии на управление, но и различни съдържания на управленския процес.

Това изключва оправдаването на разликите между двете сфери на управление с особеностите на двете различни нива на организираност, на които те оперират – макро и микроравнището. По-дълбоката причина са същностните разлики във функциите на тези равнища, които ги правят допълваща се система от взаимно зависими организиращи функции. Мениджмънтът не се появява като висше ръководство на макрообщественото равнище също тъй, както висшето ръководене не се превръща в оперативно-тактически мениджмънт.

Съответно малко информация може да се извлече от баналния факт, че съществуват различни равнища на управлението, обикновено 3 до 5, като по-долните съответстват на мениджмънта, горните – на ръководството:

1. Висшето ръководство: членовете му познават напълно ролите си, имат нужните умения и познават външните фактори, за да вземат принципни решения за цялата организация с особено дълъг времеви обхват. Те отговарят за стратегическите въпроси и вземат решения за качествата на провеждания план. Това е равнището, на което се чертае цялостната политика на организацията.

2. Ръководството на следно равнище: членовете му притежават специализирано познание за общите задачи и носят отговорност за осъществяване на решенията, взети от висшия ешелон на мениджмънта. На това равнище се конкретизират алтернативите за действие, формулират се конкретни цели под формата на благоприятни състояния на организацията, които трябва да се достигнат и се операционализират елементите на сравняваните алтернативи.

3. Мениджмънтът на средно равнище: членовете му имат изпълнителска роля и отговорност пред по-висшите степени на йерархията, формулират тактически цели, вземат краткосрочни решения по организацията, осъществяват непосредствен контрол на изпълнението.

4. Мениджмънтът на ниско равнище: членовете му осъществяват пряко ръководство и контрол върху изпълнителите, чертаят оперативни цели и вземат оперативни решения.

5. Редовите служители: те поемат най-ограничените и най-конкретни отговорности за изпълнението на оперативните решения.

Значително повече съдържание следва от потърсването на причините защо това е така. Най-общата причина е нуждата на всяко от равнищата за съществуването и функционирането на останалите, т.е. нуждата от разделение и допълнение на функциите с оглед постигането на ефективност.

В такъв случай много по-добре е вместо да се разглеждат като разположени на йерархични равнища съответните управленски функции да бъдат анализирани в динамиката на техните отношения. Вместо тривиалната „пирамида“ на управлението, до която може да се стигне лесно, но от която няма накъде да се тръгне, по-добре е управлението да се разгледа в контекста на цикличността, т.е. идеята за „цикъла на управлението“.

Както беше посочено в началото на този анализ, съществуват различни по смисъл идеи за цикъла на управлението. Ако тези виждания са конкурентни е редно да се докаже, че едно от тях е най-правилно. Ако цикълът е един съответно и Management, и Governance ще бъдат равнопоставени фази в него. Основанията за тяхното изравняване по същество ще доминират. Такова е становището на професор Ставрев, според когото съществува един-единствен „цикъл на управлението“ и, съответно, мениджмънтът и ръководството в него взаимно си разменят ролята така, че обединяват своите същности в монолитно цяло.

Ако циклите обаче са повече от един и съответстват на различните нива на управлението, тогава може да се направи опит Management и Governance да се разположат в йерархия, „зачислени“ за конкретни равнища, а с това и да се определи същностната им разлика. Ако такава разлика съществува може да се допусне, че възникват отношения не само на субординация, но преди всичко на взаимодействие, взаимна зависимост и допълнителност, което влива много допълнителен смисъл в управлението, надгражда се над командата и подчинението, организирането и контрола. Ефективността на управлението престава да бъде неговия главен въпрос, защото към нея се добавят и въпросите за ефикасността (мултипликационният ефект), справедливостта, визионерството, гъвкавостта и т.н.

Вече стана дума за цикъла на управлението, предложен още от Анри Файол, който е потвърден от множество изследователи по-късно. Управленските дейности според Файол са:

1. Планиране: предвиждане и прогнозиране
2. Организация: снабдяване предприятието с всичко нужно за доброто му функциониране
3. Поръчка: стимулиране работата на социалното тяло на предприятието
4. Координация: хармонизация между всички сектори на предприятието
5. Контрол: проверка за правилното следване на програмата приета при различни условия и принципи и сигнализирането на грешки и проблеми, за да бъдат поправени и да се избегне повторението им.

Могат да се дадат произволни примери на последователи на това виждане, например¹⁷:

1. Инициране
2. Планиране

¹⁷ <http://www.brighthub.com/office/project-management/articles/1907.aspx>

3. Изпълнение
4. Контрол
5. Приключване

Друг пример за фазите на управленския цикъл дава т.нар. Performance Management System¹⁸:

1. Планиране
2. Развитие
3. Изпълнение
4. Преразглеждане

Подобен е и цикълът на управление, представен като Four Stage Performance Management Cycle¹⁹:

1. Планиране
2. Осъществяване
3. Анализ
4. Преразглеждане

Българските автори (главно на учебници по теория на управлението), които в своето мнозинство са икономисти и пишат в крайна сметка за управлението по примера на управлението на предприятието повтарят тази традиция безусловно, например (Найденев 2003, 65):

1. Планиране
2. Организиране
3. Регулиране
4. Контрол

Всичко това съответства на *стандартната логика на колективното действие*, което трябва да намери организирана форма (по Allen 2000):

1. Вход, ресурси (input)
2. Трансформация
3. Изход, резултат (output)
4. Обратна връзка към първото ниво (feedback)

В крайна сметка разглежданият до тук вариант на цикъла на управлението, споделен от множество автори, мнозина от които са икономисти, е обобщен в крайна сметка от професор Ставрев (Ставрев 1999, 58-60) като състоящ се от следните стъпки:

- 1. Програмиране**
- 2. Организиране**
- 3. Контролиране и**
- 4. Регулиране**

Според него програмиращите решения са „решенията на мениджмънта, чрез които се определят целите и вариантите, избрани за реализация на целта”. Програмирането е по-широко понятие от планирането и го включва в себе си като основна съставна част. Организиращите решения са тези, с които се създава и задвижва системата от ресурси,

¹⁸ <http://www.the-happy-manager.com/performance-management-cycle.html>

¹⁹ http://www.ehow.com/info_8097741_four-stage-performance-management-cycle.html

нужни за изпълнение на програмните решения. Контролът коригира решенията. Регулиращите решения са „репрограмиращи“ или „реорганизиращи“ решения.

Това ли е действително операционализацията на цялото управление в публичната сфера? Остават ли извън този цикъл елементи, които не са обхванати по никакъв начин? Не на едно място точно това виждане се поставя като обект на сериозна критика, която посочва не толкова грешки, колкото съществени непълноти. Веднага прави впечатление, че така представен, цикълът на управлението не включва нищо от т.нар висше ръководство. Претенцията, че същият цикъл просто се разпростира механично включително върху това макро равнище е често *заявена* от авторите на подобно виждане за цикъла като разбираща се от само себе си, но всеки път остава немотивирана.

Липсва стратегическият момент – кой, защо, как казва какво да се планира. Не помага и предложението първата фаза – планирането – да бъде разделена вътрешно на дългосрочно планиране и краткосрочно планиране, като дългосрочното поеме стратегическите функции. Причината е една: планирането, колкото и да е дългосрочно, е планиране по зададена посока. Самото то не „измисля“ посоката. Кой я задава?

Проблемът идва преди всичко от факта, че въпросната форма на „цикъла“ (т.е. процеса) на управление е дело на икономисти, а те имплицитно имат предвид производството. От Анри Файол нататък всички те принадлежат към тази икономическа школа, която тръгва и свършва в икономическата ефективност, в името на която изследва управленския цикъл, търсейки неговия чисто обективен и рационален формат.

Мениджърът на една, да речем, текстилна фабрика, получава наготово основната цел – производството на текстилни продукти, а не например на военни муниции. За него съществува постоянен възпроизвеждащ се проблем – набавянето на ресурси, нуждата от организация, сетне контрол. Ако целта е дадена предварително и следва постоянно възпроизвеждаща се нужда тя да бъде постигана нееднократно, като непрекъсната задача, естественото начало на всеки от последователните цикли на управление започва с планирането (О.К., нека бъде програмирането) на ресурсите и дейностите, следвано от организиране на тяхната употреба, контрола на постиганото и накрая регулирането, което води до нов цикъл.

Така ограничен, цикълът не може да се справи със задачата да включи в себе си решението за евентуална смяна на производството с друго или изобщо разпродаването на всичко и излизането от бизнеса. Това се прави не от мениджъра, а от борда, при това не като постоянен, а като особен, твърде рядък процес. Отново се стига до въпроса: кой определя какво да е производството и това дали се включва в представения дотук цикъл? Не е ли този цикъл всъщност цикъла на постоянното *изпълнение* на стратегическа задача за движение в определена посока, т.е. единствено *оперативната* част от управлението?

Управлението: елементите за надграждане над класическия цикъл

За разлика от разглежданото традиционно разбиране за цикъла на управлението, планирането не изглежда да е логически първата стъпка защото, по думите на Ъруик (Urwick 1943, 26 – цит. по Allen 2000) е невъзможно да се планира да се планира в празно пространство, т.е. да се планира нищо. Не е възможно да се изправя пред теб и да ти кажа „Планирай!“ по същия начин, както мога да ти кажа „Седни!“ – ще ми отговориш незабавно „А какво да планирам?“. Планът е винаги план да се извърши *нещо* конкретно. Честър Барнард (Barnard 1938) обявява това „нещо“ като смисъл на действието – „*намерение*“ (*Purpose*). Оттук следва, че планираната дейност произтича от намерението, т.е. общата цел, която съществува на всяко ниво на системата едновременно.

Така, че преди планирането и всичко, което следва след него – конкретни цели, действия по изпълнението, организиране, контрол, оценка на въздействието – винаги стои

генералното целеполагане и чак след него планът, като се започне с дългосрочния и се премине нататък към краткосрочния и т.н.

Токът Парсънс (Parsons 1960) определя съдържанието на намерението (Purpose). В неговата социологическа система Purpose е следствие от ценностния модел (value pattern) на цялата управлявана система, застинал в система от водещи принципи. Този ценностен модел легитимира нейното съществуване. Той определя най-важните организационни цели (organizational objectives), т.е. най-първите в ствола на дървото на целите, след които следват всякакви разклонения. Следователно в началото на целия очертаващ се цикъл застават по особен начин ценностите на организацията.

Намерението (Purpose) стои в основата на управлението и съответно на управленския цикъл. То не е обхванато от традиционния цикъл на управлението, маркиран по-горе. Този факт предполага, че над традиционния цикъл съществуват още стъпки, съответстващи на процеса на (1) формиране и (2) операционализиране на генералното намерение (Purpose). Тогава намерението застава на върха на управленския цикъл – самият смисъл е дело на управлението, част от него, която е пропусната в класическия цикъл. Така Purpose обхваща стъпките на стратегирането, което осмисля останалото тактическо и оперативно управление.

Тези разсъждения оформят една по-дълга верига от стъпки, включени в цикъла на управлението. Засега тя посочва посоката на разширение на класическия цикъл, но не е операционализирана до такава степен, че да съвпада с *цялостния цикъл на управлението* (Basic Management Cycle), който се търси. Тук става дума за маркиране на онова, което трябва да се добави „отгоре“ на класическия управленски цикъл, т.е. първичната скица на стъпките, които водят до фиксиране на намерението. Тези елементи са обхванати във „веригата на управлението средства-цели“ (Means-Ends Chain of Management), дефинирана от Хърбърт Саймън²⁰. Получава се следната *по-обща*, все още неразгърната картина на стъпките в управлението, които следва да се надградят над класическия цикъл в по-детайлизирана форма:

1. Определяне общото направление на организацията и фокусира вниманието на всички равнища в тази посока (познавателна функция)
2. Предоставяне на външния свят обосновка на целия пакет организационни дейности (символна функция)
3. Представяне на обосновка на предначертаното поведение (функция по обосноваване)
4. Създаване на стандарт за оценка на изпълнението (функция по оценка)
5. Създаване на идентичност на своите членове (мотивационна функция).

По особен начин тази концепция е в хармония и унисон с философията на Management by Objectives на Питър Дракър.

Ако наставим класическия цикъл на управлението и цикъла на създаване на намерението (Purpose), би се получила следната по-разширена верига (Allen 2000):

1. **Намерение (Purpose)**
2. **Дългосрочен стратегически план**
3. **Дългосрочни цели (Objectives)**
4. **Краткосрочно оперативно планиране**
5. **Краткосрочни цели (Goals)**
6. **Осъществяване**
7. **Възнамерявано изпълнение**

²⁰ <http://www.provenmodels.com/10/management-by-objectives/peter-ferdinand-drucker/>

8. Актуално изпълнение

9. Оценка и контрол

Важни елементи от тази надграждана концепция са: (1) Дългосрочното и краткосрочното планиране са разделени за разлика от класическия управленски цикъл, като стратегическите функции се поемат от дългосрочното планиране; (2) От всяко от двете планирания следва етап на създаване на съответните цели, което липсва или само се подразбира в класическия цикъл – целеполагането тук правилно е еманципирано до ранга на останалите основни стъпки; (3) Изпълнението е разделено основателно на два етапа – „възнамерявано”, нещо като целен идеал и „актуално”. По-долните равнища в тази структура съответстват до някъде на елементите в класическия цикъл, макар акцентите да се поставят по различен начин.

Тук логично идва следният важен въпрос: от какво се състоят сами по себе си водещите първи стъпки – създаването на „намерение” (Purpose) и дългосрочно стратегическо планиране, каквото липсва като елемент в класическия управленски цикъл? Как, с други думи, може да се операционализират тези всеобхватни и твърде общи елементи – „създаване и утвърждаване на намерение за цялата организация”, следвано от „създаване на общ стратегически план със стратегически цели за организацията”?

Предлагам в този възлов момент да се опрема на модерната *теория на публичните политики*, защото е развита тъкмо в това направление – разгърнатото към политиката, т.е. ценностно-политическото целеполагане управление. Тъкмо тя разгръща политическите елементи на публичното управление и ги вкарва в управленския цикъл, като създава по този начин единство на политически, стратегически, тактически и оперативни аргументи в управлението на социалните единици.

Класическите автори в това направление като Уеймър и Вайнинг (Weimer, Vining 1998) и Патън и Савицки (Patton, Sawicki 1993) дефинират следния приет след тях „цикъл на публичните политики”:

1. Анализ на проблема
2. Създаване на критерии за оценка на алтернативи
3. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика
4. Оценка на алтернативите
5. Сравнение и подбор на алтернатива.

Прави впечатление, че тази схема добре партнира с по-горната верига, като се съсредоточава върху нейните челни елементи. Създаването на „намерение” не е произволен процес, почиващ единствено на ценности, както твърди Парсънс. Ценностите тук изобщо липсват и ще трябва на следващ етап да бъде открито подобаващо място за тях като системообразуващ фактор на управленския цикъл. Намерението започва своето съществуване от анализа на проблема, за да бъде по-нататък операционализирано в процеса на селекция на алтернатива за действие.

Този процес съдържа определено стратегически заряд. Тръгването от проблема означава тръгане от обективните дадености, от съотношението на външни и вътрешни положителни и отрицателни възможности и заплахи, за да бъде преработен в началото на управленския процес в управленска дилема. Проблемът, изразен чрез управленска дилема застива в „дърво на решенията”, което всъщност съпоставя основните алтернативи на бъдещо действие и посочва вероятно най-удачната от тях. Тъкмо в определянето на подобна генерална посока за цялото по-нататъшно действие е най-добрият начин за формиране на намерение (Purpose), макар и в този вид лишено от най-висшите ценностни мотиви, за които трябва да се търси допълнително място над тази верига.

На тази основа може да се обединят класическия управленски цикъл с цикъла на публичните политики:

1. Анализ на проблема
2. Създаване на критерии за оценка на алтернативи
3. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика
4. Оценка на алтернативите
5. Сравнение и подбор на алтернатива
6. Програмиране
7. Организиране
8. Контролиране и
9. Регулиране

Веднага може да се забележи логическата последователност и единство при свързването на цикъла на политиките и класическия цикъл на управлението: след като са създадени и оценени възможните алтернативи вече най-добрата между тях може да бъде подложена на планиране, а изпълнението ѝ – на организиране и контрол. Същевременно целият процес става обект на регулиране, а не само неговата оперативна част.

Забелязва се също, че така формираният по-цялостен цикъл на управлението съдържа като естествени свои равнища (1) формирането на *стратегически* поглед (намерение) – анализа на проблема, създаването на критерии за оценка и алтернативи и на самите алтернативи (2) следващото *тактическо* равнище на оценка и конкретна селекция, завършващо с програмирането и (3) крайното *оперативно* равнище на организиране на дейностите, контрола и регулирането. Тук стратегическият хоризонт, определен от същността на публичните политики, действително не надхвърля срокове, като 5 години, каквито се посочват от редица автори (Ставрев 1999, Димитров 2003, 105).

Остава да бъде открито (или създадено) място за висшето стратегическо управление, което има хоризонт обикновено от 50 години. Това е равнището на държавничеството, където всички разчети са за отдалечени периоди напред, твърде далеч от политическите мандати на настоящето. Тъкмо това е стратегирането, което е откъснато от конкретните проблеми и е съсредоточено върху собственото развитие. Става дума за онова, което Базил Лидъл-Харт определя като „гранд-стратегия”, макар и отнасящо се тук до социалната, а не военната сфера. Това е най-висшето целепологащо ниво на създаване на най-общо „намерение”, почиващо върху уникалните ценности, т.е. същността, смисъла на съществуване на организацията изобщо. Известно е, че най-общите фази на неговото битие са:

1. Създаване на адекватна стратегическа мисия
2. Създаване на перспективна стратегическа визия
3. Създаване на стратегическа цел
4. Стратегическо планиране
5. Стратегическо управление.

Тези елементи могат да бъдат включени най-горе в един пълен цикъл на стратегическото управление:

| | | |
|-------------------|-------------------------------|---|
| <i>Governance</i> | Гранд - стратегическо равнище | <ol style="list-style-type: none"> 1. Създаване на адекватна стратегическа мисия 2. Създаване на перспективна стратегическа визия 3. Създаване на стратегическа цел 4. Стратегическо планиране 5. Стратегическо управление |
| <i>Governance</i> | Стратегическо равнище | <ol style="list-style-type: none"> 6. Анализ на проблема 7. Създаване на критерии за оценка на алтернативи 8. Създаване на алтернативи за бъдеща конкретна политика |
| <i>Management</i> | Тактическо равнище | <ol style="list-style-type: none"> 9. Оценка на алтернативите 10. Сравнение и подбор на алтернатива 11. Програмиране |
| <i>Management</i> | Оперативно равнище | <ol style="list-style-type: none"> 12. Организиране 13. Контролиране и 14. Регулиране |

ЛИТЕРАТУРА:

- Близнашки, Г. Парламентарното управление в България, С. 1995
- Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление, С. 1997
- Брайкова, Т. Публичните политики. Подходи и методология на изследването и анализа. УИ "Св. Климент Охридски", С. 2003
- Денков Г. Легитимност, легалност и правовост на закона във: Философия, теория и история на държавата и правото (виртуално учебно помагало) <http://www.legaltheory.org/index.php?rid=21&id=16>
- Димитров, Д. Основи на управлението. Университетско издателство „Епископ Константин Преславски”. Шумен, 2003
- Найденов, А. Основи на управлението. Университетско издателство „Епископ Константин Преславски”. Шумен, 2003
- Омбудсман на РБългария. Между свободата и подчинението: правото на добро управление и добра администрация. Материали от едноименната международна конференция. С. 2006
- Стоилов, Я. Държавната власт – правно-политически разграничения и съотношения. Сиби, С. 2001
- Стоилов, Ян. Институционност и ефективност на социалните норми. – В: Годишник на СУ „Кл. Охридски”, ЮФ, т. 79, кн. 2, 1986. С., 1989,
- Ставрев Св. Основи на управлението. Самоков, Ортомедикс 94 ЕООД 1999
- Ставрев, Св. Криза на публичния мениджмънт. София, 2007
- Танев, Т. Анализ на публичните политики. Военно издателство, С. 2008
- Фотев Г. Криза на легитимността. София, 2000
- Хегел, Г.В.Ф. Философия на правото. Гал Ико, С. 2000
- Чавдарова, Т. (съставител). Антология икономика и социология: американската икономическа социология след 1970 година. С. 1999.
- Aktan, C., H. Özler. Good Governance: A New Public Managerialism. Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt 4, No: 14, 2008
- Allen, W. R. The Basic Management Cycle: A Systems Approach to the Management Process. In: Papers, International Conference on Systems Thinking in Management, 2000.
- Arrow, K. J. Social Choice and Individual Values. Wiley, New York. 1963.
- Considine, M. The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-up Services. In: Governance, Vol. 15, No 1, 2002
- Chowla, P, J. Oatham, C. Wren. Bridging the democratic deficit: Double majority decision making and the IMF. One World Trust and Bretton Woods Project, February 2007. <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/wbimfgov/>
- Elazar, D. J. American Federalism: A View from the States. T.W. Crowell, New York, 1971
- Fayol, H. General and Industrial Management (1916)
- Mommsen, Wolfgang J. The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays. University of Chicago Press, 1992
- Good Governance. URL: en.wikipedia.org/wiki/Good_governance

- Parsons, T. Structure and Process in Modern Societies. Free Press, Glencoe, 1960
- Patton, C., D. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning (2nd edition). Prentice Hall, New Jersey 1993.
- Porter, M. Competitive Strategy. Harvard Business School Press. 1986.
- Urwick, L. The Function of Administration. In: Gulick, L., L. Urwick (eds.), Papers on the Science of Administration (pp. 115-130). Institute of Public Administration, Columbia University, New York, 1937
- Urwick, L. Scientific Principles and organization. Harper, New York, 1938
- What is Good Governance. UNESCAP, 2009. URL:
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Weimer, D., A. Vining, Policy Analysis: Concepts and Practice (3rd edition). Prentice Hall, New Jersey 1998.
- Wilson, W. The Science of Administration (1887, rediscovered 1941).

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

en.wikipedia.org/wiki/Management

en.wiktionary.org/wiki/management

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

wordnetweb.princeton.edu/perl/webwn

en.wikipedia.org/wiki/Governance

en.wiktionary.org/wiki/governance

internal-audit.web.cern.ch/internal-audit/method/glossary.html

www.state.mn.us/portal/mn/jsp/content.do

www.envision.ca/templates/profile.asp

www.emro.who.int/mei/mep/Healthsystemsglossary.htm

governance.tpk.govt.nz/utilities/glossary.aspx

www.et.teiath.gr/tempus/glossary.asp