

## Genéza koncepcie *good governance* a jej kritické prehodnotenie v teoretickej perspektíve

Daniel KLIMOVSKÝ\*

---

### Genesis of Good Governance Concept and Critical Overview on It in Theoretical Perspective

#### Abstract

*Good governance concept is currently one of the most often implemented concepts which is aimed at the improvement of public administration. It is implemented especially in those countries considering themselves democratic ones but its partial implementation is evident in almost entire world. This phenomenon is actually a cause of pressure from various trans- and international subjects (including the World Bank, United Nations, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development or European Union), which determine their support by good governance implementation or by implementation of some of its elements. In spite of this, it is vague and unclear concept from some perspectives and it evokes many questions on both a side of practitioners and a side of various scholars. A main objective of this article is linked to it. Author points out development of the concept, and consequently he selects critical approaches or comments and through them points out those weaknesses or unclearness which are associated with the concept.*

**Keywords:** *public administration, public management, good governance, critics of good governance concept*

**JEL Classification:** H11, H83

---

#### Úvod

Koncepcia *good governance*, ktorá sa rozvinula z koncepcie *governance*, predstavuje v súčasnom období hlavný myšlienkový prúd, ktorého vplyv na prax riadenia a spravovania verejných záležitostí je nespochybniteľný. Po uplatňovaní

---

\* Daniel KLIMOVSKÝ, Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, Katedra regionálnych vied a manažmentu, Némcovej 32, 040 01 Košice; e-mail: daniel.klimovsky@tuke.sk; Slovenský politický inštitút, n. o., Hradbová 11, 040 01 Košice; daniel.klimovsky@spinititut.sk

tejto koncepcie v praxi pritom volajú nielen medzinárodné alebo nadnárodné subjekty, ale čoraz viac aj rôzne subjekty národného charakteru, ktoré pôsobia na diferencovaných politicko-administratívnych úrovniach. Bez ohľadu na toto konštatovanie je nutné uviesť, že ide o veľmi rozporuplnú koncepciu a že ani odborná verejnosť nie je jednotná v tom, v akom postavení z hľadiska konečného vplyvu sú jej jednotlivé prvky.

Cieľom tohto príspevku je spracovanie vývoja a obsahu danej koncepcie a následného selektívneho prehľadu teoreticky formulovaných kritických prístupov a pripomienok k tejto koncepcii, čo znamená, že viacero z nich ešte nebolo empiricky overených, prípadne nie v dostatočnej miere. Východiskovým momentom je však zameranie na tie prístupy alebo pripomienky, ktoré aspoň hypotetickým spôsobom naznačujú, aké slabé stránky možno identifikovať v rámci koncepcie *good governance*. V prvej časti príspevku uvádzame stručný prehľad vybraných koncepcií správy verejných vecí, ktoré predchádzali „objaveniu“ koncepcie *good governance*, pretože vo svetle týchto údajov a informácií nadobúdajú niektoré z prezentovaných kritických pripomienok a prístupov jasnejšie kontúry.

## **1. Od tradičnej verejnej správy cez verejný manažment ku *good governance***

Obdobie, ktoré nasledovalo po druhej svetovej vojne až dodnes, je okrem iného poznamenané neustálou snahou o skvalitňovanie verejnej správy. Rôzne koncepcie a prístupy, ktoré sa v rámci tohto obdobia uplatňovali vo väčšej či menšej miere po celom svete, priniesli veľmi rozdielne výsledky, no stále zohrávajú dôležitý zdroj odporúčaní pre prax verejnej správy.

### **1.1. Tradičná verejná správa a jej kritika**

Kríza, ktorou prechádzal tradičný spôsob spravovania verejných záležitostí (*traditional public administration*) koncom 50. a v priebehu 60. rokov dvadsiateho storočia, viedol k potrebe prehodnotenia dovtedajších dominujúcich postupov (Litchfield, 1956; Thompson, 1956). Tento „ortodoxný“ model verejnej správy sa v ekonomickej rovine opieral o myšlienky J. M. Keynesa a jeho nasledovníkov a vo svojej podstate obsahoval naplnenie štyroch základných prvkov:

- dodržiavanie politickej neutrálnosti pri správe vecí verejných v súlade s myšlienkami W. Wilsona (1987);
- usporiadanie systému správy verejných záležitostí v súlade s koncepciou racionálnej byrokracie pochádzajúcej od M. Webera (1925a; 1925b);

- využívanie metódy *top-down* pri implementácii rozhodnutí vládneho centra a čo najvýraznejšie obmedzenie voľnosti nižších úrovní zaoberajúcich sa správou verejných záležitostí;
- snaha o vypracovanie a dodržiavanie presných a za každých okolností aplikovateľných pravidiel, ktoré by mali byť rovnako záväzné pre všetky zapojené subjekty (Maesschalck, 2005).

Špeciálna pozornosť sa už v skoršom období venovala predovšetkým kritike spomínanej koncepcie racionálnej byrokracie. Napríklad koncom 40. a začiatkom 50. rokov spochybnil H. Simon (1976) racionalitu jednotlivcov. R. Merton (1940) k tomu pridal kritiku striktnej regulácie, pričom zaviedol okrem iného aj pojmy *byrokratický ritualizmus* a *trénovaná neschopnosť*. Ďalším významným kritikom koncepcie racionálnej byrokracie z tohto obdobia bol aj P. Selznick (1943; 1948), ktorý vo svojich prácach identifikoval a charakterizoval nedostatky formálne vznikajúcich a formálne fungujúcich organizácií. A. W. Gouldner (1955) tiež poukázal na to, že prejavy niektorých prvkov koncepcie racionálnej byrokracie majú v praxi iné prejavy, než predpokladal M. Weber, a že v skutočnosti fungovanie celej organizácie deformujú. V neposlednom rade je na tomto mieste vhodné spomenúť aj M. Croziera (1964), ktorý okrem iného poukázal na existenciu tzv. bludného kruhu byrokracie, v dôsledku ktorého organizácia nedokáže korigovať vlastné pochybenia. Prirodzene, aj ďalšie súčasti „ortodoxného“ modelu verejnej správy boli podrobené kritike. Ako príklad možno spomenúť kritiku Wilsonovej požiadavky oddelenia politiky a administratívy, ktorá bola založená na konštatovaní, že administratívna i politická prax smerujú k tomu, aby úradníci spolupôsobili pri tvorbe akejkoľvek verejnej politiky (Appleby, 1949).

## 1.2. Verejný manažment a nový verejný manažment

V dôsledku prezentovaných kritických ohlasov čoraz viac autorov hľadalo odporúčania na nové zameranie spravovania verejného sektora (Bourn, 1979). Mnoho z nich pri tom čerpalo z myšlienok H. Lasswella (1958) a D. Walda (1948; 1955) a prostredníctvom toho začali o danú oblasť javiť záujem aj ďalšie vedecké disciplíny. Napríklad H. Lasswell sa pokladá za „otca“ vedeckej disciplíny označovanej ako *public policy* (verejná politika), ktorá sa naplno rozvinula koncom 20. storočia a predstavuje hraničnú sféru medzi klasicky vnímaným verejným manažmentom a politickou vedou. Výrazným spôsobom prispela k tomu, že koncepcia *good governance* sa presadila v takom rozsahu, ako je to možné vidieť v súčasnosti.

Počas 70. a 80. rokov dvadsiateho storočia sa verejný manažment (*public management*) stal dominantným prístupom k tvorbe verejných politik v mnohých

krajinách (spomenúť možno napríklad Austráliu, Nový Zéland či Švédsko) a na určité obdobie sa stal dokonca i jednoznačne dominujúcim prístupom k správe verejných záležitostí. Približne v druhej polovici 80. rokov dvadsiateho storočia sa však začali v odbornej verejnosti čoraz častejšie a výraznejšie presadzovať tendencie nazerania na správu, resp. vládnutie ako na obdobu podnikania. Tieto tendencie si veľmi rýchlo získali značný ohlas, a tak sa začalo hovoriť o existencii samostatného smeru v rámci verejného manažmentu, ktorý bol nazvaný ako *nový verejný manažment (new public management)* (Reich, 1990). Vyjadruje to myšlienku, že celkový súhrn politických rozhodnutí sa počas predchádzajúcich dvadsiatich rokov výrazne odklonil od dovtedy akceptovaného spravovania a vládnutia (manažmentu „štátneho sektora“) (Barzelay, 2001). Dôvodom bola nespokojnosť s dosiahnutými výsledkami a snaha o zavedenie viacerých ekonomických kritérií do koncepcie spravovania, resp. riadenia verejného sektora (Gaebler a Osborne, 1993). Samozrejme, nový verejný manažment nie je rovnorodým súhrnom prístupov niekoľkých autorov. Naopak, ide skôr o systém viacerých teoretických východísk (Aucoin, 1995), ktorých spájajúcim prvkom je práve skutočnosť, že aj subjekt pôsobiaci vo verejnej správe môže a má sledovať rovnaké, prípadne aspoň obdobné kritériá ako subjekt pôsobiaci v súkromnej sfére a snažiaci sa o dosahovanie zisku (Foster a Plowden, 1996). Obsahom paradigmy nového verejného manažmentu je teória zdôrazňujúca:

- presun od politiky k riadeniu;
- presun od striktnej hierarchizácie administratívy k vytváraniu relatívne autonómnych skupín rôznorodých agentúr;
- presun od výlučného plánovania na najvyšších úrovniach k oddeľovaniu centrálnych strategických aktivít a operatívnych či flexibilných činností;
- presun od administratívy lipnúcej na procesnej správnosti k administratívne sledujúcej plánované výsledky;
- presun od jednotného a kolektívneho poskytovania verejných služieb k flexibilnému a individualizovanému poskytovaniu týchto služieb;
- presun od orientácia na využitie všetkých alokovaných zdrojov k orientácii na znižovanie výdavkov, resp. na zvyšovanie ich efektívnosti;
- presun od pasívneho vzťahu k majetku (majetok ako vlastníctvo) k aktívnemu vzťahu k majetku (majetok ako zdroj, ktorý je potrebné riadiť) (Keraudren a Mierlo, 1997).

### 1.3. Reakcie na nový verejný manažment

Ani koncepcia nového verejného manažmentu však nepredstavovala všeliek a zatiaľ čo v niektorých krajinách bola jej implementácia spojená s jednoznačne pozitívnymi výsledkami (Osborne a Plastrik, 1999), v iných krajinách sa očakávajú

nenaplnili (Barlow et al., 1996). Postupne sa objavilo niekoľko ďalších koncepcií či subkoncepcií, ktoré mali viesť k vylepšeniu, prípadne až radikálnej modifikácii koncepcie nového verejného manažmentu (Bouckaert a Pollitt, 1995; Bouckaert a Pollitt, 2000; Lane, 1993; Pollitt, 1993).

Už v prvej polovici 90. rokov dvadsiateho storočia bola do odbornej diskusie uvedená takzvaná koncepcia *progresívnej verejnej správy* (*progressive public administration*), ktorá spája výkon správy vecí verejných s vládou zodpovednosťou. Podľa tejto koncepcie platí, že zodpovedná je iba tá vláda, ktorá je zložená zo zástupcov politických strán – je teda straníckou vládou; zodpovedá sa za formuláciu a implementáciu politiky parlamentu, alebo inému zastupiteľskému zákonodarnému orgánu; zabezpečí, aby kariérni verejní zamestnanci boli nezávislí od straníckych štruktúr; snaží sa o dosiahnutie dostatočnej vedomostnej i skúsenostnej kapacity kariérnych verejných zamestnancov; vyzdvihuje podriadenosť kariérnych verejných zamestnancov politickej časti administratívneho aparátu; je usporiadaná hierarchicky; zaručí, že jej jednotlivé organizačné jednotky dodržiavajú aspoň minimálnu mieru definovaných štandardov (Hood, 1994).

Jadrom koncepcie *manažmentu komplexnej kvality* (*total quality management*), ktorá sa taktiež rozvinula v prvej polovici 90. rokov dvadsiateho storočia, je vzťah zákazník – dodávateľ. Tento model zdôrazňuje, že v rámci manažmentu je potrebné brať do úvahy náklady súvisiace s predchádzaním problémom, náklady spojené s posudzovaním či ohodnocovaním vstupov a výstupov a náklady súvisiace so zlyhaniami (tieto zlyhania môžu mať tak interný, ako aj externý charakter). V každej organizácii existuje niekoľko kľúčových či kritických procesov, ktoré musia byť zabezpečené na obzvlášť vysokej úrovni, ak majú byť príslušné úlohy alebo ciele dosiahnuté. Základ koncepcie manažmentu komplexnej kvality zdôrazňuje, že takéto procesy by mali byť riadené skôr v podobe stratégie prevencie než v podobe stratégie ex post zásahov. Ak má byť vedenie efektívne, členovia top manažmentu každej organizácie musia sledovať napĺňanie nasledujúcich cieľov:

- každá úloha musí mať jasne stanovené ciele;
- strategické i podporné plány musia byť stanovené jasne a efektívne;
- každý proces v organizácii musí byť plánovaný tak, aby boli identifikované faktory, ktoré môžu ovplyvniť jeho úspešnosť či neúspešnosť, a aby bolo zrejmé, aké nástroje prevencie môže organizácia zvoliť voči týmto faktorom;
- riadiaca štruktúra každého procesu musí mať zodpovedajúce a dostatočné usporiadanie;
- identifikácia zamestnancov s cieľmi organizácie musí byť posilňovaná zvyšovaním miery ich účasti na rozhodovacích procesoch;
- každý dôležitý proces sa musí realizovať vo forme cyklu PDCA (*plan – do – check – act*), teda plánovať – realizovať – kontrolovať – konať, resp. reagovať (Oakland a Porter, 1994).

Pri tejto koncepcii je potrebné zdôrazniť, že aj keď bola pôvodne rozvíjaná pre potreby podnikateľských subjektov, niektoré jej prvky prenikli aj do verejného sektora, a to najmä v anglosaských podmienkach.

Koncepcia *novej verejnej služby* (*new public service*), ktorá predstavuje jednu z najmladších „reakcií“ na nedostatky koncepcie nového verejného manažmentu, sa považuje za možnosť, ktorá by mala predstavovať alternatívu nielen k novému verejnému manažmentu, ale aj k tradičnej verejnej správe. Cieľom zamestnancov pôsobiacich vo verejnej sfére nemá byť snaha o kontrolu alebo riadenie spoločnosti, ale pomoc občanom pri artikulácii a dosahovaní ich záujmov. Pri implementácii tejto koncepcie do praxe potrebné zohľadňovať sedem základných zásad:

- viac slúžiť, menej riadiť;
- verejný záujem je cieľom, nie produktom činnosti štátnych alebo verejných zamestnancov;
- myslieť strategicky, správať sa demokraticky;
- slúžiť občanom, nie zákazníkom;
- zodpovednosť nie je jednoduchá a verejní i štátni zamestnanci musia pri výkone svojich povinností zohľadňovať právo, hodnoty príslušnej politickej komunity, politické normy, profesionálne štandardy i záujmy občanov;
- vážiť si ľudí, nielen ich výkonnosť;
- vážiť si občianstvo a štátnu či verejnú službu viac než podnikanie a podnikateľského ducha (Denhardt a Denhardt, 2000).

#### 1.4. „Objavenie“ koncepcie *good governance* a jej medzinárodné uznanie

Koncepcia *governance* (v slovenských podmienkach sa tento pojem prekladá ako spravovanie, resp. vládnutie) bola po prvýkrát zmienená v roku 1989. Stalo sa tak v správe Svetovej banky *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (A Long-term Perspective Study)*, ktorá pojednávala o vývoji a možných riešeniach existujúcich problémov v oblasti subsaharskej Afriky (WB, 1989). Od svojho uvedenia do života sa pojem *governance* stal hlavným novým výrazom používaným v súvislosti s rozvojovo zameranými verejnými politikami a ich tvorbou (Demmers, 2004). V relatívne krátkom čase však bola táto koncepcia podrobená rozsiahlej revízii a v rámci nej došlo k formulácii ďalších viac či menej „samostatných“ subkoncepcií, napríklad *global governance*, *economic governance*, *local governance*, *urban governance*, *corporate governance*, *participative governance*, *sector governance*, *network governance*, *multi-level governance*, *democratic governance* alebo *public governance* (Steinich, 2001), čo ale nič nemení na fakte, že sa stala veľmi úspešnou a medzinárodne uznávanou koncepciou.

Koncepcia *good governance* (jej základný rámec bol definovaný v súvislosti s rozvinutím koncepcie *governance*) bola prakticky v priebehu pár rokov kompletne integrovaná do hlavných (najmä rozvojových) dokumentov najdôležitejších medzinárodných či nadnárodných zoskupení, ktoré nezriedka pôsobia ako poskytovatelia rozvojovej pomoci – Svetová banka (WB, 1992; WB, 1994), Európska únia (Commission of the EC, 1998; Commission of the EC, 2000), Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD, 1995; OECD-DAC, 1995), Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OSCE, 1999), Medzinárodný menový fond (IMF, 1997), Organizácia spojených národov (UN, 1998; UN, 2002), ba dokonca i krajiny združené v zoskupení G8 (G8, 2001). Okrem toho bola koncepcia *good governance* integrovaná v relatívne krátkom čase aj do rozvojových podporných politík väčšiny špecializovaných donorských agentúr (Knack, 2000).

Podobne reagovali i centrálné vlády a národné rozvojové agentúry vo väčšine západoeurópskych krajín a koncepcia *good governance* sa dostala do hlavného myšlienkového prúdu u expertov, ktorí sa zaoberajú problematikou tvorby verejných politík. *Good governance* v podstate znamená vládu plus niečo. Tým niečím môže byť napríklad tvorba verejných politík, inštitucionálny systém, systém ekonomických vzťahov či rola mimovládneho sektora v obchodných a štátnych záležitostiach. Táto koncepcia tak vlastne vyjadruje uznanie typu vlády (zvyčajne demokratického typu) a jej politických hodnôt (napríklad rešpektovanie ľudských práv), ale aj určitých druhov dodatočných komponentov (Smith, 2007), ktoré sú s touto vládou a jej hodnotami previazané.

K definitívnemu medzinárodnému politickému uznaniu koncepcie *good governance* došlo 8. septembra 2000, keď Valné zhromaždenie Organizácie spojených národov prijalo Rezolúciu A/RES/55/2, ktorá nesie označenie *United Nations Millennium Declaration* a v jej časti III., nazvanej *Rozvoj a odstránenie chudoby*, v bode 13 sa uvádza nasledovné:

*Úspech pri dosahovaní stanovených cieľov okrem iného závisí od úrovne good governance dosahovanej v jednotlivých krajinách. Tento úspech však závisí aj od úrovne good governance na medzinárodnej úrovni a od transparentnosti...* (UN, 2000).

## **2. Koncepcia (*good*) *governance* a kritika jej obsahu**

### **2.1. Obsah koncepcie (*good*) *governance* a jej statická i procedurálna stránka**

V jednej z najpoužívanejších súčasných definícií koncepcie *good governance* sa konštatuje, že ide o súbor hodnôt, politík a inštitúcií, prostredníctvom ktorých spoločnosť riadi ekonomické, politické a spoločenské procesy na všetkých svojich

úrovniah, a to prostredníctvom interakcií medzi vládou, občianskou spoločnosťou a súkromným sektorom. Je to spôsob, ktorým spoločnosť dosahuje vzájomné porozumenie, zhodu a aktivitu... zhodu v mechanizmoch a procesoch, prostredníctvom ktorých občania a ich skupiny artikulujú vlastné záujmy, sprostredkujú ich odlišnosti a vykonávajú svoje práva a povinnosti. Je to... rámec pravidiel, inštitúcií a praktík, ktoré stanovujú limity a poskytujú motiváciu, a to tak pre jednotlivcov, organizácie, ako aj obchod (Cheema, 2000).

*Governance* (ako spravovanie/vládnutie) v súlade s touto definíciou nemôže byť stotožňované s pojmom *vláda* (*government*). Vláda totiž vo svojej podstate predstavuje inštitúciu, ako súbor vnútorných pravidiel, vzťahov, práv a povinností, zodpovedností a funkcií, pričom pozostáva z ľudí zastávajúcich špecifické pozície a plniacich definované roly v rámci určenej organizačnej štruktúry.

*Governance* hovorí skôr o priestore, v ktorom vláda pôsobí a v ktorom si vytvára vzťahy k ostatným aktérom tvorby verejných politík. Systém *governance* tak vlastne zodpovedá vzťahom vlády k občanom, širšej verejnosti, klientom verejne poskytovaných služieb, mimovládny subjektom (Atkinson, 2002) a podobne, a to v rámci legitímne určených pravidiel, ktoré sa efektívne naplňajú vtedy, ak vládne politiky sledujú sociálne, politické a ekonomické hodnoty uvedených aktérov.

Takýto pohľad na koncepciu *good governance* však vyzdvihuje iba jej statickú stránku. V rámci OSN však prevažuje prístup, ktorý vníma aj procesúalnu stránku tejto koncepcie a tá je skôr súborom procesov rozhodovania a procesov, ktoré vedú k implementácii prijatých rozhodnutí do praxe.

Pokiaľ ide o procesúalnu stránku, väčšina autorov konštatuje, že nesúdržnosť verejných politík je problémom nielen pre donorov poskytujúcich pomoc a podporu pri zavádzaní koncepcie *good governance*, ale aj pre vlády, ktoré túto pomoc či podporu prijímajú. Väčšia miera súdržnosti sa pokladá za predpoklad posilnenia účinnosti týchto verejných politík a naopak, nedostatok súdržnosti týkajúci sa cieľov, prístupov i postupov je všeobecne vnímaný ako zdroj neúspešnej implementácie princípov *good governance* (Robinson, 1999).

Výrazný kontrast pritom možno vidieť medzi „modernizačnými“ snahami z minulosti, ktoré zavádzali cudzie systémy v podmienkach tradičných spoločností, a novou stratégiou založenou na koncepcii *good governance*, ktorá stavia na pôvodnosti a vychádza z podnetov „ľudí“ (Abrahamsen, 2000).

V tejto súvislosti je zaujímavé, že napríklad Komisia verejného manažmentu OECD sa na niekoľkých svojich zasadnutiach zhodla, že koncepcia *good governance* má byť prioritnou metódou tvorby verejných politík v členských štátoch tohto medzinárodného zoskupenia (OECD, 1999).



## 2.2. Interdisciplinarita koncepcie *good governance*

Aj z uvedeného vyplýva, že túto koncepciu nemožno vnímať iba staticky. Práve naopak, jej podporovatelia vyzdvihujú to, že koncepcia *good governance* predstavuje koncepciu správy vecí verejných, pre ktorú je charakteristická jej dynamickosť a premenlivosť. Navyše, táto koncepcia čerpá svoje „zdroje“ nielen z iných manažérskych koncepcií, ale preberá a narába i s politickými, normatívnymi a etickými inštitútmi:

<i>Základné princípy good governance</i>	<i>Nástroj ich etablovania</i>
<i>Zodpovednosť</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manažment verejného sektora</li> <li>- reforma manažmentu verejných podnikov</li> <li>- manažment verejných financií</li> <li>- reforma systému štátnej služby</li> </ul>
<i>Participácia</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participácia príjemcov úžitkov v projektoch</li> <li>- prepojenie verejného a súkromného sektora</li> <li>- decentralizácia a posilňovanie lokálnych vlád</li> <li>- spolupráca s mimovládny sektorom</li> </ul>
<i>Predvídateľnosť</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reforma legislatívneho/regulačného systému</li> <li>- legislatívny rámec pre rozvojové aktivity</li> </ul>
<i>Transparentnosť</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- otvorenosť a distribúcia informácií</li> <li>- stabilita a jasnosť v pravidlách (Ahrens, 2001)</li> </ul>

Agere (2000) zdôrazňuje, že bohatstvo a šírka vzťahov, ktoré možno identifikovať v rámci koncepcie *good governance*, neumožňuje stanovovať ciele tejto koncepcie jednoznačne. Spomína pritom najmä týchto šesť skupín vzťahov: vzťahy medzi vládami a trhom; vzťahy medzi vládami a občanmi; vzťahy medzi vládami a subjektmi tretieho sektora; vzťahy medzi volenými reprezentantmi (politikmi) a menovanými reprezentantmi (úradníkmi); vzťahy medzi lokálnymi vládami a obyvateľmi daných lokalít; vzťahy medzi legislatívou a exekutívou; vzťahy medzi národnými štátmi a medzinárodnými inštitúciami. Z výpočtu týchto vzťahov je zrejmé, že koncepcia *good governance* prekračuje sféru manažmentu, resp. verejného manažmentu, v dôsledku čoho sa pri skúmaní jej obsahu a vplyvu na prax vyžadujú interdisciplinárne prístupy.

## 2.3. Kritické prístupy a pripomienky k obsahu koncepcie *good governance*

Pri úvahách o koncepcii *good governance* je vhodné mať neustále na zreteli, že Svetová banka túto koncepciu vypracovala a uviedla do života v súvislosti s realizáciou rozvojových projektov v najzaostalejších krajinách či regiónoch sveta. Až v neskoršom období relevantní aktéri akceptovali, že ide vlastne o koncepciu, prostredníctvom ktorej by sa mohol dosahovať trvalo udržateľný rozvoj.

Opomenúť nemožno ani fakt, že koncepcia *governance* sa objavila ako reakcia na problémy spojené s fenoménom globalizácie, no rôzne subjekty tento pojem používajú na označenie rozdielnych fenoménov, a nemožno zabúdať ani na skutočnosť, že ide o kontroverznú koncepciu, ktorá je svojím obsahom ťažko uchopiteľná pre anglicky nehovoriace publikum (Kiggundu, 2002).

Rôzne demokratické očakávania ovplyvnili pôvodnú koncepciu *governance* natoľko, že sa neskôr začala označovať ako koncepcia *good governance*, čím sa malo zdôrazniť jej významné zblíženie s demokratickými východiskami, a to tak koncepcne, ako aj prakticky – teda v štúdiu i praxi tvorby verejných politík. V teórii sa koncepcia *good governance* spája s výkonom moci bez ohľadu na politický systém, no v praxi zahŕňa posilňovanie zodpovednosti a transparentnosti, princípu legality a podporu zmysluplnej participácie, a zároveň sa dotýka nárastu senzibility verejných politík voči potrebám bežných ľudí, čím vlastne napĺňa podmienky demokracie (Santiso, 2001).

Keďže zlyhania vlád nie sú ničím výnimočným, a to hlavne kvôli tomu, že aktivity vlád korelujú vo veľkej miere so záujmami úzkej skupiny politikov a vládných úradníkov (Mitlin a Satterthwaite, 2004), základom koncepcie *good governance* je vyzdvihovanie interaktívnych vzťahov medzi vládou a mimovládnyimi zložkami spoločnosti (Stoker, 1998). V tejto súvislosti však napríklad editorská dvojica Poluha a Rosendahl (2002) na príklade problémov vo vybraných krajinách (napríklad na Kube, v Etiópii, Indii, Libanone a pod.) demonštrujú mnohé praktické nedostatky, v dôsledku ktorých nie sú efektívne ani takéto interaktívne vzťahy medzi vládou a mimovládnyimi zložkami spoločnosti.

Koncepcia *good governance* však nebola ani po viac než desiatich rokoch od jej uvedenia do praxe jasnou koncepciou, pričom neexistovala dokonca ani univerzálna zhoda o jej význame a obsahu (Tawfic, 2004). Niektorí autori si v tejto súvislosti kladú otázky typu: „Čo presne tento pojem znamená? Je to univerzálne použiteľná koncepcia, alebo je diferencovaná vzhľadom na jednotlivé kultúrne či sociálne rozdiely? Aký bol zámer Svetovej banky, keď definovala túto koncepciu po prvýkrát? Aké boli kritické ohlasy, ktoré táto koncepcia vyvolala po svojom zavedení? Ako zlepšiť účinnosť systému *good governance* a ako zlepšiť jeho kapacitu? Do akej miery je akceptovateľné podmieňovať pomoc v núdzi zavedením princípov tejto koncepcie a nakoľko účinné sú zmeny vyvolané zvonku z hľadiska štandardov tejto koncepcie?“ (Ahrens, 2001; Austin, 2001; Doornbos, 2001; Elsenhans, 2001; Rotberg, 2004; Schultz, 2001; Weiss, 2000; Woods, 2000). Zjednotené nie sú dokonca ani pohľady medzinárodných inštitúcií, ktoré túto koncepciu presadzujú. Napríklad podľa Organizácie spojených národov základnými prvkami koncepcie *good governance* sú: participácia, vláda práva, transparentnosť, vnímavosť, orientácia na konsenzus, rovnosť a snaha

o inkluzívnosť, zodpovednosť, efektívnosť a účinnosť (UN, 1998); podľa Európskej komisie táto koncepcia stojí na piatich základných prvkoch: otvorenosť, participácia, zodpovednosť, účinnosť a súdržnosť (CEC, 2000); a podľa Medzinárodného menového fondu dokonca iba na štyroch základných prvkoch: transparentnosť, zodpovednosť, efektívnosť a čestnosť (IMF, 1997). Obsahovo sa však tieto prvky prekrývajú do takej miery, že niekedy sú ich špecifické vymedzenia máttuce a nepoukazujú jasne na skutočnosť, že tieto inštitúcie požadujú či očakávajú od tejto koncepcie v podstate to isté. Navyše, Grugel a Piper (2007) na príklade migrácie a detských práv demonštrujú, že koncepcia *good governance* je v praxi natoľko zjednodušovaná, že to vedie až k jej obsahovým deformáciám. V tomto kontexte UNESCAP (2002) zdôrazňuje, že problémom nie sú iba obsahové deformácie, ale aj snahy o napĺňanie jednotlivých cieľov tejto koncepcie. Ako sa totiž ukazuje, prax spočívajúca v implementovaní jej jednotlivých prvkov nevedie automaticky k očakávaným výstupom, prípadne nevedie k týmto výstupom v takej miere, ako by bolo vhodné.

Pokiaľ ide o vymedzenie samotného obsahu koncepcie, ten sa rôznymi dokumentmi definuje diferencovane (najmä a s prihliadnutím na medzinárodné rozdiely a z hľadiska potreby využitia tejto koncepcie). Východiskom je však konštatovanie, že ideál zodpovedného systému *governance* je zároveň cieľom *good governance*. V rámci neho hrá dôležitú rolu ľudský pohľad a aj keď zodpovednosť súvisí skôr s manažérskym výkonom a alokáciou zdrojov, spoločenská a ľudská perspektíva (teda najmä perspektíva posilňovania a vytvárania kultúry konzultovania v rámci tvorby verejných politík) nadobúda v rámci spravovania verejných záležitostí neprestajne na dôležitosť (Sano, 2002).

Na tomto mieste je potrebné upozorniť na to, že hmla optimizmu, resp. pozitívna aura obklopujúca túto koncepciu často zakrýva fakt, že sama osebe zahŕňa prinajmenšom tri rozdielne prístupy k dosahovaniu rozvoja (Leftwich, 1993). Prvým, a zároveň dominantným prístupom je *manažérsky*, resp. *technokratický* prístup. Jeho hlavnými prvkami sú efektívnosť, autorita a zodpovednosť štátu, pričom tieto prvky sa považujú za predpoklad toho, aby sa dosiahol rozvoj – napríklad niektorí autori zužujú pohľad na koncepciu *good governance* ako na inštitucionálny systém (Knack, 2000), iní uvádzajú, že bez ohľadu na to, aké množstvo definícií koncepcie *good governance* podáva rôzny výklad, drvivá väčšina sa zhoduje v tom, že inštitucionálna kvalita a verejný manažment sú kľúčmi jej úspešnej aplikácie (Aubut, 2004). Druhý, *sociálno-ekonomický* prístup považuje zmierňovanie chudoby za svoj hlavný cieľ a koncept *good governance* za najvhodnejší nástroj na dosiahnutie tohto cieľa. Vyzdvihuje nielen existenciu účinných verejných inštitúcií, ale aj účasť zainteresovaných (napr. chudobných) pri tvorbe príslušných verejných politík – v roku 1998 napríklad vtedajší

najvyšší predstaviteľ OSN K. Annan v jednom zo svojich vystúpení zdôraznil, že *good governance* je tým najdôležitejším faktorom v boji proti chudobe a v podpore rozvoja. Posledným z týchto prístupov je *politický* prístup, ktorý nazerá na koncept *good governance* z hľadiska ľudských práv (najmä slobody združovania, slobody prejavu, volebného práva či nezávislého súdnictva) a demokracie (vyžaduje striktné oddelenie mocí v štáte). Významná pozícia sa v tomto prístupe prisudzuje občianskej spoločnosti, ktorá jednotlivcom umožňuje nielen participovať na tvorbe verejných politík, ale zároveň vytvárať hnacie sily podporujúce spravodlivý a rovnomernejší rozvoj (Demmers et al., 2004). Príkladom tohto tretieho prístupu je konštatovanie, že koncepcia *good governance* je spojená s účinnou a efektívnou administratívou pôsobiaceou v demokratickom rámci, a súčasne je považovaná za koncepciu reagujúcej administratívy, ktorá je orientovaná na občanov a ich potreby (Mishra, 2005), prípadne postoj, podľa ktorého platí, že sa objavuje požiadavka transformácie klasicky vnímanej väčšinovej demokracie na tzv. konsociačnú demokraciu, ktorá je vhodnejšia na implementáciu koncepcie *good governance* (Eide, 2002).

Vyhlásenie týkajúce sa jednotlivých prvkov koncepcie *good governance* obsiahnuté v rôznych medzinárodných dokumentoch zvyčajne nerozlišujú medzi ich rôznorodými významami a často sa v primeranom rozsahu nevenujú ani tomu, ako by tieto prvky mali byť implementované v praktickej rovine (Taylor, 1995). V očiach Svetovej banky je napríklad koncepcia *good governance* mnohokrát zredukovaná do podoby akejsi technicko-administratívnej koncepcie (Tawfic, 2004), naproti tomu, OECD i SIGMA, ako jej programová iniciatíva, používa pojem *good governance* skôr nesystematicky (Speer, 2001) a rozdielne.

V posledných rokoch došlo k prijatiu viacerých inovatívnych zmien v rámci požiadaviek kladených na implementáciu koncepcie *good governance*, no tie sa týkali predovšetkým potreby čoraz širšieho začleňovania občanov a rôznych mimovládnych aktérov s cieľom ponúknuť im aktívnu rolu pri rozhodovaní (Bingham et al., 2005) o tých skutočnostiach, ktoré v konečnom dôsledku ovplyvňujú ich každodenný život, resp. pôsobenie (Cornwall a Gaventa, 2006). Dôvod takých inovatívnych snáh je jednoduchý. Štát ako aktér tvorby verejných politík vstupuje do čoraz väčšieho počtu oblastí, a keďže zdroje i vládna efektívnosť nie sú neobmedzené, toto riešenie sa ponúka takmer samo. Nové rozdelenie funkcií medzi štát, reprezentovaný nielen vládou, ale celým administratívnym systémom, tak nevyhnutne vedie spoločnosť k tomu, že na občanov sa presúva čoraz väčší objem zodpovedností. V tejto súvislosti ale vláda musí pamätať i na to, že je povinná vytvárať príležitosti na to, aby sa občianske iniciatívy mohli rozvíjať (Schultz, 2001), lebo v opačnom prípade sa tieto snahy minú účinkom. Faktom je, že participatívne vládnutie (*participatory governance*), ako obdoba

konceptie *good governance*, ktorá vyzdvihuje jej participačný prvok, je v súčasnosti jedným z mainstreamových prístupov k správe vecí verejných vo väčšine demokraticky spravovaných krajín. Vzhľadom na to, že zdroje i kapacity sú dnes vo vzťahu k rozsahu problémov z hľadiska vlastného objemu neadekvátne, riešenia týchto problémov si vyžadujú mobilizáciu úsilia aj na strane podnikového a občianskeho sektora (Lovan et al., 2005). Vláda je následne v takomto rámci vnímaná nie ako poskytovateľ, ale skôr ako umožňovateľ existencie rôznorodých, aktivitou hýriacich aktérov tvorby verejných politík (Cavaye, 2005). Ani tento prístup však nie je bezchybný. Už v 70. rokoch dvadsiateho storočia totiž niekoľko autorov naznačilo, že participácia, a špeciálne občianska participácia nie je žiadnym všeliekom (English, 1972; Rosenbaum, 1976; Strange, 1972). Oveľa systematickejšia vlna kritiky sa potom objavila začiatkom 90. rokov dvadsiateho storočia a prakticky bez prerušenia trvá až dodnes (Beall, 2005; Clary a Kraft, 1991; Cleaver, 2001; Dear, 1992; Fischer, 1993; Kathlene a Martin, 1991; Klimovský, 2007; Klimovský, 2008; Kuentzel a Ventriss, 2005; Maier, 2001; Mosse, 2001).

Prirodzene, aktéri využívajúci koncepciu *good governance* sa snažia o aktualizáciu poznatkov i odporúčaní. Ako vhodný príklad možno na tomto mieste spomenúť iniciatívu OECD, ktorá v období 2003 – 2005 publikovala celý rad dokumentov a v nich poskytovala rôzne odporúčania na zlepšenie stavu vo verejnom sektore (OECD, 2003; 2004a; 2004b; 2004c; 2005a; 2005b).

## Záver

Napriek nesporným zlepšeniam, ktoré implementácia koncepcie *good governance* so sebou prináša, treba ju v zásade aj naďalej vnímať ako koncepciu, prípadne ideu, a nie ako mechanicky aplikovateľný nástroj, ktorého implementácia (neimplementácia) umožňuje (znemožňuje) rozvojovú spoluprácu (Denters, 1995), založenú na kombinácii viacerých prvkov. Okrem svojej komplexnosti totiž, ako vyplýva z prezentovaných myšlienok, obsahuje viacero slabých miest, na ktoré nesmie zabúdať žiadny subjekt usilujúci sa o jej implementáciu. Tieto slabé miesta možno klasifikovať nasledovným spôsobom:

- prvotný zámer pri vypracúvaní tejto koncepcie bol spojený s koordináciou a riadením projektov, nie štátnych či iných administratívno-politických útvarov;
- neexistuje jednotná definícia obsahu tejto koncepcie a relevantní aktéri prispôbujú jej obsah nielen existujúcim podmienkam, ale aj vlastným potrebám, resp. požiadavkám;
- ponúkané formulácie vymedzujúce obsah koncepcie sú zvyčajne veľmi vágne a umožňujú viacdimeziálnu interpretáciu;

• snaha o implementovanie prvkov tejto koncepcie je niekedy vynucovaná (napr. ako podmienka poskytnutia pomoci rozvojovým krajinám), a niekedy predstieraná (v niektorých prípadoch sa o tejto koncepcii a jej prvkoch častejšie hovorí, než koná).

Navyše, pri implementácii tejto koncepcie sa musia veľmi citlivo prehodnocovať aj dobré príklady z praxe, pretože to, čo platí v podmienkach jednej krajiny, alebo dokonca regiónu, nemusí vôbec fungovať v odlišných podmienkach. Práve túto skutočnosť neberú niektoré medzinárodné inštitúcie do úvahy, pričom koncepcia *good governance* sa stáva nástrojom presadzovania jedného typu spoločensko-politických a ekonomických vzťahov. Jedným z dôležitých predpokladov úspešnej implementácie príkladov dobrej praxe je pritom vnútorná identifikácia občanov aj iných subjektov s príslušnou autoritou, čo na príklade identifikácie sa s Európskou úniou dokazuje napríklad Pinterič (2005). Ako konštatuje, miera identifikácie s Európskou úniou je v jednotlivých krajinách rôzna, čo nemá vplyv iba na ochotu občanov politicky sa zapájať do chodu jej inštitúcií, ale aj na schopnosť a ochotu subjektov vstupujúcich na trh podriaďiť sa jednotnej regulácii, kde okrem iného patrí aj presadzovanie prvkov koncepcie *good governance*.

V neposlednom rade nemožno opomenúť ani to, že táto koncepcia implicitne vyžaduje koexistenciu silných politických elít, a prinajmenšom rovnako silných elít reprezentujúcich ostatných („nepolitických“) aktérov, ktorí však disponujú právom zasahovať do tvorby verejných politík. To je, samozrejme, realizovateľné iba v dlhodobom časovom horizonte a za podmienky inštitucionálnej stabilizácie občianskeho i podnikového sektora.

## Literatúra

- ABRAHAMSEN, R. (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. New York: Zed Books.
- AGERE, S. (2000): *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
- AHRENS, J. (2001): *Governance, Conditionality and Transformation in Post-socialist Countries*. In: HOEN, H. W. (ed.): *Good Governance in Central and Eastern Europe: The Puzzle of Capitalism by Design*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 54 – 90.
- APPLEBY, P. H. (1949): *Policy and Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- ATKINSON, D. (2002): *Local Government, Local Governance and Sustainable Development: Getting the Parameters Right*. Cape Town: Human Sciences Research Council.
- AUBUT, J. (2004): *The Good Governance Agenda: Who Wins and Who Loses. Some Empirical Evidence for 2001*. [Working Paper Series.] London: Development Studies Institute.
- AUCOIN, P. (1995): *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: IRPP.
- AUSTIN, D. (2001): *Good Governance? The Round Table*, 361, č. 1, s. 497 – 505.
- BARZELAY, M. (2001): *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press & Russell Sage Foundation.

- BARLOW, J. – FARNHAM, D. – HONDEGHEN, A. – HORTON, S. (1996): *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. London: MacMillan.
- BEALL, J. (2005): *Funding Local Governance: Small Grants for Democracy and Development*. Bourton-on-Dunsmore: ITDG Publishing.
- BINGHAM, L. B. – NABATCHI, T. – O'LEARY, R. (2005): The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65, č. 5, s. 547 – 558.
- BOUCKAERT, G. – POLLITT, CH. (1995): *Quality Improvement in European Public Services*. London: Sage Publications.
- BOUCKAERT, G. – POLLITT, CH. (2000): *Public Management Reform: A Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- BOURN, J. (1979): *Management in Central and Local Government*. Boston: Pitman.
- CAVAYE, J. (2005): Governance and Community Engagement: The Australian Experience. In: LOVAN, W. R. – MURRAY, M. – SHAFFER, R. (eds): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, s. 85 – 101.
- CLARY, B. B. – KRAFT, M. (1991): Citizen Participation and the NIMBY Syndrome: Public Response to Radioactive Waste Disposal. *Western Political Quarterly*, 44, č. 2, s. 299 – 328.
- CLEAVER, F. (2001): Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. In: COOKE, B. – KOTHARI, U. (eds): *Participation, the New Tyranny?* London: Zed Books, s. 36 – 55.
- Commission of the EC (1998): *Challenges in the Partnership between the European Union and the ACP-States: Democracy and Rule of Law Principles, Human Rights and Good Governance*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Commission of the EC (2000): *White Paper on European Governance: Enhancing democracy in the European Union*. Brussels: Commission of the European Communities.
- CORNWALL, A. – GAVENTA, J. (2006): Participation in Governance. In: HUQUE, A. S. – ZAFARULLAH, H. (eds): *International Development Governance*. New York: Taylor & Francis, s. 405 – 413.
- CROZIER, M. (1964): *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- CHEEMA, G. S. (2000): Good Governance: A Path to Poverty Eradication. *Choices: The Human Development Magazine*, 9, č. 1, s. 6 – 7.
- DEAR, M. (1992): Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58, č. 3, s. 288 – 300.
- DEMMERS, J. – FERNÁNDEZ, A. E. – HOGENBOOM, B. – HOGENBOOM, J. (2004): Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes. In: DEMMERS, J. – FERNÁNDEZ, A. E. – HOGENBOOM, B. – HOGENBOOM, J. (eds): *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism. Conflict and Depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. New York: Routledge, s. 1 – 37.
- DENHARDT, J. V. – DENHARDT, R. B. (2000): The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60, č. 6, s. 549 – 559.
- DENTERS, E. (1995): Good Governance and Development Cooperation: Towards a Global Approach. In: DENTERS, E. – GINTHER, K. – WAART, P. J. I. M. DE (eds): *Sustainable Development and Good Governance*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, s. 308 – 321.
- DOORBOS, M. (2001): Good Governance: The Rise and Decline of a Policy Metaphor. *Journal of Development Studies*, č. 37, s. 93 – 108.
- EIDE, A. (2002): Good Governance, Human Rights, and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples. In: ALFREDSSON, G. – SANO, H.-O. (eds): *Human Rights and Good Governance. Building Bridges*. The Hague: Kluwer Law International, s. 47 – 71.
- ELSENHANS, H. (2001): The political Economy of Good Governance. *Journal of Developing Societies*, 17, č. 2, s. 33 – 55.
- ENGLISH, G. (1972): The Trouble with Community Action. *Public Administration Review*, 32, č. 3, s. 224 – 231.

- FISCHER, F. (1993): Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences*, 26, č. 2, s. 165 – 187.
- FOSTER, C. D. – PLOWDEN, F. J. (1996): *The State Under Stress*. Buckingham: Open University Press.
- G8 (2001): G8 Final Communiqué from G8 Summit in Genoa, Italy.  
<<http://www.g7.utoronto.ca/summit/2001genoa/finalcommuniqué.html>>.
- GAEBLER, T. – OSBORNE, D. (1993): *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.
- GOULDNER, A. W. (1955): Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy. *American Political Science Review*, 49, č. 6, s. 496 – 507.
- GRUGEL, J. – PIPER, N. (2007): *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and regulation in governing regimes*. New York: Routledge.
- HOOD, CH. H. (1994): *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press.
- IMF (1997): *Good Governance: The IMF's Role*. Washington: International Monetary Fund.
- KATHLENE, L. – MARTIN, J. A. (1991): Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 10, č. 1, s. 46 – 63.
- KERAUDREN, P. – MIERLO, H. VAN (1997): Teórie reformy verejnej správy a ich praktické uplatnenie. In: COOMBES, D. – VERHEIJEN, T. (eds): *Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností východu a západu*. Bratislava: NISPAcee, s. 29 – 47.
- KIGGUNDU, M. N. (2002): *Managing Globalization in Developing Countries and Transition Economies*. London: Praeger.
- KINNERUP, K. – KJÆR, M. (2002): Good Governance: How Does It Relate to Human Rights? In: ALFREDSSON, G. – SANO, H.-O. (eds): *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*. The Hague: Martinus Nijhoff, s. 1 – 18.
- KLIMOVSKÝ, D. (2007): O niektorých problémoch so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni. In: *Kolektív: Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku*. [Zborník z konferencie.] Bratislava: Univerzita Komenského, s. 33 – 43.
- KLIMOVSKÝ, D. (2008): NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach. *Verejná správa a spoločnosť*, 9, č. 1 – 2, s. 65 – 76.
- KNACK, S. (2000): *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-country Empirical Analysis*. Washington: World Bank.
- KUENTZEL, W. – VENTRISS, C. (2005): Critical Theory and the Role of Citizen Involvement in Environmental Decision Making: A Re-examination. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 8, č. 4, s. 520 – 540.
- LANE, J.-E. (1993): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- LASSWELL, H. D. (1958): *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian Books.
- LEFTWICH, A. (1993): Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14, č. 3, s. 605 – 626.
- LITCHFIELD, E. H. (1956): Notes on a General Theory of Administration. *Administrative Science Quarterly*, 1, č. 1, s. 3 – 29.
- LOVAN, W. R. – MURRAY, M. – SHAFFER, R. (2005): Interactive Public Decision-Making in Civil Society. In: LOVAN, W. R. – MURRAY, M. – SHAFFER, R. (eds): *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society*. Aldershot: Ashgate, s. 241 – 252.
- MAESSCHALCK, J. (2005): Ethics and Administrative Reform. In: RABIN, J. (ed.): *Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy*. London: Taylor & Francis, s. 94 – 98.
- MAIER, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9, č. 6, s. 707 – 719.
- MERTON, R. K. (1940): Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 17, č. 6, s. 560 – 568.
- MISHRA, R. (2005): *Human Right*. New Delhi: Summit Enterprises.
- MITLIN, D. – SATTERTHWAITTE, D. (2004): The Role of Local and Extra-local Organizations. In: MITLIN, D. – SATTERTHWAITTE, D. (eds): *Empowering Squatter Citizen. Local Government, Civil Society and Urban Poverty Reduction*. London: Earthscan, s. 278 – 306.



- MOSSE, D. (2001): People's Knowledge, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development. In: COOKE, B. – KOTHARI, U. (eds): *Participation, the New Tyranny?* London: Zed Books, s. 16 – 35.
- OAKLAND, J. S. – PORTER, L. J. (1994): *Cases in Total Quality Management*. London: Butterworth-Heinemann.
- OECD (1995): *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (1999): *Governance and Public Management*. [Background Paper. No. 24.] Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2003): *Public Sector Modernisation. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2004a): *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2004b): *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2004c): *Public Sector Modernisation: Governing for Performance. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005a): *Public Sector Modernisation: Open Government. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2005b): *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. Policy Brief*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD-DAC (1995): *Participatory Development and Good Governance*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development-DAC.
- OSBORNE, D. – PLASTRIK, T. (1999): *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Penguin Books.
- OSCE (1999): *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*.  
<[http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf)>.
- PINTERIČ, U. (2005): National and Supranational Identity in Vontext of the European Integration and Globalization. *Druš. istraž.*, 14, č. 3, s. 401 – 420.
- POLLITT, CH. (1993): *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell.
- POLUHA, E. – ROSENDAHL, M. (2002): Contesting 'Good' Governance: Crosscultural perspectives on representation, accountability and public space. New York: Routledge-Curzon.
- REICH, R. B. (1990): *Public Management in a Democratic Society*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- ROBINSON, M. (1999): Governance and Coherence in Development Co-operation. In: FORSTER, J. – STOKKE, O. (eds): *Policy Coherence in Development Co-operation*. London: Frank Cass, s. 408 – 428.
- ROSENBAUM, W. A. (1976): The Paradoxes of Public Participation. *Administration & Society*, 8, č. 3, s. 355 – 383.
- ROTBERG, R. I. (2004): Improving Governance in the Developing World: Creating a Measuring and Ranking System. In: ROTBERG, R. I. – WEST, D. L. (eds): *The Good Governance Problem: Doing Something About It*. Cambridge: World Peace Foundation, s. 3 – 29.
- SANO, H.-O. (2002): Good Governance, Accountability and Human Rights. In: ALFREDSSON, G. – SANO, H.-O. (eds): *Human Rights and Good Governance: Building Bridges*. The Hague: Martinus Nijhoff, s. 123 – 146.
- SANTISO, C. (2001): International Cooperation for Democracy and Good Governance: Moving Toward a Second Generation? *European Journal of Development Research*, 13, č. 1, s. 154 – 175.
- SCHULTZ, V. (2001): Introduction. In: GREß, F. – JANES, J. (eds): *Reforming Governance. Lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany*. New York: Palgrave, s. 17 – 18.
- SELZNICK, P. (1943): An Approach to a Theory of Bureaucracy. *Administrative Science Review*, 8, č. 1, s. 47 – 54.

- SELZNICK, P. (1948): Foundations of the Theory of Organizations. *Administrative Science Review*, 13, č. 1, s. 25 – 35.
- SIMON, H. A. (1976): *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- SMITH, B. C. (2007): *Good Governance and Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- SPEER, B. (2001): Das SIGMA-Programm der OECD: Ein Governance-Ansatz für Mittel- und Osteuropa? In: ADAM, M. – KÖNIG, K. (eds): *Governance als Entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, s. 67 – 87.
- STEINICH, M. (2001): Governance als Ansatz der GTZ. In: ADAM, M. – KÖNIG, K. (eds): *Governance als Entwicklungspolitischer Ansatz*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, s. 157 – 176.
- STOKER, G. (1998): Public-Private Partnerships and Urban Governance. In: PIERRE, J. (ed.): *Partnership in Urban Governance: European and American Experience*. Basingstoke: Macmillan.
- STRANGE, J. H. (1972): The Impact of Citizen Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 32, č. Special Issue, s. 207 – 223.
- TAYLOR, C. R. (1995): The Right of Participation in Development Projects. In: DENTERS, E. – GINTHER, K. – WAART, P. J. I. M. DE (eds): *Sustainable Development and Good Governance*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, s. 205 – 229.
- TAWFIC, R. (2004): Reviewing Good Governance: Towards a Methodology for the African Peer Review Mechanism. [SAIIA Report, No. 41.] Johannesburg: The South African Institute of International Affairs.
- THOMPSON, J. D. (1956): On Building an Administrative Science. *Administrative Science Quarterly*, 1, č. 1, s. 102 – 111.
- UN (1998): What is Good Governance?  
<<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>>.
- UN (2000): *United Nations Millennium Declaration*. New York: United Nations.
- UN (2002): *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: United Nations.
- UNESCAP (2002): A perspective on Good Governance. *Bulletin on Asia-Pacific Perspectives* 2002/03. <<http://www.unescap.org/drpad/publication/bulletin%202002/ch4.pdf>>.
- WALDO, D. (1948): *The Administrative State*. New York: Ronald.
- WALDO, D. (1955): *The Study of Public Administration*. New York: Doubleday.
- WB (1989): *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth (A Long-term Perspective Study)*. Washington: World Bank.
- WB (1992): *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- WB (1994): *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: World Bank.
- WEBER, M. (1925a): *Grundriss der Sozialökonomik*. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet von G. Albrecht, Th. Brauer, et al. 1. Halbband. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- WEBER, M. (1925b): *Grundriss der Sozialökonomik*. III. Abteilung Wirtschaft und Gesellschaft bearbeitet von G. Albrecht, Th. Brauer, et al. 2. Halbband. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- WEISS, T. G. (2000): Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*, 21, č. 5, s. 795 – 820.
- WILSON, T. W. (1987): The Study of Administration. In: HYDE, A. C. – SHAFRITZ, J. M. (eds): *Classics of Public Administration*. Chicago: Dorsey Press, s. 10 – 25.
- WOODS, N. (2000): The Challenge of Good Governance for the IMF and World Bank Themselves. *World Development*, 28, č. 5, s. 823 – 841.