

UTICAJI DRUŠTVENIH NAUČNIH DISCIPLINA NA INTERDISCIPLINARNOST NAUKE O JAVNOJ UPRAVI

THE INFLUENCES OF SOCIAL SCIENTIFIC DISCIPLINES ON THE INTERDISCIPLINARITY OF PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE

Rijad Delić¹, Emir Mehmedović²

¹ University of Sarajevo – Faculty of Administration, rijad.delic@fu.unsa.ba

² University of Sarajevo – Faculty of Administration, emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

Primljen/ Recieved: 6. 12. 2024.

Prihvaćen / Accepted: 9. 12. 2024.

Sažetak

Javna uprava je dinamična disciplina koja se kroz historiju razvijala pod uticajem različitih naučnih disciplina, prije svega društvenih. Njeni korijeni sežu do drevnih civilizacija, a kroz stoljeća je u značajnoj mjeri evoluirala. Kao naučna disciplina, ali i složen društveni fenomen, javna uprava ima svoja sociološka, politološka, pravna, organizaciona i druga obilježja. Na nastanak i funkcionisanje javne uprave kao ključnog instrumenta države za provođenje zakona i osiguranje društvene stabilnosti izrazit uticaj su imale brojne naučne discipline. To su, prije svih, političke nauke, pravo, sociologija, ekonomija i psihologija. Navedene naučne discipline dale su početnu inicijativu, a kasnije i zamah u razvoju određenih koncepata javne uprave. Ključni teorijski pristupi proučavanju javne uprave naglašavaju važnost organizacijskih struktura i funkcionalnosti unutar društvenih sistema. Razumijevanje historijskih i teorijskih osnova uprave važno je za rješavanje suvremenih izazova i prilika u javnoj upravi. Cilj rada je prikazati uticaje nekih od ključnih društvenih i tehnoloških disciplina na razvoj javne uprave, sa fokusom na razumijevanje kako su promjene kroz historiju oblikovale savremene prakse.

Ključne riječi: javna uprava, društvene nauke, pristupi proučavanja, historijski razvoj

Abstract

Public administration is a dynamic discipline that has evolved throughout history under the influence of various scientific fields, primarily social sciences. Its roots trace back to ancient civilizations, and it has significantly developed over centuries. As a scientific discipline and a complex social phenomenon, public administration encompasses sociological, political, legal, organizational, and other characteristics. The emergence and functioning of public administration as a crucial state instrument for law enforcement and ensuring social stability have been significantly influenced

by numerous scientific disciplines, particularly political science, law, sociology, economics, and psychology. These disciplines provided the initial impetus and later momentum for the development of specific public administration concepts. Key theoretical approaches to studying public administration emphasize the importance of organizational structures and functionality within social systems. Understanding the historical and theoretical foundations of administration is essential for addressing contemporary challenges and opportunities in public administration. The aim of this paper is to highlight the influences of some key social and technological disciplines on the development of public administration, focusing on understanding how historical changes have shaped modern practices.

Keywords: public administration, social sciences, approaches to study, historical development

1. UVOD

Iako je znanje po svojoj prirodi integralno, zbog nesavršenosti klasifikacija naučnih disciplina, sve naučne discipline, a posebno društvene, imaju, manji ili veći opseg interdisciplinarnosti. Upravne nauke spadaju među najinterdisciplinarnije naučne discipline. To stoga su na njihov nastanak i razvoj uticaj imale (i još uvijek imaju) brojne druge naučne discipline. Kao naučna disciplina, ali i složen društveni fenomen, upravne nauke imaju svoja sociološka, politološka, pravna, organizaciona i druga obilježja, koja im daju „širinu“¹.

Javna uprava je dinamična disciplina koja se razvijala kroz dugi vremenski period pod uticajem brojnih faktora. Od početaka do današnjeg vremena, naučne studije i praktična iskustva u vršenju poslova javne uprave protkana su političkim, društvenim i ekonomskim promjenama. U drevnim civilizacijama, poput Egipta, Rima, Kine ili Indije odgovornost za upravljanje javnim poslovima nosila je vladajuća elita. To stoga što svaka vlast treba upravni aparat, jer bez njega nije u stanju se duže održati.² Sa razvojem društva i društvenih uređenja, pojavila se potreba za sistematičnijim pristupom javnoj upravi. Javna uprava u savremenom smislu nastala je krajem 18. i početkom 19. stoljeća, a dalje se razvijala uz značajan uticaj političkih, ekonomskih, pravnih i društvenih teorija, koje su je oblikovale. Posebno značajan je uticaj globalizacije i tehnološkog napretka, koji posljednjih godina donose nove izazove ali i mogućnosti. Razumijevanje historijskog razvoja i teorijskih osnova javne uprave je od suštinskog značaja za praktičare kao i za teoretičare. Na osnovu iskustvu iz prošlosti, teoretičari i praktičari stvaraju okvir za rješavanje savremenih izazova i oblikovanje budućnosti u svijetu koji se

¹ Milenković Dejan. Uticaj Vilsonovog shvatanja dihtomije na razvoj savremene javne administracije. *Sociološki pregled*, vol. LVII (2023), br. 4, str. 1354.

² Blažević Robert. *Upravna znanost*. Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2010, str. 46–47.

stalno mijenja. Stalna interakcija javne uprave sa drugim naukama, sa posebnim naglaskom na odnos akademske zajednice i organa uprave ukazuje na međusobna prožimanja i uticaje. Kontinuirano se traže bolji modeli za jačanje veze između nauke i njihove primjene u javnim politikama i inovacijama.³

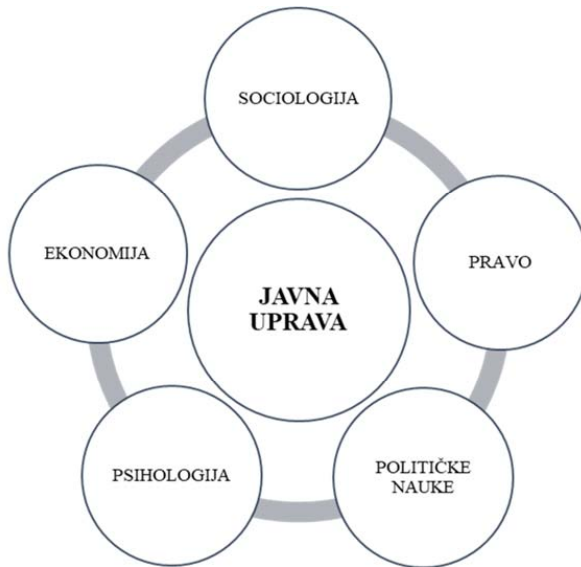
Javna uprava je ključna za funkcionisanje modernih društava. Ona je odgovorna za kreiranje i provođenje politika i pružanje javnih usluga. Javna uprava je složena i interdisciplinarna oblast koja je oblikovana različitim društvenim naukama, pružajući okvir za efikasno upravljanje državnim resursima, sprovođenje zakona i osiguravanje javnih usluga. Kao ključni element modernih državnih sistema, javna uprava ne može biti potpuno analizirana bez uvida u šire društvene, političke, ekonomske i pravne aspekte koji utiču na njeno djelovanje. Razvoj javne uprave kroz historiju pokazuje da je ona pod snažnim uticajem teorija i koncepata proizašlih iz različitih nauka. Sociološki pristupi omogućili su bolje razumijevanje struktura moći i birokratskih sistema. To stoga jer se sociologija, kao naučna disciplina, bavi proučavanjem društva, društvenih odnosa i obrazaca ponašanja, što sve ima značajan uticaj na razvoj i funkcionisanje javne uprave. Političke teorije razmatraju pitanje odnosa između države i njenih organa, naglašavajući važnost zakonitosti i odgovornosti. Pravo razmatra i definiše pravni okvir koji osigurava da upravne funkcije budu usklađene sa vladavinom prava, dok ekonomske teorije pomažu u analiziranju efikasnosti i racionalnosti u korištenju resursa. Ekonomski uslovi oblikuju sposobnost i funkcionisanje javnih institucija, dok one, s druge strane, igraju ključnu ulogu u kreiranju ekonomskog okruženja. Konačno, psihološki pristupi dali su dublje uvide u međuljudske odnose unutar struktura uprave, ukazujući na važnost motivacije, timskog rada i zadovoljstva zaposlenih. Cilj ovog članka je predstaviti kako su različite discipline doprinjele oblikovanju javne uprave kao moderne discipline, te na koji način su njihovi pristupi doprinjeli unapređenju teorije i prakse javnog upravljanja.

2. UTICAJ DRUŠTVENIH NAUKA NA RAZVOJ JAVNE UPRAVE

Razumijevanje razvoja i transformacije javne uprave nije moguće bez analize uticaja drugih naučnih disciplina, prije svega društvenih. Javna uprava, kao kompleksna i dinamična disciplina, ne može se proučavati isključivo iz jedne perspektive. Ona je rezultat međusobnog djelovanja različitih naučnih disciplina kao što su pravo, ekonomija, političke nauke, i sociologija. Ove discipline zajedno čine jedinstvenu cjelinu koja doprinosi formiranju i razvoju javne uprave. Teorijski okvir društvenih nauka omogućava upravnim naukama da razvijaju nove modele i paradigme. Time one u značajnoj mjeri obogaćuju upravne nauke.

³ Lambright W. Henry. Science, Technology, and Public Administration: The Government-University Nexus. *Public Administration Review*, 1989, vol. 49, issue 2, str. 206–210.

Kroz izučavanje različitih aspekata ljudskog ponašanja, odnosa i struktura unutar jednog društva društvene nauke, a posebno političke nauke, sociologija i pravo u mnogome doprinose razvoju upravnih nauka. One omogućavaju upravnim naukama bolju analizu i razumijevanje društvenih fenomena.



Izrazit primjer uticaja drugih disciplina na razvoj javne uprave je primjer Novog javnog menadžmenta (*New Public Management*) koji se tokom osamdesetih godina 20. stoljeća razvio u Velikoj Britaniji. Ovaj pokušaj reforme javne uprave nije nastao iz izolovane promjene u političkom sistemu, već kao rezultat širokog spektra društvenih, ekonomskih i političkih faktora. Socijalne i ekonomske prilike u Velikoj Britaniji bile su obilježene rastućim nezadovoljstvom javnosti zbog neefikasnosti državnih institucija, ekonomske stagnacije i visoke inflacije, politički kontekst bio je oblikovan dolaskom na vlast premijerke Thatcher i njene Konzervativne stranke, čija je vlada snažno zagovarala i provodila neoliberalne reforme zasnovane na smanjenju uloge države i povećanju efikasnosti putem privatizacije i tržišnih principa.⁴

⁴ Çolak D. Çagri. Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends. *Croatian and Comparative Public Administration*, vol. 19(4), str. 517–536.

3. UTICAJ SOCIOLOGIJE

Sociologije je dala značajan doprinos razvoju teorijskog okvira javne uprave. Sociološki pristupi dali su svoj doprinos analizi organizacione kulture, dinamike moći i socijalnih interakcija. Weber je, kao osnivač sociologije, dao ključni doprinos razvoju javne uprave, dok je Parsons bio jedan od najvažnijih teoretičara koji su uveli sociološke koncepte u proučavanje organizacija.

Parsonsov strukturalno-funkcionalistički pristup analizira javnu upravu kao podsistem političkog sistema, čija je ključna funkcija postizanje društvenih ciljeva, uz mobilizaciju resursa i aktera potrebnih za ostvarivanje tih ciljeva. Parsonsova teorija, zasnovana na adaptaciji, postizanju ciljeva, integraciji i održavanju obrazaca, naglašava međusobnu zavisnost različitih dijelova sistema. Refleksija ove teorije na javnu upravu pokazuje da ona mora biti sposobna prilagoditi svoje aktivnosti društvenim potrebama i zahtjevima.⁵

Merton, sa svojim konceptom disfunkcije, doprinio je razumijevanju kako društvene strukture, uključujući strukture javne uprave, mogu doprinijeti održavanju društvenog poretka. On je naglasio da strukture, poput robovlasništva na jugu SAD-a, mogu podržavati određene dijelove sistema, ali istovremeno imati disfunkcionalne posljedice u odnosu na druge dijelove društva. Ova disfunkcionalnost može se primijeniti i na koncept javne uprave, ukazujući da određene prakse uprave mogu izazvati negativne posljedice po društvenu koheziju i efikasnost. To zahtijeva preciznije definisanje i prilagođavanje upravnih funkcija savremenim društvenim izazovima.⁶ Kao primjere uticaja sociologije, izdvojit ćemo birokratski pristup, strukturalno-funkcionalni te ekološki pristup.

3.1. Birokratski pristup

Weber je prvi teoretičar koji je sistemski razradio model hijerarhijske organizacije u kontekstu „*legalnog tipa legitimne vlasti*“.⁷ On ističe ključne karakteristike birokratije koje su osnova moderne uprave⁸. On identifikuje tri osnovna principa koja čine osnovu birokratskog sistema:

1. Jasno definisanje službenih dužnosti: Službene dužnosti su jasno definirane i regulisane pravnim normama. Ovo osigurava jednoobraznost i predvidljivost u izvršavanju zadataka.

⁵ Parsons Talcott. *The Social System*. Routledge, 1991, str. 1.

⁶ Merton Robert K. *Social Theory and Social Structure*. Free Press, 1968, str. 139–147.

⁷ Blažević Robert. *Upravna znanost*. Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2010, str. 15.

⁸ Max Weber (1864–1920) bio je njemački sociolog i politički ekonomista, poznat po tezi o protestantskoj etici i idejama o birokratiji.

2. Izvršavanje naloga: Nalozi za vršenje službenih dužnosti podržani su različitim sredstvima prisile, bilo fizičkim, moralnim ili nekim drugim oblikom, kako bi se garantovalo poštovanje i sprovođenje istih.
3. Kvalifikacije i kontinuitet: Kvalifikovani službenici su ključni za vršenje poslova uprave, što osigurava stabilnost uprave, ali i efikasnost u vršenju tih poslova.

Weber je smatrao birokratiju ključnim elementom modernog društva, definirajući je kao visoko organizovanu i racionalnu strukturu neophodnu za funkcionisanje modernih država. Njegova teorija birokratije naglašava strogu hijerarhiju, precizno definisane procedure, specijalizaciju zadataka i formalizam kao osnovne karakteristike. Ovaj model promoviše efikasnost i predvidljivost, što je neophodno za stabilnost države, ali također upozorava na izazove poput rigidnosti i otpornosti na promjene. Njegov doprinos je iznimno važan za razumijevanje i poboljšanje strukturalnog pristupa u javnoj upravi, stoga njegov rad i danas ostaje relevantan za teoriju i praksu upravljanja kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, uprkos kritikama koje ukazuju na moguće negativne aspekte svojevrsnog mehanicističkog pristupa upravljanju koji može usporavati inovacije i kreativnost.⁹

3.2. Strukturno-funkcionalni pristup

Strukturno-funkcionalni pristup omogućava razumijevanje društvenih procesa analizom funkcija i struktura. Funkcija se tumači kao rezultat djelovanja, a struktura kao institucija koja proizilazi iz tog djelovanja. Društvene strukture mogu biti konkretne, poput vladinih odjela ili biroa, ili analitičke, kao što su strukture moći ili autoriteta. U strukturno-funkcionalnom pristupu, strukture imaju određene funkcije i međusobno su povezane. Birokratiju karakteriše racionalnost i profesionalizam. Analiza funkcija birokratije pomaže u dubljem razumijevanju njenog uticaja. Zagovornici ovog pristupa naglašavaju da iste strukture ne obavljaju uvijek iste funkcije, te da različite strukture mogu obavljati slične funkcije. Riggs je identifikovao osnovne funkcije društva, i to: ekonomske, socio-komunikacione, simboličke i političke¹⁰. Njegov Prizmatski model (koji upoređuje društvo sa prizmom kroz koju prolazi svjetlost) pokazuje transformaciju tradicionalnih društava u industrijalizovana, naglašavajući razlike u funkcionalnosti društvenih struktura.¹¹

⁹ Kovačević Irina. Racionalizacija i Birokratija. *Svarog*, br. 4, 2012, str. 169-182.

¹⁰ Fred W. Riggs (1917-2008) bio je pionir komparativne javne uprave, najpoznatiji po svojoj prizmatičnoj teoriji javne uprave.

¹¹ Bransah William. Behavioral Systems and Structural Functional Approach to Public Administration. *Journal of Arts & Humanities*, 2020, vol. 2, issue 3, str. 7-13.

Strukturno-funkcionalni pristup u javnoj upravi gleda na društvo i njegove institucije kao na složen sistem struktura koje međusobno funkcionišu kako bi održale stabilnost i red. Ovaj pristup koristi koncepte iz sociologije i antropologije te analizira kako različiti dijelovi sistema (struktura) doprinose ukupnom funkcionisanju društva. Funkcija se odnosi na ulogu koju struktura igra unutar sistema, bilo da je to održavanje reda, provođenje zakona ili promocija društvenog blagostanja. Osnovni cilj ovog pristupa je razumijevanje kako strukture i funkcije rade zajedno kako bi održale stabilnost sistema, uz istovremeno priznavanje da strukture mogu biti višefunkcionalne, tj. mogu obavljati različite funkcije unutar sistema. U praksi, strukturno-funkcionalni pristup omogućava dublje razumijevanje kompleksnih interakcija unutar javne uprave i istraživanje kako različite strukture doprinose ili ometaju ostvarivanje ciljeva javnih politika. Ovaj pristup je posebno koristan za analizu i razumijevanje upravnih sistema u različitim društvenim i kulturnim kontekstima. Među ključnim predstavnicima ovog pristupa su sociolozi poput Parsonsa¹², Mertona¹³ i Levya¹⁴, te politolozi kao što su Almond¹⁵ i Apter¹⁶, dok je Riggs bio jedan od glavnih zagovornika ovog pristupa u komparativnoj javnoj upravi.¹⁷

3.3. Ekološki pristup

Ekološki pristup u proučavanju javne uprave zasniva se na uzajamnom uticaju uprave i njenog okruženja, a razumijevanje dinamike tog procesa je ključno za shvaćanje uprave. Ovaj pristup zasniva se na istraživanju međusobnih odnosa organizama i njihovog okruženja, te kako su organizmi i okoliš usklađeni kako bi se održali život i ostvarili važni ciljevi. Ekološki pristup u javnoj upravi, koji je započeli Dhal¹⁸ i Merton, zahtijeva dublje razumijevanje društva i različitih faktora koji utječu na njegovo funkcionisanje. Riggs je ovaj koncept dodatno

¹² Talcott Parsons (1902–1979) bio je američki sociolog, poznat po svojoj teoriji socijalne akcije i doprinosu modernoj sociologiji.

¹³ Robert K. Merton (1910–2003) bio je američki sociolog poznat po doprinosima u sociologiji nauke, teoriji društva i masovnoj komunikaciji.

¹⁴ Marion J. Levy, Jr. (1918-2002) bio je sociolog sa Univerziteta Princeton, poznat po svom radu na društvenoj teoriji, modernizaciji i strukturama porodice, posebno u kontekstu kineskih i japanskih društava.

¹⁵ Gabriel A. Almond (1911–2002) bio je američki politolog poznat po komparativnim studijama političkih sistema i analizi političkog razvoja.

¹⁶ David E. Apter (1924-2010) bio je profesor komparativnog političkog i društvenog razvoja, poznat po svojim istraživanjima razvoja nacija.

¹⁷ Volker Meja, Stehr Nico. *Robert K. Merton's Structural Analysis: The Design of Modern Sociology*. 2021.

¹⁸ Robert A. Dahl (1915–2014) bio je američki politolog i vodeći teoretičar političkog pluralizma, poznat po proučavanju uloge asocijacija, grupa i organizacija u politici.

razvio analizirajući odnos između uprave i ekonomskih, socijalnih, tehnoloških, političkih i komunikacijskih faktora u širem kontekstu. On je, na osnovu svojih studija provedenih u jugoistočnoj Aziji (na Tajlandu i Filipinima), ilustrativno objasnio kako okolina utječe na upravni sistem.¹⁹

4. UTICAJ POLITIČKIH NAUKA

Političke nauke su doprinijele razvoju javne uprave kroz analizu i definisanje odnosa između države i uprave, a posebno u kontekstu teorija o podjeli vlasti. Javna uprava se posmatra kao ključna komponenta izvršne vlasti, koja ima zadatak da provodi zakone i upravlja društvenim procesima u skladu sa političkim ciljevima države. Ovaj pravni i politički okvir omogućio je da uprava bude viđena kao „produžena ruka“ države, koja osigurava pravnu jednakost i stabilnost kroz primjenu zakona. Političke teorije su utvrdile osnovnu funkciju javne uprave kao autoritativnog izvršioca političkih odluka, vezujući njen rad uz zakonitost i legitimitet.²⁰

Drugi značajan doprinos političkih nauka razvoju javne uprave jeste širenje uloge države, posebno kroz koncept države blagostanja (*Welfare State*), koji je upravi dao novu društvenu dimenziju. Političke nauke su pomogle u definisanju javne uprave kao sredstva za osiguranje općeg dobra, prepoznavajući da ona ne obavlja samo funkcije vlasti već pruža i usluge od općeg interesa, kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita i sl. Ovaj pravac je podstakao javnu upravu da se fokusira ne samo na zakonitost rada, već i na efikasnost u pružanju usluga za građane, što je u osnovi modernih javno-upravnih reformi i ideje Dobrog upravljanja.²¹

Kao primjere uticaja političkih nauka na javnu upravu navodimo pristupe, odnosno, poglede na javnu upravu kroz prizmu političkih nauka, kao što su: *sistemski pristup*, *komparativni pristup* i *pristup javnih politika*.

4.1. *Sistemski pristup*

Sistemski pristup u proučavanju javne uprave oslanja se na analizu organizacija i njihovih interakcija unutar šireg društvenog sistema, što je ključno za razumijevanje i upravljanje modernim upravnim strukturama. Glavni predstavnici ovog pristupa,

¹⁹ Bala Ch. Ramulu. Fred W Riggs' Ecological Approach to Administrative Theory. *Indian Council of Social Science Research*, <https://www.icsramulu.com/fred-w-riggs-ecological-approach-administrative-theory>.

²⁰ Milenković Dejan. *Javna uprava – odabrane teme*. Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 43-46.

²¹ Ibid, 47–51.

poput von Bertalanffyja²², Parsonsa, Luhmanna²³ i Eastona²⁴, razvili su teorije koje organizacije promatraju kao otvorene sisteme koji interaktivno djeluju sa svojim okruženjem.

Von Bertalanffy je razvio opću teoriju sistema koja razlikuje zatvorene i otvorene sisteme, naglašavajući važnost razmjene materijala, energije i informacija sa okruženjem za održavanje sistema. Von Bertalanffy bio je pionir u razvoju opće teorije sistema, gdje je definisao sistem kao „*model opće prirode, tj. konceptualni analog određenih prilično univerzalnih osobina promatranih entiteta*“. Njegova teorija omogućava razlikovanje otvorenih i zatvorenih sistema, naglašavajući važnost razmjene materijala, energije i informacija sa okruženjem za održavanje sistema.²⁵ Parsons je fokusirao svoju teoriju na socijalne sisteme kao komplekse akcija usmjerene ka ostvarenju ciljeva, dok je Luhmann uveo koncept autopoieze, opisujući kako sistemi sami generiraju i održavaju svoje strukture.²⁶ S druge strane, Easton je primijenio sistemski pristup na političke procese, naglašavajući kako politički sistem prima zahtjeve i podršku kao ulaze i pretvara ih u izlaze u obliku političkih odluka i javnih politika. Eastonov rad je važan jer omogućava razumijevanje političkog sistema kao dinamičkog i međusobno povezanog skupa procesa koji reaguje na promjene u društvenom okruženju, čime doprinosi stabilnosti i prilagođavanju političkog sistema.²⁷

4.2. Komparativni pristup

Komparativna metoda u društvenim naukama omogućava objektivnije razumijevanje i objašnjavanje društvenih pojava. Komparacija pomaže u kontekstualizaciji posmatranih pojava, njihovoj klasifikaciji, formulisanju općih zaključaka o istraživanoj pojavi (testiranje hipoteza) i predviđanju budućih trendova. Predmet komparativnog istraživanja može biti sve što obuhvataju upravne nauke: upravne organizacije, djelatnost javnog upravljanja, njihova uloga u društvu, menadžerske tehnologije, ponašanje službenika, odnosi između uprave i građana, te pravila koja regulišu javnu upravu. Svrha komparativnih istraživanja

²² Ludwig von Bertalanffy (1901–1972) bio je austrijski biolog, poznat po razvijanju Opće teorije sistema, koja tvrdi da sistemi kao cjelina imaju svojstva i zakone koji se ne mogu svesti na svojstva i zakone njihovih komponenti.

²³ Niklas Luhmann (1927–1998) bio je njemački sociolog i teoretičar sistema, poznat po razvijanju sociološkog modela koji obuhvata sve aspekte savremenog društva.

²⁴ David Easton (1917–2014) bio je kanadski politolog, poznat po uvođenju sistemskog pristupa u političku nauku i doprinosima političkoj teoriji i antropologiji.

²⁵ Turner John, Baker Rose. *Complexity Theory: An Overview with Potential Applications for the Social Sciences Systems*, 2019.

²⁶ Pickel Andreas, *op. cit.*

²⁷ Turner John, Baker Rose, *op. cit.*

javne uprave je pružiti kontekstualni opis upravnih sistema ili specifičnih aspekata javne uprave, razviti njihovu pojmovnu klasifikaciju, objasniti ono što je opisano i klasifikovano te predvidjeti ishode u drugim zemljama.²⁸

Komparativni pristup javnoj upravi predstavlja granu javne uprave koja se fokusira na funkcionisanje vlade u različitim socio-ekonomskim i kulturnim okruženjima. Naučnici koji koriste ovaj pristup istražuju različita pitanja, kao što su kreiranje i implementacija javne politike u razvijenim i nerazvijenim područjima. Cilj komparativnog pristupa je unaprijediti razumijevanje šireg procesa javne uprave proširenjem empirijske baze ovog polja. Detaljnim proučavanjem procesa u svim socio-ekonomskim i ekološkim okruženjima, omogućava se sveobuhvatniji uvid u širu sliku.²⁹

Riggs, kao osnivač komparativne javne uprave, razvio je model „*The Agrarian Transition to Industry*“ 1957. godine kako bi proučavao različita socio-ekonomska okruženja koristeći primjere Kine i SAD-a. Prema Riggsu, u agrarnom društvu, poput tadašnje Kine, dominiraju poljoprivredne aktivnosti, tradicionalne norme i jednostavna diferencijacija zanimanja. Industrijsko društvo, poput SAD-a, fokusira se na industrijske aktivnosti, veću mobilnost i standardizovani sistem zanimanja. Tranzicijsko društvo, kao što je Indija, uključuje elemente oba tipa društava. Riggs je koristio strukturalni pristup koji analizira strukture i funkcije unutar društava, pružajući mehanizam za razumijevanje i analizu različitih upravnih sistema. Kroz Riggsov model, komparativni pristup omogućava dublje razumijevanje upravnih procesa u različitim socio-ekonomskim i kulturnim kontekstima, pružajući sveobuhvatniji pogled na globalnu javnu upravu.³⁰

4.3. *Pristup javnih politika*

Javne politike prepoznate su kao značajan predmet istraživanja unutar političkih nauka. Prema međunarodnim klasifikacijama one predstavljaju zasebnu poddisciplinu političkih nauka. Političke nauke se, pored institucija i političkih procesa, bave proučavanjem političkih sadržaja koji se javljaju u raznim sektorima poput ekonomije, socijalne politike, obrazovanja, krivične politike, energetike i

²⁸ Lalić Novak Goranka, „Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi“, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, no. 1, str. 9-31.

²⁹ Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (2006). Part I: Comparative Public Administration: Growth, Method, and Ecology. Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (Ed.). *Comparative Public Administration. Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 15, Emerald Group Publishing Limited, Leeds, str. 1–7.

³⁰ Comparative Public Administration, dostupno na linku: <https://unacademy.com/content/upsc/study-material/public-administration/comparative-public-administration/>

drugih.³¹ Ovaj pristup ima za cilj unapređenje procesa kreiranja javnih politika. To je sistematsko i naučno proučavanje javnih politika. Glavna briga pristupa politikama je razumijevanje i unapređenje sistema donošenja javnih politika.

Koncept pristupa politikama prvi su formulirali Lerner³² i Lasswell³³ u svom radu „*The Policy Science*“ 1951. godine. Javna politika je značajna komponenta svakog političkog sistema. Prvenstveno se bavi javnošću i njihovim problemima. Uloga javne politike je oblikovati društvo za njegovo bolje funkcionisanje.³⁴ Parsons kaže da širi ciljevi javne politike uključuju prosvjetljenje, potpuniji razvoj pojedinaca u društvu i razvoj konsenzusa, socijalne svijesti i legitimiteta, a ne samo isporuku dobara i usluga. Javne politike, dakle, uključuju poboljšanje demokratskih i političkih kapaciteta, a ne samo efikasnost i efektivnost isporuke usluga. To također implicira da javna politika ima participativni i demokratski karakter. Javna politika je dobila značajnu važnost kao odgovor na sve veću složenost društva. Javna politika pomaže u objašnjavanju uzroka i posljedica vladinih aktivnosti. Javne politike ne samo da nam pomažu da razumijemo društvene probleme, već pružaju i sredstva i mehanizme za kretanje socijalnog i ekonomskog sistema.³⁵

5. UTICAJ PRAVNE NAUKE

Javna uprava je neraskidivo povezana i sa pravom, budući da se njeno djelovanje zasniva na pravnim normama. Kao dio šireg sistema prava, javna uprava se bavi pitanjem pravilne primjene propisa, čime postaje ključni faktor u održavanju pravnog poretka. Bez jasnog pravnog okvira, upravne funkcije ne bi imale legitimitet, zbog čega se često javna uprava smatra poddisciplinom prava. Upravno pravo se bavi regulacijom odnosa između uprave i građana uspostavljajući osnovne principe koji definišu granice i odgovornosti organa uprave, čime se osigurava vladavina prava.³⁶

Utjecaj pravnih nauka na upravu ogleda se kroz razvoj teorijskih koncepcija koje povezuju upravu sa državom, naglašavajući njen pravni okvir i ulogu u ostvarivanju

³¹ Petković Krešimir. Javne politike u povijesti časopisa *Politička misao* (1946–2013): kako izgledamo u ogledalu poddiscipline? *Politička misao*, br. 51, str. 11–38.

³² Daniel Lerner (1917–1980) bio je američki sociolog i komunikolog, poznat po svojim istraživanjima modernizacije i uticaja masovnih medija na društvene promjene u zemljama u razvoju.

³³ Harold D. Lasswell (1902–1978) bio je američki politolog poznat po pionirskim studijama o odnosima moći i političkoj psihologiji.

³⁴ Lerner, Daniel and Harold D. Lasswell, eds. *Political Science: recent developments in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951.

³⁵ Parsons Wayne. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing Ltd., 1995.

³⁶ Mubasshiru Salisu Mohammed. *Public Administration and Social Science Disciplines: Analyzing the Proximity and Contributions*. *Wukari International Studies Journal*, vol. 8, no. 2, 2024.

pravne države. Teorijski koncepti pravne države, poput onih razvijenih od strane von Mohla i Stahla, stavljaju naglasak na zakonitost postupanja uprave i ostvarivanje monopola države na fizičku prinudu, što upravu postavlja kao neodvojiv deo državne vlasti.³⁷ Pod pojmom uprave se prvenstveno misli na državnu upravu, a čija je osnovna funkcija izvršavanje zakona i donošenje podzakonskih propisa. S vremenom, pravna nauka je proširila pojam uprave tako da obuhvata ne samo funkciju vršenja vlasti, već i pružanje usluga od općeg interesa.

Pojedini pravni teoretičari smatraju da se uprava transformisala iz instrumenta vlasti u instrument za pružanje javnih usluga, čime je postala ključna za održavanje društvenog blagostanja.³⁸ Ova evolucija je postepeno dovela do savremenog shvatanja javne uprave kao složenog sistema regulacije društvenih procesa, gdje pravna nauka igra značajnu ulogu u oblikovanju normativnog okvira kojim se regulišu odnosi između države i javnog sektora, s jedne strane, te privatnog sektora i građana, s druge strane. Tako pravna nauka doprinosi razumijevanju uprave ne samo kao mehanizma prinude, već i kao regulatora koji osigurava zakonitost i efikasnost u osiguravanju usluga građanima.³⁹ Uticaj pravne nauke na javnu upravu sagledavat ćemo kroz analizu *institucionalnog pristupa*.

5.1. *Institucionalni pristup*

Prema Wilsonu⁴⁰, koji se smatra osnivačem institucionalnog pristupa u javnoj upravi, ključni elementi ovog pristupa su jasna odvojenost politike od uprave i naglasak na normativnom pitanju odgovornosti uprave. Institucionalni pristup ističe važnost definisanja preciznih granica između izvršno-političkih i upravnih funkcija kako bi se osiguralo da politika ostane u domeni političara, a uprava državnih službenika. Wilsonova vizija o modernizaciji i prilagođavanju uprave prema demokratskim načelima također reflektira ovaj pristup, sa fokusom na potrebnu diferencijaciju i prilagođavanje specifično za američki kontekst.⁴¹

Institucionalni pristup naglašava formalne odnose i razgraničenje ovlaštenja između tri grane vlasti: zakonodavne, izvršne i sudske. Politika i uprava su razdvojeni, pri čemu se smatra da je uloga uprave prvenstveno ograničena na provođenje politika koje kreiraju izvršno-političke strukture. Analize koje proizilaze iz ovog pristupa

³⁷ Ibid, str. 17–26.

³⁸ Digi Leon. *Preobražaj javnog prava (1913)*. Beograd, Geca Kon, 1929, str. 51.

³⁹ Milenković Dejan. *Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi*. Str. 17–26.

⁴⁰ Thomas Woodrow Wilson (1856–1924), američki historičar, publicist i političar, 28. predsjednik SAD-a koji je potakao stvaranje Lige naroda, preteče Ujedinjenih naroda.

⁴¹ Wilson Woodrow. *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, vol. 2, no. 2 (Jun 1887), str. 197–222.

uglavnom se zasniva na formalnim razmatranjima organizacijske strukture i ustavnim odredbama o ovlaštenjima i odgovornostima pojedinih grana vlasti. Centralno pitanje je normativna odgovornost, pri čemu se fokus stavlja na metode i sredstva kojima se javna uprava čini odgovornom prema izabranim predstavnicima vlasti i široj javnosti, kako navodi Presthus.⁴²

Rohr⁴³ je značajno doprinio promociji takozvanog ustavnog pristupa u javnoj upravi, koji se može smatrati sastavnim dijelom šireg institucionalnog pristupa. Ovaj pristup obuhvata normativne i strukturalne aspekte uprave, stremi prema jasnom razumijevanju legitimnosti javne uprave unutar političkog poretka, te se oslanja na zakonitost i moralnu opravdanost upravnih praksi. Rohrov rad, posebno njegov koncept „vrijednosti režima“, dodatno ukazuje na etičke i normativne osnove upravnog ponašanja. Fokus na etičkim normama i legitimnosti unutar institucionalnih okvira, usklađuje se sa institucionalnim pristupom koji naglašava važnost definisanja uloga i odgovornosti u okviru javne uprave. Rohrova teorija i praksa, stoga, predstavljaju ključan doprinos razumijevanju i primjeni institucionalnih principa u javnoj upravi.⁴⁴

6. UTICAJ EKONOMIJE

Ekonomске teorije, ideje i koncepti igraju značajnu ulogu u razvoju javne uprave, kao naučne discipline. Kao jedna od najstarijih društvenih nauka, ekonomija se bavi efikasnim prikupljanjem, raspodjelom i korištenjem ljudskih i materijalnih resursa. Javna uprava i ekonomija bave se čovjekom, iako iz različitih perspektiva. Bliska veza između ekonomije i javne uprave čini nužnim da javna uprava posudi mnoge koncepte, ideje i principe iz ekonomije kako bi odgovorila na one težnje i aspiracije ljudi koje se tiču njihovog ekonomskog blagostanja. Osobe koje se bave poslovima javne uprave moraju imati znanja o ekonomiji kako bi mogli pravilno funkcionirati i djelovati. Svaka javna politika mora se procijeniti u smislu njenih ekonomskih posljedica.⁴⁵

Ekonomija u prošlosti je kroz ideje neoliberalizma i ekonomskih teorija monetarizma imala snažan uticaj na promjene u javnoj upravi, posebno od sredine 20. stoljeća. Friedman i njegov kolega Pelerin zagovarali su smanjenje državne moći i promovirali slobodno tržište kao efikasniji sistem od državne intervencije.

⁴² Presthus Robert. *Public Administration*. Ronald Press Company, New York, 1975. str. 7.

⁴³ John A. Rohr (1934–2023) bio je profesor javne uprave, poznat po svom radu na etici u javnom menadžmentu i osnivanju Centra za javnu upravu i politiku na Virginia Tech-u.

⁴⁴ Overeem Patrick. The Concept of Regime Values: Are Revitalization and Regime Change Possible? *American Review of Public Administration*, 2015, vol. 45 no. 1, str. 46–60.

⁴⁵ Mubashiru Salisu Mohammed. Public Administration and Social Science Disciplines: Analyzing the Proximity and Contributions. *Wukari International Studies Journal*, vol. 8, no. 2, 2024.

Monetaristi su, u tom kontekstu, stavili naglasak na upravljanje novčanom ponudom, dok su fiskalnu politiku stavili u drugi plan, smatrajući je manje efikasnom.⁴⁶ Friedman je isticao da slobodna ekonomska politika podrazumijeva ograničenu ulogu države, te je zagovarao smanjenje državne potrošnje i veći upliv privatnog kapitala u javne poslove. Ovaj pristup je značajno oblikovao reformske procese u javnoj upravi, uz poseban fokus na povećanje efikasnosti i smanjenje troškova.⁴⁷

Razvoj novih doktrina, poput Novog javnog menadžmenta, reflektira ove promjene. U Velikoj Britaniji je premijerka Thatcher još 1979. godine pokrenula radikalne reforme javne uprave, uvodeći menadžerski pristup i tržišne principe u javni sektor. Privatizacija i kvazi privatizacija postale su ključne strategije, a javna uprava se sve više prilagođavala načelima privatnog sektora. Slični procesi reformi provedeni su i u Australiji i Novom Zelandu, gdje je država prestala biti neposredni pružalac usluga, fokusirajući se na ulogu regulatora i koordinatora javnih politika.⁴⁸ Ove promjene su obilježile prelazak sa državnog na menadžersko upravljanje, a sve sa ciljem povećanja efikasnosti i ekonomičnosti u javnom sektoru. U okviru uticaja ekonomije na javnu upravu posebno ćemo istaći: *pristup političke ekonomije* i *pristup javnog izbora*.

6.1. Pristup političke ekonomije

Pristup političke ekonomije u javnoj upravi pruža kritički okvir za analizu ekonomskih politika i njihovih implikacija na društvo. Ovaj pristup obuhvata interdisciplinarnu metode i teorije koje se bave načinima na koje političke i ekonomske sile oblikuju javne politike i institucionalne strukture. Ključna karakteristika ovog pristupa je kritika ortodoksnih ekonomskih teorija i naglasak na značaju historijskih i institucionalnih faktora u oblikovanju ekonomskih politika. Politička ekonomija ima duboke korijene u istoriji ekonomskih misli. Različiti pristupi unutar političke ekonomije, uključujući Austrijski pristup, Institucionalnu školu, Savremene marksističke škole i moderni utilitarizam javnog izbora, nude različite perspektive na ekonomske politike i njihove društvene efekte. Ovi pristupi predstavljaju osnov za analizu kompleksnih ekonomskih i političkih odnosa koji utiču na javnu upravu. Jedna od ključnih uloga političke ekonomije je kritika ortodoksne, neoklasične ekonomije. Ovaj pristup osporava

⁴⁶ Friedman Milton. *Kapitalizam i sloboda*. 1962.

⁴⁷ Tošković Jelena. *Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana*, doktorska disertacija. Fakultet poslovne ekonomije, Univerzitet EDUCONS, 2015, str. 49–50, 52.

⁴⁸ Milenković Dejan. *Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi*. Str. 125.

pretpostavke stabilnih preferencija, savršene konkurencije i racionalnog izbora koje su osnova neoklasične teorije. Politički ekonomisti tvrde da su ove pretpostavke nerealne i da ne uzimaju u obzir moć i uticaj društvenih i političkih faktora. Kritika ortodoksne ekonomije uključuje i analizu normativnih dimenzija, posebno pretpostavke o individualističkom hedonizmu. Masovni mediji imaju dvostruku ulogu u kapitalističkoj političkoj ekonomiji – ekonomsku i ideološku. Mediji mogu proizvoditi materijale koji kritikuju ključne aspekte kapitalističkog društvenog poretka, ali istovremeno služe interesima vladajućih klasa. Ovo dvosmisleno djelovanje medija odražava složenost njihove uloge u oblikovanju javnog mnijenja i političkih odluka. Kritika neoklasične teorije smatra da država nije nepristrasan garant ugovora, već često interveniše u korist posebnih interesa. Država je često uključena u podršku domaćim korporativnim interesima, kao što je slučaj sa filmskom i video industrijom u SAD. Ova intervencija države odražava složene odnose između političke moći i ekonomskih interesa. Pristup političke ekonomije pruža bogat okvir za razumijevanje kompleksnih odnosa između politike, ekonomije i društva. Kroz kritičku analizu ekonomskih politika i institucija, ovaj pristup omogućava dublje razumijevanje načina na koji moć i interesi oblikuju javne politike i društvene strukture.⁴⁹ Autori koji dali značajan doprinos u razvoju ovog pristupa su Downs⁵⁰ sa djelom „*An Economic Theory of Democracy*“,⁵¹ te Mancur⁵², sa djelom „*The Logic of Collective Action*“.⁵³

6.2. Pristup javnog izbora

Pristup javnog izbora treba biti povezan sa osnovnim teoretskim tradicijama u javnoj upravi. Prilikom proučavanja ovog pristupa potrebno je pratiti, kao pozadinu, teoretsku tradiciju koju su formulisali Wilson i oni koji su ga slijedili. Zatim izazovi Herberta, što je Waldo okarakteriziralo „*krizu identiteta*“.⁵⁴

⁴⁹ Gandy H. Oscar. The Political Economy Approach: A Critical Challenge. *Journal of Media Economics*, 1992, vol. 5(2) str. 23–42.

⁵⁰ Antony Downs (1930–2021) bio je američki politički naučnik, poznat po svojoj teoriji racionalnog izbora i uticaju na političku ekonomiju, posebno kroz djelo *An Economic Theory of Democracy* (1957), u kojem analizira političko ponašanje birača i političara u demokratskim sistemima.

⁵¹ Vidi više: Downs Antony. *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York, 1957.

⁵² Mancur Olson (1932–1998) bio je američki politički ekonomista, poznat po svojoj teoriji kolektivne akcije i doprinosima u oblasti javnih dobara, posebno kroz djelo *The Logic of Collective Action* (1965).

⁵³ Vidi više: Mancur Olson. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press Cambridge. Massachusetts London, 1957.

⁵⁴ Ostrom Vincen, Ostrom Elenor. Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2 (Mar.-Apr., 1971), str. 203–216.

Pristup javnog izbora primjenjuje ekonomske principe i teoriju racionalnog izbora na analizu političkih procesa i javne uprave. Ovaj pristup istražuje kako politički akteri, uključujući birače, političare i javne službenike, donose odluke vođene svojim ličnim interesima i racionalnim izborima. Pristup javnog izbora pruža okvir za razumijevanje kako individualne akcije unutar političkog sistema mogu uticati na javne politike i upravu.⁵⁵

Glavni principi pristupa javnog izbora uključuju:

1. Racionalni izbor: Politički akteri donose odluke koje maksimiziraju njihove vlastite koristi.
2. Lični interesi: Politički akteri slijede vlastite interese, bilo da su to politički uspjeh, moć, ekonomske koristi ili druge lične koristi.
3. Kolektivno djelovanje: Analizira kako se kolektivne odluke donose u političkim procesima, često susrećući probleme poput slobodnih jahača i dilema kolektivnog djelovanja.
4. Politički tržišni mehanizmi: Koristi analogiju sa tržištem kako bi objasnila političke procese, gdje se političari takmiče za glasove birača, slično kao što se preduzeća takmiče za kupce na ekonomskom tržištu.⁵⁶

Glavni predstavnici pristupa javnog izbora su Buchanan⁵⁷, Tullock⁵⁸, Ostrom⁵⁹ i Ostrom⁶⁰.

7. UTICAJ PSIHLOGIJE

Psihologija je kroz *psihološki pristupe* imala značajan uticaj na razvoj javne uprave, posebno kroz razumijevanje ljudskog ponašanja u organizacionim strukturama.

⁵⁵ Aligica Paul Dragos. Public Administration, Public Choice and the Ostroms: the achievements, the failure, the promise. *Public Choice*, 2015, 163:111–127, Springer.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ James M. Buchanan (1919–2013) bio je američki ekonomista poznat po svojoj teoriji javnog izbora. Dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 1986. godine, najpoznatiji je po djelu *The Calculus of Consent* (1962), koje je napisao u saradnji sa Gordonom Tullockom.

⁵⁸ Gordon Tullock (1922–2014) bio je američki politički ekonomista i jedan od osnivača teorije javnog izbora, zajedno sa Jamesom Buchanonom. Njihova knjiga *The Calculus of Consent* (1962) značajno je doprinela političkoj ekonomiji, posebno u objašnjavanju načina na koji politički akteri maksimiziraju svoje interese koristeći ekonomske principe u političkim odlukama.

⁵⁹ Vincent A. Ostrom (1919–2012) bio je američki politolog, poznat po doprinosima u političkoj teoriji i analizi zajedničkih resursa. Zajedno sa suprugom Elinor Ostrom, osnovao je *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* na Univerzitetu Indiana. Njegova djela, značajno su uticala na studije o federalizmu i upravljanju zajedničkim dobrima.

⁶⁰ Elinor Ostrom (1933–2012) bila je američka politologinja i dobitnica Nobelove nagrade za ekonomske nauke 2009. godine, poznata po radu na zajedničkim resursima i ekonomskom upravljanju.

Dok su ranije teorije upravljanja, kao što je naučna organizacija rada Tejlora, stavljale fokus na racionalne metode i povećanje efikasnosti rada, psihološki pristupi, predvođeni biheviorističkim teorijama, preusmjerili su pažnju na važnost ljudskih faktora i međuljudskih odnosa u okviru organizacija. Jedan od ključnih teoretičara ovog pristupa, Mayo, kroz svoj čuveni Hawthorne eksperiment, pokazao je da psihološki faktori, kao što su motivacija, raspoloženje radnika i međusobni odnosi, značajno utiču na produktivnost. U kontekstu javne uprave, ovo je dovelo do promjena u načinu rukovođenja i organizacije rada. Javna uprava je postala više usmjerena na zadovoljstvo zaposlenih, timski rad i interpersonalne odnose, što je direktno uticalo na efikasnost i kvalitet pruženih usluga građanima.⁶¹

Također, bihevioristički pristup ukazao je na to da zaposleni ne djeluju samo kao pojedinci, već kao članovi grupa, čiji međusobni odnosi i osjećaj pripadnosti utiču na ukupne ciljeve organizacije. U javnoj upravi, to znači da je važno stvarati okruženje koje podstiče saradnju, uvažavanje i motivaciju zaposlenih, jer ti faktori imaju direktan uticaj na uspješnost ostvarivanja funkcija uprave. Ovaj naglasak na ljudski faktor pokazuje da efikasnost uprave ne zavisi samo od tehničkih procedura, već i od psiholoških aspekata rada zaposlenih. Uticaj psihologije na javnu upravu najlakše možemo analizirati kroz uspostavljene *bihevioralni pristup* proučavanja javne uprave.

7.1. Bihevioralni pristup

Bihevioralni pristup javnoj upravi proizašao je iz Pokreta humanih odnosa iz tridesetih godina 20. stoljeća. Ovaj pristup posebno je značajan za razumijevanje socijalnih i psiholoških sila u radnom okruženju, kako je istražio Mayo⁶² kroz svoj Hawthorne eksperiment. Značajan je i doprinos Simona⁶³ i Dahla⁶⁴, čija su djela kritički ocijenila ograničenja tradicionalne javne uprave pred Drugi svjetski rat, fokusirajući se na procese donošenja odluka i razvoj velike teorijske osnove zasnovane na logičkom proučavanju ljudskog ponašanja. Simon, autor djela „*Administrative Behavior*“, i Dahl, sa svojim radom „*The Science of Public Administration: Three Problems*“, istaknuti su predstavnici behavioralnog pristupa. Ova djela su kritički ocjenjivala predratne ortodoksne prakse javne uprave,

⁶¹ Lončarević Ranko. *Menadžment*. Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2007, str. 63–64.

⁶² Elton Mayo (1880–1949) bio je australski psiholog i pionir industrijske sociologije, poznat po svom istraživanju produktivnosti i grupne dinamike unutar radnih organizacija.

⁶³ Herbert A. Simon (1916–2001) bio je američki politolog, ekonomista i psiholog, poznat po svojim doprinosima teoriji odlučivanja i upravljanju organizacijama.

⁶⁴ Robert A. Dahl (1915–2014) bio je američki politolog poznat po teoriji demokratskog pluralizma i istraživanju tipova moći u američkom političkom sistemu.

naglašavajući potrebu za teorijskim razvojem koji se oslanja na precizne studije ljudskog ponašanja. Ovaj pristup je omogućio bolje razumijevanje kako i zašto javni upravitelji djeluju na načine koji su snažno oblikovani ljudskim osjećajima, pretpostavkama, pristranostima i percepcijama.⁶⁵

Simon je značajno doprinio razvoju bihevioralnog pristupa javnoj upravi, nadahnut pionirskim radovima Folleta o dinamici grupa u organizacijama i Mayoa koji se fokusirao na pristup ljudskih odnosa. Simonova analiza i kritike zasnivaju se na djelima njegovih prethodnika, pri čemu se posebno oslanja na ideje Barnarda⁶⁶ iznesene u „*The Functions of the Executive*“, koje su duboko uticale na njegovo razmišljanje. U svome ključnom djelu „*Administrative Behavior*“, Simon je integrirao i nadogrudio mnoge od Barnardovih ideja, stvarajući pretpostavku za daljnji razvoj bihevioralnog pristupa. Simon je izražavao čvrsto uvjerenje da su tradicionalne teorij uskog opsega. On težni za realnijim i praktičnijim pristupima u razumijevanju i upravljanju organizacijskim ponašanjem, što je postavilo osnov za bihevioralnu revoluciju u studiju javne uprave.

8. ZAKLJUČAK

Javna uprava, kao naučna disciplina, ali i praktična djelatnost, imala je svoj historijski razvoj kojem su značajan doprinos dale brojne pravne, ekonomske, političke, sociološke i psihološke teorije. Pod tim utjecajem javna uprava se danas ne doživljava samo kao sredstvo za provođenje propisa, tj. vršenje vlasti, nego sve više kao kompleksan i dinamičan sistem koji se stalno prilagođava promjenama u društvu, tehnologiji, političkom i ekonomskom okruženju.

Weberov birokratski model, koji ističe značaj hijerarhije, formalne procedure i specijalizacije oblikovao je osnovne strukture moderne uprave i pružio stabilan okvir za efikasno funkcionisanje države. Sociološke i biheviorističke teorije su ukazale na važnost ljudskog faktora, naglašavajući kako organizacijska kultura, motivacija zaposlenih i međuljudski odnosi unutar javnih institucija mogu značajno uticati na efikasnost i kvalitet pružanja javnih usluga. Ove spoznaje dovele su do značajnih reformi, gdje se upravljanje fokusira ne samo na efikasnost već i na zadovoljstvo zaposlenih i građana. Političke nauke omogućile su razvoj teorijskih okvira o podjeli vlasti, zakonitosti i legitimitetu javne uprave. To je značajno jer je javna uprava ključna za provođenje politika i održavanje stabilnosti političkog sistema. Teorije

⁶⁵ Bransah William. Behavioral Systems and Structural Functional Approach to Public Administration. *Journal of Arts and Humanities*, vol. 2, issue 3, str. 7–13.

⁶⁶ Chester I. Barnard (1886–1961) bio je sociolog, poznat po svojoj knjizi „*Functions of the Executive*“ (1938), jednog od najznačajnijih dijela u proučavanju organizacione sociologije i poslovne teorije.

poput onih koje se bave državom blagostanja dale su novu dimenziju javnoj upravi, ukazujući na njen značaj u pružanju javnih dobara i socijalnih usluga koje kreiraju društvenu stabilnost. Ekonomske teorije, posebno kroz razvoj neoliberalizma i koncepta Novog javnog menadžmenta, unijele su tržišne principe u javni sektor, što je izazvalo promjene u načinu upravljanja državnim resursima i pružanja javnih usluga. Ove reforme, koje su naglasak stavile na privatizaciju, decentralizaciju i uvođenje konkurencije, dovele su do racionalizacije troškova, ali su istovremeno izazvale značajne kritike zbog erozije tradicionalnih društvenih vrijednosti poput jednakosti i socijalne pravde. Psihološke teorije pružile su ključne uvide u ljudsko ponašanje unutar upravnih struktura. Majo i Simon ukazali su na važnost motivacije, timskog rada i interpersonalnih odnosa u postizanju organizacijske efikasnosti. Uspjeh javne uprave ne zavisi samo od tehničke efikasnosti i stroge organizacione strukture, već i od emocionalne inteligencije, vodstva i kulture unutar organizacija. Globalizacija, tehnološki napredak i društveno-političke promjene, poput klimatskih promjena i pandemija, postavljaju nove zahtjeve pred javnu upravu. Sve ove promjene dodatno ističu značaj interdisciplinarnog pristupa u izučavanju i unapređenju javne uprave. Uticaji različitih naučnih disciplina omogućavaju da javna uprava ostane relevantna i efikasna u suočavanju sa novim izazovima 21. stoljeća. Kroz daljnji razvoj interdisciplinarnih pristupa i njihovih praktičnih primjena, javna uprava će nastaviti igrati ključnu ulogu u osiguranju održivog razvoja, društvene pravde i ekonomskog prosperiteta.

Literatura

1. Çolak D. Çagri (2019), „Why the New Public Management is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends“, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 19, no. 4.
2. Milenković Dejan (2015), „Uticaj liberalne i socijaldemokratske ideologije na savremene reformske procese u javnoj upravi“, Polis, god. 1, br. 1.
3. Milenković Dejan (2013), „Javna uprava – odabrane teme“, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd.
4. Digi Leon (1929), „Preobražaj javnog prava (1913)“, Beograd, Geca Kon.
5. Shafritz M. Jay, Hyde C. Albert (2015), „Classics of Public Administration“, Eighth Edition, Cengage Learning.
6. Tošković Jelena (2015), „Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana“, doktorska disertacija, Fakultet poslovne ekonomije, Univerzitet EDUCONS.
7. Kovačević Irina (2012), „Racionalizacija i Birokratija“, Svarog, br. 4.

8. Lalić Novak, Goranka (2015), „Komparativna metoda u proučavanju javne uprave: potencijali i problemi“, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 15, no. 1.
9. Lambright W. Henry (1989), „Science, Technology, and Public Administration: The Government-University Nexus“, *Public Administration Review*, mart/april 1989.
10. Meja Volker, Stehr Nico (2021), “Robert K. Merton’s Structural Analysis: The Design of Modern Sociology” u: Mongardini Carlo, Tabboni Simonetta (ed.), “Robert K. Merton and Contemporary Sociology, Routledge.
11. Merton Robert K (1968), „Social Theory and Social Structure“. Free Press.
12. Mubasshiru Salisu Mohammed (2024), „Public Administration and Social Science Disciplines: Analyzing the Proximity and Contributions“, *Wukari International Studies Journal*, vol. 8, no. 2.
13. Olson Mancur (1957), “The Logic of Collective Action”, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts-London
14. Oscar H. Gandy, Jr. (1992), “The Political Economy Approach: A Critical Challenge”, *Journal of Media Economics*, vol. 5, no. 2.
15. Otenyo, E.E. and Lind, N.S. (2006), „Part I: Comparative Public Administration: Growth, Method, and Ecology“, u: Otenyo, E. E., , Lind, N.S. (ed.) “Comparative Public Administration (Research in Public Policy Analysis and Management”, vol. 15, Emerald Group Publishing Limited, Leeds.
16. Parsons, W. (1995), „Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis“, Edward Elgar Publishing Ltd.
17. Overeem Patrick (2015), “The Concept of Regime Values: Are Revitalization and Regime Change Possible?”, *American Review of Public Administration*, vol. 45, no. 1.
18. Paul Dragos Aligica (2015), „Public Administration, Public Choice and the Ostroms: the achievements, the failure, the promise“, *Public Choice*, 163, Springer.
19. Petković Krešimir (2014), „Javne politike u povijesti časopisa Politička misao (1946-2013): kako izgledamo u ogledalu poddiscipline?“, *Politička misao*, vol. 51.
20. Ramulu, Ch. Bala. „Fred W Riggs’ Ecological Approach to Administrative Theory“, Indian Council of Social Science Research, <https://www.icscramulu.com/fred-w-riggs-ecological-approach-administrative-theory>.
21. Lončarević Ranko (2007), „Menadžment“, Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Univerzitet Singidunum, Beograd.
22. Lerner, Daniel and Harold D. Lasswell, eds. *Political Science: recent developments in scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1951
23. Presthus, Robert, (1975), “Public Administration”, Ronald Press Company, New York.
24. Turner John, Baker Rose. (2019), “Complexity Theory: An Overview with Potential Applications for the Social Sciences. Systems”.
25. Ostrom, Vincent, Ostrom, Elenor (1971), “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2.

26. William Bransah (2020), “Behavioral Systems and Structural Functional Approach to Public Administration”, *Journal of Arts and Humanities* vol. 2, issue 3.
27. Woodrow Wilson (1887), “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. 2, no. 2.

