
ЕКОЛОШКИ И ФЕМИНИСТИЧКИ ПРИСТУП ЈАВНОЈ УПРАВИ

УДК 35.07:[502/504+305-055.2

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.712017.4>

???. Оригинални научни рад ???

Јована Миловановић*

Сажетак

Рад се фокусира на анализу еколошког и феминистичког приступа јавној управи као научној и наставној дисциплини третирајући је као мултидисциплинарно поље. У првом делу рада указујемо на потребу мултидисциплинарног проучавања јавне управе кроз визуру и еколошког и феминистичког приступа. Други део рада односи си се на еколошки приступ јавној управи и улогу окружења у њеном проучавању. Феминистичком приступу, у трећем делу рада, приступићемо кроз испитивање: рода и родне мотивација за рад у јавној управи. У последњем делу рада износе се предлози за примену еколошког и феминистичког приступа у јавној управи као наставне дисциплине. Циљ овог рада је да укаже на значај примене еколошког и феминистичког приступа јавној управи као научној и као наставној дисциплини како би овај динамични подсистем државе одговорио на потребе савременог друштва.

Кључне речи: јавна управа, мултидисциплинарност, еколошки приступ, окружење, компаративна јавна управа, феминистички приступ, род, родна димензија мотивације за рад у јавној управи.

* Мастер политиколог, контакт: milovanovicjovana92@gmail.com.

Мултидисциплинарност јавне управе

Сама кованица јавна управа има три значења: научна, наставна дисциплина и занимање. Ова три значења су међусобно повезана, а њихова основа и даље разумевање базирају се на јавној управи као научној дисциплини.

Промене у теоријском концепту јавне управе: јавна управа као власт, јавна управа као јавна служба и јавна управа као систем за регулацију друштвених процеса у корелацији су и са развојем мултидисциплинарног приступа јавној управи. Јавна управа поред ауторитативних, све више обавља и неауторитативне делатности, што условљава и промену природе њеног односа према грађанима, те се све више перципира као сервис грађана.¹⁾ Стога, модеран концепт јавне управе подразумева њено мултидисциплинарно проучавање како би што боље разумела и одговорила на потребе савременог друштва.

Европски приступ јавној управи као научној дисциплини, у њеној формативној фази развоја, одликује се доминатношћу правног приступа што има корене још од грађанско-демократских револуција. У западној Европи утемељена је током последње четири деценије, а у земљама централне и источне Европе током деведесетих година прошлог века.²⁾

У Сједињеним Америчким Државама током формативне фазе развоја јавне управе фокус је на менаџерском приступу на трагу њеног схватања као „поље бизниса“, те се овај приступ развија још крајем 19. века.³⁾

Менаџерски приступ пропагира, између осталог, безличан приступ људима, насупрот правном приступу који сваку особу третира појединачно. Политиколошки приступ наглашава вредности као што су представљање, политичко одговарање и одговорност,

1 Дејан Миленковић, „Јавна управа – одабране теме“, ФПН, Чигоја, 2013, стр. 42-54.

2 Tony Verheijen, Bernadette Connaughton, „Public administration education and Europeanization: prospects the emancipation of a discipline“, *Public Administration*, 83 (4), 2003, p. 836.

3 W. Vilson, „A Study of Public Administration“, Jay M, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004, p. 14-18.

а појединци се доживљавају као део здружене групе. Неретко су вредности које ови приступи пропагирају у својеврсној тензији.⁴⁾

Јавна управа као наставна дисциплина реферира на појам управног образовања и неопходну мултидисциплинарну оријентацију. „Под управним образовањем подразумева се формално образовање од средњошколског, па до високог образовања (обухватајући сва три нивоа студија) за раду у јавној управи, па и њеном подсистему државној управи. Дакле, савремени приступ управном образовању карактерише мултидисциплинарна оријентација и уважавање потреба савремене управе.“⁵⁾

Ова два поимања јавне управе неопходна су за њено разумевање као занимања, односно каква знања би требало да имају државни службеници како би јавна управа ефикасно могла да одговори на потребе савременог друштва.

У овом раду фокусираћемо се на еколошки и феминистички приступ јавној управи као, у односу на правни, менаџерски и политиколошки, новије приступе јавној управи. Ови приступи развијају се као одговор на друштвене промене које условљавају и саму трансформацију јавне управе. Мултидисциплинарност поља јавне управе имплицира њену комплексност и друштвени значај. Њеним сагледавањем кроз визуру различитих приступа непобитно можемо уочити и природу саме извршне власти, ако идемо трагом Валдове тврдње да је извршавање донетих одлука задатак управе, а њихове доношење задатак извршне власти.⁶⁾

Такође, овај рад се значајно ослања на научни опус два велика имена у проучавању јавне управе као научне дисциплине – Фред Ригс и Камила Стиверс.

Ригс је један од пионира у развијању компаративне јавне управе као научне дисциплине, а највећи допринос њеном упоредном поимању дао је изучавањем окружења и његове интеракције са системом јавне управе.

4 David H. Rosenbloom, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, Jay M, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004, p. 432-438.

5 Јована Миловановић, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005 - 2016. година, (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2015, стр. 33.

6 Dwight Waldo, *The Administration State: Conclusion*, Jay M, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004, p. 142.

Стиверс је као аналитичко средство користила категорију род изучавајући положај жена запослених у јавној управи као и постављањем основа јавне управе на феминистички терен.

Еколошки приступ јавној управи

Компаративна јавна управа

У склопу анализе еколошког приступа јавној управи неопходно је осврнути се на настанак и развој компаративне јавне управе као засебне научне дисциплине. Фред Ригс, који се сматра утемељивачем еколошког приступа, „залагао се за емпиријска истраживања и проналажење заједничких обележја управних система различитих земаља и проучавање институција у контексту њиховог окружења“. Овај аутор се у *Трендовима у компаративном истраживању јавне управе* из 1952. године недвосмислено залаже за примену еколошког приступа, што имплицира компаративно третирање јавне управе.⁷⁾ Један од пионира компаративне јавне управе увидео је и какве могућности за развој јавне управе отвара све већа глобална међузависност, те је и на тим основама засновао њено проучавање.⁸⁾

„Компаративну јавну управу могуће је дефинисати као изучавање управних система коришћењем методе компарације, као истраживање јавних управа у другим земљама или као потрагу за узорцима и правилностима које се појављују у организацијама управе и управном деловању у различитим земљама (компарација као дескрипција и као начин провере теоријског оквира).“⁹⁾ Такође, компаративна јавна управа је грана јавне управе и фокусира се на њено изучавање у различитим социо-економским и културним околностима. Налик јавној управи и компаративна јавна управа покрива широки спектар активности.¹⁰⁾

7 Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, 15 (1), стр. 13.

8 Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006, p. xxxi.

9 Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, оп. цит, стр. 11.

10 Eric E. Otenyo and Nancy S. Lind, „Comparative public administration: growth, method and ecology“, Eric E. Otenyo, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006, p. 1.

Копрић примећује да предмет истраживања компаративне јавне управе могу бити. „управне организације и делатности јавног управљања, посебно њихова улога у друштвеној заједници, управљачка, односно менаџерска технологија у јавној управи, понашање управних службеника, односи управе и грађана, правила која регулишу јавну управу и друге управне појаве“.¹¹⁾

Као посебна научна дисциплина развија се након Другог светског рата. Међутим, европски камералисти у 18. веку и француски научници у 19. веку били компаративисти. Такође, Вудро Вилсон у пионирском есеју из 1887. године наговестио је компаративно проучавање јавне управе.¹²⁾ Некадашњи амерички председник је кроз свој научни опус понудио и компаративну анализу америчког и британског кабинетског система, те се сматра и компаративистом.¹³⁾

Поред дефинисања и идентификовања временског оквира настанка компаративне јавне управе неопходно је указати и на иницијаторе њеног развоја: аутори окупљени око Групе за компаративну управу коју је основало Америчко друштво за јавну управу 1960. године и међународне организације и удружења чије је деловање на овом пољу посебно видљиво од почетка 21. века.

„Примарни циљ Групе за компаративну управу био је увећање административног знања кроз упоређивање административног искуства у различитим контекстима.“ Сам појам контекст (екологија и окружење) у овом смислу указује на друштвене, политичке, економске и историјске факторе који утичу на јавну управу.¹⁴⁾ Група је првобитно била фокусирана на развој администрација у трећем делу свету, мада се постепено преоријентисала на поимање јавне управе различитих земаља у глобалном контексту. Иако су, Сједињене Америчке Државе тло на којем се развија ова научна дисциплина и европски континент је дао свој допринос. Године 1975. основана је Европска група за јавну управу.

11 Иван Копрић, Гордана Марчетић, Анамарија Муса, Ведран Ђулабић, Горанка Лалић Новак, „Управна знаност – у савременом европском контексту“, Правни факултет свеучилишта у Загребу, Загреб, 2014. у Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, оп. цит, стр. 15.

12 Исто, стр. 11. и 12.

13 P. V. Rathod, *Comparative Public Administration*, ABD Publishers, Jaipur, India, 2007, p. 24.

14 Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006, p. xxix.

У развоју компаративне јавне управе током 1970-тих уочљива је фаза стагнације, да би већ деценију касније почела ве-ома убрзано да се развија. Ова деценија обележена је и значајним догађајем, падом Берлинског зида 1989. године, чије су последице уочљиве и у јавној управи, па и компаративној јавној управи. Од тог периода, па до данас значајну улогу у развоју ове дисциплине имају и Организација за економску сарадњу и развој (ОЕБС) као и Одбор за јавни менаџмент (ПУМА).¹⁵⁾

Еколошки приступ јавној управи – Фред Ригс

Фред Ригс у једном од својих радова, указује на еволуцију појма екологије. Првобитно, екологија је проучавала животиње и њихово окружења. Потом се социолози оријентишу на проучавање градског живота људи – социјална екологија. У даљем развоју све више се окреће изучавање људи као популације и окружења. На-послетку, све више се говори о политичкој и управној екологији или екологији доношења одлука, односно политичко-управној еко-логији.¹⁶⁾ Битно је приметити да је стална константа током развоја поља проучавања екологије – окружење и интеракција коју оно остварује са променљивом предметом проучавања.

Поменути аутор је још осамдесетих година закључио да се све државе на свету у мањој или већој мери суочавају са пробле-мима које воде порекло из њиховог природног окружења. Нафтна криза, демографски раст светске популације, миграције, асимила-ција избеглица, пресељења у урбана подручја и повлачење из ур-баних делова града (субурбанизација) неки су од проблема којима се управо бави јавна управа. Међутим, поставља се питање да ли је могуће применити у свим земљама исти модел усмерен на ре-шавање поменутих проблема. Ригс сматра да поједине управне ор-ганизације не поседују довољни капацитет да би се њима бавиле, те предлаже делегирање надлежности на организације приватног сектора или трећег непрофитног сектора. Но, како у земљама у транзицији ови сектори нису довољно развијени и ојачани немо-гуће је поставити јединствени начин делања. Стога је јасно, да је суштина еколошког приступа у карактеристикама окружења и да

15 Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, оп. цит, стр. 13. и 14.

16 Fred Riggs, „The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative perspective“, *Public Administration Review*, 40 (2), p. 109.

је то главни фактор који диктира примену и садржину одређених решења.¹⁷⁾

Ригс је и један од зачетника структуралистичко-функционалистичког приступа. Овај приступ даје предност нормативној анализи и тежи проналажењу правила путем анализе управних структура (институција) и функција (активности).¹⁸⁾ Међутим, поједини аутори примећују да се политички систем сматра основним систем, чији је један од подсистема јавна управа, те је политички систем основа за деловање и преживљавање и управног систем који је са њим у интеракцији.¹⁹⁾ Примењујући структуралистичко-функционалистички приступ у проучавању различитих друштава овај аутор је закључио да у једном друштву одређена структура врши све функције у друштву, док у другима таква структура одговара само једној друштвеној функцији.²⁰⁾ Структура се дефинише као образац понашања који је постао стандардно обележје друштвеног система. Под функцијом подразумевају се „последнице које одређена структура изазива уколико утиче на друге структуре или систем чији су део”. Такође, структуре се разликују по броју функција које реализују. Ригс као пример наводи породице, односно удружене породице која поред репродуктивне функције обавља и едукативну, економску, политичку, социјалну и религијску функцију.²¹⁾

Наведено представља основу на којој Ригс базира класификацију друштава на: фузиона, преламајућа и призматична (*fused, diffracted, prismatic*). Оваква подела је, заправо, идеално-типска и тешко је уочљива у реалним околностима.

Фузиона друштва су друштва у којима једна структура врши све друштвене функције, у којима не постоји специјализација правила.²²⁾ Како су она еквивалент аграрним друштвима за

17 Исто.

18 Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Fifth Edition, New York etc: Marcel Dekker, Inc, 1996. у Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, оп. цит, стр. 28.

19 Горанка Лалић Новак, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, оп. цит, стр. 13. и 14.

20 P. B. Rathod, *Comparative Public Administration*, op. cit, p. 50.

21 Fred Riggs, „The prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies”, Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit, p. 32.

22 P. B. Rathod, *Comparative Public Administration*, op. cit, p. 51.

њих је типична „стабилност локалних заједница, ограничена мобилност, једноставност и ниска раздвојеност занимања као и ниска подела рада, наглашене породичне и друге солидаристичке везе (локална заједница, религијска идентификација, порекло) дифузна социјална стратификација“.²³⁾ Примери су империјалистичка Кина (моћ, централизована бирократија) и средњовековна Европа (моћ локалних феудалних подручја).²⁴⁾

У преламајућим друштвима свака структура има пандан у одговарајућој друштвеној функцији. Карактеристика оваквих друштава је висок ниво социјалне диференцијације. Уочљива је „доминација универзалних норми (једнаких за све без обзира на порекло), индивидуализам појединца, високи степен друштвене мобилности, високи степен поделе рада и спецификације занимања, егалитарни систем социјалне стратификације и доминација функционалних веза у структурама“.²⁵⁾

„Карактеристика призматичних друштава је баш то да постоје законске норме, овлашћења, ограничења и процедуре остварења права, али се оне реално не могу искористити. Уз постојање права треба и одговарајућа подршка моћног покровитеља, пријатеља који нуди услугу, рођака или земљака.“²⁶⁾ У оваквим друштвима чланови елитних слојева уживају многе привилегије, чак и оне које су без правне потпоре. Како појединац као такав нема реалне изгледе за остваривање тих привилегија формирају се клике као скупине чије чланове одликује дељење истих традиционалних вредности и мање више сличан начин васпитања. Овакав систем делује на основу веза и познанстава, односно на подлози солидаристичких фактора.²⁷⁾ Три значајне карактеристике призматичних друштава су: хетерогеност, преклапање и формализам. Хетерогеност се огледа у постојању и урбаних и руралних подручја: Индија, Бразил, Италија. Преклапање карактерише привидна независност административног апарата који и даље трпи економски и политич-

23 Јосип Крегер, „Теорија призматичког друштва: Држава предмодерног друштва“, *Законитост*, 45 (7-8), стр. 824.

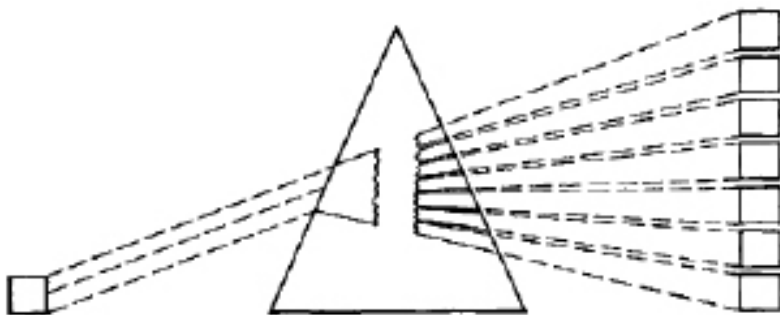
24 Fred Riggs, „The prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societies“, Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit, p. 42.

25 Јосип Крегер, „Теорија призматичког друштва: Држава предмодерног друштва“, оп. цит, стр. 824-825.

26 Јосип Крегер, „Теорија призматичког друштва: Држава предмодерног друштва“, оп. цит, стр. 827.

27 Исто, стр. 827.

ки утицај старог система. Формализам, као трећа особина, односи се на постојање закона, али не и на њихову примену.²⁸⁾



Фузиони модел

Призматични модел
Преламајући модел²⁹⁾

Такође, Ригс разликује ендопризматична и егзопризматична друштва. Ова подела базира се на разликовању примене или процеса иновације или процеса адаптације. У друштвима у којима се одвија процес иновације долази до појаве нових структура или образаца понашања и то су ендопризматична друштва. У егзопризматичним реализује се адаптација, односно преузима се већ примењена иновација из одређеног друштва. Ова аутор истиче да су за западна друштва карактеристичне ендопризматичне промене, док су за остале типичне егзопризматичне. Преко концепта егзопризматичног друштва јасно се могу уочити промене у јавној управи у друштвима у транзицији, које зависе од степена јачине ендопризматичних снага. Како Ригс објашњава уколико су ове силе утицајне друштво се трансформише како би одржало своју политичку независност. У супротном друштво је изложено утицајима страних елита или, како Ригс прецизира, колонијализму.³⁰⁾

Значај еколошког приступа у проучавању јавне управе највише долази до изражаја кроз компаративна проучавања јавне управе. Идеја водила еколошког приступа током његове формативне фазе објашњење и разумевање функционисања једног од

28 Fred Riggs, „The prismatic Model: Conceptualizing Transitional societies”, Otieno E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, op. cit, p. 27-28.

29 Исто, p. 38.

30 Исто, p. 51.

најзначајнијих подсистема државе у различитим друштвима. Та различитост условљена је економским, политичким и културолошким особеностима одређеног друштва. Еколошко апострофирање значаја животне средине, односно окружења кроз еколошки приступ у јавној управи добија продубљену димензију. Конкретније, окружење се третира као критеријум развоја јавне управе.

Феминистички приступ јавној управи

Камила Стиверс једна је од најзначајнијих ауторки која се бави феминистичким приступом јавној управи. Ова ауторка категорију рода³¹⁾ третира као једно од веома важних аналитичких средстава за поимање јавне управе, посебно феминистичког приступа овом пољу. Примена феминистичких концепата у разумевању и анализи јавне управе непобитно потврђује њену мултидисциплинарности.

Стиверс испитује четири области јавне управе: управно знање, модел идеалног јавног службеника, административну дискрецију и административну државу. Ауторка поменуте области критички сагледава кроз визуру феминистичког приступа дајући им нову димензију.

Вудро Вилсон, један од утемељивача јавне управе као научне дисциплине, посебно се залагао за њену неутралност што је резултирало и дихотомијом политика - управа. Феминистички теоретичари сматрају да концепт неутралности може да прати инсистирање либералног индивидуализма да држава одржава моралну неутралност поштовањем преференција аутономних индивидуа. Међутим, ова идеја је страна искуствима жена које су током трудноће и одгајања деце увиделе колико је однос зависности значајан

31 Род се користи за објашњење социјално конструисаних карактеристика жена и мушкараца, док пол реферише на биолошки детерминисане карактеристике. Званични сајт Светске здравствене организације за Европу, доступно на: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/gender/gender-definitions>. „Разликовање између појмова пол и род постоји зато што је потребно разумети да све што раде жене и мушкарци и све оно што се од њих очекује, са изузетком њихових биолошки заснованих функција, друштвено условљено, и да се као такво може променити пратећи промену различитих друштвених и културних ситуација.“, *Родна равноправност*, ОЕБС, Треће допуњено издање, Београд, 2005, стр. 2.

за преживљавање.³²⁾ Дакле, сагледано из визуре феминистичког приступа захтев за неутралношћу није потпуно спроводљив.

Камила Стиверс истиче да је модел идеалног јавног службеника обликован под утицајем старогрчке перцепције агресивности, јунаштва и видљивих дела. Слика хероја је доминантна у поимању идеалног јавног службеника – мушкарца. Феминистички приступ наглашава могућност потенцијалне трансформације оваквог поимања кроз два примера. Први истиче везу између рода и понашања. Ако жене чине херојска дела као и мушкарци, везу између физичке храбрости и мушкости је нарушена. Други истиче да се саосећање које је својственије женама посматра као херојски поступак.³³⁾ На трагу постојећег модела идеалног јавног службеника уочљиво је да је он полно и родно детерминисан. Модела идеалног државног службеника не би требао да буде обојен полним и родним карактеристикама, већ да реферира на државног службеника који у духу добре управе обавља свој посао.

Теоретичари који управу виде као форму управљања, а не неутралну технику, наглашавају да као таква подразумева употребу дискреције. Белексбург теоретичари критички су усмерени према административној дискрецији сматрајући је последицом постиндустријског начина живота. Феминистички теоретичари који се посебно баве концептима моћи, ауторитета и хијерархије подржавају сагледавање моћи не само кроз призму успостављања односа доминације, већ и као облика омогућавајућег капацитета. Такође, сагласни су да се вођство чешће може схватити као олакшавање, него као издавање наређења као што се и власт демонстрира кроз одговорност, а мање као командни ланац. Овакво представљање поново покреће аргументе да се све мање видљиви и уочљиви ефекти који наглашавају контролу над друштвом, па и управом.³⁴⁾ Сагледавање управе као форме управљања заснованој на принципима олакшавања и одговорности потпуно одговара њеном теоријском поимању као сервиса грађана, које управо осликава описани начин управљања који се драстично разликује од оне форме управљања где је управа схваћена као власт.

32 Camilla Stivers, „Toward a Feminist Perspective in Public Administration“, Jay M, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004, p. 477.

33 Исто, p. 480-481.

34 Исто, p. 481-482.

Сам појам административна држава односи се на наслов Валдове књиге која је настала на основу његове докторске дисертације коју је одбранио на Јејлу. Овај аутор испитује „идеолошки оквир америчке јавне акције, веровање у демократију и демократске идеале, основни закон, доктрину прогреса, веру у науку”. Појам административна држава реферира на поделу власти на три гране извршну, законодавну и судску. У већ поменутом делу аутор заступа идеју да је „теорија јавне управе, заправо, теорија државе и управне праксе”. Што се тиче концепта административне државе и њених импликација за феминистичке теоретичаре битно је размотрити: дихотомију јавно-приватно и концепт слободе.³⁵⁾

Познато је да се либерална држава развила као одговор на монархију. У једној студији о француској револуцији указује на улогу салона у тадашњем француском друштву наглашавајући њихов значај као друштвене институције и културног терена који су контролисале жене. Ова ауторка истиче да су и мушкарци и жене током монархистичког уређења подједнако били беспомоћни у односу на владара. Међутим, како су у салонима жене имале доминантнију улогу може се направити паралела између утицаја жена у приватној сфери и утицаја владара у јавној сфери.

Политичка теорија сагласна је да слобода зависи од поделе на јавну и приватну сферу. Жене су обављањем кућних послова као облика неплаћеног рада везане за приватну сферу. Такође, посебно се наглашава њихова улога у васпитању, првенствено дечака, за јавну сферу. Стога, сматра се да је потребно реконцептуализовати јавну сферу, јер у јавној сфери у којој су мушкарци доминантнији од жена не могу бити изједначене са њима.³⁶⁾

Де Харт-Давис (DeHart - Davis) и остали полазећи од Перијевог концепта мотивације за рад у јавној управи испитују родну димензију овакве мотивације.³⁷⁾

„Пери, један од водећих истраживача овог концепта, мотивацију у јавној управи дефинише као „индивидуалну предиспозицију да се одговори на мотиве који су првенствено или једин-

35 James D. Carroll, H. George Frederickson, „Dwight Waldo 1913-2000”, *Public Administration Review*, 61 (1), p. 1 - 4.

36 Camilla Stivers, „Toward a Feminist Perspective in Public Administration“, Jay M, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004, p. 483.

37 Leisha DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 873.

ствено засновани у јавним институцијама и организацијама.³⁸⁾ Такође, сматра да се она заснива на четири компоненте: интересовању за креирање политика, доприносу јавном интересу, емпатији и самопожртвовању. Најкраће речено запослени у јавној управи мотивисани су жељом да раде у јавном интересу.³⁹⁾

Мотивација за рад у јавној управи садржи три компоненте – рационалну, емоционалну и нормативну. Де Харт-Давис и остали заступају став да рационалној компоненти одговара привлачност учествовања у обликовању јавних политика, саосећање је афективни, а приврженост јавном интересу нормирано базирани мотив.⁴⁰⁾

Привлачност учествовања у обликовању јавних политика је рационални мотив који се темељи „на жељи за задовољењем личних потреба радећи у јавном интересу“.⁴¹⁾ Неки аутори сматрају да је својственија мушкарцима због испољавања доминантности и индивидуалних постигнућа, као и да су мушкарци мотивисани такмичењем и вођством, а жене друштвеним вештинама.⁴²⁾

Елдер примећује да је искључење жена из политике резултирало доминантношћу мушкараца стварајући утисак да је „политика о мушкарцима и за мушкарце“.⁴³⁾

Саосећање је афективни мотив који подразумева љубав и бригу о другима и жељу да други буду заштићени.⁴⁴⁾ Стиверс на-

38 James L. Perry, „Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 2000, p. 471. у Јована Миловановић, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005-2016. године (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 28.

39 David J. Houston, „Public-Service Motivation: A Multivariate Test”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (4), 2000. p. 714. у Јована Миловановић, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005-2016. године (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 28.

40 Leisha DeHart-Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 875.

41 James L. Perry, Lois Recasino Wise, „The Motivational Bases of Public Service”, *Public Administration Review*, 50 (3), p. 367-73. у Leisha DeHart-Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 875.

42 Leisha DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, op. cit, p. 875.

43 Laurel Elder, „Why Women Don't Run: Explaining Women's Underrepresentation in America Political Institutions”, *Women and Politics*, 26 (2), p. 27-56.

44 James L. Perry, Lois Recasino Wise, „The Motivational Bases of Public Service”, *Public Administration Review*, 50 (3), p. 367-73. у Leisha DeHart-Davis, Justin

глашава да су историјске и бихевијористичке студије саосећање повезале са женама због њихове наглашене улоге у социјалној политици током касног 19. и почетком 20. века.⁴⁵⁾

Приврженост јавном интересу је нормирано базирани мотив који се фокусира на „лојалности према дужности и држави као и жељи да се служи јавном интересу“.⁴⁶⁾ Пери је 1997. године изнео податак да је приврженост јавном интересу својственија мушкарцима, а један од аргумената који за ову тврдњу може бити да друштво нема иста очекивања од жена и мушкараца.⁴⁷⁾

Де Харт-Давис и остали пошли су од претпоставке да је саосећање женска димензија мотивације за рад у јавној управи, док су привлачност учешћа у обликовању јавних политика и приврженост јавном интересу мушке димензије. Међутим, резултати истраживања⁴⁸⁾ показали су да је жене јавни менаџери имају израженију приврженост јавном интересу као и наглашено интересовање за обликовање јавних политика.⁴⁹⁾ Мек Глен и остали сматрају да је приврженост јавном интересу израженија код жена због тога што оне сад рад ван куће радо посматрају као један од главних фокуса и примарнијих дужности.⁵⁰⁾ Што се тиче привлачности учешћа у обликовању јавних политика истраживање је показало да је то више женска димензија мотивације за рад у јавној управи, а Стивенс примећује да је то због потребне дозе одговорности која је својственија женама.⁵¹⁾

Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, op. cit, p. 876.

45 Camilla Stivers, *Bureau Men, Settlement Women*, University Press of Kansas, у Leisha DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, op. cit, p. 876.

46 James L. Perry, Lois Recascino Wise, „The Motivational Bases of Public Service”, *Public Administration Review*, 50 (3), p. 367-73. у Leisha DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, op. cit, p. 877.

47 Leisha DeHart-Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, op. cit, p. 877.

48 Подаци за ово истраживање прикупљени су у оквиру *Phase II of the National Administrative Studies Project (NASP-II)*. Учествовало је 570 јавних менаџера из 50 америчких држава укључујући и Вашингтон. Укључени су јавни менаџери који су задужени за информационе менаџерске активности на државном нивоу у здравству и *human service agencies*.

49 Leisha DeHart-Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 881.

50 Исто.

51 Camilla Stivers, *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*, 2nd.ed. Thousand Oaks, CA Sage Publications, Leisha

Мотивација за рад у јавној управи садржи родну димензију, али да одабир кандидата за запослење у јавној управи као и оцењивање ефикасности на основу родне димензије захтева још многа научна истраживања.⁵²⁾

Проучавање јавне управе кроз визуру феминистичког приступа значајно је за разумевање начина њеног функционисања. Такође, овај приступ јасно указује да су жене равноправни чиниоци јавне управе схваћене као занимање као и да начин нечијег рада није полно и родно условљен.

Примена еколошког и феминистичког приступа у јавној управи као наставној дисциплини

Управно образовање у Републици Србији недовољно је мултидисциплинарно оријентисано у погледу садржине наставних програма, а на високошколским установама једино је заступљено на мастер студијама на Факултету политичких наука у Београду.

Мастер програм *Јавна управа, локална самоуправа и јавне политике* реакредитован је 2015. године. „Овај мастер програм концептуализован је тако да подразумева два обавезна предмета: локална самоуправа, јавне услуге и локални економски развој и нову јавну управу. Изборни предмети подељени су на системске и секторске дисциплине. Системске су: анализа јавних политика, јавне финансије, одлучивање у јавном сектору, конфликти и дијалог - цивилно друштво, синдикати и стратегије промена, управљање људским ресурсима и морал и политика. Секторске јавне политике су: образовна политика, здравствена и социјална политика, еколошка политика, урбанизам, просторно планирање и стамбена политика и теорије и политике правде

На основу компаративних искустава сам назив актуелног мастер програма на Факултету политичких наука је преобиман. Најчешће се компоненте овог мастер програма изучавају на посебним мастер програмима, иако се међусобно не искључују. На основу наставног програма приметно је одсуство било какве праксе у

DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 881.

52 Leisha DeHart - Davis, Justin Marlowe, Sanjay K. Pandey, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6), p. 882.

јавном сектору. Што се тиче самих предмета нагласак је на секторским политикама, што је донекле и оправдано с обзиром да се део мастера односи на јавне политике, али са становишта изучавања јавне управе није толико релевантно. Даље, предмет као што је морал и политика асоцира на филозофски приступ јавној управи што је пожељно. Но, филозофски приступ требало би заснивати у смеру изучавања предмета који су у вези са етиком, у смислу изучавања етике јавних службеника/државних службеника или етике у јавној управи. Предмет конфликти и дијалог - цивилно друштво, синдикати и стратегије промена, иако обрађује значајну област не налази се на списку предмета на европским мастер програмима јавне управе. Предмети који су окарактерисани као обавезни – нова јавна управа, по самом свом називу упућују на изучавање јавне управе у светлу промена од 1980 - тих, што је апсолутно релевантно. Други обавезни предмет локална самоуправа, јавне услуге и локални економски развој је значајан за изучавање јавне управе, али чини се да више реферира да други део назива овог програма, а то је локална самоуправа. Предмет управљање људским ресурсима прати тренд менаџерског приступа јавној управи што је за савремену управу веома значајно.⁵³⁾

Како би овај мастер програм у потпуности добио мултидисциплинарни карактер и испратио савремене трендове у управном образовању неопходно је и увођење нових предмета којима би се обухватили и еколошки и феминистички приступи јавној управи.

Примена еколошког приступа у јавној управи као наставној дисциплини подразумевала би њено компаративно проучавање. Како се заснива на интеракцији окружења и управног система и обрнуто, подразумева проучавање интеракције најзначајнијих фактора утицаја на окружење (политички, економски систем, култура...) и управног система. Садржај предмета *компаративна јавна управа* треба да обухвати класификацију земаља чији ће се управни системи изучавати кроз визуру већ поменуте интеракције. Фокус би свакако требао да буде на развијеним земљама западне Европе, земљама које су успешно изашле из процеса транзиције, али и проучавању управних система старих цивилизација.

Феминистички приступ јавној управи као наставној дисциплини подразумева првенствено изучавање предмета *род и јавна*

53 Исто, стр. 62–63.

управа. Садржај предмета поред дефинисања ових појмова, требало би да се фокусира и на родну равноправност у јавној управи (заступљеност јавних функционерки, државних службеница на положају, државних службеница на извршилачким радним местима), родне аспекте реформе јавне управе.⁵⁴

Факултет политичких наука у будућности, а сходно европској пракси требао би да буде место где ће се успоставити студије јавне управе уз подразумевану реформу већ поменутих мастер студија.

Литература:

Bendersky W. Joseph, *Carl Schmitt; Theorist for the Reich*, Princeton University Press, Princeton, 1983. и P.B Rathod, *Comparative Public Administration* ABD Publishers, Jaipur, India, 2007.

Carroll D. James, Frederickson H. George, „Dwight Waldo 1913-2000”, *Public Administration Review*, 61 (1).

DeHart-Davis Leisha, Marlowe Justin, Pandey K Sanjay, „Gender Dimensions of Public Service Motivation”, *Public Administration Review*, 66 (6).

Elder Laurel, „Why Women Don't Run: Explaining Women's Underrepresentation in America Political Institutions”, *Women and Politics*, 26 (2).

Крегер Јосип, „Теорија призматичког друштва: Држава предмодерног друштва“, *Законитост* 45 (7-8).

Копрић Иван, Марчетић Гордана, Муса Анамарија, Ђулабић Ведран, Новак Лалић Горанка, „Управна знаност – у савременом европском контексту“, Правни факултет свеучилишта у Загребу, Загреб, 2014. у Новак Лалић Горанка, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, 15 (1).

Миленковић Дејан, „Јавна управа – одабране теме“, ФПН, Чигоја, 2013.

Миловановић Јована, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005 - 2016. година, (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2015.

Новак Лалић Горанка, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, 15 (1).

Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006.

54 Упореди: Званични сајт Факултета политичких наука у Београду, доступно на: <http://www.fpn.bg.ac.rs/predmet/rod-i-medjunarodna-bezbednost>.

Otenyo E. Eric and Nancy S. Lind, „Comparative public administration: growth, method and ecology“, Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006.

Heady Ferrel, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Fifth Edition, New York etc: Marcel Dekker, Inc, 1996. у Новак Лалић Горанка, „Компаративна метода у проучавању јавне управе: потенцијали и проблеми“, *Хрватска и компаративна јавна управа*, 15 (1).

Houston J. David, „Public-Service Motivation: A Multivariate Test“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (4), у Јована Миловановић, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005-2016. године, (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.

DeHart-Davis Leisha, Marlowe Justin, Pandey K. Sanjay, „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Perry L. James, „Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2), 2000. у Јована Миловановић, *Образовање и стручно усавршавање у државној управи 2005-2016. године, (мастер рад)*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.

Perry L. James, Wise Recasino Lois, „The Motivational Bases of Public Service“, *Public Administration Review*, 50 (3), у DeHart-Davis Leisha, Marlowe Justin, Pandey K. Sanjay „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Perry L. James, Wise Recasino Lois, „The Motivational Bases of Public Service“, *Public Administration Review*, 50 (3), у Davis-DeHart Leisha, Justin Marlowe, Pandey K. Sanjay „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Perry L. James, Wise Recasino Lois, „The Motivational Bases of Public Service“, *Public Administration Review*, 50 (3), у Davis-DeHart Leisha, Marlowe Justin, Pandey K. Sanjay, „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Rathod B. P, *Comparative Public Administration*, ABD Publishers, Jaipur, India, 2007.

Riggs Fred, „The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative perspective“, *Public Administration Review*, 40 (2).

Riggs Fred, „The prismatic Model: Conceptualizing Transitional Societas“, Otenyo E. Eric, Lind S. Nancy (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, San Diego, 2006.

Родна равноправност, ОЕБС, Треће допуњено издање, Београд, 2005.

Rosenbloom H. David, *Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, Albert M. Jay, Hyde C, Parkes J. Sandra (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004.

Stivers Camilla, „Toward a Feminist Perspective in Public Administration“, Albert M. Jay, Hyde C, Parkes J. Sandra (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004.

Stivers Camilla, *Gender Images in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State*, 2nd.ed. Thousand Oaks, CA Sage Publications, y Davis-DeHart Leisha, Marlowe Justin, Pandey K. Sanjay, „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Stivers Camilla, *Bureau Men, Settlement Women*, University Press of Kansas, y Davis-DeHart Leisha, Justin Marlowe, Pandey K. Sanjay, „Gender Dimensions of Public Service Motivation“, *Public Administration Review*, 66 (6).

Shafritz M. Jay, Rusell W. E, *Introducing Public Administration*, Addison Wesley Longman, Inc, 2000.

Verheijen Tony, Connaughton Bernadette, „Public administration education and Europeanization: prospects the emancipation of a discipline“, *Public Administration*, 83 (4).

Waldo Dwight, *The Administration State: Conclusion*, Albert M. Jay, Hyde C, Parkes J. Sandra (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004.

Wilson Woodrow, *A Study of Public Administration*, Albert M. Jay, Hyde C, Parkes J. Sandra (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth, 2004.

Интернет извори:

Званични сајт Светске здравствене организације за Европу, доступно на: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/gender/gender-definitions>.

Званични сајт Факултета политичких наука у Београду, доступно на: <http://www.fpn.bg.ac.rs/predmet/rod-i-medjunarodna-bezbednost>.

Jovana Milovanovic

THE ECOLOGICAL AND FEMINIST APPROACH TO PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

The paper focuses on the analysis of the ecological and feminist approaches to public administration as a scientific and teaching discipline treating it as a multidisciplinary field. In the first part of the paper, we will discuss

about the need for multidisciplinary approach to public administration toward the vizur of ecological and feminist approach. The second part of this paper refers to ecological approach to the public administration and the role of the environment in that study. Feminist approach, in the third part of this paper, is presented by examining the gender and gender dimensions of public service motivation. In the last part of this paper we present proposals for the use of ecological and feminist approaches in public administration as a teaching discipline. The purpose of this paper is to point out the importance of ecological and feminist approaches to public administration as a scientific and teaching discipline, so that this dynamic states subsystem would respond to the requisities of contemporary society.

Key words: public administration, multidisciplinary, ecological approach, environment, comparative public administration, feminist approach, gender, gender dimensions of public service motivation.

* Овај рад је примљен 21. 04 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 11. 05. 2017. године.