

Dejan Milenković¹

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Uticaj reformi javne uprave na kreiranje politika socijalne pravde

SAŽETAK

Od stvaranja savremene pravne države, pa do danas, javna uprava bila je i ostala složena i dinamična pojava. Kada kažemo dinamična to znači da ne postoji jedan vanvremenski pojam javne uprave, te ta dinamika uvodi javnu upravu u stalne procese reformi. One nastaju, s jedne strane, kao posledica realnog života i promena u društvu, a sa druge, promena u njenom najbližem okruženju – državi. Brojne društvene teorije utiču na posmatranje javne uprave kao složenog fenomena. U ovom radu, javna uprava je analizirana sa stanovišta teorije sistema. Posmatrajući kroz istoriju možemo uočiti četiri perioda u razvoju javne uprave kao složenog sistema, koji su odraz promenjene uloge države u društvu. U poslednjem, četvrtom periodu uočavamo tri modela reformi: *New Public Management*, *Good/Public Governance* i *New Public Governance*. Raniji periodi razvoja javne uprave kao i današnja dinamika imali su ozbiljne implikacije po kreiranje i proučavanje javnih, kao i politika socijalne pravde, što će biti objašnjeno u ovom radu.

KLJUČNE REČI: Novo javno upravljanje, Dobra uprava, Nova javna uprava, javne politike, politike socijalne pravde, javne usluge

1 Kontakt: dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

1. UVOD

Javna uprava je složena dinamična pojava (Milenković 2013, 42), koja zavisi od svog okruženja i istoremeno utiče na njega. Najbliže okruženje javne uprave je država, kao složeniji sistem u odnosu na sistem javne uprave. Okruženje države je društvo, a društvo je sistem koji se sastoji od sistema (Pusić 2005, 21). Polazeći od Lumanove teorije društvo društava (Luman, 1997, 2011), i sama država koju karakteriše politički sistem je društvo, kao uostalom i javna uprava. Pošto evolucija, kojom se, po Lumanu, jedan sistem menja, i diferencijacija, kojom jedan sistem „stvora” nove funkcionalno autonomne podsisteme, postaju dva osnovna obeležja svakog društvenog sistema (Pusić 2007, 9), savremeni politički sistem doveo je i do stvaranja javne uprave kao funkcionalno autonomnog podsistema. Međutim, diferencijacija se i u samoj javnoj upravi dalje nastavlja, tako da i u okviru javne uprave nastaju funkcionalno autonomni podsistemi (društva) kao, na primer, podsistem državne i podsistem ne-državne uprave (javne službe), a danas i brojni drugi, usled čega se sve češće u naučnoj literaturi o javnoj upravi govori o „mrežnoj” ili „hibridnoj” upravi (Christensen&Læg Reid 2011, 408), čiju organizacionu strukturu čini sve veći broj aktera. Savremena javna uprava je kao sistem „društvo”, i ona je deo šireg „društva” – političkog sistema. S druge strane, i politički sistem je kao sistem društvo, ali „višeg ranga” u odnosu na javnu upravu kao „društvo”. Pošto je i politički sistem društvo, odnosno podsistem globalnog, tj. svetskog društva, ono je društvo, odnosno sistem nižeg ranga u odnosu na svetsko (globalno) društvo kao društvo društava (Milenković 2019, 50).

Polazeći od ove teorije, uočavamo da promene i varijacije u globalnom društvu izazivaju i promene u političkom sistemu, pa i u podsistemu političkog sistema kojeg nazivamo javna uprava. Međutim, reč je o dvostranom procesu, koga prati međusobna komunikacija i interakcija. Kao što varijacija dovodi do promena odozgo ka dole, tako i promene nižih autonomnih sistema dovode do promena u globalnom društvu (odozgo ka gore). Kako u poslednjih nekoliko decenija raste broj anomalija u globalnom društvu, a sa njima i varijacija koje utiču na promenu istog, to sve češće dolazi i do promena u nižim sistemima, a pošto proces deluje i u suprotnom pravcu, anomalije i varijacije u sistemima nižeg ranga dovode i do promena globalnog društva. Rat između Rusije i Ukrajine danas, kao anomalije, i te kako utiče na varijacije i evoluciju globalnog društva, ali i na političke sisteme velikog broja država. Pandemija COVID (2020–2022) kao anomalija dovela je do brojnih promena u funkcionisanju različitih društvenih sistema, što zahteva prilagođavanje i usvajanje varijacija. Usvajanjem varijacija dolazi i do privremene stabilizacije sistema. Međutim, varijacije proizvode i značajne posledice. One se manifestuju i na promene u javnoj upravi i reformske procese u njoj, kao i na promene u javnim politikama, kao što je to slučaj i sa politikama socijalne pravde.

2. JAVNE POLITIKE I POLITIKE SOCIJALNE PRAVDE

Iako je pojam javna politika kao i javna uprava svima na prvi pogled poznat, on i dalje jeste veoma neodređen, a danas se sve češće pojam javna politika i javna uprava prepliću i povezuju sa pojmom upravljanje (Governance). Jedna od definicija pojma javna politika je da je „javna politika aktivnost vlasti kao odgovor na društvene probleme koji su za javnost neprihvatljivi, pa zato traže intervenciju, promenu postojećeg stanja i rešenje” (Colebatch 2006, 2). Što se tiče socijalne pravde, ona spada u nesporne civilizacijske tekovine savremenog doba, ali se i ovaj izraz upotrebljava u više značenja – kao etički princip, kao političko i programsko opredeljenje, kao jedan od temelja ekonomske i razvojne strategije društva, potvrđujući na taj način svoju sveobuhvatnost i složenost, povezanost i uslovljenost sa drugim etičkim principima uređenja savremenog društva (Obradović 2009, 206). Međutim, i ovaj izraz „... se opire svakom preciznom definisanju” (Stojiljković 2018, 43). Zato ga Stojiljković, radi preciznijeg definisanja, povezuje sa indeksom socijalne pravde, koji obuhvata: sprečavanje siromaštva, jednakost u obrazovanju, dostupnost tržištu rada, socijalnu koheziju, nediskriminaciju i zdravlje. Pojednostavljeno, socijalna pravda, zaključuje Stojiljković, zasnovana je na četiri različita principa pravedne, socijalne raspodele: jednakost, pravedna naknada prema učinku, pravedno zadovoljenje potreba i princip jednakih šansi (Stojiljković 2018, 46). U prethodno navedenom kontekstu, izraz politike socijalne pravde označava sve one politike iz pomenutih oblasti, i u vezi sa prethodno pomenutim principima u kojima država, javna uprava, jedinice lokalne samouprave i drugi akteri, kao što su udruženja građana, nevladine organizacije, sindikati, privatni sektor, obezbeđuju jednakost i solidarnost za sve članove društva.

Javne politike, pa i politike socijalne pravde su politike čiji je krajnji „kreator” izvršna vlast i javna uprava, a u čijem nastanku, stvaranju, evaluaciji i menjanju danas učestvuju i brojni drugi akteri u društvu, te javne politike nikako više ne možemo označiti kao hijerarhizovanu aktivnost države i njene javne uprave već kao politike u kojima i brojni drugi akteri ne samo da učestvuju u njenom kreiranju već i u njenom realnom sprovođenju. Ova varijacija dovodi do novog pitanja: ko i kako „kormilari” (upravlja) u javnoj upravi, kao i da li i navedeni „spoljni” akteri, uključujući i privatni profitni i neprofitni sektor, takođe čine savremenu javnu upravu, te da li takva „hibridna uprava” u kojoj upravljanje, navigacija, mreže, povezanost i ostali faktori između klasičnih organizacionih oblika javne uprave i drugih aktera jesu nova paradigma u njenom daljem razvoju (Dickinson 2016, 41–60).

3. ANOMALIJE KAO OSNOV VARIJACIJE I EVOLUCIJE U JAVNOJ UPRAVI KROZ PRIZMU TEORIJE SISTEMA I ČETIRI PERIODA NJENOG RAZVOJA

Istorija javne uprave je važna jer nam pomaže u kolektivnom sećanju, a u očima sadašnjih potreba (Readschelders 2014, 181). Polazeći od nastanka savremene pravne države početkom XIX veka do danas, kao polazne osnove za prvi period u razvoju sistema uprave kao funkcije i organizacije u okviru novonastalih političkih sistema, odnosno koncepta uprave kao vlasti (Milenković 1997, 105–107), možemo uočiti još tri perioda u njenom razvoju, koji su podrazumevali i brojne reforme, a koje su dovele do značajnih promena u javnoj upravi u odnosu na pomenuti prvobitni koncept. Ove reforme bile su, a i danas jesu i refleksija promenjene uloge države u globalnom društvu i posledica „anomalija” koja su dovele do „varijacija”.

Kao prvu veliku reformu i novi period u razvoju javne uprave možemo označiti period u kome je javna uprava počela da se reformiše na osnovu francuske teorije javnih službi, koja je bila dominantna od početka 20. veka, do kraja 30-ih godina istog. Sledeća reforma, kroz koju javna uprava ulazi u treći period, bila je zasnovana na Kejzenizmu kao pravcu ekonomskih reformi započetom neposredno pred Drugi svetski rat. Treći pravac reformi, koji i danas traje, a koji je doveo do četvrtog perioda u razvoju savremene javne uprave, je onaj koji se u osnovi bazira na ekonomskim, tačnije Fridmanovim neoliberalnim idejama u makroekonomiji. Ovaj poslednji period karakterišu i nove reforme, koje su dovele do nove dinamike u javnoj upravi oličene u stvaranju *New Public Management* modela javne uprave, *Good/Public Governance* modela i poslednjeg, koji je „prepoznat” u naučnoj literaturi kao *New Public Governance*.

Svi prethodno pomenuti periodi u razvoju javne uprave, kao i današnja dinamika reformi, imale su ozbiljne implikacije po kreiranje javnih, pa i politika povezanih sa socijalnom pravdom.

Nastanak savremene uprave, prethodno smo pomenuli, u pravnoj državi kakvu danas poznajemo od početka XIX veka podrazumevao je upravu kao deo državnog aparata u sistemu podela vlasti koji se isključivo svodio na „državnu upravu”, odnosno kao posebnu organizacionu podstrukturu u okviru izvršne vlasti čija se funkcija svodi na izvršenje zakona, donošenje autoritativnih akata vlasti (opštih i pojedinačnih) i vršenje prinudnih radnji, te se njena funkcija u odnosu na građane u osnovi bazira na odnosu „nadređenosti” i podređenosti”, odnosno odnosu neravnopravnosti, jer država, kao aparat sa monopolom fizičke sile i prinude, kroz „aparat državne uprave” nastoji da osigura i obezbedi ostvarivanje opšteg interesa (Milenković, 2013, 43–44).

Međutim, krajem XIX veka čuveni američki politikolog, a kasnije i predsednik SAD Vudro Vilson, kroz primer Državne poštanske službe (Wilson, 1889, 201–202), pokazuje da svaki odnos između pojedinaca/grāđana i uprave više ne može da se svede na dotadašnji odnos „neravnopravnosti”. Ova i slične

„anomalije” postaju učestale, a kao odgovore na njih nailazimo i na konkretne odluke pojedinih organa u nekim državama, kao, na primer, u Francuskoj kroz odluke Državnog saveta početkom 20. veka (Buffelan 1967, 252), a zatim i u nastanku i razvoju socijalfunkcionalističke teorije, što je i dovelo do stvaranja nove doktrine javne uprave koja javnu upravu posmatra kao javnu službu, odnosno servis građana (Digi, 1913, 1929). Javna uprava ulazi u novi period, jer se njena funkcija promenila, a zadatak nove uprave u političkom sistemu države nije više samo da osigura, već i da sama obezbedi ostvarivanje opštih interesa građana i pruži im odgovarajuće javne usluge. U osnovi novog odnosa uprave i građana jeste ne samo odnos „vlasti”, već i odnos jednakosti, što je podrazumevalo i nastanak novih organizacionih formi u javnoj upravi, osim onih klasičnih, koji su prethodno činili organi uprave na centralnom, odnosno nižim nivoima vlasti. „Varijacija” je usvojena i koncept javne uprave se menja, jer nastaju javne službe koje obezbeđuju javne usluge građanima kako u neprivrednim (u oblasti zdravstva, školstva, socijalnog staranja i sl), a sve češće i u privrednim delatnostima od značaja za građane jedne zemlje (javne korporacije). Ova duboko demokratska ideja je zasnovana i na idealu socijalne pravde koji javna uprava treba da sledi. Dihotomija u javnoj upravi u ovom periodu ogleda se u samostvaranju novog funkcionalnog podsistema nedržavne uprave, odnosno javnih službi, uz već postojeći – državne uprave, do koje je došlo usled značajne promene prvobitne funkcije države i njene javne uprave.

Nova „anomalija” koja je bila oličena u velikoj ekonomskoj krizi iz 1929. godine, poznatoj kao Velika depresija, dovela je u to vreme do slabljenja liberalnih ideja i jačanja ideja socijalne pravde, što u decenijama koje slede doводи i do nove „varijacije” i reforme, te javna uprava prelazi u sledeći period. Reforma je zasnovana na makroekonomskoj teoriji pune zaposlenosti *Džona Majnard Kejnsa*, koju je Kejns izneo u svom delu *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca* (Keynes 1936). Ova makroekonomska teorija najpre utiče na nastanak koncepta socijalne države, odnosno države blagostanja (*Welfare state*) u godinama nakon Drugog svetskog rata, kao države koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte (Lilić 1998, 28), a promene u konceptu države uzročno-posledničku, posmatrano sa stanovišta teorije sistema, uticale su i na javnu upravu, tačnije na promene u njenoj funkciji i organizaciji. Praktična primena nove makroekonomske teorije dovela je do stvaranja tzv. Kejnzijanskog modela uprave u Velikoj Britaniji i brojnim drugim zemljama Zapadne Evrope u posleratnim godinama. Za Kejnisa, izlaz iz ekonomske krize kao „anomalije” bio je u nacionalizaciji brojnih privrednih oblasti koje je do tada neprikosnoveno u slobodnoj tržišnoj utakmici vršio privatni sektor i njihovo „preuzimanje” od strane različitih modaliteta javnih korporacija, kojom je hijerarhijski „upravljala” javna uprava (Milenković 2019, 77–80). U izvesnoj meri, ove promene su dovele i do nastanka etatističke države, u kojoj država organizuje, upravlja i nadzire brojne privredne izvore, pretvarajući

ih u monopolske državne privredne delatnosti, a na štetu privatne inicijative i slobodne tržišne utakmice, a u javnoj upravi sve više dolazi do diferencijacije novog autonomnog podsistema javnih korporacija (Pašić 1957, 10–11). Kroz Kenzijanski model uloga države i njene uprave oživljava, jer Kejns smatra da krize i depresije nastaju zbog slobode tržišta, a zadatak države je upravo da takve rizike neutrališe, tako što će u trenucima krize, umesto da država svoju potrošnju smanji, ona potrošnju povećati, bilo kroz javne radove koje će organizovati (funkcija javne uprave), bilo kroz preuzimanje i stvaranje korporacija koje bi obezbedile obavljanje delatnosti i proizvodnju roba i pružanje usluga od opšteg interesa svim građanima (organizacija i upravljanje u javnoj upravi), bilo kroz širenje sistema socijalne ili zdravstvene zaštite, jeftinog ili besplatnog obrazovanja, socijalnog stanovanja i drugih beneficija za građane (obezbeđenje usluga javna uprave). To se značajno odrazilo i na smer tadašnjih politika socijalne pravde. Društvo je naizgled bilo pravednije, javne usluge su pod jednakim uslovima bile svima dostupne, a značajno je proširen i krug usluga u prethodno navedenim oblastima za sve građane, a koja su od značaja za ostvarivanje jednakosti i blagostanja. Države blagostanja uvode načelo solidarnosti i redistribucije dohotka u korist zaposlenih i siromašnih, kao i u korist svih građana u pogledu mogućnosti zdravstvenog osiguranja, obrazovanja, zaposlenosti i mogućnosti vođenja socijalnog dijaloga između države, poslodavaca i sindikata, kao i značajna socijalna davanja nezaposlenim i siromašnim (Pavlović 2008, 20).

Međutim, nakon 30 godina „zlatne birokratije”, u javnoj upravi ovaj koncept se od sredine 1970-ih godina, pod globalnim uticajem novih ekonomskih promena i kriza, sve više redefiniše i rastače, što se neminovno odrazilo i na sistem javne uprave. To je ponovo uticalo i na značajne promene politika socijalne pravde. Stojiljković ističe: „u posleratnoj, drugoj polovini 20. veka postignut je oko socijalno pravednog društva labav i širok preklapajući politički koncenzus koji su sklopili socijaldemorate/socijal-liberali, i imajući u vidu održivost razvoja i međugeneracijsku solidarnost, Zeleni. Ovaj koncenzus je danas oslabljen, pod uticajem reforme i država i političkog sistema”. (Stojiljković 2018, 45–46), kao i sistema javne uprave kao funkcionalno autonomnog sistema.

„Stara” javna uprava po Kenzijanskom modelu, koja je bila zasnovana na hijerarhiji, pokazala je brojne probleme upravljanja, koji su se prvenstveno odnosili na neefikasnost, neprofesionalno vođenje, partokratski pristup i ogromne finansijske izdatke po državu, koji su vremenom postajali sve veći. Nedovoljno profesionalno pripremljena, hijerarhizovana, nekompetentna i laicizirana „birokratija” nadzirana od nekarijernih političara, sa formalnim obrazovanjem koje nije odgovaralo potrebama institucija koje vode (Damjanović 2012, 52), dovela je do kolapsa socijalne države. Najveća slabost tradicionalnog blagostanja bila je njena ekonomska neodrživost, koja uvodi tri različita problema. Prvi se tiče međugeneracijske pravde i koncepta pravednih ušteda,

gde se resursi moraju pravedno raspoređivati za dobrobit budućih generacija. Drugo, neodrživi sistem blagostanja dramatično je smanjio kvalitet usluga. Treće, na krucijalni aspekt, kao što je kvalitativna procena socijalnih politika, mogu uticati parametri koje utvrde eksperti – a ne korisnici – određujući smanjenje potrošnje bez obzira na kvalitet usluga (Skoto 2017, 49). Kenzijanski model uprave iako se dugo smatrao kao značajna i socijaldemokratska razvojna faza, pokazao je brojne nedostatke. Pojedini autori zato ističu: „često postoji tendencija romantiziranja prošlosti i pamćenja određenog konteksta koji nikada nisu bili istiniti za određene periode, a zatim i tendencija žaljenja za gubitkom određenih aspekata koji nikada suštinski nisu ni postojali” (Dickinson 2016, 50).

Oporavak privrede i privatnog sektora, označio je već krajem 1950-ih i početkom 1960-ih godina 20. veka i povratak liberalnim idejama. Na čelu ovog pokreta našli su se kasnije čuveni makroekonomisti poput Milтона Fridmana, Fridriha Hajeka, Franka Najta i brojnih drugih. Oni su javno zagovarali potrebu za revidiranjem državne moći, kao i upliv privatnog sektora i privatnog kapitala u klasične državne oblasti, uključujući tu i vođenje javnih politika ili definisanje socijalne uloge zemlje (Milenković 2019, 80). Za novonastali pokret „Monetarista” i novu grandekonomsku teoriju monetarizma (Friedman 1962) monetarna politika postaje prioritet u odnosu na fiskalnu u kojoj je glavni instrument upravljanje ponudom novca (Tošković 2015, 49–50). Pod uticajem nove ekonomske teorije, a zatim i „Naftnog šoka” kao nove ekonomske krize i „anomalije” sa početka 1970-ih godina XX veka, ponovno dolazi do „varijacije” i evolucije države, političkog sistema, kao i sistema javne uprave. Nastaje neoliberalna država. Kada je prikrivena inflatorna redistribucija postala neizdrživa, primoravajući da uz visoki politički rizik to okončaju, konflikt se vratio u političku arenu. Ovde je on doveo do porasta razlike između javne potrošnje i javnog duga, što je za posledicu imalo brz rast javnog duga (Manojlović & Stojiljković 2013, 5–6), te su nosioci vlasti u brojnim državama morali da donesu brojne radikalne odluke. Države su u odgovoru na ekonomsku krizu izlaz iz vlastite prezaduženosti pronašle u ekonomskom modelu koji je podrazumevao velike promene u javnoj upravi, posebno kada je reč o smanjenju njenih funkcija i ukidanju njenih brojnih organizacionih formi. Tako ulazimo i u četvrti period u razvoju sistema javne uprave. Njega karakterišu novi modeli reformi koji su bili najpre zasnovani na ekonomskim vrednostima i njih možemo grupisati na: *New Public Management* model reforme, *Good/Public Governance* model i poslednji, koji je tek započeo u drugoj dekadi 21. veka, *New Public Governance* model. Sva tri modela dovode do značajnih promena u funkciji upravljanja (Governance) i utiču na nove politike socijalne pravde.

4. SAVREMENE DOKTRINE JAVNE UPRAVE ZASNOVANE NA EKONOMSKIM VREDNOSTIMA

4.1. Kontekst upravljanja i javne politike

Prvo pitanje koje se ovde postavlja jeste terminološko. Kako prevesti prethodno navedene izraze koji označavaju nove modele? Da li je srpski jezik dovoljno „fleksibilan“ da bi mogli kroz njihov prevod da uočimo razlike? I da li su oni uopšte prevodivi? U kontekstu ove diskusije, izraz *New Public Management* – prevešćemo kao *Novo javno upravljanje* (NPM); izraz *Good/Public governance* kao *Dobro* odnosno *Javno upravljanje*, a najnoviji termin koji počinje da se koristi, *New Public Governance* – kao Novu javnu upravu (NJU).

Upravo u pojmovima upravljanje, ali i politike, možemo i naći razlike u pomenutim modelima reformi, pa ćemo u nastavku najpre da obratimo pažnju na pojmove “Public Governance” i “Public Policy”. Po jednom od u literaturi obrađenih pristupa, javne politike (Public Policy) u današnje vreme predstavljaju samo deo prakse javnog upravljanja (Public Governance), te se pojam javnih politika kao politika za zajednicu zamenjuje izrazom upravljanje, a javne politike se svode na analizu javnih politika kao tehniku vrednovanja opcija vezanih za rešavanje javnih problema u okviru šireg pojma upravljanja, čime one postaju njen sastavni deo, na čemu insistiraju teoretičari nauke o o upravljanju (Hughes 1998, 6). Po drugom mišljenju, “Policy” i “Governance” su dva različita pojma. Javne politike se posmatraju kao postupanje političke sfere u rešavanju problema bitnih za zajednicu, a upravljanje kao razumevanje odnosa države i društva u o procesu ostvarivanja kolektivnih interesa. U tom smislu, upravljanje označava novi oblik odnosa politike i javne uprave prema društvenim akterima, što podrazumeva i vođenje i upravljanje (kormilarenje) koje možemo označiti kao “Governance”, dok pojam „javne politike” (“Public Policy”), kao postupanje političke sfere zasnovane na izboru između različitih alternativa, odnosno kao faze koje izražavaju racionalno razumevanje procesa stvaranja politika (Petek 2008, 445–446). Kroz navedena shvatanja posmatraćemo i poslednju epohu u dosadašnjem razvoju javne uprave i politika socijalne pravde.

4.2. New Public Management – ekonomska dimenzija javne uprave

Poslednji period u razvoju javne uprave započeo je doktrinom Novog javnog upravljanja, koji je povezan sa reafirmacijom liberalne države. Ona je bila zasnovana na ekonomskim vrednostima javne uprave, i u njoj javne politike poput *reganomike* i *tačerizma* postaju dominantne, jer one dovode do finansijske deregulacije kao alternativnog načina zadovoljavanja političke moći. Isticanje značaja ekonomskih vrednosti u javnoj upravi dovodi do promene u upravljanju

i kreiranju javnih politika zasnovanih na ekonomskim vrednostima, koje su podrazumevale finansijsku racionalnost i uštedu, što u tadašnjim strukturama vlasti odnosi prevagu u odnosu na njene politikološke i druge vrednosti. Zasnovana na neoliberalizmu, ova doktrina dovodi do postepenog rastakanja prethodnog hijerarhijskog modela upravljanja u javnoj upravi, što je podrazumevalo kako promene u sistemu javnih finansija tako i uvođenje tržišne utakmice u javnu upravu, kroz procese denacionalizacije, agencifikacije i privatizacije javnih korporacija, a na talasu grandekonomske teorije monetarizma. Poznati američki teoretičar, profesor Hood, još u ranim fazama nastanka ove doktrine ukazuje na četiri „administrativna megatrenda” koja su pogodovala njenom nastanku: (1) pokušaj da se uspori rast vlade (izvršne vlasti i javne uprave), kako u pogledu njene javne potrošnje tako i velikog broja zaposlenih; (2) privatizacija i kvaziprivatizacija u javnoj upravi sa akcentnom na supsidijarnost posebno kada je reč o pružanju javnih usluga; (3) razvoj informatičke tehnologije i njihov značaj u distribuciji javnih usluga; (4) razvoj više međunarodnih agendi, koje akcenat stavljaju na opšta pitanja upravljanja u javnoj upravi, kreiranja javnih politika, stilova odlučivanja i međuvladinu saradnju koje se unose u prevaziđene tradicije u javnoj upravi (Hood 1991, 3).

Novi megatrendovi u javnoj upravi svakako su uticali na tadašnje politike socijalne pravde, jer su oni doveli do: (1) redefinisavanja koncepta socijalne i zdravstvene zaštite; (2) prelazak na vaučerski sistem obrazovanja; (3) redefinisavanja koncepta socijalnog stanovanja; (4) razračunavanje sa državnim sindikatima u do tada monopolskim državnim privrednim oblastima, denacionalizacije, privatizacije i uvođenja tržišne utakmice u pojedine dotadašnje sisteme javne uprave; (6) agencifikacije i sklapanju ugovora o učinku u javnoj upravi i dr... (Milenković 2019, 93–105). Nivo javnih usluga, posebno u oblastima od značaja za socijalnu pravdu, znatno se smanjuje, kao i broj zaposlenih u ovim državnim sektorima, ali jača ekonomičnost, efikasnost i efektivnost, što istovremeno dovodi do značajnih ušteda po državu. Države postepeno izlaze iz ekonomske krize izazvane Naftnim šokom iz 1973. godine i smanjuju javni dug i učešće države u bruto nacionalnom proizvodu. To je podrazumevalo i značajno smanjenje dotadašnjeg obima pružanja javnih usluga, što je uticalo i na politike socijalne pravde. Javne politike počinju da se posmatraju kao „tehnik upravljanja”, odnosno svode se na analizu javnih politika (Petek 2008, 445), posebno kao *cost-benefit* analiza, u smislu postizanja i dostizanja individualnih i organizacionih rezultata kroz dostizanje ciljeva uz što manje troškove.

Odgovor država na „Naftni šok” doveo je do „varijacije”, te je ova varijacija krajem 1990-ih godina globalno prihvaćena. Međutim, „varijacija” dovodi do nove „anomalije”. Građani novu „vrednost” javne uprave nisu osetili, fragmentarnost u javnoj upravi je porasla, a nedostatak koordinacije postepeno je dovodio do smanjenja efekata NPM. Čist ekonomski i tržišni princip u javnoj upravi doveo je do brojnih negativnih posledica po građane, posebno u politikama koje su se odnosile na socijalnu pravdu, što se ogledalo npr. u sniženju

kvaliteta javnih usluga ili svođenju komunikacije sa građanima na strogo tehničko i prosto informisanje i komuniciranje, a donelo je i brojne primere lošeg postupanja u decentralizovanom sistemu upravljanja javnom upravom (nejednakost u pružanju usluga, niži nivo u pružanju usluga zarad postizanja ušteda, opasnost po korisnike usluga usled insistiranja na efikasnosti i uštedi). Ono što je u prethodnom periodu bio širok obim usluga zasnovanom na idealima socijalne pravde u različitim oblastima – vremenom je značajno smanjen. Zato se krajem 1990-ih godina i postavilo pitanje za koga je ostvarena vrednost za utrošeni novac (*Value for Money*), i da li je novi koncept zapravo umanjio značaj redistributivne pravde?

Novu „anomaliju” zato je trebalo otkloniti novom „varijacijom” u funkcionisanju javne uprave. Rešenje je privremeno nađeno u doktrini javne, odnosno dobre uprave, kojom se postepeno i menja stav o ulozi i značenju javnih politika u oblasti socijalne pravde.

4.3. Good/Public Governance – vrednosna dimenzija javne uprave

Doktrina “Good governance” ili “Public governance” (dobra uprava/javno upravljanje), kao i NPM, inkorporira ovlašćenja koja se odnose na vladanje, upravljanje i rukovođenje, ali, za razliku od NPM u čijem je središtu merenje egzaktnih individualnih i organizacionih rezultata, ovaj model težište stavlja na procenu kvaliteta višedimenzionalne saradnje referentnih organizacija radi ostvarivanja višeg nivoa projektovanih ciljeva, kako građana tako i organizacija (Damjanović 2015, 32).

Pojedini autori, kada determinišu koncept „dobre uprave”, posebno analiziraju reč „dobro”. U delima Sokrata, Aristotela ili Sv. Tome Akvinskog reč „dobro” označavala je najviše vrline kojima teže sva bića. Iz toga se zaključuju da koncept „dobra uprava” prevazilazi klasični pravni okvir, kao i NPM doktrinu, te da značajno uporište ima u filozofiji. To je vidljivo kako po nazivu samog koncepta tako i po njegovoj sadržini, koja se zasniva na vrednostima kao što su *pravednost, moralnost i pravičnost*, što su ideali i socijalne pravde. Tako ovaj koncept dobija novu *vrednosnu dimenziju* i otvara prostor za brojne subjektivne odgovore na pitanje šta je to dobra uprava (Vlaški, 2015, 281).

Doktrina „dobra uprava”, odnosno javno upravljanje je doktrina u radu savremene javne uprave kojom se teži da građanima pruži veću sigurnost u njihovim odnosima sa upravom, odnosno njenim službenicima, tako što se uspostavljaju dodatna pravila i principi ponašanja uprave prema građanima. Zato se u savremenoj pravnoj državi traži ne samo zakonitost postupanja javne uprave, niti samo efikasnost i efektivnost, već i pravilnost, odnosno praksa pravедnog, pristojnog i dobrog postupanja uprave. Postupanje javne uprave danas obuhvata i zakonitost (legalnost), ali i otvorenost, odgovornost, efikasnost i efektivnost, kao i novu etiku profesionalnog upravnog postupanja, koja traži interdisciplinarna znanja i veštine zaposlenih u njoj (Milenković 2012, 11). Prema

tome, ova doktrina takođe polazi od „vrednosti“, ali vrednosti javne uprave kao složenog „društva društava“. Međutim, ona ne daje odgovor na pitanje da li u složenom društvu kao što je javna uprava, koju čine više društava nižeg i višeg reda, mogu postojati i zajedničke vrednosti.

Doktrina „Good Governance“ pogoduje u izvesnoj meri idealima i politikama socijalne pravde, odnosno socijalne kohezije pre nego NPM doktrina. Međutim, nova „anomalija“ u vidu nove ekonomske krize iz 2007. godine dovodi do promene pomenute doktrine dobre (javne) uprave. Nastaje nova varijacija – doktrina nove javne uprave („New Public Governance“), koja je u promenjenim okolnostima trebalo da prevaziđe nedostatke prethodne dve doktrine.

4.4. Nova javna uprava – hibridna dimenzija

Tokom proteklih decenija, od kako je započet treći talas reformi javne uprave, tvrdilo se da su reforme uprave koje su preduzele brojne vlade u različitim državama bile neophodna akcija proizašla iz tri osnovna razloga: najpre kao posledica preglomazne i skupe javne uprave na koje se nadovezala ekonomska kriza kao „anomalija“, zatim kao odgovor na nepredviđene posledice, kao „anomalije“ nastale u javnoj upravi uvođenjem tržišnih mehanizama koje su dovele u pitanje „vrednosnu“ dimenziju promena (Value for Whom?), i na kraju, „papične“ doktrine standarda Dobre (javne) uprave kao „upitne“ vrednosti u današnjem hibridnom i mrežnom sistemu javne uprave, na koju je dodatno uticala nova „anomalija“, odnosno pomenuta ekonomska kriza iz 2007. godine. Kako ni doktrina Dobre uprave, odnosno Javnog upravljanja nije uspeła da reši prethodne probleme samo kroz postavljanje standarda „vrednosti“, pristupilo se traženju rešenja koju je proizvela nova „anomalija“ (ekonomska kriza), koja je dovela do usvajanja nove „varijacije“.

Varijacija dovodi do nastanka modela Nove javne uprave u prethodnoj deceniji, koji polazi od pluralne prirode savremene države, a u kojoj različiti akteri obezbeđuju pružanje javnih usluga i učestvuju u kreiranju javnih politika. Nova doktrina polazi od hibridnog karaktera Nove javne uprave, koju karakterišu istraživanja u pogledu promena u oblicima upravljanja, stepena do kojeg su takve promene rezultirale i promenama u praksi pružanju usluga građanima. Hibridizacija se definiše kao proces kroz koji se elementi različitih logika upravljanja integrišu u kontekst specifične konfiguracije u praksi, te se razlike u procesu hibridizacije vide kao ključna pokretačka snaga u konceptu potrošnje u javnom sektoru kroz nove organizacione forme koje počinju dublje da se ispituju (Wieseler & Modell 2014, 177). Transformacije globalnih procesa krajem XX i početkom XXI veka, mogu se shvatiti kao modernizacija i konsolidacija javnog demokratskog upravljanja, odnosno kao novih oblika upravljanja, ali i javnih struktura zasnovanih na umrežavanju u različitim vrstama i nivoima organizacija kroz učvršćivanje mogućnosti učešća građana (Patapas, Raipa, Smalskys 2014, 26). Hibridnu upravu karakterišu hibridni aranžmani, a takvi

aranžmani svakako nisu stabilni, jer je reč o „mrežnim” i lako promenljivim aranžmanima. Delovanje u hibridnom kontekstu podrazumeva da u javnoj upravi kao „društvu” (sistemu) postoji čitav niz autonomnih sistema (društava) koji se često i istovremeno nalaze i u odnosu konflikta i u odnosu saradnje. Zato se i Nova javna uprava ponovo vraća na pitanje vrednosti ali u kontekstu „navigacije” i „kormilarenja” u njenoj današnjoj očiglednoj hibridnosti (Dickinson, 2014, 52). Međutim, pitanje vrednosti, čak i hibridnih oblika zavisi od njihove orijentacije. Ako je njihova orijentacija npr. tržišna, nije iznenađenje da organizaciona forma javnih službi u javnoj upravi pokušava da se ponaša kao što to očekujemo od privatnog sektora (Alford & O’Flin 2012). Linije razgraničenja između vlada, privatnog sektora, civilnog društva i javnih službi danas su zamagljeni u novom poretku gde privatni sektor praktikuje društvenu odgovornost, države nastoje da budu više preduzetničke, a javne službe i civilni sektor postaju poslovniji (Smith 2014, 2). Alternativa počiva na kormilarenju i inkluziji različitih sektora, posebno civilnog u javnoj upravi, što se i u međunarodnim krugovima posmatra kao globalno pomračenje neoliberalizma. Javne usluge postaju sve više univerzalno pravo, koje treba da obezbedi socijalno i ekonomsko učešće za sve, te je ovde istorijski kontrast između scenarija socijalne države i tržišne ekonomije postao veoma upečatljiv. U prvom, civilni sektor je delovao kroz misiju društvene reforme: zalaže se za promene kroz istraživanje i obrazovanje zajednice, angažuje volontere u izgradnji i pomaže društvenim grupama koje se nalaze na marginama tržišta i država. U drugom, „misija” postaje podređena imperativu konkurencije koji oblikuju praksu „suparničkog poslovanja” na kvazitržištu javnih usluga u kojem učestvuje i civilni sektor. Tako u javnoj upravi dolazimo do „hibrida”, drugačijeg kvaliteta u odnosu na ranije talase reformi, integrisanog u NJU, što potencijalno dovodi i do novih tenzija, izazova i efekata (Smith 2014, 10) pa, između ostalog, i u kreiranju i učešću u politikama socijalne pravde, u kome je politička sfera zanovana na izboru između različitih alternativa, ali i izboru u pogledu učesnika u njihovom izvršenju, kroz funkciju „upravljanja”, kao „kormilarenja”, dobija novo značenje.

Saradnja i sukobi se nastavljaju u hibridnom sistemu, a nove „anomalije” i prihvatanje varijacije radi stabilizacije sistema javne uprave nastaviće se i u budućnosti. Ipak, javna uprava shvaćena kao mreža u hibridnom režimu, za razliku od ranijih vremena, podrazumeva i njihovo brže prilagođanje, što pokazuju „anomalije” kao što je pandemija Covid 19 (zdravstvena kriza), kao i ratu između Rusije i Ukrajine (energetska kriza), koje su dovele do brzih promena i prilagođavanja savremenih javnih uprava. Sve ove promene u javnoj upravi utiču i na politički sistem, kao sistem višeg ranga, ali i na „globalno društvo”, koje u današnje vreme traži brze i racionalne odgovore na globalne probleme, u kome začajnu ulogu ima NJU, koja se brže prilagođava promenama, i kroz sve svoje aktere i učesnike sve više doprinosi obezbeđenju ideala socijalne pravde, odnosno obezbeđenju prava na jednake javne usluge kao univerzalno pravo.

5. ZAKLJUČAK

Evolucija savremene javne uprave od početka XIX veka do danas pokazala je da se javna uprava kao „društvo”, odnosno sistem, značajno promenila, te da su promene u javnoj upravi, ali i promene u političkom sistemu i globalnom društvu kao „društvu društava” uticale i na drugačiju ulogu javne uprave u kreiranju javnih politika, pa i politika socijalne pravde.

U prvom periodu razvoja savremene javne uprave, kroz posmatranje funkcije uprave kao „vlasti” i organizacije uprave kao podsistema državne uprave u okviru izvršne vlasti, razvoj uprave zasnovane na „birokratiji” i „partokratiji” zadržavao je odnos nadređenosti i podređenosti između uprave i građana. Međutim, u novom periodu, koji započinje početkom XX veka, država, a kroz nju i sistem javne uprave dobija novu dimenziju, jer uprava počinje da se posmatra kao servis građana, koja kroz svoje nove organizacione forme počinje da obezbeđuje građanima čitav niz javnih usluga u obrazovanju, zdravlju, socijalnoj zaštiti i dr., što u značajnoj meri utiče i na menjanje odnosa države i javne uprave prema idealima socijalne pravde i približavanju istim. Kriza liberalne države, izazvana Velikom depresijom iz 1929. godine, dovela je do potrebe daljeg produbljivanja socijaldemokratskog koncepta, koja je usledila sa razvojem koncepta socijalne države. Nastaje treći period u razvoju javne uprave, koji se manifestuje u širenju javnih usluga po modelu redistributivne pravde, posebno kada je reč o monopolskim privrednim delatnostima, što u javnoj upravi dovodi i do stvaranja novog složenog podsistema javnih korporacija, koje je trebalo da obezbede društveno blagostanje i pruže široku „paletu” javnih usluga građanima. Problemi hijerarhizovanog i partokratskog upravljanja, povratak neoliberalnim idejama, stvaranje neoliberalne države uz novu ekonomsku krizu 1973. godine, ponovo iz temelja menja javnu upravu kao složeno društvo, u kome ekonomski faktor i smanjenje troškova, uz unapređenje funkcije upravljanja, utiče na kreiranje brojnih javnih politika, a posebno politika socijalne pravde. Javna uprava ulazi u novi period. Radi ušteda u skupoj državi sve više se smanjuju različita socijalna davanja i ukidaju različite forme organizacija u okviru javne uprave kao složenog sistema (društva) koje su do tada pružale brojne usluge građanima, što negativno utiče na redistributivnu pravdu i javne politike u ovoj oblasti. Vremenom se, međutim, postavilo pitanje „vrednosti” u javnoj upravi, koje se više ne mogu svoditi na pitanje analize javnih politika kao tehnike vrednovanja organizacija u složenom društvu javne uprave, već kao pitanje „vrednosti” u smislu pravednosti i pravičnosti postupanja javne uprave u odnosima sa njenim građanima. Vraćanje na pravičnost i pravednost kao „vrednostima” naizgled ponovo pogoduje novim pravcima u politikama socijalne pravde. Međutim, vreme je pokazalo da je reč uglavnom o „papiroj” doktrini standarda a ne realnoj vrednosti javne uprave. Posmatrajući javnu upravu kao složeni fenomen, nove promene i modeli pokazuju da ključna uloga javne uprave danas nije u neposrednom pružanju usluga,

već u obezbeđenju univerzalnog prava na jednake usluge svima, kroz koje treba da se obezbedi univerzalna socijalna pravda. Uloga javne uprave je danas u „kormilarenju”, odnosno „upravljanju” različitim organizacionim podsistemima javnog i privatnog, državnog i nedržavnog, sektorski podeljenog i umreženog u veoma promenljive forme, u kojima brojni akteri učestvuju kako u kreiranju tako i u realizaciji javnih politika. To pogoduje politikama socijalne pravde u kojima se različiti akteri pojavljuju i kao vršioci usluga u javnoj upravi (na primer, civilni sektor), ali i doprinosi bržem prilagođavanju javne uprave novim „anomalijama” u globalnom društvu, političkom sistemu i brojnim sistemima (društvima) nižeg ranga. Javnu upravu danas kao „hibridno društvo” karakterišu stalni sukobi i saradnja između različitih aktera, a nove „anomalije” i prihvatanje varijacije, radi stabilizacije u sistemu javne uprave se nastavljaju. Javna uprava shvaćena kao mreža u hibridnom režimu, za razliku od ranijih vremena, podrazumeva da se ona brzo prilagođava novonastalim okolnostima, što pokazuju odgovori na „anomalije” kao što je to pandemija Covid 19 (zdravstvena kriza) ili rat između Rusije i Ukrajine (energetska kriza). Sve ove promene u javnoj upravi utiču i na politički sistem, kao sistem višeg ranga, ali i na „globalno društvo”, koje u današnje vreme traži brze i racionalne odgovore na globalne, ali i lokalne probleme, u čemu posebnu ulogu ima javna uprava, koja se brzo prilagođava promenama i varijacijama kroz „kormilarenje” brojnim akterima koji u njoj danas učestvuju.

LITERATURA

- Alford, John, O’Flynn, Janine. 2012. *Rethinking Public Services: Managing with external providers*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Buffelan, Jean Paul, 1967. „Les grandes theories de base du droit administratif Francais”, *Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil, d’Etat*, Bruxelles, 1967(4), pp. 240–286.
- Christensen, Tom & Lægreid. Per. 2011. “Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges”, *Public Organization Review*, 2011(4), pp. 407–423.
- Colebatch, Hal K. 2006. “Mapping the Work of Policy”. In: Colebatch, Hal K. (Ed.). *Beyond the Policy Cycle: the Policy Process in Australia*. Sydney: Allen and Unwin, pp. 1–19.
- Damjanović, Mijat. 2012. Aktuelne dileme organizacije javnog sektora i upravljanje njime”. *Polis*, 2021(1), str. 49–53.
- Damjanović, Mijat. 2015. „Uloga javne uprave i javnog upravljanja u oblikovanju demokratije”, *Administracija i javne politike*, br. 1/2015(1), str. 7–41.

- Dickinson, Helen. 2016. "From New Public Management to New Public Governance". In: Butcher, John. Gilchrist, David (Eds.). *The Three Sector Solution: Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business*, Canberra: ANU Press, The Australian National University, pp. 41–60.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for all Seasons?" *Public Administration, Royal Institute of Public Administration*, Vol. 69, 1991(1), pp. 3–19.
- Hudges, Owen E. 1998. *Public Management and Administration: An Introduction* 2th ed. Basingstoke/London, UK: Macmillan.
- Keynes, K. John. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lilić, Stevan. 1998. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Luhmann, Niklas. 1997. *Die Gesellschaft der Gesellschaft, Band I–II*, Frankfurt am Main: Suhrkamp. U prevodu na hrvatski jezik: Luhmann, Niklas. 2011. *Društvo društava I i II*, Zagreb, Breza.
- Manojlović, Ana, Stojiljković, Zoran. 2013. „Levica u traganju za odgovorima na izazove krize”. U: Zoran Stojiljković (ur.), *Levica u postkriznom kontekstu*, Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, str. 5–10.
- Milenković, Dejan. 2012. „U potrazi za vezom između principa dobre uprave i pojma interne revizije”. U: Šuput, Dejan. (ur.). *Dobra uprava i interna revizija*. Beograd: Institut za uporedno pravo, Udruženje ovlašćenih internih revizora u javnom sektoru, str. 9–28.
- Milenković, Dejan. 2013. *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Milenković, Dejan. 2019. *Savremene teorije i moderna uprava*, Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa.
- Milenković, Dejan. 1997. „Uprava kao vlast i uprava kao služba”. U: Svetislav Tabaroši (ur.), *Prilozi projekta Konstituisanje Srbije kao pravne države – država i pravo, politika i nauka*, (Sveska br 13), Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 105–116.
- Obradović, Žarko. 2009. „Srbija – država socijalne pravde (Ustavna načela i praksa)”. *Politička revija*, 2009(1), str. 205–222.
- Patapas, Aleksandras, Raipa, Alvydas. Smalskys. Vainius, "New Public Governance: The Tracks of Changes". *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Vo. 4, 2014(5), pp 25–32. [accessed Oct 31, 2022].
- https://www.researchgate.net/publication/261330877_From_New_Public_Management_to_New_Public_Governance_Hybridization_and_Implications_for_Public_Sector_Consumerism [accessed Oct 31, 2022].
- Pašić, Najdan. 1957. *Javne korporacije u Velikoj Britaniji*.x Beograd: Kultura.

- Pavlović, Vukašin. 2008. „Savremena država”. U: Pavlović, Vukašin. Stojiljković, Zoran. (urs.) *Savremena država* (Zbornik radova). Beograd: Kondrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka, str. 9–27.
- Petek, Zdravko. 2008. „Javne politike i problemi modernog upravljanja”. *Hrvatska javna uprava*, 2008(2), str. 443–462.
- Pusić, Eugen. 2005. *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Pusić, Eugen. 2007. *Javna uprava i društvena teorija*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilašta u Zagrebu.
- Readschilders, Jos. C. N., 2014. “Administrative History”. In: Pipers, Gay, Pierre, Jon (eds.), *The Saga Handbook of Public Administration*, London, New Delhi, Singapore, Washington D.C: SAGA, pp. 179–185.
- Skoto, Biagio. 2017. „Izazovi socijalne inovacije”. U: Sciacchia, Fabrizio (ur.), *Izazovi socijalne politike – Teorijska i empirijske perspektive*. Novi Sad: Filozofski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu, str. 39–67.
- Smyth, Paul. 2014. “The Lady Vanishes: Australia’s disappearing voluntary sector”. Melbourne, 14 August. Available from: https://library.bsl.org.au/jspui/bitstream/1/6511/1/Smyth_The_lady_vanishes_Australias_disappearing_voluntary_sector_paper_14Aug2014.pdf [accessed Oct 21 2022].
- Stojiljković, Zoran. 2018. „Traktat o socijalnoj pravdi i pravičnosti”. *Srpska politička misao*, 2018(1), str. 41–58.
- Tošković, Jelena. 2015. *Preispitivanje neoliberalnog koncepta ekonomije u zemljama Zapadnog Balkana* (doktorska disertacija), Sremska Kamenica: Fakultet poslovne ekonomije – Sremska Kamenica, Univerzitet EDUCONS.
- Vlaški, Bojan. 2015. „Sadržina i prav(n)a priroda koncepta dobra uprava”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2015(7), str. 277–292.
- Wiesel, Fredrika, Modell, Sven. 2014. “From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism”. *Financial Accountability & Management*, 2014 30(2), pp. 175–205.
- https://www.researchgate.net/publication/261330877_From_New_Public_Management_to_New_Public_Governance_Hybridization_and_Implications_for_Public_Sector_Consumerism [accessed Oct 23, 2022].

Dejan Milenković

THE INFLUENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS ON THE CREATION OF SOCIAL JUSTICE POLICIES

SUMMARY

From the creation of the modern legal state until today, public administration has been and remains a complex and dynamic phenomenon. When we say dynamic, it means that there is no timeless concept of public administration, and this dynamic introduces public administration into constant reform processes. They arise on the one hand, as a consequence of real life and changes in society, and on the other, changes in its closest environment – the state. Numerous social theories influence the observation of public administration as a complex phenomenon. In this paper, public administration is analyzed from the point of view of systems theory. Looking through history, we can see four periods in the development of public administration as a complex system, which are a reflection of the changed role of the state in society. In the last, fourth period, we observe three models of reforms: New Public Management, Good/Public Governance and New Public Governance. Earlier periods of public administration development as well as today's dynamics had serious implications for the creation and study of public and social justice policies, which will be explained in this paper.

KEYWORDS: New public management, Good governance, New public administration, public policies, social justice policies, public services.

