

Дејан Љ. Миленковић¹
Универзитет у Београду,
Факултет политичких наука,
Политиколошко одељење
Београд (Србија)

35.072
32:929 Вудроу В.
Прејледни научни рад
Примљен 24/09/2023
Прихваћен 07/11/2023
doi: [10.5937/socpreg57-46709](https://doi.org/10.5937/socpreg57-46709)

УТИЦАЈ ВИЛСОНОВОГ СХВАТАЊА ДИХОТОМИЈЕ НА РАЗВОЈ САВРЕМЕНЕ ЈАВНЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ²

Сажетак: Јавна администрација је сложен друштвени феномен, који има своја социолошка, политиколошка, правна, организациона и друга обележја. Самим тим, „угао“ њеног посматрања може бити веома различит па се зато и проучава у бројним високошколским установама, како у домену политикологије, социологије, права и др. Вудроу Вилсон, некадашњи председник САД и добитник Нобелове награде, сматра се „родоначелником“ научног приступа администрацији. Вилсон је у свом научном раду из 1887. године – „Студија о администрацији“ – указао на три „дихотомије“ које су повезане са јавном управом: (1) између политике и администрације; (2) између политичких и административних наука и (3) између политичара и службеника. Вилсон је тако покренуо читав низ питања, која су и данас предмет полемика и дискусија, а његова научна мисао постала је трајна заоставштина и предмет проучавања бројних аутора како у теоријској тако и у практичној анализи јавне управе која и данас има утицај на њене промене и развој.

Кључне речи: Вудроу Вилсон, јавна администрација, административна наука, теоријски приступ, дихотомија

УВОД

Вудроу Вилсон, амерички универзитетски професор, политичар и 28. председник Сједињених Америчких Држава у два мандата (1913–1916. и 1916–1921), рођен је у Стентону, Вирџинија, 28. децембра 1856. године. Након што је докторирао 1885. године у области историје и политичких наука, Вилсон је почео да ради на колеџу Брајн Мар (1885–1888). Затим је био професор, најпре на универзитету Веслијан

¹ dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

² Рад је настао као део научно-истраживачке делатности подржане средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, на основу уговора са Факултетом политичких наука.

(1888–1890), па на Принстону од 1890. године, да би 1902. постао и ректор тог универзитета и на тој позицији задржао се до 1910. године (Raadschelders, 2002, str. 580–581). Убрзо почиње да се активно бави и политиком, те постаје и гувернер Њу Џерсија 1910. године, а 1913. и председник САД као кандидат Демократске странке (Uwizeyimana, 2013, str. 165). Добио је Нобелову награду за мир 1919. године. Умро је у Вашингтону 1924. године. Кратки биографски подаци у уводу овог рада од значаја су како би указали на то да је Вилсон оставио значајан и неизбрисив историјски траг, како у политици, тако и у науци. Његове политичке идеје, као председника САД, трајна су заоставштина и данас су предмет проучавања у различитим областима, посебно у областима међународне политике, међународне безбедности и глобалног либералног светског поретка (Simić, 2022).

Као научник, Вилсон је најпре био препознат као теоретичар политичког система САД. Већ 1885. године објавио је књигу *Влада Сједињених Америчких Држава (Congressional Government – A Study in American Politics)* (Wilson, 1885) у којој се на више места индиректно осврнуо и на јавну администрацију. Наредних неколико година, Вилсон своју пажњу усмерава на научно проучавање јавне администрације. Историјски подаци говоре да је Вилсон у периоду 1885–1887. године најпре објавио три кратка есеја о јавној управи: „Љубазношћу сената“, „Уметност владавине“ и „Напомене о администрацији“. Есеји су привукли пажњу научне заједнице у САД, те је ректор Универзитета Корнел проф. Чарлс К. Адамс, упутио Вилсону позив да одржи предавање о јавној администрацији за студенте овог универзитета. Тако је Вилсон, припремајући предавање, започео писање есеја о јавној администрацији. Вилсон је предавање на Корнелу одржао 3. новембра 1886. (Šat, 2019). Предавање и есеј су имали значајан одјек на научну заједницу у САД па је есеј „Студија о администрацији“ већ наредне године објављен у америчком научном часопису *Political Sciences Quarterly* (Wilson, 1887).

„Студију о администрацији“ Вилсон конструише као студију о јавној администрацији, тачније као студију о јавној управи као делу машинерије (организма) државе (Владе). Како касније истиче Макс Вебер, „једну политичку организацију са карактером установе треба називати државом ако њен управни апарат с успехом полаже право на монопол легитимне физичке принуде за одржавање поредака“ (Weber, 1976; Pavlović, 2009, str. 13). У наведеном Веберовом контексту тадашње државе, Вилсон је и посматрао јавну администрацију. Ово је значајно нагласити јер израз „управа“ (администрација) добија друго значење у сложенем свету и истраживањима у каснијим социолошким теоријама као и у организационим наукама (Lilić, 2014, str. 24). Значи, у центру Вилсонове студије јесте држава, односно јавна администрација (управа) у систему државне организације (организма) као сложене друштвене појаве, која је заснована на систему поделе власти конгресне владе у САД. Међутим, Вилсон иде и корак даље, сматрајући администрацију обласћу пословања, о чему ће више речи бити у наредном поглављу. Објављена студија учинила је да Вилсона постане лидер у овој, у то време, потпуно новој области проучавања у САД (Brownlow, 1956).

Вилсон у раду настоји да одговори на три истраживачка питања: (1) историјски настанак и место јавне администрације у систему поделе власти и значај компаративног метода проучавања тадашњих јавних управа; (2) предмет јавне администрације

као научне дисциплине и (3) методе за развијање јавне администрације и политичке концепције које треба да буду унете у њу. Међутим, кроз цео рад Вилсон провлачи идеју дихотомије између: (1) политике и администрације; (3) политичких и административних наука и (3) политичара и бирократа (државних службеника). Управо је идеја дихотомије та која је била, а и данас јесте, предмет проучавања бројних аутора и њихова инспирација при теоријској али и практичној анализи јавне управе као сложене друштвене појаве. Она и даље има значајан утицај на њен садашњи развој и реформе.

ДИХОТОМИЈА ПОЛИТИКЕ И АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Кључна идеја коју је у овом раду изнео Вилсон јесте идеја дихотомије између политике и администрације (Politics vs. Administration) (Hartley, Alford & Hughes, 2015, str. 25, 26), односно „...раздвајања политике и управе у потрази за структуром јавног управљања која се одупире упадима политике“ (Lane, 2012, str. 27). То је истовремено идеја која је изазвала највише контроверзи у Вилсоновој студији, идеја која је свакако имала своје претходне историјске корене у Европи. Међутим, у Европи је крајем 19. века, када је Вилсон писао своју студију, проучавање јавне администрације замењено проучавањем управног права, тако да је у првој половини 20. века развој идеје о дихотомији политике и администрације првенствено био предмет даљих научних расправа у САД. Зато се идеја о дихотомији данас сматра америчком идејом која има европско порекло (Overeem, 2012, str. 49). Са становишта овог истраживања значајно је то што ју је Вилсон, кроз „Студију о администрацији“, први пренео из Европе у САД и ставио на „олтар“ научне заједнице САД (а касније и на „олтар“ светске научне заједнице).

Шта изазива полемику у вези са дихотомијом политике и администрације која се у студији запажа? За Вилсона: „Област администрације је област пословања. Уклоњено је из журбе и борбе политике“ (Wilson, str. 209). Позивајући се на немачког аутора Блунчлија, Вилсон истиче: „Политика је... државна делатност „у стварима великим и универзалним“, док је управа, с друге стране, „делатност државе у појединим и малим стварима. ...Политика је, дакле, посебна област државника, а администрација техничког службеника.“ „Политика ништа не ради без помоћи администрације“... али администрација, дакле, није политика“ (Wilson, 1887, str. 210). За Вилсона, „...широки планови владиних акција нису административни; детаљна реализација таквих планова је административна“ (Wilson, 1887, str. 212).

„Дакле, важан елемент конвенционалног модела демократије био је да су изабрани политичари одговорни за доношење политичких избора, а одговорност администратора је да такве изборе и спроведу“ (Peters, 2011, str. 111). Јавна управа зато више није могла да се посматра као техничко питање које се само узгредно проучава, како су то сматрале тадашње политичке науке, а сама „администрација“ не би смела да трпи опортунистичка политичка понашања зарад свог ефикасног функционисања (Rosenbloom, 2008). „Тврдећи да администрација треба да следи пословну оријентацију, Вилсон је предложио да се и методе управљања које су се у то време

развијале у индустрији,³ могу користити и у јавној администрацији како би она могла да пронађе адекватна организациона решења за унапређење своје ефикасности“ (De Almeida Fortis, 2014). Како истичу поједини аутори, из Вилсоновог става проистиче да је јавна управа, „...уметност и наука о управи (управљању) примењена на јавни сектор“ (Shafritz at al., 2017, p. 20).

Вилсонова идеја о потпуној дихотомии политике и администрације у политичко-правном систему државе често је била оспоравана, посебно након Другог светског рата. До тог времена, под утицајем Вилсонове студије, ова „дихотомија“ није била довољена у питање. Међутим, од 1950-тих па све до краја 1980-тих година теоретичари више не посматрају администрацију одвојено од политике, већ политику и администрацију посматрају на јединствен начин, негирајући Вилсонову „дихотомију“. Потпуна „одвојеност“ коју је заступао Вилсон, са становишта критичара једноставно није могућа у систему државе. Двајт Валдо, оспоравајући Вилсонову „дихотомију“, сматрао је да су сви административни акти политички (Waldo, 1948). Према њему, „теорија администрације је у наше време и теорија политике“ (Waldo, 1990). За Херберта Симона немогуће је емпиријски раздвојити политику од администрације, и обрнуто (Simon, 1947). Свара посматра јавну управу као дистрибуцију вредности, трошкова и користи у којој администратори имају широке могућности да поставе политику те да кроз имплементацију и формулишу јавну политику (Svara, 2001). Слично сматра и Ван Рипер (Van Riper, 1983) као и бројни други критичари Вилсонове идеје дихотомије.

С друге стране, поједини теоретичари тврде да Вилсон није, као што је касније представљено, у својој студији заговарао пуну дихотомију (раздвојеност) између политике и администрације, те да је имао много нијансиранији поглед о овом односу (Dahlstrom, 2014). Уосталом, у самој студији, Вилсон признаје да администрација мора бити подвргнута јавности, која је изражена преко њених изабраних званичника (Walker, 1989, str. 511).⁴

Пред крај 20. века идеја о дихотомии политике и администрације поново оживљава, али овај пут кроз настанак научне теорије о контроли бирократије, која обезбеђује анализу јавне управе путем прављења разлике између политичких и управних аката и радњи и/или политичких и административних актера (Frederickson at al., 2012).

Став о дихотомии политике и администрације данас посебно заступа и Патрик Оверим, чији је велики део научног опуса посвећен „одбрани“ Вилсонове идеје дихотомије јер је дихотомија за њега уставни принцип, као коректив у систему поделе власти (Overeem, 2005). У том смислу, положај јавне администрације у држави и њено разграничење од политике важно је уставно питање, односно начело, те детаљно образлаже разлоге за то (Overeem, 2012). Научне расправе око „дихотомије“ политике и администрације, као што видимо, трају и данас, те још увек нема једноставног и прецизног одговора на ово питање.

А оно се вишеструко може ширити и кроз везу са природним наукама. Поједини теоретичари сматрају да теорију администрације и „дихотомију“ треба посматрати

³ Напомена аутора: приватном сектору.

⁴ Напомена аутора: политичара.

и са становишта дарвинистичке теорије еволуције и њене примене на политички живот, те да било које проучавање порекла модерне администрације мора рачунати са овом полазном тачком (Slomski, 2022).

Идеју „дихотомије“ између политике и администрације можемо сагледати и кроз низ нових наука које су настале у 20. веку. Једна од њих свакако је кибернетика, а посебно њена веза са друштвом на коју указује Норберт Винер (Wiener, 1964), која је довела и до настанка тзв. кибернетског модела управе (Mehl, 1957). Полазећи чак и од најпростијег кибернетског модела са становишта ове науке, он увек препознаје два дела система – „онај који управља“ и онај „над којим се управља“. Оно што повезује ова два дела јесте информација, која се остварује путем комуникација. Посматрано са становишта државног организма (државе), политике и јавне администрације, то би значило да део који управља (извршна власт – Влада, кабинет министра као „штаб“, односно политика), шаље информације делу над којим се управља (јавна администрација). Јавна администрација шаље информације о спровођењу политика делу који управља (*feedback*, односно повратна веза). Део који управља (политика), на основу „повратне везе“, шаље нове информације делу над којим управља (професионалној административној служби, односно државним службеницима), чиме се „затвара“ комуникацијски круг, а нове информације поново стварају нову повратну везу (Milenković, 2019, str. 54).

Вилсонова дихотомија у деценијама које су долазиле након објаве студије, довела је и до значајног научног напретка, посебно у смислу повезивања појма администрација (управа) са појмом управљање. Иако је појам јавне администрације повезао са државом, Вилсон је јасно уочио да „администрација“ постоји у свакој организацији, посебно у приватном сектору. Претходно смо већ уочили да је Вилсон сматрао да се многе „технике“ и „процеси“ у индустрији (приватном сектору) могу пренети на јавну администрацију. Ово Вилсоново „заговарање“ родило је временом друге идеје, као на пример, да је „администрација“ општа и универзална научна појава, што је касније имало и значајне импликације на развој јавне администрације у смислу функција које било која администрација (па и јавна) обавља (Taylor, 1911; Fayol, 1916 /1949/; Gulick, 1937; Urwick, 1937).

ДИХОТОМИЈА ПОЛИТИЧКИХ И АДМИНИСТРАТИВНИХ НАУКА

Идеја о дихотомији политике и администрације, коју је изразио Вилсон, отворила је и питање новог научног поља, које Вилсон назива „науком о јавној администрацији“, као посебној и специфичној науци коју треба истраживати одвојено од научног поља „политике“, па самим тим и политичких наука, и одвојеног научног поља организације, односно организационих наука (услед специфичног карактера државе као организације), или управног права као гране права у „научном пољу“ права. Вилсон у студији истиче да „дихотомија“ политике и администрације јесте предмет „административне науке“ (Wilson, str. 208). Вилсон у студији јасно „препознаје“ „административну науку“ као посебну науку у односу на политичке науке. Дихотомија између политике и администрације, коју је заступао Вилсон, доводи и до одобравања поделе између политичких наука и науке о администрацији.

Вилсон већ у првој реченици своје студије истиче: „Претпостављам да се ниједна практична наука никада не изучава тамо где нема потребе за тим. Сама чињеница, дакле, да еминентно практична наука о администрацији проналази свој пут у факултетске курсеве у САД, доказује да би ова земља морала више да зна о администрацији...“ (Wilson, 198). Вилсон науку о администрацији посматра као практичну науку. Затим истиче да је у његово време „наука о администрацији најновији плод проучавања науке о политици...“ те да „...сада имамо оно што никада раније нисмо имали, науку о администрацији“ (Wilson, 198). „Гледајући сваки дан нове ствари које држава треба да уради, следећа ствар је да се јасно види како треба да их ради. Због тога би требало да постоји наука о администрацији која ће настојати да исправи путеве власти, да њено пословање учини мање непословним, да ојача и прочисти њену организацију и да њене дужности крунише послушношћу. То је један од разлога зашто постоји таква наука“ (Wilson, 201).

Вилсон, говорећи о образовању, указује да „...долази време када се ниједан угледни факултет неће моћи ни замислити без добро попуњене катедре за политичке науке“ (Wilson, 215). Међутим, тврди он, у контексту постојања административне науке, то ће само „...умножити број интелегентних критичара власти, али неће створити компетентно тело администратора“ (Wilson, 215). Зато он сматра да „...корпус државних службеника припремљен посебним школовањем и увежбан... чини се великом броју веома промишљених лица... који могу да комбинују различите елементе..., што треба да доведе до настанка офанзивне званичне полукорпоративне класе државних службеника“ (Wilson, 216).

Сматрајући да је административна наука практична наука која треба да доведе до стварања едукованог службеничког кадра за потребе професионализације јавне администрације, Вилсон указује на потребу за њеним „издвајањем“ из политичких наука, јер политичке науке неће створити компетентног државног службеника. С друге стране, повезујући је са обласћу пословања, он указује на везу између административне науке и организационих наука.

Данас, у основи имамо три различита става у погледу „административне науке/а“. Једни сматрају да је наука о јавној управи (администрацији) посебна наука(е), други да је јавна управа посебна и веома значајна научна дисциплина у оквиру политичких наука (одвојена од управног права као правне дисциплине), а трећи – да јавну управу ни по чему не треба издвајати из корпуса организационих наука, као специфичног друштвенохуманистичког поља⁵ (Dimitrijević & Jovanović Rajs, 1966; Pusić, 1995 /2002/; Kavran 1991; Stančetić, 2015).

Оверим, иако поборник Вилсонове дихотомије између политике и администрације, истиче да иако дихотомија имплицира прећутно одобравање поделе између политике и администрације, па самим тим и прећутно одобравање поделе између студија политике и администрације у академским круговима, наука о јавној администрацији не би требало да буде одвојена из политичких наука јер, како истиче, „...ако желимо да побољшамо разумевање дихотомије, много је боље не раздвајати студије политике и администрације, већ их комбиновати, јер јединствено проучавање доводи до ближе

⁵ Напомена аутора: опште науке о управљању.

ингерације политичке и административне мисли...“ (Overeem, 2012, str. 191–193), што је неопходно за проучавање јавне управе као сложеног друштвеног феномена.⁶

Јавна управа је динамична и комплексна појава, не може да буде потпуно одвојена као посебна наука у односу на друге науке и научна поља. Али свакако, када је реч о академском пољу, јавна управа, као сложена појава, данас подразумева и проучавање читавог низа научних дисциплина у коме се општа поља различитих наука „спуштају“ на ниво јавне управе као специфичне организационе структуре и система у оквирима политичко-правног система државе. То говори о томе да њена мултидисциплинарност и могући исходи подразумевају читав низ дисциплина као што су: нова јавна управа, службенички систем, организација јавне управе, управљање људским ресурсима, јавне политике, као и проучавање примене бројних друштвених теорија насталих у току 20. века и њихову импликацију на јавну администрацију.

ДИХОТОМИЈА ПОЛИТИЧАР – ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИК

Идеја о „дихотомији“ политике и администрације, као и идеја о „дихотомији“ политичких и административних наука, чини се, произашла је из једног другог историјског контекста, на који треба обратити пажњу у Вилсоновој „Студији о администрацији“, те се морамо поново вратити на време када ју је Вилсон писао. То је професионализација и деполитизација рада државних службеника и потреба да се дотадашњи службенички систем „плена“ (*spoil system*) замени службеничким системом заслуга (*merit system*). Управо из тог разлога, сматрају поједини теоретичари, Вилсон је и формулисао у првом поглављу описани стандард „дихотомије“, односно „политике ван администрације“ (Overeem, 2005, str. 317). Његова сврха је била да одвоји административно управљање од партијске политике и да администрацију учини неполитичким оруђем, јер је највећи недостатак традиционалног система управљања владом, у то време у САД, био тај што политика и администрација нису биле подељене, а то је довело до високог степена корупције и неефикасности, те се тражио начин да се успостави систем професионализације државне службе, односно службенички систем звања по систему заслуга (Guo, 2019, str. 360), који би као такав био одвојен од политике. Како Вилсон истиче: „...Увек се постављало питање: ко ће донети закон и шта ће то бити? Друго питање, како треба да се примењује право са просветљењем, са правичношћу, са брзином и без трвења, остављено је по страни као практичан детаљ који би службеници могли да уреде након што се доктори⁷ договоре о принципима“ (Wilson, str. 198–199).

Многи данас повезују и упоређују Вилсона и његову „дихотомију“ са Максом Вебером, тврдећи да данас општепризната конвергенција између ова два научника, у смислу закључака до којих се дошло у погледу „дихотомије“ и политике и администрације, а затим и бирократије, није била ни плод случајности, нити плод међусобно познавања њихових научних радова (они као научници никада се нису међусобно

⁶ Напомена аутора.

⁷ Под докторима је у конкретной реченици Вилсон мислио на политичаре.

цитирали), већ да је она произашла из тадашњег сличног институционалног окружења у коме су ова два великана живела, али и као последица Хегелове политичке филозофије у делу који се односи на бирократију, а са којим су оба великана била упозната (Sager & Rosser, 2009, стр. 1136–1138). Ова конвергенција посебно је видљива ако компаративно посматрамо Вилсонову студију, а затим Веберово схватање бирократије.

За Вилсона, „реформу државне службе... морамо посматрати само као увод у потпунију административну реформу. ... Реформа државне службе је стога само морална припрема за оно што следи“ (Wilson, стр. 210). „...Да бисмо унапредили јавно мњење које је покретачка снага власти, морамо припремити боље службенике као апарат власти“ (Wilson, 216). „Тело темељно обучених службеника који служе за време доброг понашања морамо имати у сваком случају јер је то чисто пословна потреба“ (Wilson, 216). „Бирократија може постојати само тамо где је цела државна служба уклоњена из заједничког политичког живота народа, њених руководилаца као и њихових чинова. Њени мотиви, њени циљеви, њена политика, њени стандарди морају бити бирократски...“ (Wilson, 217).

Значи, како политичар према Вилсону није исто што и администратор (државни службеник), политичар (политика) задаје циљеве, а бирократа (администрација) их спроводи. Али да би их бирократа ефикасно спроводио, потребно је и његово разумевање и познавање процеса и техника спровођења, што није могло да се спроведе за до тада традиционални „систем плена“ у јавној администрацији.

Зато Макс Вебер и успоставља такозвани идеални тип бирократије (Peters & Pierre, 2001, стр. 3). Вебер утврђује основне карактеристике бирократа / државних службеника, а неке од њих су да су државни службеници: слободни и поковавају се само објективним дужностима; они се не бирају, већ постављају по строго утврђеној хијерархији у служби; имају строго одређене компетенције у служби; основ њиховог избора су стручне квалификације, које се, у најрационалнијем случају проверавају испитом, а доказују дипломом; примају плату, а отказ могу добити само изузетно, иако га сами увек могу дати; служба им је једино и главно занимање; служба им је основ каријере; подлежу јединственој и строгој дисциплини и контроли у служби (Weber, 1976; Pavlović, 2009, стр. 332). Са чисто техничког становишта, бирократија је најефикаснији и најрационалнији облик вршења власти, и њој нема равне по прецизности, дисциплини, строгости и поузданости (Stanimirović, 1977, стр. 332). Појам бирократије који означава државне службенике често се данас помиње у негативном контексту. Међутим, како се истиче, „...стереотип ригидности у негативним описима бирократије⁸ може, у ствари, бити резултат доброг функционисања бирократије која наглашава једнакост и покушава да обезбеди да сви чланови друштва добију исти третман у складу са законом, што не мора нужно да је чини ефикасном“ (Peters, 2011, стр. 109).

Данас бирократија, с једне стране, јесте неопходна за имплементацију јавних програма и политика, која је у доба када је писао Вилсон углавном била легалистичка и индиферентна према жељама и захтевима грађана. С друге стране, претпоставља се да институције демократске управе, па и државни службеници (бирократе), данас одговарају на жеље јавности и покушавају да мапирају приоритете грађана и претворе

⁸ Напомена аутора: и у садашње време.

их у позитивне резултате за саме грађане. Укратко, бирократија је уведена да би се минимизирале арбитрарне и хировите радње које би владе иначе биле у искушењу да користе. Иако обе ове стране делују супротстављено, оне јесу неопходне за обезбеђивање ефективног и одговорног управљања, и обезбеђују комплементарне погодности за друштво као целину (Peters, 2011, str. 110). Према томе, управну делатност као стручну, рационалну и континуирану, могу обављати само професионални и деполитизовани управни службеници“..., те као што је то и Вилсон тврдио, залажући се за професионализацију државне службе, „...постављање политичких циљева није ствар стручности, већ политике“, ... а „...управни службеници не треба да се баве политиком, јер је то посао политичара“ (Lilić, 2008, str. 52).

Међутим, треба напоменути да, на пример у Француској, „колеџци“ јавне администрације и управног права, често имамо вертикалну раван у смислу да професионални службеници, познајући најбоље процесе у јавној управи, кроз систем службеничког напредовања долазе најпре до највиших извршилачких позиција у администрацији, а затим постају веома интересантни за политичке странке. Након Другог светског рата до данас, највећи број француских председника, као и значајан број посланика француског Парламента, завршио је Школу јавне администрације (ЕНА) и најпре су били професионални државни службеници, након чега су постали и политичари (Sardan, 2003).

Колико су Вилсонове (и Веберове) идеје о службеничком систему заслуга и данас „живе“, доказује и чињеница да су у бројним међународним документима стандарди „добре управе“ као новог модела јавне администрације са краја 20. и почетка 21. века, повезани са стандардима професионализације и деполитизације државних службеника, па самим тим и јавне администрације (Milenković, 2019, str. 182–194).

ЗАКЉУЧАК

Вудроу Вилсон је са својом „Студијом о јавној администрацији“ отворио потпуно нову област, која до појаве есеја није озбиљно разматрана у свету друштвенохуманистичких наука. Ширина коју је Вилсон показао тумачењем јавне администрације, у време када је студију писао, отворила је у наредних 135 година бројне дискусије и научне и стручне расправе које су имале значајан утицај на разумевање јавне администрације и промена које су у њој настале.

У погледу његове прве тезе о потпуној одвојености политике и администрације могли бисмо да закључимо следеће: пошто веза политике и јавне управе у држави (као организацији) увек постоји, данас ипак пре можемо говорити о „комплементарности“ и „конвергенцији“ него о пуној „дихотомији“ политике и администрације. У сваком од ова два дела подсистема постоји висок степен аутономности, али систем јавне управе постаје целовити систем тек кроз међусобну комуникацију професионалне службе и политике, односно политичким делом у држави. Наравно, јавну администрацију можемо посматрати као подсистем у систему државе, а администрацију уопште као саставни део сваке организације, па и државне. И сама јавна администрација се са становишта савремених теорија може сматрати самосталним системом у оквиру

ширег система, што нам само потврђује значај Вилсона за генерације теоретичара којима је у фокусу истраживања била, или и данас јесте, јавна администрација.

Што се тиче „дихотомије“, у смислу административних наука као посебних наука, коју заступа Вилсон, пре бисмо могли говорити о специфичним научним и академским дисциплинама које могу бити проучаване у оквиру постојећих научних поља. У том смислу, Вилсонова идеја „дихотомије“ и постојања „административних наука“ као посебних наука никада неће бити потпуна, као уосталом ни његова „дихотомија“ потпуног раздвајања политике и администрације, али бројне специфичности јавне администрације захтевају и посебна проучавања и практична знања која подразумевају данас и постојање читавог низа научних дисциплина из којих произлази и потреба за њеним академским и практичним проучавањем, што доприноси и стицању одговарајућих техничких и стручних вештина државних службеника.

У погледу дихотомије политичар – државни службеник, коју заступа Вилсон, чињеница је да је јавној администрацији, да би могла да изврши своју друштвену функцију, неопходан стручан, професионализован и деполитизован управни кадар, односно јавни (државни) службеник, који ће службу обављати као професионалну делатност и захваљујући својим знањима и вештинама кретати се кроз хијерархијску лествицу службеничких звања. Значи, службенички систем, као професионална служба, мора да буде одвојен од политике. Међутим, пуна „дихотомија“ ни у овом случају није могућа. Често се дешава миграција, односно кретање, из професије у политику (а у неким случајевима и обрнуто), тако да иако професионални службеник треба и мора да буде деполитизован, његова знања и вештине и те како доприносе извршењу циљева које поставља политика и он истовремено учествује у њиховом креирању, али и спровођењу.

Значи, иако не постоји пуна „дихотомија“ између политике и јавне администрације, административних, политичких и других наука, и политичара и државних службеника, евидентно је да је Вилсонова идеја „дихотомије“ значајно допринела реформским процесима у јавној администрацији у каснијим периодима. Вилсон је не само био родоначелник научног проучавања јавне администрације већ и теоретичар који је својим делом значајно утицао на њену реформу од краја 19. века па све до данас.

Dejan Lj. Milenković¹
University of Belgrade,
Faculty of Political Science,
Department of Political Science
Belgrade (Serbia)

INFLUENCE OF WILSON'S UNDERSTANDING OF DICHOTOMY ON THE DEVELOPMENT OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION²

(Translation *In Extenso*)

Abstract: Public administration is a complex social phenomenon which has its own sociological, political, legal, organizational and other features. Accordingly, the “angle” of its observation can be quite different. Public administration is therefore studied in numerous higher education institutions, both in the field of political science, sociology, law and others. Woodrow Wilson, former US president and the Nobel Prize winner, is considered the founder of the scientific approach to administration. In his scientific work from 1887, entitled “The Study of Administration”, Wilson pointed out three “dichotomies” related to public administration: (1) between politics and administration; (2) between political and administrative sciences, and (3) between politicians and civil servants. Wilson thus raised a whole series of issues that are still the subject of polemics and discussions, and his scientific thought has become a permanent legacy and the subject of study by numerous authors in both theoretical and practical analysis of public administration, which still has an impact on its changes and development.

Keywords: Woodrow Wilson, public administration, administrative science, theoretical approach, dichotomy

INTRODUCTION

Woodrow Wilson, an American university professor, politician and the 28th US president with two mandates (1913–1916 and 1916–1921), was born in Staunton, Virginia, on 28th December 1856. After getting his doctoral degree in 1885 in the field of history and political science, Wilson began working at Bryn Mawr College (1885–1888). He subsequently

¹ dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

² The paper was written within the scientific-research activity supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia, according to the agreement with the Faculty of Political Science.

taught at Wesleyan University (1888–1890) and at Princeton after 1890, while in 1902 he was the president of that university until 1910 (Raadschelders, 2002, pp. 580–581). Soon he began his active engagement in politics as well, becoming the Governor of New Jersey in 1910, while in 1913 he was elected President of the USA as a Democratic Party candidate (Uwizeyimana, 2013, p. 165). He won the Nobel Peace Prize in 1919. He died in Washington D.C. in 1924. The short biographical data in the introduction of this paper are relevant for pointing out that Wilson left an important and indelible historical trace, both in politics and in science. His political ideas as the US President are a permanent legacy and they are the subject of research in different areas today, particularly in international politics, international security and global liberal world order (Simić, 2022).

As a scholar, Wilson was first recognized as a theoretician of the US political system. As early as 1885 he published the book *Congressional Government – A Study in American Politics* (Wilson, 1885) in which he indirectly writes about public administration in several places. In several following years, Wilson directed his attention towards scientific research of public administration. According to historical facts, in the period 1885–1887 Wilson first published three short essays about public administration: “The Courtesy of the Senate”, “The Art of Government” and “Notes on Administration”. The essays attracted the attention of the scientific community in the USA, and the President of Cornell University, Professor Charles K. Adams, invited Wilson to give a lecture about public administration to the students of this university. Thus, preparing for the lecture, Wilson began writing an essay about public administration. Wilson gave a lecture at Cornell on 3rd November 1886. (Šat, 2019). The lecture and the essay had a strong echo in the US scientific community, and the essay “The Study of Administration” was published in the American scientific journal *Political Sciences Quarterly* the following year (Wilson, 1887).

Wilson constructs “The Study of Administration” as a study about public administration or, more precisely, as a study about public governance as part of the machinery (organism) of the state (Government). As emphasized later by Max Weber, “a political organization with the character of an institution should be called the state if its governance apparatus successfully lays claim on the monopoly of legitimate physical coercion for the preservation of orders” (Weber, 1976; Pavlović, 2009, p. 13). In Weber’s above-mentioned context of the state of the time, Wilson also perceived public administration. This is important to emphasize because the expression “administration” (governance) assumes another meaning in the complex world and research in subsequent sociological theories, as well as in organizational sciences (Lilić, 2014, p. 24). Therefore, the centre of Wilson’s study is the state, i.e., public administration (governance) in the system of state organization (organism) as a complex social phenomenon founded on the system of power division in the US congress government. However, Wilson goes a step further, finding administration an area of business, which will be discussed in further detail in the following chapter. The published study made Wilson become a leader in this completely novel field of research in the USA at the time (Brownlow, 1956).

In his work, Wilson tries to answer three research questions: (1) historical emergence and place of public administration in the system of power division and the significance of the comparative method of studying public administrations at the time; (2) the subject of public administration as a scientific discipline, and (3) the method for developing public administration and political concepts that should be introduced in it. However, Wilson’s

whole essay is permeated by the idea of dichotomy between: (1) politics and administration; (2) political and administrative sciences, and (3) politicians and bureaucrats (civil servants). It was the very idea of dichotomy that was and still is the subject of research by numerous authors and their inspiration in the theoretical, but also practical analyses of public administration as a complex social phenomenon. It still affects significantly the current development and reforms of public administration.

DICHOTOMY OF POLITICS AND ADMINISTRATION

The key idea promoted in this essay by Wilson is the idea of dichotomy politics vs. administration (Hartley, Alford & Hughes, 2015, p. 25, 26), i.e., "...the separation of politics and administration in search of the structure of public governance that resists the interventions of politics" (Lane, 2012, p. 27). At the same time, it is the idea that provoked the largest number of controversies in Wilson's study, the idea which definitely had its historical roots in Europe. However, at the end of the 19th century, when Wilson wrote his study, in Europe the research of public administration was replaced by the research of administrative law, so that in the first half of the 20th century the development of the idea of dichotomy politics vs. administration was primarily the subject of further scientific discussions in the USA. That is why the idea about dichotomy is today considered an American idea with the European origin (Overeem, 2012, p. 49). From the standpoint of this research, it is important that Wilson, through "The Study of Administration", first took it from Europe to the USA and placed it on the "altar!" of the US scientific community (and later on, the "altar" of the world scientific community).

What causes the polemics about the politics-administration dichotomy that is observed in the study? For Wilson, "The field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics;" (Wilson, p. 209). Citing German author Bluntschli, Wilson points out: "Politics is... state activity 'in things great and universal', while 'administration, on the other hand, is the activity of the state in individual and small things'. ... Politics is thus the special province of the statesman, administration of the technical official." "Policy does nothing without the aid of administration"... but administration is not therefore politics" (Wilson, 1887, p. 210). For Wilson, "...The broad plans of governmental action are not administrative; he detailed execution of such plans is administrative" (Wilson, 1887, p. 212).

"Therefore, an important element of the conventional model of democracy was that elected politicians were responsible for making political choices, and the responsibility of administrators was to implement such choices" (Peters, 2011, p. 111). That is why public administration could no longer be seen as a technical issue that is only superficially examined, in the opinion of political science of the time, while "administration" itself must not suffer opportunist behaviours for the sake of its efficient functioning (Rosenbloom, 2008). "Claiming that administration should follow its business orientation, Wilson suggested that the methods of governance which were developing in industry at that time,³ can be used in public administration as well so that it could find adequate organizational solutions to improve its efficiency" (De Almeida Fortis, 2014). As some authors emphasize, it derives

³ The private sector, the author's note.

from Wilson's attitude that public administration is "...an art and a science of administration (governance) applied to the public sector" (Shafritz et al., 2017, p. 20).

Wilson's idea about full politics-administration dichotomy in the political-legal system of the state was frequently disputed, particularly after the Second World War. Until that period, under the influence of Wilson's study, "dichotomy" had not been questioned. However, from the 1950s through to the end of the 1980s, theoreticians no longer see administration as separate from politics, but they see politics and administration in a unique manner, denying Wilson's "dichotomy". Full "separation" advocated by Wilson is simply impossible in the state system, from the critics' standpoint. Dwight Waldo, disputing Wilson's "dichotomy", believed that all administrative acts were political (Waldo, 1948). According to him, "the theory of administration is also the theory of politics in our era" (Waldo, 1990). For Herbert Simon, it is impossible to empirically separate politics from administration and the other way round (Simon, 1947). Svava sees public administration as distribution of values, costs and benefits in which administrators have broad possibilities to establish politics and to formulate public politics through implementation (Svava, 2001). A similar opinion is held by Van Riper (Van Riper, 1983) and many other critics of Wilson's idea of dichotomy.

On the other side, certain theoreticians claim that in his study Wilson did not advocate, as it was later represented, full dichotomy (separation) between politics and administration, so that his view of this relationship was much more nuanced (Dahlstrom, 2014). In any case, in his study Wilson admits that administration must be subjected to the public, which is expressed through its chosen officials (Walker, 1989, p. 511).⁴

Before the end of the 20th century, the idea of dichotomy of politics and administration was revived, but this road through the establishment of the scientific theory of bureaucracy control, which ensures the analysis of public administration by making a distinction between political and administrative acts and/or political and administrative actors (Frederickson et al., 2012).

The opinion about dichotomy of politics and administration is today particularly advocated by Patrick Overeem, who dedicated great part of his scholarly opus to the "defence" of Wilson's idea of dichotomy because for him dichotomy is a constitutional principle, as a corrective in the system of power division (Overeem, 2005). In that respect, the position of public administration in the state and its distinction from politics is an important constitutional question, i.e., principle, and that is why Overeem give fully justified reasons for it (Overeem, 2012). Scholarly debates about "dichotomy" of politics and administration, as we can see, have continued to date, and there are still no simple and precise answer to this question.

This can also be multiply extended through the relationship with natural sciences. Some theoreticians think that the theory of administration and "dichotomy" should also be observed from the standpoint of Darwinist theory of evolution and its application in political life, so that any research into the origin of modern administration must take this starting point into account (Slomski, 2022).

The idea of "dichotomy" between politics and administration can also be seen through a series of new sciences emerging in the 20th century. One of them is definitely cybernetics,

⁴ Politicians, the author's note.

particularly its connection to society as indicated by Norbert Wiener (Wiener, 1964), which also led to the emergence of the so-called cybernetic model of administration (Mehl, 1957). Starting even from the simplest cybernetic model from the perspective of this science, it always distinguishes two segments of the system – “the one that administrates” and the “one that is administrated”. What connects these two segments is information, which is realized through communication. Seen from the perspective of the state organism (state), politics and public administration, it would mean that the administrating segment (executive power – the Government, the minister’s cabinet as the “headquarters”, i.e., politics), sends information to the segment that is administered (public administration). Public administration sends information about the implementation of policies to the administering segment (*feedback*). The administering segment (politics), based on such “feedback”, sends new information to the segment that is administered (professional administrative service, i.e., civil servants), thus “closing” the communication circle, while new information creates new feedback again (Milenković, 2019, p. 54).

In the decades after the publication of the study, Wilson’s dichotomy also led to significant scientific progress, particularly in terms of connecting the concept of administration with the concept of governance. Although he connected the concept of public administration with the state, Wilson clearly perceived that “administration” existed in any organization, particularly in the private sector. We have already noticed that Wilson believed that many “techniques” and “processes” in industry (the private sector) may be transferred to public administration. With the passage of time, such Wilson’s “advocating” gave rise to other ideas, for example, that “administration” is a general and universal scientific phenomenon, which subsequently had important implications for the development of public administration in terms of functions performed by any administration (including public administration) (Taylor, 1911; Fayol, 1916 /1949/; Gulick, 1937; Urwick, 1937).

DICHOTOMY OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE SCIENCES

The idea of politics-administration dichotomy as expressed by Wilson also raised the matter of a new scientific field, which Wilson calls “the science of public administration”, as a distinct and specific science that should be examined separately from the scientific field of “politics” and, thus, from political science, and the separate scientific field of organization, i.e., organizational sciences (due to the specific character of the state as an organization), or comparative law as a branch of law in the “scientific field” of law. In his study, Wilson emphasizes that “dichotomy” of politics and administration is the subject of “administrative science” (Wilson, p. 208). In his study, Wilson clearly “distinguishes” “administrative science” as a science separate from political science. Dichotomy between politics and administration, advocated by Wilson, also leads to the approval of division between political science and science on administration.

In the very first sentence of his study, Wilson points out the following: “I suppose that no practical science is ever studied where there is no need to know it. The very fact, therefore, that the eminently practical science of administration is finding its way into

college courses in this country would prove that this country needs to know more about administration...” (Wilson, 198). Wilson sees the science of administration as a practical science. Then he points out that, in his time, “the science of administration is the latest fruit of that study of the science of politics...” and that “...now we have what we have never had before, the science of administration” (Wilson, 198). “Seeing every day new things which the state ought to do, the next thing is to see clearly how it ought to do them. This is why there should be a science of administration which shall seek to straighten the paths of government, to make its business less unbusinesslike, and to strengthen and purify its organization, and to crown its duties with dutifulness. This is one reason why there is such a science” (Wilson, 201).

Speaking about education, Wilson indicates that “...the time will soon come when no college of respectability can afford to do without a well-filled chair of political science” (Wilson, 215). However, as he claims, in the context of existence of the science of administration, it will only “...multiply the number of intelligent critics of government, but it will create no component body of administrators” (Wilson, 215). That is why he thinks that “...a corps of civil servants prepared by a special schooling and drilled... seems to a great many very thoughtful persons to contain elements which might combine to make an offensive semi-corporate official class” (Wilson, 216).

Believing that administrative science is a practical science that should lead to the creating of educated official staff for the purpose of professionalization of public administration, Wilson points to the need of its “separation” from political science, because political science will not make a competent civil servant. On the other hand, connecting it with the field of business, he points to the relation between administrative science and organizational sciences.

Nowadays, there are three essentially different attitudes regarding “administrative science/s.” The first group thinks that the science of public administration is a special science/s, the second group thinks that public administration is a separate and quite important scientific discipline within political science (separate from administrative law as a legal discipline), while the third group thinks that public administration should by no means be separated from the corpus of organizational sciences as a specific field humanities and social sciences⁵ (Dimitrijević & Jovanović Rajs, 1966; Pusić, 1995 /2002/; Kavran 1991; Stančetić, 2015).

Overeem, although a supporter of Wilson’s politics-administration dichotomy, stresses that, despite the fact that dichotomy implies tacit approval of distinction between politics and administration, thus tacit approval of distinction between the studies of politics and of administration in academia, the science of public administration should not be separated from political science because, according to him, “...if we want to improve the understanding of dichotomy, it is much better not to separate the studies of politics and administration, but to combine them, because their unified studying leads to a closer integration of political and administrative thought...” (Overeem, 2012, pp. 191-193), which is necessary for studying public administration as a complex social phenomenon.⁶

⁵ General science of administration, the author’s note.

⁶ The author’s note.

Public administration is a dynamic and complex phenomenon and it cannot be completely separated as a distinct science from other sciences and scientific fields. But certainly, when speaking about the academic field, public administration, as a complex phenomenon, today also implies the study of a whole series of scientific disciplines in which general fields of different sciences “are reduced” to the level of public administration as a specific organizational structure and system within the political-legal system of the state. It means that its multidisciplinary and possible outcomes include a whole series of disciplines such as: new public administration, official system, public administration organization, human resources management, public policy, as well as the examination of the application of a number of social theories emerging during the 20th century, and their implication for public administration.

POLITICIAN – CIVIL SERVANT DICHOTOMY

The idea of politics-administration “dichotomy”, as well as the idea of “dichotomy” between political and administrative sciences, seems to have derived from another historical context to which attention should be paid in Wilson’s “The Study of Administration”, so that we must return once again to the time when Wilson wrote it. It is professionalization and depoliticization of civil servants’ work and the need to replace the former official “spoil” system with the official merit system. That is the reason why, according to some theoreticians Wilson formulated the standard described in the first chapter of his study – the standard of “dichotomy”, i.e., of “politics distinct from administration” (Overeem, 2005, p. 317). Its purpose was to separate administrative governance from party politics and to make administration a non-political tool, because the greatest deficiency of the traditional system of government management in the USA at that time was that politics and administration were not separated, which led to a high level of corruption and inefficiency, and a way was sought to establish the system of civil service professionalization, i.e., the civil title system based on the merit system (Guo, 2019, p. 360), which as such would be distinct from politics. As Wilson points out: “...The question was always: Who shall make law, and what shall that law be? The other question, how law should be administered with enlightenment, with equity, with speed, and without friction, was put aside as practical detail which clerks could arrange after doctors⁷ had agreed upon principles” (Wilson, pp. 198-199).

Nowadays, many associate and compare Wilson and his “dichotomy” with Max Weber, claiming that today’s generally recognized convergence between these two scholars, in terms of conclusions reached about “dichotomy” of politics and administration, and then of bureaucracy, was neither the fruit of coincidence or the fruit of mutual knowledge of their scientific works (as scientists, they never cited each other), but that it derived from the then similar institutional environment in which these two great figures lived, as well as the consequence of Hegel’s political philosophy both great thinkers were familiar with, in the part referring to bureaucracy (Sager & Rosser, 2009, pp. 1136-1138). This convergence is particularly evident if we look comparatively at Wilson’s study and then at Weber’s understanding of bureaucracy.

⁷ In this sentence, when Wilson mentions doctors, he refers to politicians.

For Wilson, “we must regard civil-service reform... as but a prelude to a fuller administrative reform. ... Civil-service reform is thus but a moral preparation for what is to follow” (Wilson, p. 210). “...If we are to improve public opinion, which is the motive power of government, we must prepare better officials as the apparatus of government” (Wilson, 216). “A body of thoroughly trained officials serving during good behaviour we must have in any case: that is a plain business necessity” (Wilson, 216). “Bureaucracy can exist only where the whole service of the state is removed from the common political life of the people, its chiefs as well as its rank and file. Its motives, its objects, its policy, its standards, must be bureaucratic ...” (Wilson, 217).

Therefore, according to Wilson, since a politician is not the same as an administrator (civil servant), a politician (politics) sets goals, while a bureaucrat (administration) implements them. However, for a bureaucrat to implement them efficiently, it also requires his understanding, and knowledge of implementation processes and techniques, which could not be done for the then traditional “spoils system” in public administration.

That is why Max Weber establishes the so-called ideal type of bureaucracy (Peters & Pierre, 2001, p. 3). Weber determines basic characteristics of bureaucrats/civil servants, and some of them are that civil servants are free and subordinate only to objective duties; they are not selected, but appointed by the strictly defined hierarchy in the service; they have strictly defined competences in the service, the basis of their appointment are their professional qualifications, in the most rational case validated in an exam and proved by a degree, they receive salaries while they can be dismissed only in exceptional cases, although they can always resign; the service is their only and main occupation; the service is the base of their career; they are subject to singular and strict discipline and control in the service (Weber, 1976; Pavlović, 2009, p. 332). From a clearly technical standpoint, bureaucracy is the most efficient and rational form of executing power, and it is unrivalled for its precision, discipline, strictness and reliability (Stanimirović, 1977, p. 332). The concept of bureaucracy that denotes civil servants is often mentioned in a negative context today. However, as it is emphasized, “...the stereotype of rigidity in negative descriptions of bureaucracy⁸ can actually be the result of bureaucracy’s good functioning that stresses equality and tries to ensure that all members of society receive the same treatment in line with the law, which does not necessarily make bureaucracy efficient” (Peters, 2011, p. 109).

Today, bureaucracy is, on the one hand, necessary for the implementation of public programs and policies, which at the time when Wilson wrote was mainly legalist and indifferent to the wishes and demands of citizens. On the other hand, it is assumed that the institution of democratic governance, and thus civil servants (bureaucrats), today respond to the needs of citizens and try to map the priorities of citizens and transform them into positive results for citizens themselves. In short, bureaucracy was introduced to minimize arbitrary and whimsical actions that governments would otherwise be tempted to use. Although both these sides act in opposition, they are necessary for ensuring effective and responsible governance and they provide complementary benefits for society as a whole (Peters, 2011, p. 110). Therefore, administrative activity as a professional, rational and continuous activity, may be performed only by professional and depoliticized administrative officials” ..., and,

⁸ And in the present, the author’s note.

as Wilson also claimed in his advocating of civil service professionalization, "...establishing political goals is not a matter of expertise, but of politics" ... and "...administrative officials should not deal with politics because it is the job of politicians" (Lilić, 2008, p. 52).

However, it should be noted that, for example in France, the cradle of public administration and administrative law, there is often a vertical plane, which means that professional officials, with the best knowledge of the processes in public administration, through the official promotion system first come to the highest executive positions in administration, and then become quite interesting to political parties. Since the Second World War, the greatest number of French presidents, as well as a substantial number of the members of the French Parliament, graduated from the National School of Administration (**École nationale d'administration, ENA**) – first they were professional civil servants, and then they became politicians as well (Sardan, 2003).

To what extent Wilson's (and Weber's) ideas of the official system of merits are still "alive" is proved by the fact that in numerous international documents the standards of "good administration", as a new public administration model from the end of the 20th century and the beginning of the 21st century, are connected with the standards of professionalization and depoliticization of civil servants, and thus of public administration as well (Milenković, 2019, pp. 182-194).

CONCLUSION

With his "The Study of Administration", Woodrow Wilson opened a completely new field, which before the publication of this essay had not been seriously considered in the world of humanities and social sciences. The breadth Wilson showed by interpreting public administration at the time when he wrote this study opened numerous discussions and scientific and professional debates in the following 135 years, which significantly affected the understanding of public administration and the changes occurring in it.

As for his first thesis about complete separation of politics and administration, we might conclude the following: since the relationship between politics and public administration in the state (as organization) still exists, today we can speak about "complementarity" and "convergence" rather than about full "dichotomy" of politics and administration. In each of these two parts of the sub-system, there is a high degree of autonomy, but the public administration system becomes complete only through mutual communication of the professional service and politics, i.e., the political segment in the state. Of course, public administration can be seen as a sub-system in the state system, while administration in general can be seen as integral part of any organization, including the state. From the standpoint of modern theories, public administration itself can be considered an independent system within a broader system, which only confirms Wilson's importance for the generations of theoreticians, both in the past and nowadays, focusing their research on public administration.

As for "dichotomy", in terms of administrative sciences as separate sciences, advocated by Wilson, we can speak rather about specific scientific and academic disciplines that can be studied within the existing scientific fields. In that respect, Wilson's idea of "dichotomy" and the existence of "administrative sciences" as separate sciences will never be complete, just as, for that matter, his "dichotomy" of complete separation of politics and administration,

but numerous specific features of public administration also demand special research and practical knowledge which today imply the existence of a whole series of disciplines from which the need derives from its academic and practical research, and this also contributes to civil servants' obtaining appropriate technical and professional skills.

As for dichotomy politician vs. civil servant, promoted by Wilson, the fact is that public administration, in order to perform its social function, needs expert, professionalized and depoliticized administrative staff, i.e., a public (civil) servant who will perform his duty as a professional activity and, thanks to his knowledge and skills, move along the hierarchical scale of official titles. Namely, the administrative system as a professional service must be separated from politics. However, full "dichotomy" is not possible in this case either. Migration, or movement from a profession to politics frequently occurs (and in some cases the other way round), so that although a professional servant should and must be depoliticized, his knowledge and skills largely contribute to the achievement of the goals established by politics, so that he simultaneously participates in their creation, as well as in their implementation.

Therefore, although there is no full "dichotomy" between politics and public administration, administrative, political and other sciences, and between politicians and civil servants, it is evident that Wilson's idea of "dichotomy" significantly contributed to reform processes in public administration in later period. Wilson is not only the founder of scientific research of public administration, but also a theoretician whose work has significantly affected its reform since the end of the 19th century to date.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Brownlow, L. (1956). Woodrow Wilson and Public Administration, *Public Administration Review*, 16 (2), 77–81.
- Dahlstrom, C. (2014). Politics and Administration, In: G. Peters, J. Pierre, *The SAGE Handbook of Public Administration* (2nd edition). Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications Ltd.
- De Almeida Fortis, M. F. (2014). Bringing politics and administration together: for an agonistic policy (Doctoral dissertation), London: University of Westminster. Faculty of Social Sciences and Humanities. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/161123093.pdf>
- Dimitrijević, P., Jovanović Rajs, A. (1966). *Sciences of public administration – Basic*. Niš: Studentsko privredno društvo Više upravne škole Niš. [In Serbian]
- Hartley, J., Alford, J., Hughes, O. (2015). Political Astuteness as an Aid to Discerning and Creating Public Value, In: J. M. Bryson, B. C. Crosby & L. Bloomberg (eds.). *Public Value and Public Administration*, Washington, DC: Georgetown University Press, 25–38.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*, London: Sir Isaac Pitman and Sons.
- Frederickson, G., Smith, K., Larimer, C., Licari, M. (2012), *The Public Administration Theory Primer* (2nd edition), Boulder, Colorado: Westview Press.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of organization. In: L. Gulick & L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

- Guo, S. (2019). Political-Administrative Dichotomy: Its Sources, Logic and Debates. *Open Journal of Social Sciences*, 2019, 7 (3), 356–368. Available at: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=91315>
- Kavran, D. (1991). *Management science: organization, personnel and leadership*. Beograd: Naučna knjiga. [In Serbian]
- Lane, J-E. (2012). *State Management*. Beograd: Megatrend univerzitet, JP Službeni glasnik. [In Serbian]
- Lilić, S. (2008). *Administrative law, Administrative-Procedural Law* (1st edition). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik. [In Serbian]
- Lilić, S. (2014). *Administrative law, Administrative-Procedural Law* (8th edition). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik. [In Serbian]
- Mehl, L. (1957). La cybernetique et l'administration. *La Revue administrative* 10 (58), 410–419.
- Milenković, D. (2019), *Contemporary theories and modern administration*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa. [In Serbian]
- Overeem, P. (2005). The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. *Administrative theory & Praxis*, (27) 2, 311–329.
- Overeem, P. (2006). In Defence of Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory and Praxis*, (28) 1, 140–147.
- Overeem, P. (2012). *The Politics–Administration Dichotomy – Toward a Constitutional Perspective* (2nd edition), Boca Raton, London, New York: CRS Press – Taylor & Francis Group. Available at: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/5397/1/22.pdf>
- Piteres, G., Pierre, J. (2001). Civil Servants and Politicians: The Changing Balance, In: G. Peters & J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, 1–10.
- Peters, G. (2011). Bureaucracy and democracy – Towards result-based legitimacy?. In: J-M. Eymery-Douzans & Jon Pierre (eds.). *Administrative Reforms and Democratic Governance* (109–120). New York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Pusić, E. (1995). Modernization of administration – trades and durations. In: Eugen Pusić (ed.). *Administrative Science* (10–78). Zagreb: Naprijed [In Croatian]
- Pusić, E. (2002). *Science of administration* (12th edition). Zagreb: Školska knjiga. [In Croatian]
- Pavlović, V. (2009). Weber's conception of power. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 3 (3), 9–26. [In Serbian]
- Raadschelders, J. (2002). Woodrow Wilson on the History of Government: Passing Fad or Constitutive Framework for His Philosophy of Governance?. *Administration & Society*, 34 (5), 579–598.
- Sardan, P. (2003). State Administration in France. In: M. Damjanović (ed.). *Comparative Experiences of State Administrations* (152–168). Beograd: Magna agenda. [In Serbian]
- Šat, N. (2019). Woodrow Wilson “The Study of Administration (Annotated)”. Available at: https://www.academia.edu/39225319/Woodrow_Wilson_Study_of_Administration_Annotated_by_NurSat
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P., Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration* (9th edition). New York: Routledge.
- Simić, D. (2022). *World Order – The Politics of Woodrow Wilson and Franklin Delano Roosevelt*. Beograd: Clio. [In Serbian]

- Simon, A. H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. London: Macmillan Co. Available at: [https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=_obn42iD3mYC&oi=fnd&pg=PA1&dq=administative+Behavior:+A+Study+of+Decision-Making+Processes+in+Administrative+Organizations+\(Macmillan+Co.,+1947\)&ots=v-0q5wyhfY&sig=ADt-LmL4cqQ5O1x-QQ54JY-1LGMs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=_obn42iD3mYC&oi=fnd&pg=PA1&dq=administative+Behavior:+A+Study+of+Decision-Making+Processes+in+Administrative+Organizations+(Macmillan+Co.,+1947)&ots=v-0q5wyhfY&sig=ADt-LmL4cqQ5O1x-QQ54JY-1LGMs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Sager, F. & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy. *Public administration review*, 69 (6), 1136–1147.
- Slomski, B. (2022). Darwin and American public administration – Woodrow Wilson’s Darwinian argument for administration. *Politics and the life Science*, 41 (1), 105–113.
- Stančetić, V. (2015). *Public administration reform – towards a new public administration*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa. [In Serbian]
- Stanimirović, D. (1977). Sociological thought of Max Weber. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 15 (1), 319–335. [In Serbian]
- Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61 (2), 176–183.
- Taylor, F. (1967). *Principles of Scientific Management*, Beograd: Rad. [In Serbian]
- Urwick, L. (1937). Organization as a Technical problem. In: L. Gulick & L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Uwizeyimana, D. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson Misunderstood or Misquoted?. *Journal of US-China Public Administration*, 10 (2). Available at: https://www.researchgate.net/publication/280245552_The_Politics-Administration_Dichotomy_Was_Woodrow_Wilson_Misunderstood_or_Misquoted
- Van Riper, P. (1983). The American administrative state: Wilson and the founders – An unorthodox view. *Public Administration Review*, vol. 44 (6), 477–490.
- Weber, M. (1976). *Economy and Society*, Volume I. Beograd: Prosveta. [In Serbian]
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: The Ronald Press.
- Waldo, D. (1990). A theory of public administration means in our time a theory of politics also. In: N. B. Lynn and A. Wildavsky (eds.). *The State of the Discipline*, Chatham, NY: Chatham House, 73–83.
- Walker, L. (1989). Woodrow Wilson, Progressive Reform and Public Administration. *Political Science Quarterly*, 104 (3), 509–525.
- Wiener, N. (1964). *Cybernetics and Society*, Beograd: Nolit. [In Serbian]
- Wilson, W. (1885). *Congressional Government – A Study in American Politics*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company. The Riverside Press Cambridge. Available at: <https://www.gutenberg.org/cache/epub/35861/pg35861-images.html#>
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration, *Political Science Quarterly*, 2 (2), 197–222.