
Приказ књиге: Марко Пејковић,
Ferd H. Mitchell and Cheryl
C. Mitchell, ADAPTIVE
ADMINISTRATION - PRACTICE
STRATEGIES FOR DEALING
WITH CONSTANT CHANGE IN
PUBLIC ADMINISTRATION AND
POLICY, Taylor & Francis Group,
London-New York, 2016.

УДК 35.071.2(049.3

Марко Пејковић



“Администрација данас је фрустрирана мањком доступних увида у то на који начин може да унапреди свој рад. С друге стране, јавност је фрустрирана својим иску-

ством ригидних одлука администрације, а које некад могу да буду арбитрарне, неспроводљиве и супротне праву на приватност. Постоје многи разлози за овакву фрустрацију.” – овим речима Ферд и Шерил Мичел, као аутори нове књиге под називом “Адаптивна администрација” (*Adaptive Administration*), рекли бисмо ваљано, осликавају данашње стање теорије и праксе у области администрације и јавних политика. Због тог разлога, одлучили смо се да српској научној и широј јавности представимо ову књигу, која према речима самих аутора (иначе врских доктора и мастера јавне администрације са дугогодишњим искуством у раду са државним телима на разним пројектима) има за циљ да ову негативну перцепцију измени.

У првој глави под називом “Теме данас у администрацији и јавним политикама” аутори дају сажетак основних проблема, теоријско-методолошких концепата и практичних увида којима ће се бавити у наредним поглављима књиге. Одмах у очи упада подвлачење аутора о значају *промена* у овој области. Дигитална револуција и мас-медији доносе револуционарне утицаје на рад јавне администрације и садржај јавних политика, тако да су теорије од пре неколико деценија скоро сасвим изгубиле значај за актуелни тренутак. Како се пракса брзо мења, потребно је и да теорија, у извесном степену, мења своје поставке. Аутори одмах предлажу увођење у науку нову врсту теорије коју зову “теорија административне праксе” (*administrative-practice (a-p) theory*). Насупрот некој “инваријантној” теорији администрације која би била у стању да предложи стабилан модел предикције исхода одвојених акција на било ком месту, у било које време или у било којем институционалном окружењу, теорија административне праксе се своди на генерисање низа “ужих” теорија у односу на тачно одређене теме и проблеме администрације и јавних политика.

Генерисање ових теорија се изводи кроз “теоријске генераторе” (*theory generators*), односно оквири или механизме који квалитативном анализом стварају “типове” појава или понашања на основу којих се изводе закључци о највероватнијим и најпожељнијим исходима и стратегијама администратора као одговор на те исходе. Свака акција из спољашње средине, свака унутрашња организациона карактеристика, као и реакција организације на стимулусе из окружења пролази кроз овај филтер “теоријских генератора” у виду класичне типолошке конструкције – свака квалитативна варијабла се претвара једно-димензионалну типологију провучену кроз скале или категорије (*typology categories and*

scales) и она се потом пореди у укрштајућим табелама (*look-up tables*) са другим варијаблама од интереса чиме се изводи закључак о реакцији (*output*). Саме табеле имају изглед вишеструког троструког реда: акција1 (A1) – организација 1 (O1) – реакција 1 (P1); акција 2 (A2) – организација 2 (O2)...

Управо овакво флексибилно поимање теорије (теорија административне праксе) и механизма који их креира (теоријски генератори) чине два основна стуба појма адаптивна администрација. Концепт адаптивне администрације пружа на увид све реалне стратегије реакција органа управе, привредних субјеката, удружења грађана или било које друге организације, на било који стимулус (инпут) из спољашње средине (нпр, потенцијални нови закон или пропис). Стручњаци, политичари и управни органи су тако у стању да формулишу свој став према датом закону или пропису, и то тако да се минимизују трошкови и време одлучивања, али и конфликти актера у административном процесу.

У четвртој и тринаестој глави аутори показују концепт адаптивне администрације на практичном примеру кроз своје вишегодишње истраживање утицаја чувеног закона о здравственој заштити у САД под именом *Affordable Care Act (Obamacare)* на главне субјекте-организације у систему здравствене заштите: болнице, федералне агенције и привредне субјекте који се јављају у улози финансијера целокупног програма. Теоријски генератор у том случају има следећи облик: Акција (A) из спољашње средине се категоризује или скалира према степену финансијске промене коју доноси закон у здравству (велико повећање средстава, мало повећање, мало смањење и велико смањење); организација (O) као степен организационе сензитивности посматраног актера на промене у финансирању (велика, средња, ниска сензитивност) – нпр, степен сензитивности перцепција, интереса и вредности извршних органа организације као последица нових законских решења; реакција (P) као степен сагласности и противљења новом закону (јака подршка, слаба подршка, слабо супротстављање и јако супротстављање). У неким ситуацијама аутори су овакве моделе упростили у виду “дескриптора средњег-нивоа” (*intermediate-level descriptors*) тако да је троструки ланац теоријског генератора постао двострук кроз неколико комбинација акција и реакција:

1. локализована акција + ригидна реакција – комбинација локализованог (ограниченог) утицаја акције на организацију уз ригидан одговор организације (“све по старом”), без воље да се мењају устаљене процедуре

2. локализована акција + адаптивна реакција – без обзира што акција има лимитиран утицај на организацију, унутрашње структуре организације су вољне да искористе сваку шансу за промену кроз флексибилну реакцију и промену својих процедура, што понекад доводи и до претераног реаговања
3. екстензивна акција + ригидна реакција – велики потенцијал за промену организације остаје неискоришћен због ригидног одговора што све може водити каснијој организационој кризи
4. екстензивна акција + адаптивна реакција – доводи до резултата интензивне интеракције, с тим што прилика за промену и већи ризик услед варијабилнијег одговора могу водити како позитивним тако и негативним варијацијама исхода.

Користећи се концептом адаптивне администрације, аутори су дошли до предикција да ће болнице и остали пружаоци здравствених услуга лоше или неадекватно реаговати на законска решења, јер ће имати великих проблема и конфликта у интерној структури, слично су закључили у вези федералних агенција, а потпуно супротно понашање предвидели су за привредне субјекте (флексибилност).

Од посебног значаја су главе VI-X посвећене утицају адаптивне администрације на многе организационе карактеристике као што су: кооперација и конфликт, лидерство, организационе перформансе, ригидност, планирање и буџетирање.

Тако на пример, у шестој глави, аутори развијају фиктивни сценарио (*fictional scenario*), односно дају пример и предлог како би адаптивна администрација могла да се примени и на друге разне случајеве административних пракси кроз призму кооперације и конфликта. Један од њих се односи на овакву хипотетичку ситуацију – један већи град и једна мања општина направе минимално документован и начелан споразум о изградњи заједничког административног центра, али се убрзо догоде крупне промене. Наиме, начелник општине који је склопио договор са градом напусти функцију ради другог посла, а сама општина крене да осећа знатне финансијске губитке због смањених пореских прихода за наредну годину услед неких отказаних инвестиција, па се поставља питање на који ће начин општина финансирати свој део за изградњу заједничког центра са градом. Поставља се питање и како ће град реаговати на новонасталу ситуацију. Односно, како

се изборити са претварањем кооперативних односа на линији град-општина и на линији општинске службе-општинске службе у потенцијално конфликтне, јер су многи планови отказани, многа радна места су угрожена и тешко је замислити одсуство конфликтних односа у тој ситуацији.

Користећи теоријске генераторе, аутори сликају новонастали контекст за сваку од значајнијих општинских и градских служби – административни одсек, пореску службу, ревизорску канцеларију, сектор за планирање и инвестиције, одсеке за природну средину и економски развој, здравствену службу, одељење за процену ризика и слично. Квалитативном анализом, аутори показују како је и на оваквом примеру могуће развити пресек свих могућих реакција актера, и да је на тај начин, много лакше сагледати алтернативне стратегије које стоје пред општинским и градским властима. Тиме је могуће најефикасније решити проблем настао услед отказивања заједничког пројекта са другом страном, узимајући у обзир како економске, тако и социјалне, политичке, организационе и многе друге аргументе.

На крају, научној јавности бисмо скренули пажњу на пету главу књиге посвећену базама података у администрацији (*Big Data Methods as a Resource*). Аутори истичу, полазећи од позитивних искустава многих актера у приватном сектору, да компјутерске базе података, сачињене према најновијим софтверским императивима, могу много да помогну истраживачима јавних политика и администрације да брзо и ефикасно пронађу што више података неопходних за квалитативну анализу и теоријске генераторе концепта адаптивне администрације.

Верујемо да читањем ове књиге, научна и шира јавност могу знатно продубити своје увиде у теоријске и практичне изазове са којима се сусреће дисциплина јавне администрације и јавних политика данас.

* Овај рад је примљен 3. октобра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.