

Dr. sc. Jasmina Džinić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pregledni znanstveni rad
UDK 352.01:65.012.4

ORGANIZACIJSKO UČENJE U JAVNOJ UPRAVI ¹

Sažetak: U radu se analizira prikladnost primjene teorijskih postavki o organizacijskom učenju na organizacije javne uprave te specifičnosti učećih procesa u tim organizacijama.

Autorica prikazuje nekoliko glavnih pravaca u proučavanju organizacijskog učenja. S obzirom na mnoštvo različitih pristupa i njihovih klasifikacija, odabrana su shvaćanja za koje se smatra da sadržavaju ključne postavke koncepta organizacijskog učenja te se u pristupu tom fenomenu razlikuju prema određenim bitnim elementima.

Budući da se potreba za organizacijskim učenjem i zahtjevi za razvojem učećih organizacija u javnom sektoru i posebno u javnoj upravi počinju naglašavati uslijed upravnih reformi utemeljenih na doktrini novog javnog menadžmenta, poseban dio rada posvećen je objašnjenju temeljnih obilježja tih reformi.

Unatoč nastojanjima da se tehnike i metode privatnog sektora prenesu u upravne organizacije mnogih zemalja, radi se o organizacijama koje se i dalje razlikuju od organizacija privatnog sektora u mnogim aspektima. Stoga je vrlo važno da se te posebnosti uzmu u obzir kod proučavanja fenomena organizacijskog učenja i posebno kod nastojanja u smjeru stvaranja tzv. učećih organizacija u javnoj upravi.

Ključne riječi: organizacijsko učenje, javna uprava, upravne organizacije, upravne reforme, novi javni menadžment

1. UVOD

Prvotna razmišljanja o organizacijama kao učećim entitetima pojavila su se u drugoj polovici 20. stoljeća. Tadašnje postavke bile su mehanicističkog karaktera utemeljene na konceptu podražaja i odgovora razvijenog u okviru bihevioralne teorije. Od tada pa do danas razvilo se niz različitih pristupa organizacijskom učenju koje se proučava s različitih aspekata i u okviru raznih znanstvenih disciplina, što je rezultiralo velikim opsegom literature u predmetnom području.

Među teoretičarima se razvio širi konsenzus u pogledu nekih aspekata organizacijskog učenja, kao što je važnost okruženja u kojem organizacija djeluje, organizacijske kulture, strategije i strukture za organizacijsko učenje.² Shvaćanje organizacije kao entiteta koji može učiti, a to

1 Rad je nastao kao rezultat istraživanja na znanstvenoistraživačkom projektu Reforma hrvatskog pravnog sustava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

2 Fiol, C. Marlene i Marjorie A. Lyles, Organizational Learning, *The Academy of Management Review*, Vol. 10, br. 4, 1985., str. 803-805.

čini u međuovisnosti s okolinom koja ga okružuje i u svrhu podizanja djelotvornosti svoga djelovanja, dovodi do toga da su sva tri temeljna pristupa u teoriji organizacije, sociološki, upravno-tehnički i psihološki³, zastupljeni u većoj ili manjoj mjeri prilikom promatranja i analize tog fenomena.

80-ih godina prošlog stoljeća u mnogim se zemljama počinju provoditi reforme javne uprave utemeljene na doktrini novog javnog menadžmenta (NJM). Polazeći od pretpostavke da organizacije privatnog sektora bolje funkcioniraju od onih u okviru javnog sektora, glavna vodilja reformi inspiriranih tom doktrinom bila je da se što više tehnika i metoda iz privatnog sektora prenesu u javni. Dolazi do stalnih i ubrzanih promjena koje uključuju rastuća očekivanja javnosti, zahtjeve za individualiziranom uslugom, visoko radno opterećenje i kontinuirana ograničenja sredstava.⁴ Takve okolnosti dovele su do toga da organizacijsko učenje i učeća organizacija kao koncepti razvijeni u privatnom sektoru postanu relevantni i za upravne organizacije.

Međutim, organizacije javnog sektora i dalje imaju određene karakteristike koje ih čine različitim od privatnih organizacija. Čini se da njihovi specifični ciljevi, struktura, funkcije, različitost dionika i druga obilježja utječu na proces organizacijskog učenja i razvoj učeće organizacije.

U radu će se analizirati nekoliko najpopularnijih teorijskih pristupa organizacijskom učenju te opisati temeljne značajke reformi javnih uprava utemeljenih na doktrini NJM-a. Nakon toga će se ukazati na specifičnosti organizacija javnog sektora koje utječu na procese organizacijskog učenja i zahtijevaju poseban pristup tom fenomenu, u određenoj mjeri različit od onog razvijenog u okviru privatnog sektora.

2. RAZLIČITA SHVAĆANJA O ORGANIZACIJSKOM UČENJU

2.1. MEHANICISTIČKI PRISTUP

Prvotna razmišljanja o učenju kao procesu koji se može odvijati na razini same organizacije razvijena su u okviru nastojanja da se utvrdi način na koji se organizacija prilagođava svojoj okolini. Cyert i March shvaćaju organizacijsko učenje kao proces koji rezultira pamćenjem kombinacija podražaja iz okoline i reakcija na te podražaje što je onda temelj za buduće akcije. Na taj način ono postaje temelj i posljedica odlučivanja u organizaciji u svrhu njezine prilagodbe vlastitom okruženju.

Svoj pristup organizacijskom učenju Cyert i March temelje na bihevioralnom shvaćanju učenja utemeljenom na konceptu podražaja i odgovora (*stimulus-response* – S-R) kojeg su razvili March i Simon 1958. u knjizi *Organizations*. Prema njima, ponašanje ljudskog organizma u kraćem vremenskom razdoblju određeno je njegovim unutarnjim stanjem na početku određenog vremenskog razdoblja te njegovom okolinom na početku istog vremenskog razdoblja. Zajedno, oni ne utječu samo na ponašanje već i na buduće stanje organizma. Veći dio unutarnjeg stanja ljudi sastoji se od pamćenja koje uključuje djelomične i modificirane zabilježbe iskustva i programe za odgovor na podražaje iz okoliša. Dio pamćenja koji nazivaju evociranim utječe na ponašanje u kratkom vremenu te se promjene u sadržaju tog dijela pamćenja događaju vrlo brzo.⁵ S dru-

3 Pusić, Eugen, *Samoupravljanje; prilozi teoriji i praktični problemi*. Zagreb: Narodne novine, 1968., str. 7-25.

4 Brodtrick, Otto, *Learning Organizations* u: Hill, H. i H. Klages (ur.) *Trends in public sector renewal: recent developments and concepts of awarding excellence*. Peter Lang, 1995., str. 58.

5 March, James G. i Herbert A. Simon, *Organizations*. 2nd edition. Blackwell Publishers, 1993., str. 28.

ge strane, promjene u cjelokupnom sadržaju pamćenja događaju se kroz dugotrajan, spori proces učenja. Nadalje, razlikuju se oni aspekti okoline koji značajno utječu na ponašanje (*podražaji*) od onih koji nemaju takvog utjecaja.⁶ Slično evociranom dijelu pamćenja, podražaji su dijelovi okoline koji se mijenjaju brzo i odjednom. Podražaji u određenom vremenu utječu na to koji će dio pamćenja biti evociran dok pamćenje utječe na to koji će dijelovi okoline biti djelotvorni kao podražaji.

Svaka kombinacija vanjskih podražaja i internih varijabli odlučivanja mijenja stanje sustava odnosno organizacije. Pamćenjem tih kombinacija organizacija nastoji koristiti ona pravila odlučivanja koja vode željenim stanjima, a izbjegavati ona koja vode neželjenim stanjima, povećavajući na taj način svoju prilagodljivost okolišnim promjenama.⁷

Pored vanjskog šoka, sljedeća obilježja karakteriziraju adaptabilne sustave:

1. Postoje različita stanja u kojima se sustav može naći. U određenom trenutku, sustav preferira jedno od tih stanja u odnosu na druga.⁸
2. Postoji niz varijabli o odlučivanju koje proizlaze iz samog sustava. Njima se manipulira prema određenim pravilima odlučivanja.
3. Svaka kombinacija vanjskih šokova i varijabli odlučivanja u sustavu mijenja stanje sustava. Kombinacija postojećeg stanja, vanjskog šoka i odluke utvrđuje sljedeće stanje.
4. Bilo koje pravilo odlučivanja koje vodi željenom stanju vjerojatnije će se koristiti u budućnosti nego što se koristilo u prošlosti; bilo koje pravilo odlučivanja koje vodi neželjenom stanju vjerojatno se neće koristiti u budućnosti u odnosu na prošlost.⁹

Organizacijsko učenje autori smatraju mnogo složenijim od individualnog učenja. Naime, organizacija predstavlja koaliciju različitih podgrupa i složen sustav u kojem se različite odluke donose na različitim mjestima u organizaciji. Stoga organizacijsko učenje djelomično ovisi o tome koji su ciljevi trenutno prizvani i koji su dijelovi sustava uključeni u donošenje odluka. Tijekom procesa prilagodbe, organizacija mijenja svoje ponašanje prema kratkoročnoj povratnoj informaciji i postojećim pravilima te mijenja pravila u odgovoru na dugoročnu povratnu informaciju, sukladno općenitijim pravilima.¹⁰

Pritom se prilagodba odnosi na tri različite faze procesa odlučivanja: ciljeve (*adaptation in goals*), pravila usmjeravanja pažnje (*adaptation in attention rules*) i pravila traženja (*adaptation in search rules*). Pretpostavlja se da organizacija na temelju iskustva uči kojim ciljevima treba težiti, na koje dijelove okoline treba usmjeriti pažnju te koja pravila treba upotrijebiti za rješavanje problema.¹¹

Kod organizacijskog učenja individualni koncept pamćenja zamijenjen je 'standardnim operativnim procedurama' kao oblikom organizacijskog pamćenja koje se tijekom vremena mijenja

6 *Ibid.*, str. 29.

7 Cyert, Richard M. i James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*. Blackwell Publishers (prvo izdanje: 1963, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall), 1992., str. 118.

8 Prema Pusiću, riječ je o kontingentnosti koja, pored opće povezanosti i dinamike suprotnosti, čini jednu od značajki pojma sustava. Naime, odnosi među dijelovima sustava, a i odnosi s okolinom, mogu biti drugačiji nego što jesu na određenom mjestu i u određeno vrijeme. V. Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*. Zagreb : Grafički zavod Hrvatske : Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1985., str. 15-17.

9 Cyert, Richard M. i James G. March, *op. cit.* (bilj. 6.), str. 117 i 118.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, str. 172-174.

nja.¹² Prema tome, donošenje odluka u organizaciji značajno je uvjetovano pravilima koja odražavaju procese organizacijskog učenja putem kojih se organizacija prilagođava svojoj okolini.¹³

Iako se ovdje govori o organizacijskom učenju, čini se da je prije riječ o reakciji na podražaja koja se prvenstveno sastoji u promjeni ponašanja, ali ne i značajnijim promjenama na kognitivnoj razini koje obilježavaju učeće procese.¹⁴ Kasniji pravci u proučavanju organizacijskog učenja upućuju na veću složenost sadržaja organizacijskog učenja odnosno rezultata tog procesa. Tako, primjerice, Hedberg ističe kako učenje uključuje razumijevanje razloga koji stoje iza određenih događaja, dok prilagodba predstavlja tek obrambeno usklađivanje.¹⁵ Ipak, priznaje kako u jednom dijelu učenja ponašanje ne zahtijeva razumijevanje što upućuje na to da se jednostavna prilagodba (bez razumijevanja uzročnih veza između akcija i njihovih ishoda) može shvatiti kao jedan oblik ili dio učenja, ali da učenje obuhvaća i više od toga.¹⁶

Opisani pristup postavio je temelje kasnijem razvoju proučavanja organizacijskog učenja putem iskustva. U odnosu na mehanicistički model učenja na temelju podražaja i odgovora gdje je granica između prilagodbe i učenja prilično nejasna, sadržaj organizacijskog učenja proširen je na način da obuhvaća socijalno-psihološke čimbenike i spoznajne strukture. Na taj je način razlika između prilagodbe kao jednostavne reakcije na podražaje iz okoline i učenja kao procesa koji uključuje promjene na kognitivnoj razini učinjena mnogo jasnijom.

2.2. KIBERNETSKI PRISTUP

Kibernetički pristup organizacijskom učenju naglasak stavlja na razmjenu informacija organizacije s okolinom odnosno na povratno djelovanje na temelju informacija dobivenih iz okoline. Povratna veza se smatra mehanizmom putem kojeg se organizacija prilagođava okolini zadržavajući pritom svoja sistemski obilježja.¹⁷

12 *Ibid.*, str. 117-120.

13 *Ibid.*, str. 99.

14 Međutim, March ističe da prilagodba koju on naziva i učenjem niskog intelekta (*low-intellect learning*) obuhvaća određene kognitivne elemente te navodi primjere koji upućuju na postojanje problema kognitivnog karaktera vezanih za proces prilagodbe. Takvo stajalište posebno objašnjava situacijama koje nisu identične onima u kojima se steklo iskustvo. Naime, 'sličnost' među prijašnjom situacijom i onom u kojoj se ranija akcija ponavlja može se donekle učiniti objektivnom u eksperimentalnim uvjetima, ali u redovitim okolnostima ona predstavlja 'mentalnu konstrukciju značajne neodređenosti'. V. March, James G., *The Ambiguities of Experience (Messenger Lectures)*, Cornell University Press, 2010., str. 17.

15 V. Hedberg, 1981, prema Fiol, C. Marlene i Marjorie A. Lyles, *op. cit.* (bilj. 1), str. 805.

16 S obzirom na to da različiti autori terminima 'prilagodba' i 'učenje' označavaju različite procese, vrlo je važno utvrditi koji je sadržaj autor imao na umu koristeći se njima. Naime, dio autora ne pravi razliku između prilagodbe i učenja, smatra da prilagodba ne uključuje samo promjene u ponašanju, nego i kognitivan razvoj ili, pak, prilagodbu smatra jednim oblikom učenja. Tako, primjerice, Ackoff prilagodbu definira kao "učenje u promjenjivim uvjetima". Prema njemu, ona se sastoji u promjeni subjekta ili njegove okoline, a predstavlja preduvjet održanja ili povećanja učinkovitosti i djelotvornosti u promjenjivim uvjetima. V. Ackoff, Russell, L., On learning and systems that facilitate it, *Reflections: The Sol Journal*, Vol. 1, br. 1, 1999., str. 18. Drugi autori prilagodbi pridaju značajke koje se inače smatraju sadržajem organizacijskog učenja. Meyer razlikuje dva oblika adaptacije koji uključuju razumijevanje uzročno-posljedičnih veza između poduzetih akcija i njihovih ishoda. Pritom se prilagodba smanjenjem odstupanja (*deviation-reducing adaptation*) odvija u okviru određenog skupa organizacijskih normi, dok prilagodba pojačavanjem odstupanja (*deviation-amplifying adaptation*) uključuje stvaranje novih uzročnih odnosa izgrađenih na novim pretpostavkama. Ovdje se zapravo radi samo o drugačijem označavanju onoga što drugi autori nazivaju učenjem u jednostrukom odnosno dvostrukom krugu. V. Meyer, Alan D., Adapting to environmental jolts, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27, br. 4, 1982., str. 520.

17 Warren, 2004, prema Caldwell, Raymond, *Systems Thinking, Organizational Change and Agency: A Practice Theory Critique of Senge's Learning Organization*, *Journal of Change Management*, Vol. 12, br. 2, str. 151.

Radi se o pristupu utemeljenom na postavkama kibernetike, discipline koja je značajno utjecala na utemeljenje kibernetikog pravca u teoriji organizacije, ali i razvoj teorije komunikacija i učenja.¹⁸

Naime, kao temeljne karakteristike kibernetike ističu se "fasciniranost problemom konstantnosti u krajnje kompleksnom, promjenjivom svijetu i pokušaj da se invarijantna stanja varijabli (dakle, ne stvari!) objasni procesima komunikacije".¹⁹

Kibernetika se, između ostalog, definira kao teorija upravljanja i komunikacija kod strojeva i kod živih bića²⁰ te kao "teorija ponašanja i strukture, usmjeravanja i reguliranja kompleksnih sustava".²¹ Kompleksnost sustava određena je mnogobrojnošću međusobno povezanih elemenata koji su promjenjivi i međusobno različiti. Pri tome je sustav kao cjelina uključen u šire sklopove odnosno vezan uz druge sustave koji su sami manje ili više kompleksni.²² Promjena bilo kojeg pojedinog elementa povlači za sobom promjenu drugih elemenata i promjenu cjeline, pod uvjetima koje je teško točno odrediti.

Koncept povratnog djelovanja u kibernetikom pravcu vodi razumijevanju organizacije kao komunikacijskog, autoregulativnog i samonadzirućeg sustava.²³ Naime, kruženje informacija unutar organizacije i između organizacije i okoline (komunikacija) čini temelj regulacijskog djelovanja te omogućuje organizaciji nadziranje entropijskih procesa, osiguravajući tako, za održanje sustava neophodno, stanje homeostaze.

Temeljne postavke kibernetike rezultirale su, između ostalog, razvojem teorije učenja te podjelom učenja na učenje u jednostrukom krugu (*single-loop learning*) i učenje u dvostrukom krugu (*double-loop learning*).²⁴

Dok se učenje u jednostrukom krugu sastoji u identificiranju i ispravljanju greške na temelju povratne informacije (*feedback*) bez preispitivanja temeljnih vrijednosti i normi djelovanja organizacije, do učenja u dvostrukom krugu dolazi kada se neusklađenosti između željenog i postojećeg stanja ispravljaju nakon preispitivanja i mijenjanja vladajućih varijabli i djelovanja te eventualno i načina rada.²⁵

Buckley razlikuje dva temeljna procesa u sustavu, morfostazu i morfogenezu. *Morfostaza* se odnosi na one procese u složenim odnosima sustava i okoline koji tendiraju održavanju postojeće forme, organizacije ili stanja sustava. Karakterizira ih tendencija prema uspostavljanju ravnoteže, homeostaza i negativno povratno djelovanje. Kao primjere morfostatičkih procesa autor navodi homeostazu u organizmu i ritual u sociokulturnim sustavima. *Morfogeneza*, u koju spada i učenje, obuhvaća procese koji tendiraju razradi ili promjeni postojećeg oblika, organizacije ili

18 Morgan, Gareth, *Images of Organization*, 2nd edition. Sage Publications, 1997., str. 85. Kibernetika se počela razvijati sredinom 20. stoljeća, djelomično i zbog ratnih potreba vojne industrije. U okviru teorije organizacije, pored utemeljenja kibernetikog pravca, značajan doprinos dala je razvoju teorije otvorenog sustava, teorije organizacijskog konflikta i moći te teorije samoreferentnih i autopoietskih sustava. V. Koprić, Ivan, *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., str. 24-26.

19 Luhmann, Niklas, *Teorija sistema: svrhovitost i racionalnost*. Zagreb: Globus., 1981., str. 129.

20 Wiener, 1965, prema Koprić, Ivan, *op. cit.* (bilj. 17), str. 24.

21 Mehl, Lucien, *Za kibernetiku teoriju upravnog djelovanja*. U: E. Pusić (ur.) *Problemi upravljanja*. Zagreb: Naprijed, 1971., str. 115.

22 *Ibid.*, str. 129.

23 Mouzelis, 1971, prema Koprić, Ivan, *op. cit.* (bilj. 17), str. 25.

24 Radi se o terminologiji koju je izvorno utvrdio Ross Ashby u knjizi *Design for a Brain*, a kasnije od njega preuzeli mnogi drugi autori. V. Argyris, Chris i Donald A. Schön, *Organizational Learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass. [etc.]: Addison-Wesley Publishing Comp., 1996., str. 21.

25 Argyris, Chris, *On Organizational Learning*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1992., str. 8-9.

stanja sustava. Za njih je značajna pozitivna povratna sprega koja pridonosi stvaranju promjena u sustavu.²⁶

Svrstavanje procesa učenja u morfogenetičke procese dovodi u pitanje podjelu učenja na učenje u jednostrukom krugu (koje odgovara obilježjima morfostatičkih procesa) i učenje u dvostrukom krugu (koje se može svrstati u morfogenetičke procese) odnosno potvrđuje ograničavajući učeći kapacitet karakterističan za učenje na temelju utvrđivanja i ispravljanja pogreške u okviru postojećih organizacijskih normi. Isto tako, Buckley učenje ne vidi kao proces koji vodi prema uspostavljanju homeostaze, jer posljednju smatra održavanjem postojećeg sistemskog stanja. Međutim, proces učenja koji dovodi do promjena sustava može se smatrati uravnotežujućim procesom s obzirom da interne promjene također vode uspostavljanju određenog oblika ravnoteže u odnosima sustava i okoline, nepostojanje koje bi vodilo raspadu sustava.

Komunikacija između organizacije i njezine okoline važna je za pokretanje organizacijskog učenja na temelju vanjske povratne veze, dok je unutarnja komunikacija odnosno razmjena informacija među članovima organizacije na grupnoj i organizacijskoj razini potrebna za transformaciju individualnog učenja u organizacijsko.

Organizacija sposobna identificirati greške odnosno utvrditi odstupanja od operativnih normi koje vode njezino ponašanje i poduzeti korektivne akcije da se propisano i utvrđeno stanje usklade može ostvariti vlastitu samoregulaciju. Međutim, takve učeće sposobnosti ograničene na učenje u jednostrukom krugu ne osiguravaju, za održanje i razvoj organizacije ponekad nužnu, sposobnost samoispitivanja.

Morgan glavnu prepreku razvoju učenja u dvostrukom krugu u birokratiziranim organizacijama vidi u načinu njihova organiziranja.²⁷ Fragmentirani obrasci razmišljanja i djelovanja te hijerarhijske i horizontalne podjele na kojima organizacije počivaju sprječavaju slobodan tijek informacija i znanja, kao i preispitivanje operativnih standarda te tako vode jačanju učenja u jednostrukom krugu. Druga prepreka proizlazi iz sustava nagrađivanja i kažnjavanja zaposlenika koji potiču razvoj tzv. obrambenih rutina²⁸, omogućujući tako članovima organizacije da izbjegnu za njih neugodna pitanja ili pažnju usmjere na druge objekte.

Iz navedenog se može zaključiti kako kibernetiski pristup polazi od pretpostavke da veći intenzitet komunikacija otvara mogućnost razvoju učenja u dvostrukom krugu te da karakteristike organizacijske kulture također utječu na to koji je tip učenja organizacija sposobna razviti. Stoga se čini da organizacijsko učenje utemeljeno na slobodnom tijeku informacija između organizacije i njezine okoline te naročito među članovima organizacije može biti potaknuto kombinacijom strukturnih i kulturnih promjena u organizaciji.²⁹

2.3. PRISTUP TEORIJE STVARANJA ZNANJA

Kibernetško shvaćanje organizacije kao sustava za procesuiranje informacija u svrhu njezine prilagodbe okolini u okviru teorije stvaranja znanja zamijenjeno je shvaćanjem prema kojemu se

26 Buckley, Walter, *Sociology and Modern Systems Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1967., str. 58-59.

27 Morgan, Gareth, *op. cit.* (bilj. 17), str. 88.

28 Argyris, Chris, The Use of Knowledge as a Test for Theory: The Case of Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 1, br. 3, 1991., str. 343-344.

29 Moynihan, Donald P. i Noel Landuyt, How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives, *Public Administration Review*, November/December, 2009., str. 1097.

organizacija vidi kao sustav stvaranja novog znanja. Organizacija se ovdje promatra kao autopoietičan sustav, onaj koji je sposoban sam stvarati informacije koje mu omogućuju reprodukciju.

Predstavnici teorije stvaranja znanja³⁰ znanje smatraju potvrđenim istinitim vjerovanjem (*justified true belief*), a stvaranje i razvoj organizacijskog znanja temelje na Polanyijevom³¹ razlikovanju skrivenog (*tacit*) i eksplicitnog (*explicit*) znanja.

Shvaćanje znanja kao potvrđenog istinitog vjerovanja Nonaka i njegovi suradnici preuzeli su od filozofa empirista koji fokus stavljaju na potvrđeni, a ne istiniti aspekt vjerovanja. Tradicionalna zapadna epistemologija istinitost smatra najvažnijim atributom znanja do kojeg se dolazi provjerom usuglašenosti tvrdnje s činjenicama odnosno potvrdom tvrdnji znanja (kognitivnih sudova). Budući da je takvo potvrđivanje sporno sa stanovišta konačnosti prikupljene evidencije koja potvrđuje znanje, kao i beskonačnosti opće istinitosti znanja, za znanja se ne tvrdi apsolutna istinitost, nego se ona smatraju valjanim dok se ne dokaže suprotno. Na taj način se odmiče od apsolutnog, statičkog i neljudskog pristupa znanju te se u obzir uzima njegova relativna, dinamička i humanistička priroda.³²

Eksplicitno znanje se može artikulirati kroz formalan jezik te je zabilježeno u knjižnicama, arhivama i bazama podataka. Skriveno se, pak, znanje temelji na osobnom iskustvu te je njegovo formaliziranje i razmjenjivanje mnogo teže. Međutim, upravo se artikulacija skrivenog znanja smatra ključnim faktorom u stvaranju novog znanja.³³

Afrić et al. ističu kako Polanyi "vidi znanje kao neodvojivi dio mentalnih modela koji znalcu priskrbljuju gestalt... U gestaltu, možemo razlikovati dijelove na koje fokusiramo pažnju od onih pozadinskog konteksta koji nam pomažu da uspostavimo uzorak gestalta ili koji se koriste kao alat za integraciju fokusiranih dijelova u mnogo opsežniju cjelinu".³⁴ Skriveno znanje je upravo to pozadinsko znanje koje je mnogo manje rašireno, ali i apsolutno neophodno za uzorak.³⁵ Nonaka³⁶ razlikuje kognitivnu i tehničku dimenziju skrivenog znanja pri čemu prva odgovara Sengeovim 'mentalnim modelima' (v. *infra*), dok potonja obuhvaća konkretna znanja i vještine primjenjive u specifičnim kontekstima. Artikulaciju skrivenog znanja smatra ključnim čimbenikom stvaranja novog znanja.³⁷

Razlikovanje skrivenog i eksplicitnog znanja odnosno njihov međusobni kontinuirani dijalog koji dovodi do stvaranja novih ideja čini epistemološku dimenziju stvaranja organizacijskog znanja, dok ontološku dimenziju predstavlja interakcija među pojedincima

30 Nonaka, Ikujiro, A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, *Organization Science*, Vol. 5, br. 1, 1994.; Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama i Noboru Konno, SECI, *Ba* and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation. U: S. Little, P. Quintas i T. Ray (eds.) *Managing Knowledge: An Essential Reader*. Sage Publications, 2001.; Nonaka, Ikujiro i von Krogh, Georg, Perspective - tacit knowledge and knowledge conversion: Controversy and advancement in organizational knowledge creation theory, *Organization Science*, Vol. 20, br. 3, 2009.

31 Polanyi, Michael, *The Tacit Dimension*. London: Routledge, 1966.

32 V. Afrić, Vjekoslav, Jadranka Lasić-Lazić i Mihaela Banek Zorica, *Znanje, učenje i upravljanje znanjem*. U: Lasić-Lazić, Jadranka (ur.) *Odabrana poglavlja iz organizacije znanja*. Zagreb: Zavod za informacijske studije, 2004., str. 35.; Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama i Noboru Konno, *op. cit.* (bilj. 29), str. 42.

33 Nonaka, Ikujiro, *op. cit.* (bilj. 29), str. 16.

34 Afrić et al., *op. cit.* (bilj. 31), str. 44.

35 *Ibid.*

36 Nonaka, Ikujiro, *op. cit.* (bilj. 29), str. 16.

37 Joseph Firestone (2003, prema Afrić et al., *op. cit.* (bilj. 31), str. 51.) smatra da su Nonakine (i Takeuchijeve) interpretacije Polanyijevog rada prejednostavne. Ističe kako je Polanyi, pored eksplicitnog, razlikovao skriveno (*tacit*) znanje koje ne može biti izraženo te skriveno znanje koje se može izraziti. Potonje Firestone naziva implicitnim i pod njim smatra ono "znanje koje sadrži nefokusirane ili pretpostavljene dijelove našeg konceptualnog okvira i koje može biti dovedeno u fokus i eksplicirano".

kao temelj razmjene i razvoja znanja. Iako se nove ideje javljaju na individualnoj razini, organizacije imaju kritičnu ulogu u razvoju tih ideja.³⁸

Nonaka et al.³⁹ smatraju da organizacije uče kroz interakciju između eksplicitnog i skrivenog znanja. Razvijaju tzv. SEKI model koji se temelji na razlikovanju četiri obrasca takve interakcije ('konverzije znanja'): socijalizacije, eksternalizacije, kombinacije i internalizacije. *Socijalizacija* predstavlja interakciju znanja od skrivenog prema skrivenom. Temelji se na razmjeni iskustva jer je to jedini način za usvajanje tog tipa znanja. Radi se, primjerice, o razmjeni vještine obavljanja određenog posla kroz promatranje, a ne na temelju pisanih uputa. *Eksternalizacija* je artikuliranje skrivenog u eksplicitno znanje što ga čini prikladnim za dijeljenje s drugima i temeljem stvaranja novog znanja. Uspješnost procesa eksternalizacije ovisi o upotrebi metafora, analogija i modela. *Kombinacija* je proces konvertiranja eksplicitnog znanja u njegove složenije i sistematiziranije skupove. Temelji se na prikupljanju eksplicitnog znanja, njegovog kombiniranja, uređivanja i procesuiranja u novo znanje koje se potom širi među članovima organizacije. Procesu kombinacije pridonosi uporaba računalnih komunikacijskih mreža i velikih baza podataka. *Internalizacijom* se eksplicitno znanje kreirano i prošireno kroz organizaciju mijenja u skriveno znanje pojedinaca koje može pokrenuti novu spiralu stvaranja znanja. Radi se o procesu koji se provodi kroz tzv. 'učenje kroz rad'.

Procesi interakcije između eksplicitnog i skrivenog znanja odvijaju se u okviru zajedničkog konteksta za razmjenu, stvaranje i iskorištavanje znanja (*ba*).⁴⁰ Polazeći od dvije dimenzije interakcije (tipa interakcije i medija korištenog u interakciji), Nonaka et al.⁴¹ razlikuju četiri različita tipa *ba*: *originating ba* (određen individualnom i neposrednom interakcijom), *dialoguing ba* (određen kolektivnom neposrednom interakcijom), *systemizing ba* (određen kolektivnom virtualnom interakcijom) i *exercising ba* (određen individualnom virtualnom interakcijom).

Naposljetku, kao treći element stvaranja znanja navode se efektive znanja odnosno izlazne i ulazne stavke te moderatori procesa stvaranja znanja. Problemi koji se javljaju kod ovog elementa vezani su uz teškoće mjerenja uzrokovane skrivenom prirodom znanja te njegovu dinamičnost. Ipak, razlikuju se četiri tipa efektiva. *Efektive iskustvenog znanja* sastoje se od zajedničkog skrivenog znanja izgrađenog kroz zajedničko iskustvo članova organizacije i između članova organizacije i njihove okoline. Budući da su prešutne, organizacije ih moraju same izgraditi putem iskustva i to je ono što ih čini specifičnim u odnosu na druge tipove efektiva. *Efektive konceptualnog znanja* sastoje se od eksplicitnog znanja izraženog slikama, simbolima i jezikom (npr. posebnost marke, dizajn). Budući da imaju određenu formu lakše ih je dosegnuti, iako je još uvijek teško shvatiti percepcije klijenata i članova organizacije. *Efektive sistematičnog znanja* sastoje se od sistematiziranih eksplicitnih znanja (npr. priručnici, licencije, patenti) i relativno lako se mogu dalje prenositi. *Efektive rutinskog znanja* sastoje se od skrivenog znanja koje je rutinizirano i utjelovljeno u akcijama i praksama organizacije (npr. know-how, organizacijska kultura i organizacijske rutine).

Odmakom od shvaćanja organizacije kao sustava za procesuiranje informacija iz okoline radi rješavanja problema i prilagodbe okolini prema shvaćanju organizacije kao sustava stvaranja novog znanja, predstavnici teorije stvaranja znanja nastoje promijeniti dotadašnju paradigmu

38 Nonaka, Ikujiro, *op. cit.* (bilj. 29), str. 15.

39 Nonaka et al., *op. cit.* (bilj. 29), str. 44-45.

40 *Ibid.*, str. 49.

41 *Ibid.*, str. 51.

u području teorije organizacije.⁴² Ističe se kako inovacija, kao ključni oblik stvaranja organizacijskog znanja, ne može biti dovoljno objašnjena u terminima procesuiranja informacija ili rješavanja problema jer predstavlja aktivnost organizacije koja se sastoji u stvaranju i definiranju problema te razvijanju novog znanja radi njihovog rješavanja. Također, proizvedena u jednom dijelu organizacije ona stvara slijed povezanih informacija i znanja što onda može potaknuti promjene u širim sustavima znanja organizacije.⁴³ Predstavnicima teorije stvaranja znanja pridonijeli su većem razumijevanju fenomena inovacije u organizacijama, s obzirom da se ona, kao ključni oblik stvaranja organizacijskog znanja, nije mogla u cijelosti objasniti u okviru shvaćanja organizacije kao sustava za rješavanje postojećih problema na temelju informacija preuzetih iz okoline.

2.4. KULTUROLOŠKI PRISTUP

Organizacijska kultura se može promatrati i kao nezavisna i kao zavisna varijabla u odnosu na učeće procese. U kontekstu organizacijskog učenja, ona se doživljava kao skladište događaja i lekcija iz prošlosti koji se dalje prenose socijalizacijom, interpretativni filter kroz koji članovi promatraju događaje i vlastita djelovanja ili, pak, kao izvor strategije i akcije.⁴⁴

Smatra se da određena obilježja odnosno komponente organizacijske kulture kao što su, primjerice, proaktivan stav zaposlenika prema radu, suradnja među članovima organizacije i kontinuirana posvećenost unapređenju, mogu potaknuti razvoj organizacijskog učenja. Govori se i o posebnom tipu organizacijske kulture koji pozitivno djeluje na učenje, o tzv. učećoj kulturi. Fiol i Lyles⁴⁵ kulturu navode kao jedan od kontekstualnih čimbenika koji utječu na vjerojatnost nastupanja učenja. Budući da se kultura sastoji od zajedničkih vjerovanja, ideologija i normi koje utječu na poduzimanje akcija u organizaciji, smatra se da ona može poslužiti predviđanju tih akcija.⁴⁶ Mahler⁴⁷ ističe kako posebni elementi organizacijske kulture mogu utjecati na kapacitet organizacijskog učenja, kao i na sadržaj i način na koji organizacija uči. Kultura utječe na proces učenja počevši od utvrđivanja problema, preko dijagnoze njegovog izvora i karaktera, do pronalaska rješenja i institucionalizacije naučenih lekcija. Pritom taj utjecaj može biti ograničavajući u smislu sprječavanja učenja, ali i predstavljati temelj interpretacije događaja i iskustva poticajnih za učenje i stvaranje učinkovitih rješenja.⁴⁸

Kao ograničavajući čimbenici za razvoj učećih procesa u organizaciji najčešće se ističu razvoj obrambenih rutina kod članova organizacije i reaktivan stav prema radu.

42 Nonaka Ikujiro, *op. cit.* (bilj. 29), str. 14.

43 *Ibid.*

44 Mahler, Julianne, Influences of Organizational Culture on Learning in Public Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7, br. 4, 1997., str. 525.

45 Fiol, C. Marlene i Marjorie A. Lyles, *op. cit.* (bilj. 1), str. 804.

46 Beyer, 1981, Pfeffer, 1981, Mitroff i Kilmann, 1976, Kets de Vries i Miller, 1984, Miles i Snow, 1978, prema Fiol C. Marlene i Marjorie A. Lyles, *op. cit.* (bilj. 1), str. 804.

47 Mahler, Julianne, *op. cit.* (bilj. 43), str. 520.

48 Kao karakteristike učeće kulture u literaturi se često navode davanje većih ovlasti osoblju, participacija i otvorenost organizacije, a kao čimbenici koji slabe učeći kapacitet organizacije prisutnost obrambenih normi i tabu tema u organizaciji. V. Moynihan, Donald P. i Noel Landuyt, *op. cit.* (bilj. 28), str. 1098.

Unatoč tome što se kultura općenito, pa tako i organizacijska kultura, vrlo teško i sporo mijenjaju, organizacijsko učenje može biti jedan od čimbenika koji na to pozitivno djeluju. Naime, promjena i/ili učenje u organizacijama često uključuje restrukturiranje normi i sustava vjerovanja koji čine organizacijsku kulturu⁴⁹, pa se i sama kultura određuje kao zajednički ishod grupnog ili organizacijskog učenja.⁵⁰

Argyris⁵¹ razlikuje dva suprotstavljena tipa kulture u organizacijama: Model I teorije u upotrebi i Model II teorije u upotrebi. Prema njegovom stajalištu, teškoće u procesu učenja izazivaju tzv. obrambene rutine do kojih dolazi uslijed dominacije Modela I u organizaciji. Radi se o modelu koji dovodi do toga da su ljudi koji ga primjenjuju nesposobni reflektirati i dovesti u pitanje vlastite vrijednosti ili teorije akcije kao i vrijednosti drugih ljudi. Model I obuhvaća sljedeće vladajuće varijable: (1) održavaj jednostranu kontrolu, (2) minimiziraj gubitke i maksimiziraj dobitke, (3) minimiziraj izražavanje negativnih osjećaja, i (4) budi racionalan. Pored vladajućih varijabli, Model I sadrži i strategije ponašanja kao što su obrana vlastitih stavova bez analize (dakle, održavanje jednostrane kontrole uz nastojanje da se pobijedi) i jednostrano očuvanje obraza – vlastitog i tuđeg (dakle, minimiziranje uzrujavanja drugih osoba ili izazivanja njihovog defenzivnog ponašanja). Kao takav, Model I vodi k duboko urezanim obrambenim rutinama⁵² odnosno onome što se u psihoanalizi naziva prisilnim ponavljanjem (*repetition compulsion*).⁵³

Argyris i Schön⁵⁴ tvrde kako korištenje Modela I stvara O-I sustave učenja. Takvi sustavi uključuju mrežu povratnih krugova koji "čine organizacijske pretpostavke i rutine ponašanja samopajačavajućima, sprječavajući tako 'utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka' i potičući nepovjerenje, obranu i samo-ispunjavajuća predviđanja".⁵⁵ Ako pojedinci u organizaciji upotrebljavaju Model I učenja, organizacija počinje djelovati na način koji je suprotan njezinim dugoročnim interesima.⁵⁶

S druge strane, Model II je onaj kod kojeg vladajuće vrijednosti (varijable) zajedno s teorijama u upotrebi potiču tzv. učenje u dvostrukom krugu (v. *infra*). Vladajuće varijable ovog modela jesu valjana informacija, izbor utemeljen na informiranosti i odgovornost praćenja provedbe iza-

49 Argyris i Schön, 1978; Dutton i Duncan, 1982, 1983; Jelinek, 1979; Shrivastava i Schneider, 1984; prema Fiol C. Marlene i Marjorie A. Lyles, *op. cit.* (bilj. 1), str. 804.

50 Schein, Edgar H., *What is Culture?* U: P.J. Frost, L.F. Moore, M.R. Louis, C.C. Lundberg i J. Martin (ur.) *Reframing Organizational Culture*, Newbury Park: Sage, 1991., str. 247.; Sušan, Zoran (2005) *Organizacijska klima i kultura*. Jastrebarsko: Naklada slap, 2005., str. 62.

51 Argyris, Chris, *op. cit.* (bilj. 24), str. 26.

52 Argyris, Chris, *Overcoming Organizational Defenses: facilitating organizational learning*, Needham, MA: Allyn Bacon, 1990.; Argyris, Chris, *Knowledge for Action. A guide to overcoming barriers to organizational change*, San Francisco: Jossey Bass, 1993.

53 Diamond, Michael A., *Repetition and the Compulsion to Repeat: Psychodynamic Challenges in Organizational Learning and Change*, *Administration & Society*, Vol. 45, br. 5, 2012., str. 508. Argyris organizacijskim obrambenim rutinama naziva politike ili djelovanja koja sprječavaju pojedince, grupe ili organizacije da iskuse posramljenost ili prijetnju te u isto vrijeme ih ograničavaju u identifikiranju i smanjenju uzroka posramljenosti ili prijetnje. Obrambene rutine sprječavaju učenje, djeluju pretjerano zaštitnički i uzimaju se zdravo za gotovo, bez preispitivanja. Pojedinci ih uče rano u životu, a zatim svojim djelovanjem unose u kulturu organizacije koja ih svojim normama sankcionira i štiti. V. Argyris, Chris, *op. cit.* (bilj. 27), str. 343-344. Opisana obilježja autor je pronašao u radu nekih organizacija javne uprave. Tako su sastanci održavani u vrijeme Reaganove vlade uključivali mnoge prepreke donošenju ključnih odluka poput laganja i obmana u izvršnoj grani vlasti, politički izopačenog ponašanja, prakse ignoriranja naredbi, skrivanja realnosti od predsjednika, izbjegavanje odgovornosti te ritualnih sastanaka obeshrabrujućih za preispitivanje i promišljanje. V. Etheredge, 1985., prema Argyris, Chris, *op. cit.* (bilj. 27), str. 340. Istraživanje koje je Brunsson (1989., prema *ibid.*) proveo na švedskim lokalnim vlastima također ukazuje na postojanje obrambenih rutina u tamošnjim organizacijama koje se očituju u 'rješavanju' problema na način koji sprječava promjene. Iako svjesni da se radi o relevantnim promjenama, članovi organizacije ne poduzimaju ništa da se one provedu odnosno sprječavaju njihovu provedbu.

54 Argyris, Chris i Donald Schön, *op. cit.* (bilj. 23).

55 Edmondson i Moingeon 1999., prema Smith, Mark K. i Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning, *the encyclopedia of informal education*, www.infed.org/thinkers/argyris.htm, 2001.

56 Smith, Mark K., *op. cit.* (bilj. 54).

branoga.⁵⁷ Model II uključuje sposobnost zahtijevanja kvalitetnih podataka i izvođenja zaključaka. Prema tom modelu, teorije trebaju biti eksplicitne i testirane, položaji obrazloženi i otvoreni istraživanju drugih.⁵⁸ Argyris i Schön ističu kako organizacije tendiraju tome da kreiraju učeće sustave koji sprječavaju učenje u dvostrukom krugu koje dovodi u pitanje njihove norme, ciljeve i temeljne politike. Veliku ulogu u promjeni od Modela I prema Modelu II odnosno od O-I prema O-II sustavima učenja ima tzv. učenje drugog reda ili deuterio učenje. Radi se o učenju kako učiti. Upravo je to zadatak koji gubitak nekadašnje stabilne države stavlja pred pojedince, institucije i društvo u cjelini.⁵⁹ Nestabilnost svojstvena suvremenom društvu tjera nas da učimo razumjeti promjene i upravljati njima. Štoviše, moramo postati stručnjaci u učenju odnosno razviti institucije koje su 'učeci sustavi', sustavi sposobni ostvariti svoju vlastitu kontinuiranu promjenu.

Neovisno o navedenim postavkama, razvijen je poseban kulturološki pristup organizacijskom shvaćanju koji se od ostalih razlikuje po tome što kao subjekta organizacijskog učenja vidi samu organizaciju, a ne njezine članove.

Naime, ističe se kako grupa ljudi tijekom određenog vremena i putem zajedničkog djelovanja ili prakse stvara skup subjektivnih značenja izraženih kroz artefakte (objekte, jezik, djelovanja). Putem artefakata vrijednosti, vjerovanja i osjećaji te grupe (*shared meanings*) prenose se na nove i stare članove grupe, ali i strance, pri čemu se organizacijska kultura stvara, održava i modificira.⁶⁰ Primjere organizacijskog učenja utemeljene na ovom pristupu autori nalaze u slučajevima gdje aktivnost organizacije odnosno grupe pojedini njezin član sam ne bi mogao obavljati (igranje košarkaške utakmice, izvedba simfonije, proizvodnja flauta).

Organizacija se doživljava kao pleme, a ne pojedinac. Stečeno znanje je u određenoj mjeri jedinstveno za organizaciju koja ga je razvila te ona po njemu postaje prepoznatljiva.⁶¹ Učenje koje se u organizaciji događa dolaskom novih članova sastoji se u održavanju normi i praksi koje osiguravaju konstantnost dotadašnjeg djelovanja, a ne nužno njegovu promjenu.⁶² Sukladno navedenom, organizacijsko učenje se definira kao "stjecanje, održavanje i mijenjanje unutar-subjektivnih značenja putem artefaktualnih sredstava njihovog izražavanja i prijenosa te putem kolektivnih grupnih akcija".⁶³

Na taj se način radi odmak od tradicionalnog koncepta 'pojedince kao djelujućeg agenta organizacije' (*individual as the acting agent of the organization*) te izbjegavaju mnogi problemi vezani uz prirodu spoznaje i njezinu primjenu na organizacije.

Međutim, iako se organizacijsko učenje prema kulturološkom pristupu u bitnome razlikuje od individualnog, činjenica je da su članovi organizacije medij organizacijskog učenja i da, iako ne mogu sami obavljati neke grupne djelatnosti, te iste djelatnosti ne bi mogle biti obavljene bez članova organizacije. Stoga se organizacijsko učenje ne može striktno odvojiti od individualnog, nego je blisko s njim povezano, bilo da se shvaća kao učenje pojedinaca u organizacijskom kontekstu, kao pojedinačno ili, pak, grupno, učenje.

57 Argyris, 1990., prema Pawlowsky, Peter, *The Treatment of Organizational Learning in Management Science*. U: D., Meinolf, A. Berthoin Antal, J. Child, I. Nonaka (ur.) *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford University Press, 2001.

58 Smith, Mark K., *op. cit.* (bilj. 54).

59 Schön, Donald A., *Beyond the Stable State. Public and private learning in a changing society*, Harmondsworth: Penguin, 1971.

60 Cook, Scott D. N. i Dvora Yanow, *Culture and Organizational Learning*, *Journal of Management Inquiry*, Vol. 2, br. 4, 1993., str. 379.

61 *Ibid.*

62 *Ibid.*, str. 381.

63 *Ibid.*, str. 384.

3. MENADŽERSKE REFORME JAVNE UPRAVE I ORGANIZACIJSKO UČENJE

Mnoga shvaćanja organizacijskog učenja njegovu važnost vide u nužnosti kontinuirane prilagodbe organizacije promjenjivoj okolini. To posebno dolazi do izražaja u pogledu organizacija privatnog sektora s obzirom na to da one djeluju u nepredvidivom, nesigurnom i stalno mijenjajućem okruženju.

S druge strane, sustave i organizacije javne uprave tradicionalno je obilježavala veća stabilnost i nefleksibilnost s obzirom na to da potreba za značajnijom prilagodljivošću nije niti postojala.

Međutim, u drugoj polovici 20. stoljeća počinje se naglašavati kontinuirani proces promjene u kojoj se društvo i sve njegove institucije nalaze. Promjenama počinju biti izložene i dotada manje-više stabilne organizacije javnog sektora. Od 1980-ih u mnogim se zemljama počinju provoditi menadžerske reforme koje se sastoje od pokušaja da se "većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora nametne javnom sektoru".⁶⁴ Radi se o reformama koje se provode u okviru doktrine NJM-a utemeljenoj na postavkama neoliberalne ideologije koja je na plodno tlo naišla uslijed tzv. krize socijalne države.

Naime, krajem 1970-ih državni aparati postaju preopterećeni izdacima za financiranje širokog opsega javnih usluga te se počinju tražiti nova rješenja za probleme koji su doveli u pitanje održanje vrijednosti socijalne države. Istovremeno dolazi do rasta nepovjerenja građana prema javnoj upravi i javnim institucijama⁶⁵ koje su do tada funkcionirale prema načelima paradigme klasične javne uprave. U Europi se ona temeljila na idejama weberijanskog birokratskog modela javne uprave, dok se u SAD-u vodila borbom protiv sustava patronaže (*spoils system*) koji je obilježio američku upravu devetnaestog stoljeća.⁶⁶ Jednim dijelom zbog objektivnih ekonomskih razloga, a drugim zbog razloga ideološke naravi⁶⁷, ideja i održivost socijalne države postaju upitnim.

Reforme utemeljene na doktrini NJM-a najprije su zahvatile anglosaksonske zemlje (Novi Zeland, Velika Britanija, SAD, Kanada, Australija), da bi se kasnije proširile i na kontinentalnu Europu te zemlje trećeg svijeta. Pritom su se razlozi, tijek i učinci takvih reformi među zemljama i unutar pojedinih krugova zemalja prilično razlikovali, a kontekst u kojem se reforme odvijaju pokazao ključnim čimbenikom koji utječe na ishode poduzetih mjera.⁶⁸

64 Peters, 1996, cit. prema Koprić, Ivan, *Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. X. dnevni javnega prava – zbornik*. Portorož: Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2004., str. 596.

65 Bouckaert, Geert, *Pride and performance in public service: some patterns of analysis*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, br. 1, 2001., str. 15.

66 Homburg, Vincent, Christopher Pollitt i Sandra van Thiel, *Introduction*. U: C. Pollitt, S. van Thiel, V. Homburg (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, New York, 2007., str. 1. Pollitt ističe kako se u mnogim knjigama i člancima NJM suprotstavlja 'birokraciji' koju se smatra prevelikom, presporom, neosjetljivom, neprilagodljivom i bez dovoljno moći na najvišim razinama. Međutim, pritom se zaboravlja na pozitivna obilježja koja su takav organizacijski tip učinila popularnim u javnom, ali i u privatnom sektoru. V. Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Buckingham, Open University Press/McGraw Hill, 2003., str. 32-33., 72.

67 Koprić i Marčetić tako ističu kako su menadžerske reforme javne uprave u nekim zemljama koncipirane kao pretežno politički motivirani projekt. V. Koprić, Ivan i Gordana Marčetić, *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, Hrvatska javna uprava*, Vol. 2, str. 1, 2000., str. 33-34.

68 Pollitt, Christopher i Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3th edition. Oxford: University Press, 2011., str. 22.

Kao glavni uzroci NJM-a često se navode globalizacija, rastuća očekivanja javnosti i razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije, međutim povezanost navedenih društvenih promjena i odabira NJM-a kao specifičnog reformskog modela teško je dokazati.⁶⁹ Političke ličnosti čije su reforme javne uprave posebno obilježile razdoblje 1980-ih godina bili su M. Thatcher u Ujedinjenom Kraljevstvu i R. Reagan u SAD-u. Reforme M. Thatcher vođene su strategijom koja je obuhvaćala sljedeće sastavnice: 1. Povećanje prilagodljivosti privrede radikalnim povećanjem slobode snaga na tržištu putem privatizacije javnih službi, deregulacije i orijentacije privrede na svjetsko tržište; 2. Potiskivanje socijalne države kroz smanjenje tereta koji socijalna davanja i usluge nameću nacionalnoj ekonomiji; 3. Povećanje prilagodljivosti i učinkovitosti državnog aparata radi pomoći radikalnom preusmjeravanju privrede.⁷⁰ Konzervativna stranka se održala na vlasti gotovo dvadeset godina. Nakon M. Thatcher vodstvo stranke preuzima J. Major koji se na vlasti zadržao do 1997. kada izbore dobiva Laburistička stranka. Na vlast u SAD-u 1981. godine dolazi republikanac R. Reagan koji poput M. Thatcher odgovornima za veliki udio javnog sektora u BDP-u te rastuće nepovjerenje građana u institucije vidi u samoj javnoj upravi i njezinim službenicima.⁷¹ Program reformi menadžerskog tipa koje su se nastavile i 1990-ih godina nazvane su *Reinventing Government*, prema knjizi američkih konzultanata koji su smatrali da je 'poduzetnička uprava' globalna i neizbježna.⁷² Međutim, treba imati na umu kako su reforme utemeljene na doktrini NJM-a provedene i od strane vlada lijevog centra, kao što je bio slučaj s Australijom, Novim Zelandom, ali i Švedskom te Ujedinjenim Kraljevstvom nakon dolaska na vlast socijaldemokrata odnosno laburista.⁷³ I u SAD-u je tijekom 1990-ih kada su na vlast došli demokrati nastavljeno s reformama usmjerenim na približavanje javne uprave tržišnim zakonitostima. Tako je, primjerice, 1993. doneseno izvješće američke federalne vlade *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review* kojim je najavljen program reforme s naglaskom na deregulaciju, orijentaciju na klijente, jačanje zaposlenika u upravi i modernizaciji funkcioniranja uprave.⁷⁴

Snažnu potporu takvim reformama dale su i međunarodne organizacije poput Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda koje i danas davanje financijske pomoći zemljama u кризи uvjetuju provedbom drastičnih mjera štednje. Međutim, treba imati na umu da NJM odnosno na njemu utemeljene reforme nisu isključivo obilježje kriznih vremena. Iako pokrenute u vremenu globalnog ekonomskog pada⁷⁵, one su se nastavile provoditi i kada se stanje popravilo te su zašle i u 1990-e.⁷⁶

Radi se o nizu reformi koje su usmjerene prema tome da se javna uprava učini što sličnijom poslovnom sektoru na način da se istovremeno postavljaju zahtjevi za uštedom novca, povećaću

69 Pollitt, Christopher, *op. cit.* (bilj. 65), str. 36.

70 Pusić, Eugen, *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Suvremena javna uprava, 2007., str. 113-114.

71 Bouckaert, Geert, *op. cit.* (bilj. 64), str. 15.

72 Osborne, David i Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass., Adison Wesley, 1992., 325-328.

73 Pollitt, Christopher, *op. cit.* (bilj. 65), str. 36.

74 Gore, 1993, prema Fountain, Jane E., *Paradoxes of Public Sector Customer Service, Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, br. 1, 2001., str. 60.

75 Ipak, u nekim zemljama, primjerice Finskoj i SAD-u, reformski programi započeti su za vrijeme stabilne, pa i prosperitetne ekonomske situacije zbog čega je teško utvrditi posebnu povezanost između ekonomskog stanja i NJM-a. V. Pollitt, Christopher, *op. cit.* (bilj. 65), str. 36.

76 Pollitt, Christopher i Geert Bouckaert, *op. cit.* (bilj. 67), str. 7.

njem djelotvornosti i odazivnosti prema građanima i korisnicima.⁷⁷ Način na koji bi se to trebalo postići Dunleavy i Margetts⁷⁸ su saželi u tri riječi: razdvajanje + natjecanje + poticanje (*disaggregation + competition + incentivization*). Naime, budući da se javnu upravu smatralo glavnim uzrokom makroekonomskih problema, pretpostavljalo se da će se oni riješiti njezinim smanjenjem odnosno prepuštanjem djelatnosti koje su se dotada obavljale u okviru javnog sektora na organizacije privatnog sektora. Također se smatralo da će se prepuštanjem regulacije takvih djelatnosti tržišnim mehanizmima ujedno podići razina povjerenja građana u institucije.⁷⁹

Nekada stabilno i predvidljivo okruženje upravnih organizacija postalo je promjenjivo i nepredvidivo. Promjene koje se događaju uključuju rastuća očekivanja javnosti, zahtjeve za individualiziranom uslugom, povećano radno opterećenje i kontinuirana ograničenja sredstava.⁸⁰ Takvi uvjeti od organizacija javne uprave zahtijevaju veću fleksibilnost i prilagodljivost promjenjivim okolišnim uvjetima kako bi se zadržala ili povećala djelotvornost i učinkovitost.⁸¹ Promjena i preokret postali su glavna obilježja organizacijskog okruženja koja zahtijevaju dramatičan porast kapaciteta organizacije da im se prilagodi.⁸²

Osim toga, specifične prakse i koncepti obilježavaju menadžerske reforme s kraja 20. stoljeća. Između ostalog, radi se o stavljanju posebnog naglaska na 'učinak' odnosno rezultate (*outputs*) i ishode (*outcomes*) u odnosu na ranije naglašavanje ulaznih stavki i procesa.⁸³ Na to se onda nadovezuje mjerenje na temelju 'indikatora učinka' i jasno utvrđenih 'standarda'⁸⁴ te uvođenje plaća prema učinku, široke slobode, ali i jasno definirane odgovornosti javnih menadžera kod upravljanja organizacijom.⁸⁵ Mjerenje i vrednovanje postignutih rezultata može predstavljati prvi korak prema organizacijskom učenju iz iskustva i, u konačnici, unapređenju djelovanja pojedinih članova, ali i organizacije u cjelini. S obzirom na različitost vrijednosti i interesa na čije su ostvarenje organizacije javnog sektora usmjereno, vrlo je važno da se kod njih ne utvrđuje samo mjera u kojoj su unaprijed postavljeni rezultati postignuti, nego da se vodi računa i o korištenim sredstvima odnosno načinu postizanja rezultata.⁸⁶

Međutim, empirijska istraživanja ne pokazuju da se organizacije javnog sektora u značajnijem broju tako i ponašaju.⁸⁷

U takvim okolnostima stvaranje učećeg kapaciteta organizacije postaje preduvjet uspješne prilagodbe. Argyris i Schön⁸⁸ ističu kako "organizacijski uspjeh...ovisi o sposobnosti organizacije vi-

77 *Ibid.*, str. 6.

78 Dunleavy, Patrick i Helen Margetts, *The advent of digital government: public bureaucracies and the state in the internet age*. Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, DC, 4. rujna 2000., str. 11.

79 Bouckaert, Geert, *op. cit.* (bilj. 64), str. 15.

80 Brodrick, Otto, *op. cit.* (bilj. 3), str. 58.

81 Ackoff, Russell, L., *op. cit.* (bilj. 15), str. 18.

82 Argyris, Chris i Donald Schön, *op. cit.* (bilj. 23), str. xviii.

83 Hood, Christopher, A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, br. 1, Spring, 1991., str. 4.; Pollitt, Christopher, *op. cit.* (bilj. 65), str. 27.

84 *Ibid.*

85 Pollitt, Christopher i Geer Bouckaert, *op. cit.* (bilj. 67), str. 10.

86 Barrados, Maria i John Mayne, Can Public Sector Organizations Learn?, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, br. 3, 2003., str. 93.

87 Torres, Rosalie T. i Hallie Preskill, Evaluation and Organisational Learning: Past, Present and Future, *American Journal of Evaluation*, Vol. 22, br. 3, 2001.

88 Argyris, Chris i Donald Schön, *op. cit.* (bilj. 23), str. xix.

djeti stvari na novi način, stjecati nova razumijevanja i proizvoditi nove modele ponašanja – sve na kontinuiranoj bazi i na način koji uključuje organizaciju kao cjelinu”.

Donald A. Schön⁸⁹ smatra da je u situaciji gdje održanje postojećeg stanja stabilnim nije moguće potrebno razviti ‘sustave učenja’ odnosno institucije sposobne ostvariti vlastitu kontinuiranu promjenu. Pritom takva promjena ne smije prijetiti bitnim funkcijama odnosno identitetu sustava i njegovih elemenata. Pored planiranja i izvršavanja operativnih zadataka na efikasan i racionalan način, organizacije se suočavaju s izazovom konstantnog učenja. Organizacijskom učenju se ne pristupa kao jednokratnom procesu, već kao nečemu što se treba odvijati na kontinuiranoj osnovi. Govori se o potrebi razvoja *učee organizacije*.

Iako se učea organizacija u literaturi različito definira, ono što veže gotovo sve definicije jest naglasak na nužnosti njezina razvitka u svrhu uspješne prilagodbe stalno mijenjajućoj okolini, ali i mogućnosti utjecaja organizacije na te promjene.⁹⁰ Tako, primjerice, Burgoyne⁹¹ učea organizaciju definira kao organizaciju koja potiče pojedinačno i kolektivno učenje kako bi se stalno mijenjala, Finger i Brand⁹² kao organizaciju koja ima jak učeci kapacitet koji stalno unapređuje, a Pedler et al.⁹³ kao organizaciju koja olakšava učenje svih svojih članova te se kontinuirano mijenja. Jedna od najpopularnijih definicija je Sengeova⁹⁴ prema kojemu je učea organizacija ona organizacija gdje ljudi neprestano razvijaju svoje mogućnosti kako bi došli do rezultata koje doista žele, gdje se njeguju novi i otvoreni modeli mišljenja, gdje su kolektivne težnje slobodne i gdje ljudi neprestano uče kako učiti zajedno.

Termin ‘učea organizacija’ je tako svoje mjesto našao i u nekim političkim programima. Tako, primjerice, u dokumentu posvećenom modernizaciji britanskog upravno-političkog sustava (*Modernising Government*) iz 1999. godine jasno je naznačeno da “javna služba mora postati učea organizacija”.⁹⁵ Radilo se o isticanju važnosti razvoja učee organizacije kao važnog dijela “kontinuiranog kretanja prema odazivnim, visokokvalitetnim javnim službama”.⁹⁶ Kanadska federalna javna uprava je 2002. usvojila *Politiku kontinuiranog učenja u kanadskoj javnoj službi (Policy for Continuous Learning in the Public Service of Canada)* u kojoj se organizacijsko učenje navodi kao središnji element obnove federalne javne službe i njezine sposobnosti da uspije ostvariti svoju misiju.⁹⁷

Često se ističe kako učea organizacija podrazumijeva postojanje posebnog tipa organizacijske kulture, tzv. *učeu kulturu*.⁹⁸ Radi se o fleksibilnoj kulturi budući da se organizacije koje razvijaju

89 Schön, Donald, *op. cit.* (bilj. 58).

90 Brodrick, Otto, *op. cit.* (bilj. 3); Morgan, Gareth, *op. cit.* (bilj. 17).

91 Burgoyne, John, Feeding minds to grow the business, *People Management*, Vol. 1, br. 19, 1995., str. 22-25.

92 Finger, Matthias i Silvia B. Brand, *The concept of the 'learning organization' applied to the transformation of the public sector*. U: M. Easterby-Smith, J. Burgoyne i L. Araujo (eds.) *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice*. SAGE Publications, 1999.

93 Pedler, Mike, John Burgoyne i Tom Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*. McGraw-Hill, 1991.

94 Senge, Peter M., *Peta disciplina: principi i praksa učee organizacije*. 3. izdanje. Zagreb: Mozaik knjiga, 2009.

95 *Modernising Government*, 1999., str. 56, <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/modgov.pdf>.

96 Auluck, Randhir, Benchmarking: A Tool For Facilitating Organizational Learning?, *Public Administration and Development*, Vol. 22, br. 2, 2002., str. 109.

97 Barette, Jacques, Louise Lemyre, Wayne Corneil i Nancy Beaugard, Organizational Learning Facilitators in the Canadian Public Sector, *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, br. 2, 2012., str. 137.

98 Davies, Huw T.O. i Sandra M. Nutley, Developing learning organisations in the new NHS, *British Medical Journal*, 320(April), 2000.; Finger, Matthias i Silvia B. Brand, *op. cit.* (bilj. 91); Garvin, David A., Building a Learning Organization, *Harvard Business Review*, Vol. 71, br. 4, 1993.; Kofman, Fred i Peter M. Senge, Communities of Commitment: The Heart of Learning Organizations, http://www.axialent.com/resource/article_details/36, 1993., preuzeto 5.9.2013.; Marquardt, Michael J. (2002) *Building the Learning Organization: Mastering the 5 Elements for Corporate Learning*, 2nd edition. Davies-Black Publishing, 2002.; Moynihan, Donald P i Noel Landuyt, *op.cit.* (bilj. 28).

ju taj tip kulture lako prilagođavaju promjenama u svojoj okolini te mogu na te promjene i same utjecati.⁹⁹

Međutim, stavljanje prevelikog naglaska na kulturu i zanemarivanje drugih čimbenika kao što su organizacijska struktura i organizacija posla mogu se negativno odraziti na razvoj učeće organizacije.¹⁰⁰ Moynihan i Landuyt¹⁰¹ smatraju da su organizacijska kultura i struktura usko povezane varijable koje je katkada teško razgraničiti. Posljedica toga može biti podcjenjivanje važnosti kulture u utvrđivanju uzročno-posljedičnih veza između strukture i organizacijskog učenja, i obrnuto.

Isticanje organizacijske strukture kao varijable od utjecaja na razvoj učeće organizacije polazi od pretpostavke njezine povezanosti s osobinama komunikacijske mreže i komunikacijskim procesima u organizaciji. Rezultati empirijskih istraživanja su pokazali da smanjivanje strukturne hijerarhičnosti dovodi do povećavanja učestalosti upotrebe uzlazne komponente vertikalnih komunikacijskih kanala, kao i informativnih, horizontalnih, formalnih i interpersonalnih kanala, te obrnuto.¹⁰² Povećanje intenziteta komunikacija između organizacije i njezine okoline te unutar organizacije (na istim i različitim organizacijskim razinama) pridonosi razvoju organizacijskog učenja, a onda i stvaranju učeće organizacije. Stoga se može pretpostaviti da smanjenje hijerarhičnosti strukture potiče, a jačanje hijerarhičnosti sprječava razvoj tih procesa.

Pored razvoja specifične organizacijske kulture i promjene organizacijske strukture, ističu se i mnogi drugi čimbenici koji pridonose stvaranju učeće organizacije. Yussof¹⁰³ polazi od potrebe razvoja svijesti službenika i drugih dionika o važnosti učenja i znanja u upravnim organizacijama te sistemskog razmišljanja koje obuhvaća cjelokupnu sliku organizacijskih ciljeva i aspiracija u očima zaposlenika, fleksibilnu strukturu i širenje organizacijskih vrijednosti. Tome se pridodaje i značajna uloga vodstva u promociji učeće organizacijske kulture putem poticanja slobodnog tijeka informacija i razvoja suradnje izvan organizacijskih granica. Također se ističe važnost vrednovanja doprinosa zaposlenika, kao i davanje većih ovlasti članovima organizacije ispod upravljačke razine.¹⁰⁴

U svakom slučaju, radi se o složenom konceptu kojem treba pristupiti sistemski i uključiti različite okolišne i kontekstualne varijable prilikom njegove analize i propisivanja načela kojima se rukovoditelji organizacija trebaju voditi prilikom nastojanja da razviju takav tip organizacije. Pritom trebaju imati na umu da se ne radi o jednokratnim mjerama, već o kontinuiranom radu na unaprjeđenju učećih procesa na svim organizacijskim razinama.

4. SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJSKOG UČENJA U JAVNOJ UPRAVI

Unatoč tome što se menadžerskim reformama javnih uprava organizacija i funkcioniranje javnog sektora nastoje učiniti što sličnijim onima u privatnom sektoru, postoje određene poseb-

99 Brodtrick, Otto, *op. cit.* (bilj. 3), str. 59.

100 Finger, Matthias i Silvia B. Brand, *op. cit.* (bilj. 91), str. 146.

101 Moynihan, Donald P. i Noel Landuyt, *op. cit.* (bilj. 28).

102 Koprić, Ivan, *op. cit.* (bilj. 17), str. 432.

103 Yussof, Malek Shah Bin Mohd, The public service as a learning organization: the Malaysian experience, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, br. 3, 2005., str. 465-467.

104 Davies, Huw T.O. i Sandra M. Nutley, *op. cit.* (bilj. 97), str. 1001; Yussof, Malek Shah Bin Mohd, *op. cit.* (bilj. 102), str. 467-469.

nosti organizacija javnog sektora za koje se može pretpostaviti da utječu i na proces organizacijskog učenja.

Općenito, privatni i javni sektor razlikuju se po ciljevima, strukturi, funkcijama i dionicima. Za razliku od onih iz privatnog sektora, organizacije javnog sektora nisu isključivo i prvenstveno usmjerene prema ostvarivanju profita, nego im je svrha stvaranje javne vrijednosti za građane različitih interesa.¹⁰⁵

U kontekstu organizacijskog učenja, često se ističe da su upravne organizacije u odnosu na privatni sektor prilično nefleksibilne kada je riječ o uvođenju i, što je još važnije, provođenju organizacijskih, funkcionalnih ili nekih drugih promjena. Govori se o tzv. 'dinamičkom konzervativizmu' odnosno reakciji na promjene koja se sastoji u borbi institucija da ostanu iste.¹⁰⁶ Organizacijsko učenje, pak, predstavlja svojevrstu promjenu, bilo da se ona sastoji tek u razvoju određene spoznaje ili obuhvaća i promjene dotadašnjeg ponašanja. Sukladno tome, moglo bi se zaključiti kako je proces organizacijskog učenja teže ostvariv u organizacijama javnog sektora.¹⁰⁷

S obzirom na specifičnosti položaja upravnih organizacija u odnosu na politička tijela u pogledu definiranja ciljeva njihovog djelovanja, čini se da su one posebno ograničene u pogledu mogućnosti razvoja učenja u dvostrukom krugu. Dok se učenje u jednostrukom krugu sastoji u detektiranju i ispravljanju greške na temelju povratne informacije (*feedback*) bez preispitivanja temeljnih vrijednosti sustava¹⁰⁸, do učenja u dvostrukom krugu dolazi kada se neusklađenosti između željenog i postojećeg stanja ispravljaju nakon ispitivanja i mijenjanja vladajućih varijabli i djelovanja.¹⁰⁹

Međutim, treba imati na umu da učenje u dvostrukom krugu ne uključuje tek promjenu ciljeva i politika organizacije, nego i normi na temelju kojih ona djeluje. Osim toga, treba uzeti i obzir ulogu upravnih organizacija u utvrđivanju operativnih ciljeva te kreiranju i provedbi javnih politika. Common¹¹⁰ ističe kako se organizacijsko učenje u javnom sektoru može shvatiti kao "spособnost organizacije da uči kolektivno primjenjujući novo znanje u policy procesu ili inovaciju u implementaciji javnih politika". Naime, isprobavanje inovativnih službi i struktura kao dio procesa implementacije potiče razvoj organizacijskog učenja koje, pak, može unaprijediti kapacitet uprave u kreiranju javnih politika.

Stoga se ipak čini da je učenje u dvostrukom krugu u upravnim organizacijama moguće, s time da se ono prvenstveno odnosi na promjenu vrijednosti organizacijske teorije u upotrebi koje se odnose na proces organizacijskog istraživanja.

105 Barette et al., *op. cit.* (bilj. 96), str. 138.

106 Schön, Donald, *op. cit.* (bilj. 58). Poznata je izjava bivšeg premijera Ujedinjenog Kraljevstva Tonya Blaira kako je nakon dvije godine na vlasti dobio ožljke od nastojanja da uvede promjene u javnom sektoru i javnim službama. Prema njegovom stajalištu, ljudi u javnom sektoru se posebno drže koncepta prema kojemu se stvari koje su se uvijek radile na određeni način i ubuduće moraju tako raditi. Pollitt, Christopher, *op. cit.* (bilj. 65), str. 4.

107 Međutim, Pollitt (*ibid.*) ističe kako se ovdje radi o široko raširenom stereotipu o javnoj upravi kao tvrdoglavoj i sporoj 'birokraciji' koji nije uvijek potvrđen u praksi.

108 U kibernetici se kao primjer učenja u jednostrukom krugu često navodi djelovanje termostata koji regulira temperaturu na način da paljenjem odnosno gašenjem grijanja usklađuje izlaznu s programiranom vrijednošću. Slično je i s ljudskim organizmom koji na vrućinu reagira usporavanjem, znojenjem i otežanim disanjem, a na hladnoću drhtanjem i nastojanjem da se temperatura tijela podigne na razinu potrebnu za preživljavanje. V. Morgan, Gareth, *op. cit.* (bilj. 17), str. 85.

109 Argyris, Chris, *op. cit.* (bilj. 2), str. 8-9.

110 Common, Richard, *Organizational learning in a political environment, Policy Studies*, Vol. 25, br. 1, 2004., str. 38.

Usljed specifičnih pritisaka kojima su te organizacije izložene, stvaranje učeće organizacije u javnom sektoru podrazumijeva provedbu promjena na kulturnoj i strukturalnoj razini te u odnosima organizacije s njezinom političkom okolinom.¹¹¹

Naime, kao prepreke organizacijskom učenju karakteristične za javne službe posebno se navode duboko ukorijenjeni stavovi, pridavanje prevelike pozornosti tradicionalnim funkcijama usmjerenim na 'gašenje požara' te fokusiranje na sustave i procedure uz zanemarivanje ostaloga, nevoljnost ulaganja u programe izobrazbe te pretjerano upravljanje odozgo prema dolje bez davanja ovlaštenja niže rangiranim zaposlenicima.¹¹²

Službenici upravnih organizacija u kojima je razvijena autoritarna kultura, ali i drugi oblici kulture utemeljeni na uredsko-reaktivnom stavu službenika¹¹³, skloni su prikrivanju loših vijesti te izbjegavanju rizika koji sa sobom nosi izvještavanje nadređenih o nepoželjnim učincima. Strogo poštivanje pravila na kojima se u javnoj upravi tradicionalno inzistira(lo) također ne pridonosi razvoju učeće kulture, barem ne one koja uključuje učenje u dvostrukom krugu. Organizacije u kojima dominira uredsko-reaktivna orijentacija službenika polaze od toga da znaju što je za građane najbolje, ignoriraju stajališta društvene okoline te odbacuju bilo kakvu potrebu za povratnom informacijom i participacijom građana u svom radu. Razvoj obrambenih rutina i neuvažavanje stavova korisnika usluga koje upravne organizacije pružaju sprječavaju organizacijsko učenje i stvaranje učeće organizacije.

Da bi se to izbjeglo, potrebno je pregledavanje i modificiranje temeljnih pretpostavki i mentalnih modela organizacije te razvoj partnerstava s građanima koji će pridonijeti stvaranju društveno poželjnih rezultata.¹¹⁴ Otvorena interna komunikacija omogućava identificiranje problema u ranoj fazi razvoja i smanjivanje troškova povezanih s odugovlačenjem.¹¹⁵ Tome pridonosi i toleriranje grešaka iz kojih se uči, ali ne i loših učinaka koji se ne mogu opravdati naučenim lekcijama.¹¹⁶

Pored razvoja proaktivnog stava službenika prema poslu kojeg obavljaju, smatra se da određeni tipovi strukture u većoj mjeri pridonose razvoju učećih procesa u organizaciji, dok ga neki drugi sprječavaju (v. *supra*). S tim u vezi Common¹¹⁷ ističe kako su mjere utemeljene na doktrini NJM-a poput fragmentiranja organizacija te umjetnog odvajanja stvaranja politika i pružanja usluga loše utjecale na učeći kapacitet javnog sektora.

Ono što upravne organizacije posebno razlikuje od organizacija privatnog sektora jest specifičan odnos s političkim tijelima. Iako bi se na temelju širokog tumačenja sve organizacije moglo nazvati javnim organizacijama¹¹⁸, činjenica je da je to mnogo izraženije kod upravnih organizacija, što se posebno vidi iz njihovog položaja unutar šireg političko-upravnog sustava. Naime, organizacije javnog sektora djeluju u složenom političkom okruženju koje odlikuju visok stupanj

111 Finger, Matthias i Silvia B. Brand, *op. cit.* (bilj. 91), str. 140.

112 Yussof, Malek Shah Bin Mohd, *op. cit.* (bilj. 102), str. 473.

113 Koprić, Ivan, *op. cit.* (bilj. 17), str. 280-281.

114 Brodtrick, Otto, *op. cit.* (bilj. 3), str. 73.; Morgan, Gareth, *op. cit.* (bilj. 17), str. 92.

115 Yussof, Malek Shah Bin Mohd, *op. cit.* (bilj. 102), str. 466.

116 Davies, Huw T.O. i Sandra M. Nutley, *op. cit.* (bilj. 97), str. 1001.

117 Common, Richard, *op. cit.* (bilj. 109), str. 37.

118 Naime, američki teoretičar B. Bozeman u svojoj knjizi *Sve organizacije su javne* (1987.) tvrdi kako su manje ili više sve organizacije predmet političkog autoriteta i utjecaja te vanjske političke kontrole. Na taj način autor želi povezati teorije javnih i privatnih organizacija. V. Christensen, Tom, Peer Læg Reid, Paul G. Roness i Kjell Arne Røvik, *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London:Routledge, 2007., str. 5.

nadzora, odgovornost i formalna politička kontrola.¹¹⁹ Upravo zato će i organizacijsko učenje u javnom sektoru biti pod utjecajem političkog okruženja.¹²⁰ Takva situacija stoga ukazuje na neprikladnost automatske primjene rezultata istraživanja organizacijskog učenja provedenih u privatnom sektoru na organizacije javnog sektora.

U tom kontekstu, organizacijsko učenje u javnom sektoru često se povezuje s *policy* učenjem.¹²¹ Common¹²² tako predlaže četiri faze za odabir, prihvaćanje i implementaciju politika od drugih zemalja: *skeniranje*, u smislu istraživanja vanjskih *policy* inovacija; *selektiranje* odnosno odabir relevantnih *policy* inovacija; *razumijevanje* kroz analizu i interpretaciju programa i politika te *ocjenjivanje* i *davanje preporuka*.

Utjecaj političkih tijela na učenje u javnoj upravi posebno dolazi do izražaja u turbulentnim i nesigurnim okolnostima. Kada dođe do neočekivanog negativnog događaja, upravne organizacije se suočavaju s pojačanom političkom kontrolom i zahtjevima za reformom. Takvo stanje može dovesti do paradoksalne situacije u kojoj potreba za organizacijskim učenjem postaje naglašena, a učenje pod pritiskom takvih okolnosti posebno otežano. Međutim, istraživanja pokazuju da učenje u javnim organizacijama ne ovisi toliko o političkom uplitanju u rad javne uprave, koliko o naravi tog uplitanja. Posvećenost strukturalnim rješenjima i podrška institucionalizaciji organizacijskih lekcija može politički utjecaj učiniti značajnim pokretačem učećih procesa.¹²³

Čini se, dakle, da je proces organizacijskog učenja u upravnim organizacijama mnogo kompleksniji nego što bi se moglo zaključiti na temelju površne analize učećih procesa u organizacijama. Tome, s jedne strane, pridonosi složenost samog koncepta organizacijskog učenja, a s druge, specifičnost organizacija javnog sektora, a onda i upravnih organizacija, u odnosu na privatne organizacije kao najčešći predmet izučavanja ovog fenomena.

5. ZAKLJUČAK

U radu se analizira prikladnost primjene teorijskih postavki o organizacijskom učenju na organizacije javne uprave. Naime, radi se o postavkama koje se u najvećoj mjeri empirijski provjeravaju na organizacijama privatnog sektora, pa njihova primjena postaje upitna kada se radi o organizacijama koje djeluju na temelju drugačijih vrijednosti i u okviru drugačijeg konteksta.

Pitanje se postavlja u trenutku naglašenog trenda primjene metoda i tehnika razvijenih u privatnom sektoru na organizacije javne uprave i nastojanja da se načini funkcioniranja tih dvaju sektora u najvećoj mogućoj mjeri približe, pa čak i izjednače. Naime, menadžerske upravne reforme nisu uvijek dovele do željenih rezultata i to često zbog različitosti upravnih organizacija u odnosu na organizacije privatnog sektora.

Iako teorijske postavke različitih pristupa organizacijskom učenju mogu poslužiti proučavanju tog fenomena u upravnim organizacijama, pritom je vrlo važno uzeti u obzir posebnosti njihovog postojanja i djelovanja. Upravne organizacije obilježavaju specifični ciljevi i funkcije usmjereni na ostvarivanje javnog interesa, struktura utemeljena na načelu hijerarhije te niz

119 Hartley i Skelcher, 2008, prema Barette et al., *op. cit.* (bilj. 96), str. 138.

120 Common, Richard, *op. cit.* (bilj. 109), str. 46.

121 Askim, Jostein i Harald Baldersheim, Policy Learning in Local Government: The Role of Reflexive Leadership, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 12, br. 2, 2012.; Barette et al., *op. cit.* (bilj. 96); Common, Richard, *op. cit.* (bilj. 109).

122 Common, Richard, *op. cit.* (bilj. 109), str. 45.

123 Dekker, Sander i Dan Hansén, Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies, *Journal of public administration research and theory*, Vol. 14, br. 2, 2004., str. 211.

različitih dionika, uključujući i politička tijela sa značajnim ovlastima prema upravi. Sve to čini funkcioniranje organizacija javne uprave mnogo složenijim od funkcioniranja organizacija privatnog sektora te stoga treba biti uzeto u obzir i u kontekstu proučavanja procesa organizacijskog učenja.

LITERATURA

- Ackoff, Russell, L., On learning and systems that facilitate it, *Reflections: The Sol Journal*, Vol. 1, br. 1, 1999., str. 14-24.
- Afrić, Vjekoslav, Jadranka Lasić-Lazić i Mihaela Banek Zorica, *Znanje, učenje i upravljanje znanjem*. U: Lasić-Lazić, Jadranka (ur.) *Odabrana poglavlja iz organizacije znanja*. Zagreb: Zavod za informacijske studije, 2004., str. 33-61.
- Argyris, Chris, *Overcoming Organizational Defenses: facilitating organizational learning*, Needham, MA: Allyn Bacon, 1990.
- Argyris, Chris, The Use of Knowledge as a Test for Theory: The Case of Public Administration, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 1, br. 3, 1991., str. 337-354.
- Argyris, Chris, *On Organizational Learning*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1992.
- Argyris, Chris, *Knowledge for Action. A guide to overcoming barriers to organizational change*, San Francisco: Jossey Bass, 1993.
- Argyris, Chris i Donald A. Schön, *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, Mass. [etc.] : Addison-Wesley Publishing Comp., 1998.
- Argyris, Chris i Donald A. Schön, *Organizational Learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass. [etc.] : Addison-Wesley Publishing Comp., 1996.
- Askim, Jostein i Harald Baldersheim, Policy Learning in Local Government: The Role of Reflexive Leadership, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 12, br. 2, 2012., str. 319-338.
- Auluck, Randhir, Benchmarking: A Tool For Facilitating Organizational Learning?, *Public Administration and Development*, Vol. 22, br. 2, 2002., str. 109-122.
- Barette, Jacques, Louise Lemyre, Wayne Corneil i Nancy Beauregard, Organizational Learning Facilitators in the Canadian Public Sector, *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, br. 2, 2012., str. 137-149.
- Barrados, Maria i John Mayne, Can Public Sector Organizations Learn?, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, br. 3, 2003., str. 87-104.
- Bouckaert, Geert, Pride and performance in public service: some patterns of analysis, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 67, br. 1, 2001., str. 15-27.
- Bozeman, Barry, *All Organizations are Public*. San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Brodtrick, Otto, *Learning Organizations*. U: H. Hill i H. Klages (eds.) *Trends in public sector renewal: recent developments and concepts of awarding excellence*. Peter Lang, 1995., str. 57-75.
- Buckley, Walter, *Sociology and Modern Systems Theory*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1967.
- Burgoyne, John, Feeding minds to grow the business, *People Management*, Vol. 1, br. 19, 1995., str. 22-25.
- Caldwell, Raymond, Systems Thinking, Organizational Change and Agency: A Practice Theory Critique of Senge's Learning Organization, *Journal of Change Management*, Vol. 12, br. 2, 2012., str. 145-164.

- Common, Richard, Organizational learning in a political environment, *Policy Studies*, Vol. 25, br. 1, 2004., str. 35-49.
- Christensen, Tom, Peer Læg Reid, Paul G. Roness i Kjell Arne Røvik, *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. London:Routledge, 2007.
- Cook, Scott D.N. i Dvora Yanow, Culture and Organizational Learning, *Journal of Management Inquiry*, Vol. 2, br. 4, 1993., str. 373-390.
- Cyert, Richard M. i James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*. Blackwell Publishers (prvo izdanje: 1963, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall), 1992.
- Davies, Huw T.O. i Sandra M. Nutley, Developing learning organisations in the new NHS, *British Medical Journal*, 320(April), 2000., str. 998-1001.
- Dekker, Sander i Dan Hansén, Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies, *Journal of public administration research and theory*, Vol. 14, br. 2, 2004., str. 211-230.
- Diamond, Michael A., Repetition and the Compulsion to Repeat: Psychodynamic Challenges in Organizational Learning and Change, *Administration & Society*, Vol. 45, br. 5, 2012., str. 499-521.
- Dunleavy, Patrick i Helen Margetts, *The advent of digital government: public bureaucracies and the state in the internet age*. Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, DC, 4. rujna 2000.
- Finger, Matthias i Brand, Silvia B., *The concept of the 'learning organization' applied to the transformation of the public sector*. U: Easterby-Smith, Mark, John Burgoyne i Luis Araujo (eds.) *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in theory and practice*. SAGE Publications, 1999., str. 130-156.
- Fiol, C. Marlene i Marjorie A. Lyles, Organizational Learning, *The Academy of Management Review*, Vol. 10, br. 4, 1985., str. 803-813.
- Fountain, Jane E., Paradoxes of Public Sector Customer Service, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, br. 1, 2001., str. 55-73.
- Garvin, David A., Building a Learning Organization, *Harvard Business Review*, Vol. 71, br. 4, 1993., str. 78-91.
- Homburg, Vincent, Christopher Pollitt i Sandra van Thiel, *Introduction*. U: Pollitt, Christopher, van Thiel, Sandra, Homburg, Vincent (eds.) *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, New York, 2007., str. 1-9.
- Hood, Christopher, A Public Management for all Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, br. 1, Spring, 1991., str. 3-19.
- Kofman, Fred i Peter M. Senge, Communities of Commitment: The Heart of Learning Organizations, http://www.axialent.com/resource/article_details/36, preuzeto 5.9.2013.
- Koprić, Ivan, *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 1999.
- Koprić, Ivan, Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. *X. dnevi javnega prava – zbornik*. Portorož: Inštitut za javno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2004.
- Koprić, Ivan i Gordana Marčetić, Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje, *Hrvatska javna uprava*, Vol. 2, br. 1, 2000., str. 25-82.
- Luhmann, Niklas, *Teorija sistema: svrhovitost i racionalnost*. Zagreb: Globus, 1981.
- Mahler, Julianne, Influences of Organizational Culture on Learning in Public Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7, br. 4, 1997., str. 519-540.
- March, James G., *The Ambiguities of Experience (Messenger Lectures)*, Cornell University Press, 2010.
- March, James G. i Herbert A. Simon, *Organizations*. John Wiley & Sons Inc., 1958.

- March, James G. i Herbert A. Simon, *Organizations*. 2nd edition. Blackwell Publishers, 1993.
- Marquardt, Michael J., *Building the Learning Organization: Mastering the 5 Elements for Corporate Learning*, 2nd edition. Davies-Black Publishing, 2002.
- Mehl, Lucien, *Za kibernetiku teoriju upravnog djelovanja*. U: E. Pusić (ur.) Problemi upravljanja. Zagreb: Naprijed, 1971.
- Meyer, Alan D., Adapting to environmental jolts, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27, br. 4, 1982., str. 515-537.
- Morgan, Gareth, *Images of Organization*, 2nd edition. Sage Publications, 1997.
- Moynihan, Donald P. i Noel Landuyt, How Do Public Organizations Learn? Bridging Cultural and Structural Perspectives, *Public Administration Review*, November/December, 2009., str. 1097-1105.
- Nonaka, Ikujiro, A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, *Organization Science*, Vol. 5, br. 1, 1994., str. 14-37.
- Nonaka, Ikujiro, Ryoko Toyama i Noboru Konno, *SECI, Ba and Leadership: a Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*. U: S. Little, P. Quintas i T. Ray (eds.) *Managing Knowledge: An Essential Reader*. Sage Publications, 2001., str. 41-67.
- Nonaka, I. i von Krogh, Georg, Perspective - tacit knowledge and knowledge conversion: Controversy and advancement in organizational knowledge creation theory, *Organization Science*, Vol. 20, br 3, 2009., str. 635-652.
- Osborne, David i Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass., Adison Wesley, 1992.
- Pawlowsky, Peter, *The Treatment of Organizational Learning in Management Science*. U: D., Meinolf, A. Berthoin Antal, J. Child, I. Nonaka (eds.) *Handbook of Organizational Learning and Knowledge*. Oxford University Press, 2001., str. 61-88.
- Pedler, Mike, John Burgoyne i Tom Boydell, *The Learning Company: A Strategy for Sustainable Development*. McGraw-Hill, 1991.
- Polanyi, Michael, *The Tacit Dimension*. London: Routledge, 1966.
- Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, Buckingham, Open University Press/McGraw Hill, 2003.
- Pollitt, Christopher i Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3th edition. Oxford: University Press, 2011.
- Pusić, Eugen, *Samoupravljanje; prilozi teoriji i praktični problemi*. Zagreb: Narodne novine, 1968.
- Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*. Zagreb : Grafički zavod Hrvatske : Pravni fakultet, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1985.
- Pusić, Eugen, *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Suvremena javna uprava, 2007.
- Schein, Edgar H., *What is Culture?* U: P.J. Frost, L.F. Moore, M.R. Louis, C.C. Lundberg i J. Martin (eds.) *Reframing Organizational Culture*, Newbury Park: Sage, 1991., str. 243-253.
- Schön, Donald A., *Beyond the Stable State. Public and private learning in a changing society*, Harmondsworth: Penguin, 1971.
- Senge, Peter M., *Peta disciplina: principi i praksa učeće organizacije*. 3. izdanje. Zagreb: Mozaik knjiga, 2009.
- Smith, Mark K. i Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning, *the encyclopedia of informal education*, www.infed.org/thinkers/argyris.htm, 2001.
- Sušanj, Zoran, *Organizacijska klima i kultura*. Jastrebarsko: Naklada slap, 2005.
- Torres, Rosalie T. i Hallie Preskill, Evaluation and Organisational Learning: Past, Present and Future, *American Journal of Evaluation*, Vol. 22, br. 3, 2001., str. 387-395.
- Yusof, Malek Shah Bin Mohd, The public service as a learning organization: the Malaysian experience, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, str. 3, 2005., str. 463-474.

Jasmina Džinić, PhD, Faculty of Law in Zagreb

ORGANISATIONAL LEARNING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The paper analyses the implementation of theoretical theses on organisational learning to public administration organisations including specific features of learning processes in these organisations.

The author shows a number of main directions in organisational learning research. Due to numerous different approaches and their classifications, certain concepts comprising key propositions of organisational learning that differ according to certain fundamental elements have been selected.

Since the need for organisational learning and demands for learning organisations in public sector, in particular in public administration, has increased due to administrative reforms founded on a doctrine of new public management, a special part of the paper elaborates on essential reform features.

In spite of efforts to transfer techniques and methods of private sector into administrative organisations of many countries, it is the organisations that still differ from private sector organisations in many ways. Therefore, it is important to take these particularities into account when researching on organisational learning phenomenon and especially in attempting to create the so called learning organisations in public administration.

Key words: organisational learning, public administration, administrative organisations, administrative reforms, new public management

Dr. Jasmina Džinić, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Zagreb

ORGANISATIONALES LERNEN IN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Zusammenfassung

In der Arbeit werden die Angemessenheit der Anwendung von theoretischen Auffassungen über organisationales Lernen in der öffentlichen Verwaltung sowie die Eigentümlichkeit der Lernprozesse in Verwaltungsorganisationen analysiert.

Die Autorin stellt hier einige wichtige Prozesse in der Erörterung des organisationalen Lernens vor. Wegen der großen Anzahl von verschiedenen Ansätzen und deren Klassifizierung werden diejenigen Auffassungen gewählt, für welche geglaubt wird, die Schlüsselvoraussetzungen des Konzeptes des Organisationalen Lernens zu beinhalten und im Ansatz zu diesem Phänomen sich nach bestimmten wesentlichen Zügen voneinander zu unterscheiden.

Die Anstiftung für die Hervorhebung des Bedarfs nach dem organisationalen Lernen und der Forderungen nach der Entwicklung der lernenden Organisationen im öffentlichen Sektor und insbesondere in der öffentlichen Verwaltung waren die Verwaltungsreformen, die sich auf der Lehre des öffentlichen Management gründen. Deswegen ist ein besonderer Teil der Arbeit der Erklärung von grundlegenden Merkmale dieser Reformen gewidmet.

Trotz den Bemühungen, die Techniken und Methoden des Privatsektors in die Verwaltungsorganisationen vieler Länder zu übertragen, sind es Organisationen, die sich auch weiter in vielen Aspekten von Organisationen des Privatsektors unterscheiden. Deswegen ist es sehr wichtig, diese Besonderheiten in Betracht zu nehmen bei der Untersuchung des Phänomens des organisationalen Lernens, und insbesondere in den Versuchen, die so genannten lernenden Organisationen in der öffentlichen Verwaltung zu schaffen.

Schlagwörter: organisationales Lernen, öffentlichen Verwaltung, Verwaltungsorganisationen, Verwaltungsreformen, das neue öffentliche Management