

Dr. sc. Teo Giljević, viši asistent*

Izvorni znanstveni rad

UDK 35.07:65.01

Primljeno: 14. svibnja 2014.

OKOLINA UPRAVNE ORGANIZACIJE

Sažetak: U radu se analizira pojam okoline upravne organizacije te posebice međuodnos okoline i upravne organizacije. Okolina podrazumijeva područje, aktere i isprepletenost međuodnosa i veza, a njezino određenje kao pojma u literaturi je raznoliko i ovisi o razini analize i teorijskom pristupu. Kao teorijski okvir, u radu se koristi opća teorija sustava kao i teorije koje se na nju nadograđuju. Prikazuju se razine na kojima se okolina može analizirati i njezina obilježja, kao i međuuvjetovanost složenosti organizacije i složenosti okoline. Okolina same upravne organizacije promatra se kroz tri područja: upravni sustav, politički sustav i društvo, odnosno građani. Prikazuju se promjene u tim područjima te suvremeni trendovi koji ih obilježavaju. U suvremeno vrijeme sva područja okoline upravne organizacije karakterizira velika heterogenost koja zbog potrebe usklađivanja zahtijeva visok stupanj interakcije i transparentnosti. Uspješno prilagođavanje okolini za upravnu organizaciju 21. stoljeća znači prije svega suradnju s brojnim akterima koji je okružuju stvaranjem različitih mreža, čime se zamućuju granice upravne organizacije, ali i povećava njihov kapacitet za rješavanje sve kompleksnijih društvenih problema.

Ključne riječi: okolina, upravna organizacija, sustav, diferencijacija, građani

1. UVOD

Svaka organizacija egzistira u određenoj fizičkoj, tehnološkoj, kulturnoj i društvenoj okolini kojoj se treba prilagoditi. Nijedna organizacija nije samodostatna, nego njezino preživljavanje ovisi o vrsti odnosa koje će razviti sa širim sustavima čiji je element.¹ Okolinu organizacije stoga je moguće definirati kao “sve elemente koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati”.² Može biti stabilna, što podrazumijeva da su promjene u njoj rijetke, spore ili male, ili pak nestabilna, što bi značilo da je promjenjiva, turbulentna i dinamična. Izvanjski čimbenici

* Dr. sc. Teo Giljević, viši asistent na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Gundulićeva 10, 10000 Zagreb.

1 Scott, R., *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, New Jersey, Pearson Education, 2003., str. 23.

2 Koprić, I. i dr., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014., str. 103.

organizacije, odnosno čimbenici okoline su faktori na koje organizacija može utjecati samo u određenoj mjeri. Stoga im se mora prilagođavati ako želi opstanak i razvoj.³ Jedno od prvih istraživanja, Burnsa i Stalkera, o utjecaju okoline na organizaciju, pokazalo je kako birokratskoj strukturi organizacije odgovara stabilna okolina, dok organskim strukturama odgovara nestabilna okolina.⁴

Odnos sustava i okoline u ovom radu analizira se kroz teorijski okvir opće teorije sustava, a prednost je takve perspektive što se zajedno promatraju dvije stvari: povezivanje organizacije s okolinom i pitanje čimbenika koji određuju strukturu organizacije. Upravo proučavanje međuodnosa sustava i okoline rezultiralo je nizom teorijskih postavki u proučavanju organizacije. Neke od njih se nadograđuju na teoriju otvorenog sustava, poput teorije kontingencije i Ashbyjeva zakona nužne raznovrsnosti iz kibernetskog pristupa.

Središnja je misao modela otvorenog sustava da su organizacije nepotpune same po sebi, tj. da sve ovise o razmjeni s ostalim sustavima. Organizacija je stoga zbog vlastita preživljavanja otvorena utjecajima iz okoline. Upravo ovaj pristup potaknuo je analizu okoline organizacije umjesto dotadašnje usmjerenosti na pojedinca ili organizaciju.⁵ Katz i Kahn (1966.) prvi su uveli koncept sustava u proučavanje organizacija. Uz to su istaknuli određene pretpostavke važne za proučavanje organizacija u okviru teorije sustava koja integrativan pristup i organizaciju definira kao otvoren sustav u stalnoj interakciji s okolinom.

Jedan od glavnih problema kod proučavanja promjena u organizacijama jest činjenica da su i same okoline organizacija podvrgnute promjenama koje se događaju sve brže evoluirajući prema kompleksnosti.⁶ Informacijska tehnologija, uvođenjem novih oblika komuniciranja, intenzivirala je suradnju među ljudima i organizacijama, ali veća interakcija donosi i brojne mogućnosti za nove sukobe. Drugim riječima, informacijska tehnologija intenzivirala je pitanje odnosa organizacije sa svojom okolinom. U informatičkom društvu pojavljuje se nova struktura – mreža – koja je mnogo elastičnija i prilagodljivija društvena struktura od onih prijašnjih, ali i manje stabilna. Učinkovitost suvremene organizacije ovisi o sposobnosti njezine prilagodbe promjenama zbog čega su i organizacije fleksibilne, labave i krhke.⁷ Potrebna je promjena individualnog i kompetitivnog modela organizacije u model suradnje i partnerstva.⁸

I upravna organizacija se mora prilagođavati svojoj okolini. S obzirom na to da su upravne organizacije često otvorenije pritiscima i ograničenjima iz okoline nego ostale organizacije, suvremena istraživanja ističu kako je okolina organizacije iznimno važna za analizu upravnih organizacija.⁹ Što je *output* upravne organizacije sličniji onom koji okolina traži, bit će i za upravnu organizaciju lakše dobiti potrebnu energiju iz okoline s obzirom na to da će time biti zadovoljena društvena okolina uprave, a to su prije svega građani koji u demokratskim

3 Sikavica, P., Organizacija, Zagreb, Školska knjiga, 2011., str. 278.

4 Robbins, S. P., Bitni elementi organizacijskog ponašanja, Zagreb, MATE d.o.o., 1992., str. 209.

5 Scott, R., *op. cit.* str. 185.

6 Emery, F. E. i Trist, E. L., Kauzalna potka organizacije, u: Pusić, E., Problemi upravljanja, Zagreb, Naprijed, 1971., str. 243.; Rainey, H. G., Understanding and managing public organizations, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 2003., str. 80.

7 Pusić, E., Upravne organizacije: interakcija – struktura i interes, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2005., str. 33.–34.

8 Koprić, I., Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., str. 318.

9 Rainey, H. G., *op. cit.* str. 79.

sustavima imaju glavnu riječ. Stoga ovaj rad u središte stavlja okoline upravnih organizacija i njihove specifičnosti.

Prije je uprava sukladno načelu *zapovijedaj i nadziri* samo izrađivala prijedloge propisa za predstavničko tijelo. Danas, sukladno novom pristupu upravljanja – *good governance* – vlast i uprava moraju uključivati i druge sudionike u donošenje odluka. Kako se mijenja svijet, tako se moraju mijenjati i tehnologije, a suvremene tehnologije izrade propisa uključuju i javne konzultacije, sudjelovanje šire javnosti preko javnih rasprava.

Kao što će domaći znanstvenici iz područja upravne znanosti zaključuju kako je javni sektor širok i nepregledan, složen promjenjiv i teško pregledan te ga je zbog toga nemoguće istražiti na jednostavan način,¹⁰ rad teži tome da se do ključnih spoznaja koje objašnjavaju pojmove u tom sustavu krene od temeljnih elemenata – upravne organizacije, njezine okoline i procesa koji nastaju u njihovoj međuzavisnosti.

2. ODNOS SUSTAVA I NJEGOVE OKOLINE

Pusić definira okolinu negativno kao “sve pojave koje nisu sistem, a za nj su relevantne ili to mogu postati”.¹¹ Prema tome, okolina se sastoji od potencijalno beskonačnog broja elemenata, a sustav u interakciji s okolinom teži što potpunijoj kontroli impulsa, izvora energije ili mogućnosti ugrožavanja njegove stabilnosti kao sustava.¹² Ovakvo tumačenje okoline ima i svojih kritičara poput Scotta koji ističe kako ovakve negativne definicije okoline ne pridonose proučavanju kauzalne veze okoline i sustava.¹³

Robbins kaže da postoji granica (*boundary*) koja odvaja sustav od njegove okoline. Promjene u okolini utječu na jedan ili više atributa sustava i obrnuto, a promjene u sustavu utječu na njegovu okolinu. Bez granice ne bi bilo sustava i okoline ili više njih određuje/u gdje sustav i njegovi podsustavi počinju i prestaju. Granice mogu biti fizičke, ali također i psihološke.¹⁴ Bertalanffy pak ističe da “strogo gledajući, prostorne granice postoje samo u naivnim opservacijama i sve granice su naposljetku dinamične”.¹⁵ Kad je riječ o granicama, Ivanišević napominje da razgraničenje između sustava i okoline ne treba shvatiti suviše kruto jer su to analitički pojmovi.¹⁶

Na relativnost tog razlikovanja upozoravaju i Hall i Fagen koji kažu da je za promatrani sustav okolina “skup objekata promjene čiji atributi utječu na sustav, kao i onih objekata čiji se atributi mijenjaju ponašanjem sustava”.¹⁷ Ovakva definicija povlači za sobom pitanje kada

10 Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 15.

11 Pusić, E., *Razvedenost i povezanost; teoretski problemi samoupravnog modela*, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske, 1974., str. 69.

12 *Ibid.*, str. 69.–70.

13 Scott, R., *op. cit.* str. 125.

14 Robbins, S. P., *Organization Theory: Structures, Design and Application*, New Jersey, Prentice Hall, 1990., str. 13.–16.

15 Bertalanffy, L., *General System Theory*, cit. prema Haas, E. J. i Drabek, T. E., *Complex Organization: A Sociological Perspective*, New York, Macmillan Company, 1973., str. 88.

16 Ivanišević, S., *Izvršni sloj u lokalnoj samoupravi*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1987., str. 30.

17 Hall, A. D., i Fagen, R. E., *Definition of system*, In: Buckley, W. F. (ur.), *Modern System Research*, New Jersey, 1968., str. 83.

određeni objekt pripada sustavu, a kada okolini jer ako objekt reagira sa sustavom onako kako je rečeno, bi li se on trebao smatrati dijelom sustava? Odgovor na to pitanje nije jednoznačan i autori u tom smislu objašnjavaju kako sustav zajedno sa svojom okolinom čini univerzum svih stvari u danom kontekstu.¹⁸

Pusić u svojoj analizi kooperativnih sustava navodi nekoliko obilježja okoline:

1. okolina nije nepromjenjiva masa
2. okolina je u neprestanom kretanju
3. razmjena između kooperativnog sustava i okoline dvostruki je proces
4. proces diferencijacije, unutar granica integracije zadanih od strane okoline, jest akcelerator vjerojatnosti da će jedna komponenta sustava biti zamijenjena s dvije ili više.¹⁹

Sustav u interakciji s okolinom mora djelovati negentropijski, odnosno mora smanjivati dezintegrativne učinke okoline. Granice diferencijacije i integracije trebaju biti elastične kako se ne bi narušila ravnoteža pojedinog sustava. Svaki sustav samim svojim postojanjem opire se promjenama, nastoji održati stanje ekvilibrija.²⁰

Katz i Kahn konstruiraju model organizacije kao otvorenog sustava. Organizaciju promatraju kao niz događaja pretvoren u kvazi-objekt. Niz događaja obuhvaća unošenje određenih elemenata iz okoline, proces njihove obrade i iznošenje proizvoda u okolinu. Pri tom organizacija treba neki višak da bi se kao proces mogla održati, da bi mogla neutralizirati entropiju koja stalno teži da rastvori neku strukturu u slučajno raspoređenoj okolini. Usporedno s proizvodnim procesom ide i informacijski proces: unošenje, kodiranje i povratno reagiranje na informacije koje omogućuje homeostazu organizaciji, tj. održavanje kontinuiteta u procesu i uz promjene u okolini.²¹

Svojevrsna nadogradnja na teoriju otvorenog sustava teorija je kontingencije koja je usmjerena na prilagodbu organizacije na okolinu.²² Nastala je kao posljedica prihvaćanja sistemskog pristupa koji traži strukturu odnosa između varijabli, odnosno podsustava organizacije i okoline koji osiguravaju učinkovito ispunjavanje ciljeva organizacije.²³ Teorija kontingencije dobila je ime prema zaključku kako nema najbolje organizacijske forme ili strategije nego da su one kontingentne situaciji u kojoj se organizacija nalazi.²⁴ Tako Lawrence i Lorsch na organizaciju gledaju kao na otvoren sustav u kojemu je ponašanje članova međusobno povezano.

18 *Loc. cit.*

19 Pusić, E., *Freedom and Constraint in Cooperative Systems*, u: Hofstede, G. i Kaseem, S. M. (ur.), *European Contribution to Organization Theory*, Amsterdam, Van Gorcum, str. 131.–135.

20 Lozina, D., *Teorija sustava kao instrument društvene analize*, Zagreb, Društvena istraživanja, vol. 3, 6/1994, str. 17.

21 Katz, D., Kahn, R. L., *The Social Psychology of Organization*, New York, John Wiley and Sons, 1966., str. 14.–26.

22 Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 88.

23 Perko Šeparović, I., *Tehnologija, moć i samoupravljanje*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 1983., str. 44.

24 Teoriji kontingencije vrlo je slična teorija organizacijske ekologije koja se također fokusira na organizacijsku adaptaciju okoline, ali ne pojedine organizacije već populacije organizacija i proučavanje njihove "podobnosti" njihovoj ekološkoj niši. Vidi više: Alexander, E. R., *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam, OSA, str. 15.–18.

Ponašanje članova organizacije također je međuzavisno s formalnom strukturom organizacije, zadacima, osobljem i nepisanim pravilima ponašanja. Razlike u unutarnjoj strukturi i procesima organizacija tumače se na razlikama u okolini organizacija. Navode koje karakteristike organizacije moraju imati kako bi se uspješno nosile s različitim zahtjevima okoline. Osnovna je pretpostavka teorije kontingencije da su organizacijske varijable u složenom međusobnom odnosu jedne s drugima i s uvjetima u okolini.²⁵ Preživljavanje i uspjeh organizacije ovisi o tome kako se dobro organizacija prilagođava okolini, a organizacijska struktura i strategije organizacijskog ponašanja simptomi su reagiranja organizacije na promjene u okolini. Teorija kontingencije također ističe kako je razlog postojanja različitih struktura u organizaciji potreba prilagodbe organizacije na okolinu te se isto može primijeniti i na nastanak interorganizacijskih struktura.²⁶

Luhmann (1981.) pak kritizira teoriju kontingencije ističući kako je teza Lawrencea i Lorsch-a o ovisnosti organizacijske strukture o situaciji u okolini, koja može varirati na neizvjestan i nesistematičan način, u suprotnosti s općom teorijom sustava. Prema općoj teoriji sustava u kompleksnim sustavima postoji uzajamna interakcija između svih varijabli (unutrašnjih i izvanjskih), dok Lawrence i Lorsch postavljaju okolinu kao nezavisnu varijablu koja može varirati na nesistematičan način. Dakle, postoji postavka o determinizmu između okoline i organizacijske strukture.²⁷ Luhmann razvija pojam kontingentnosti sustava s time da se kontingentnost daje kao negacija nužnosti nemogućnosti. Ona određuje selektivnost u pojmovima akcije i iskustva. Luhmann spominje dva kontingentna područja koja su relativno nezavisna. "Prvo kontingentno područje je smješteno u položajnim i motivacijskim strukturama osoba uključenih u sustav. Drugo područje čine pravila, kompetencije i odgovornost za konkretne zadatke."²⁸ Organizirani društveni sustavi prema Luhmannu organizirani su kroz međugru i veze dvaju kontingentnih područja koja se uzajamno dodiruju. Samo oni koji priznaju pravila bit će uključeni.²⁹

Temeljni je zakon kibernetike Ashbyjev zakon nužne (potrebne) raznovrsnosti (*requisite variety*) koji kaže da se nešto može u potpunosti kontrolirati samo ako sredstvom kontrole možemo parirati raznovrsnosti onoga što želimo kontrolirati.³⁰ Prema tome, ako se neke esencijalna varijabla želi održati u zadanim granicama vrijednosti, regulator mora djelovati na smetnje iz okoline, pri čemu njegov "kapacitet kao regulatora ne može nadmašiti njegov kapacitet kao komunikacijskog kanala".³¹

Kibernetika teorija ističe da se čak i mehanizmi koordinacije i kontrole kreću u smjeru adaptacije. To također spominje Buckley (1967.) kad kaže da je ovo jedna od najvećih kvaliteta modernog sistemskog razmišljanja. Društveni sustavi imaju kapacitet upravljanja i učenja iz

25 Lawrence, P. R. i Lorsch, J. W., *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*, Boston, Harvard University, str. 6., 156.–157.

26 Alexander, *op. cit.* str. 10.–11.

27 Perko Šeparović, *op. cit.* 1983., str. 44.

28 Luhmann, N., *A General Theory of Organized Social Systems*, U: Hofstede, G. i Kaseem, M. S. (ur.), *European Contributions to Organization Theory*, Amsterdam, Van Gorcum, str. 97.

29 *Ibid.*, str. 97.–99.

30 "Samo raznovrsnost može uništiti raznovrsnost." Ashby, W. R., *An introduction to cybernetics*, cit. prema Beer, S., *Decision and Control: The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*, Chichester, Wiley, 1966., str. 279.

31 Ashby, W. R., *An Introduction to Cybernetics*, cit. prema Koprić, *op. cit.* str. 125.–126.

svojih pogrešaka tijekom vremena. Na ovaj način dolazi se do ideje o organizacijskom okruženju koje je sastavljeno od drugih organizacija koje proizvode ograničenja, kontingencije i mogućnosti s kojima ona mora izaći na kraj.³²

3. RAZINE ANALIZE OKOLINE

Okolina se kao varijabla može vrlo raznoliko konceptualizirati. U nastavku se daje konceptualizacija okoline prema razini analize i pristupu teorije organizacije.

Koncept okoline organizacije prema Scottu može se proučavati na tri razine: organizacijski set (*organization set*), populacija organizacija (*organization population*) te interorganizacijske zajednice i organizacijska polja (*interorganizational communities and organizational fields*).³³

3.1. ORGANIZACIJSKI SET

Organizacijski set razvili su Blau i Scott (1962.) te Evan (1965.) prema analogiji na Mertonov koncept skupa uloga. Jednako kao što je i Merton zaključio, jedan položaj se, poput majke, povezuje s više različitih uloga a ne samo s jednom, ovisno o tome u kojoj se situaciji nalazi. Majka tako ima specifične uloge prema svojoj djeci, prema svom suprugu, učitelju svoje djece. Analogno tome, za organizaciju vrijede slična pravila, odnosno određena organizacija sudjeluje u mnoštvu odnosa ovisno o tome u kojoj se poziciji nalazi.³⁴ Na ovaj način vrste organizacija koje se promatraju čine relevantnu okolinu ili organizacijski set fokalne organizacije koja je predmet analize.³⁵ Uobičajeno se promatraju samo izravne (*single-step*) organizacije s drugim organizacijama, međutim i neizravne veze mogu se uključiti ako se specificira koliko koraka su udaljene od fokalne organizacije.³⁶ Organizacijski set koristan je analitički okvir za interorganizacijske odnose i ponašanje. Važno je istaknuti kako se organizacijski set može definirati na dva načina: fokalna organizacija je jedan, dok je relevantni odnos ili interakcija drugi način. Jedna organizacija može biti dio različitih organizacijskih setova ovisno o svrsi pojedine analize.³⁷

Emery i Trist svoj su model napravili na temelju iskustava s poslovnim poduzećima i njihovim teškoćama u adaptaciji na nagle promjene vlastite ekonomske okoline nakon II. svjetskog

32 Hage, J., *Communications and Organizational Control: Cybernetics in Health and Welfare Settings*, New York, John Wiley & Sons Inc, 1974., str.24.

33 Scott, R., *op. cit.* str. 126.–128.

34 *Loc. cit.*

35 Evan, W., *The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations*, In: Thompson, J. (ur.) *Approaches to Organizational Design*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1966., str. 218.

36 Aldrich, H., *Organizations and Environments*, Stanford, Stanford University Press, 2007., str. 279.

37 Alexander, *op. cit.* str. 26.

rata. Uvode pojam kauzalna tekstura okoline (*causal texture of the environment*)³⁸ preuzet od Tolmana, Brunswicka i Peppera. Autori pojam objašnjavaju kao područje uzajamne zavisnosti u samoj okolini, a odnosi se na procese po kojima elementi koji pripadaju okolini dolaze u vezu jedni s drugim. Upozoravaju da se zakoni koji međusobno povezuju dijelove okoline često ne mogu uspoređivati s onima koji povezuju dijelove organizacije. Dodaju kako se u okolini može uspostaviti jedan viši stupanj povezanosti sustava od presudne važnosti za organizaciju koji ne ovisi izravno o obilježjima same organizacije niti o obilježjima njezinih neposrednih odnosa.

Dill (1958.) je razvio koncept organizacijske okoline (*task environment*) koji označava one dijelove okoline koji su “relevantni ili barem potencijalno relevantni za određivanje i postizanje ciljeva organizacije”. Dill je to prikazao na primjeru dviju norveških tvrtki čije se organizacijsko okruženje sastoji od četiriju glavnih područja:

- a) potrošači (kako distributeri tako i klijenti)
- b) opskrba materijalima, radom, kapitalom, strojevima i radnim prostorom
- c) suparnici na tržištu i suparnici za resurse
- d) regulatorna tijela (uključujući upravne organizacije, sindikate i interesne asocijacije).³⁹

Određenom modifikacijom, ako se zamijene klijenti s korisnicima, može se govoriti o konceptu organizacijskog okruženja koji uključuje upravne organizacije u okolini koje utječu na određenu upravnu organizaciju.

Koje organizacije čine neko organizacijsko okruženje, određuju zahtjevi tehnologije, granice domene i kompozicija šire okoline.⁴⁰ Levine i White (1961.) skovali su pojam domene (područja) koju moraju ustanoviti sve organizacije. Proučavajući odnose između različitih zdravstvenih organizacija u zajednici, ustvrdili su da se domena sastoji od funkcija na koje organizacija polaže pravo u smislu bolesti na koje je sumjerena, stanovištva koje pokriva i usluga koje pruža.⁴¹ Analogno tome, promatrajući kroz prizmu upravne teorije, koncept domene istovjetan je djelokrugu koji se definira kao “generalno određeno područje djelatnosti, odnosno fiksirani sektor koji iz cjelokupne djelatnosti jednog teritorijalnog upravnog sustava pripada određenoj upravnoj organizaciji”.⁴² Koncept domene uz određene modifikacije Thompson koristi za analizu kompleksnih organizacija. Primjerice, sveučilišta se razlikuju prema svojim domenama rada, ovisno o studijima koje nude, populaciji koju pokrivaju te uslugama koje pružaju.⁴³

Organizacija ne može arbitrarno, jednostranim djelovanjem uspostaviti vlastitu domenu. Jedino ako je zahtjev organizacije za domenom prepoznat od strane onih koji osiguravaju nužnu potporu – organizacijsko okruženje – domena može postati operativnom. Odnos između

38 U knjizi Problemi upravljanja iz 1971. godine urednika E. Pusića objavljen je prijevod rada Emeryja i Trista u kojem je pojam *causal texture of the environment* preveden kao *kauzalna potka okolne sredine*. U ovom radu isti se pojam prevodi kao *kauzalna tekstura okoline*.

39 Thompson, J. D., *Organizations in action*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967., str. 27.–28.

40 Aldrich, *op. cit.* str. 183.

41 Levine, S. i White, P. E., *Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations*, New York, *Administrative Science Quarterly*, vol. 5, 4/1961, str. 597.

42 Pusić, E. i dr., *Upravni sistemi*, Zagreb, Narodne novine, 1988., str. 191.

43 Thompson, J. D., *op. cit.* str.26.–27.

organizacije i njezine okoline odnos je razmjene. Ako oni s kojima je organizacija u kontaktu ne procijene da organizacija nudi nešto poželjno, organizacija neće iz okoline dobiti *inpute* dovoljne za opstanak. Konsenzus oko domene organizacije sadrži očekivanja, kako članova organizacije tako i ostalih sa kojima je u interakciji, o tome što organizacija može činiti, a što ne može. Taj konsenzus pruža sliku uloge organizacije u širem sustavu koji služi za usmjeravanje djelovanja u određenom pravcu, a ne u nekom drugom. Koncept konsenzusa oko domene treba razdvojiti od individualnih ciljeva i motiva članova organizacije.⁴⁴

Pluralizam organizacijskog okruženja važan je jer kompleksne organizacije moraju razmjenjivati ne jedan nego više resursa, a svaki je od njih uključen u mrežu međuzavisnosti, s vlastitom domenom i organizacijskim okruženjem. Organizacijsko okruženje sastavljeno je od drugih organizacija koje proizvode ograničenja, kontingencije i mogućnosti s kojima organizacija mora izaći na kraj. Zavisnost organizacije o svom organizacijskom okruženju uključuje kako ograničenja tako i kontingencije jer oboje utječu na nastojanje za racionalnim ponašanjem. Može se očekivati kako će racionalna organizacija nastojati upravljati međuzavisnostima.⁴⁵

Organizacijski set ima određene intrinzičke karakteristike koje se mogu analizirati. Whetten i Aldrich istražili su veličinu i različitost nekoliko organizacijskih setova agencija za zapošljavanje te njihov utjecaj na učinkovitost. Pronašli su da su učinkovitije organizacije one čiji su organizacijski setovi veliki i raznovrsni, sa širim spektrom specijalizacija i širim krugom usluga koje pružaju. Organizacijski set definiran je situacijskom međuovisnošću, odnosno vezama između fokalne organizacije i organizacija u setu.⁴⁶ Razinu organizacijskog seta koriste istraživači koji se u svom radu oslanjaju na teoriju zavisnosti o resursima, teoriju kontingencije i teoriju transakcijskih troškova.⁴⁷

3.2. POPULACIJA ORGANIZACIJA

Druga je razina analize okoline ona populacije organizacija. Ovaj koncept koristi se za identifikaciju organizacija koje su međusobno slične (npr. srednjoškolske ustanove, izvršne agencije, ministarstva). Ovu razinu analize najviše koriste istraživači teorije prirodne selekcije ili ekološke teorije. Istraživači koji koriste ovaj koncept postavljaju pitanje: Što to znači biti sličan prema određenim obilježjima? Organizacijska ekologija posudila je, odnosno prilagodila pojmove iz biologije te ih koristi za analizu organizacija. Hannan i Carrol smatraju da se organizacijska populacija može identificirati na temelju zajedničkog organizacijskog oblika. Zaključuju kako organizacijski oblici služe organizacijskim ekolozima na jednak način kao što biološke vrste služe biologima.⁴⁸ To se može prikazati na primjeru srednjoškolskih ustanova s obzirom na to da i među njima postoje razlike u organizacijskom obliku zbog čega ih se može i smatrati različitim populacijama koje djeluju unutar općeg polja srednjoškolskog obrazovanja.

44 *Ibid.*, str. 28.–29.

45 *Ibid.*, str. 30.–31.

46 Alexander, E. R., *op. cit.* str. 27.–28.

47 Scott, R., *op. cit.* str. 127.

48 Hannan, M. T. i Carroll, G. R., *An Introduction to Organizational Ecology*, 1995., cit. prema Scott, W. R., *op. cit.* str. 128.

Što se tiče empirijskih istraživanja, pojedini istraživači za definiranje populacije koristili su “prirodnu odnosno zdravorazumsku kategoriju pa su klasificirali bolnice, sveučilišta, agencije, dok su drugi koristili statističke metode za pronalaženje sličnosti”.⁴⁹ Ovaj je koncept okoline zanimljiv i može se koristiti i u analizi upravnih organizacija (npr. analizirati populaciju izvršnih agencija u pojedinom upravnom sustavu).

3.3. INTERORGANIZACIJSKE ZAJEDNICE I ORGANIZACIJSKO POLJE

Treći pristup analizi okoline koncept je interorganizacijskih zajednica i organizacijskog polja. Ovaj koncept analizira zbroj različitih vrsta organizacija zahvaćenih određenim kooperativnim ili kompetitivnim odnosima. Koncept interorganizacijske zajednice nastao je kao rezultat istraživanja urbanih ekologa koji su se usredotočili na organizacije na geografski omeđenom prostoru te su zato, a zbog postojanja brojnih funkcionalnih veza ili zajedničke lokacije za rad, bile međuzavisne.⁵⁰ Pojavom institucionalne teorije razvijen je i koncept organizacijskog polja koji su razvili DiMaggio i Powell koji su polje smatrali skupom nezavisnih organizacija koje s vremenom postaju međusobno sve sličnije. Ovaj funkcionalni koncept identificira organizacije koje djeluju na istom području prema osnovi sličnosti usluga koje pružaju, proizvodima ili funkcijama.⁵¹

Lehman u studiji o koordinaciji u zdravstvenom sustavu prikazuje tri tipa međuorganizacijskih polja: feudalno, posredničko i vođeno, a koja se razlikuju prema stupnju interorganizacijske koordinacije. Ističe kako je cilj njegove studije pokazati tipove horizontalnih interakcija između zdravstvenih organizacija u SAD-u. Koristi koncept interorganizacijske mreže koji mu omogućava fokus “stanje polja koje sačinjava više aktera (...) a da se ne koriste birokratske kontrole”.⁵² U feudalnom području svaka organizacija ponaša se poput neovisnog feudalca te ovdje prevladava spontano uzajamno prilagođavanje kao oblik interorganizacijske koordinacije. Važno je istaknuti kako feudalno polje nije jednako tržištu za koje se također pretpostavlja međusobno usklađivanje. Feudalno polje za razliku od tržišta čini nekoliko velikih neovisnih organizacija. Organizacije u njemu svoje interakcije ograničavaju na spontano međusobno usklađivanje uz pomoć organizacijske kulture odnosno strateškog izbora. Zbog malog broja organizacija u feudalnom polju, dolazi do međusobnog utjecaja jednih na druge i zato je neovisnost koja karakterizira organizacije teško održiva na dulji rok što rezultira intrinzičkom nestabilnošću feudalnog polja.

Feudalno polje ima potencijal za pretvaranje u međuorganizacijsku mrežu (*interorganizational network*) koja se može definirati kao labavo povezan sustav s više stabilnijih podsustava. Ovakva mreža sadržavat će, odnosno bit će organizirana u jedan od tipova polja s formalnijom

49 *Loc. cit.*

50 Ranije studije više su stavljale naglasak na zajedničko mjesto rada – kolokaciju (*co-location*) nego na funkcionalne veze. Među njima posebno je važno istraživanje Gans i Hortona o društvenim službama u SAD-u. Gans, S. i Horton, G., *Integration of Human services: The State and Municipal Levels*, New York, Praeger, 1975., str. 102.–109.

51 Lalić Novak, G., *Institucionalizacija organizacijskog polja i utjecaj institucionalne logike upravnog sustava na prijenos i interpretaciju pravila azila: azil kao studija slučaja*, Zagreb, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 13, 4/2013, str. 1032.

52 Lehman, E. W., *Coordination Health Care: Explorations in Interorganizational Relations*, Beverly Hills, Sage, str. 27.

interorganizacijskom koordinacijom. Posredničko polje (*mediated field*) sastoji se od organizacija svjesnih svoje međuzavisnosti. Njihove interakcije mogu uključivati uzajamno prilagoda vanje i dobrovoljnu koordinaciju. Za posredničko polje ključno je da koordinacija ostaje na *ad hoc* osnovi te da organizacije u polju zadržavaju kontrolu nad ostvarivanjem ciljeva. S druge strane, vođenim poljem (*guided field*) dominira formalna koordinacija. Završno, hijerarhijskom internalizacijom interorganizacijska koordinacija može se pretvoriti u intraorganizacijsku koordinaciju. Drugim riječima, nezavisne organizacije spajaju se u jednu veliku organizaciju čije su sad organizacijske jedinice. Lehman daje primjer povezanih zdravstvenih ustanova, vodeće ustanove i njezinih podružnica. Karakteristike koje razlikuju međuorganizacijska polja jest prevladavajuća razina hijerarhizacije.⁵³

Odabir prikazanih koncepata ovisi o predmetu i cilju analize o čemu postoji konsenzus u literaturi.

4. OBILJEŽJA OKOLINE

Obilježja okoline u najširim crtama Scott sistematizira na institucionalna i materijalno-resursna. Institucionalna obilježja obuhvaćaju simboličke (kulturološke) faktore koji utječu na organizacije, dok s druge strane materijalno-resursna obuhvaćaju tehnička obilježja.⁵⁴ Materijalno-resursna obilježja u svojoj srži prikazuju organizacije kao proizvodne sustave za preradu *inputa* u *outpute*. Na okolinu se gleda kao izvor resursa, ili kao izvor informacija.⁵⁵ Količina neizvjesnosti (koja ovisi o informacijama) i zavisnosti (koja ovisi o resursima) gledaju se kao dva problematična područja za organizaciju.⁵⁶ Da je okolina izvor neizvjesnosti za organizaciju, napominje i Pusić koji taj pojam veže prije svega za svijest ljudi u organizaciji.⁵⁷ Galbraith pak definira neizvjesnost kao razliku između količine informacija potrebne da se izvede neka zadaća i količine informacija koju posjeduje organizacija.⁵⁸ Institucionalna okolina sastoji se od zahtjeva i regulacija kojima se organizacije moraju prilagoditi kako bi dobile potporu i legitimnost.⁵⁹

Osborn i Hunt u svojoj operacionalizaciji varijable složenosti okoline, određuju složenost kao kombinaciju triju varijabli: rizika, ovisnosti i međuorganizacijske interakcije. Ispitivanje okoline ograničavaju samo na dio koji je relevantan za određivanje i ostvarivanje ciljeva organizacije. Rizik se određuje prema mjeri heterogenosti organizacije u relevantnoj okolini – što je veća heterogenost, to je veći rizik. Ovisnost je određena stupnjem u kojem se sustav oslanja na određene elemente okoline zbog svog rasta i održavanja. Međuorganizacijsku interakciju u

⁵³ *Ibid.*, str. 24.–32.

⁵⁴ Scott, R., *op. cit.* str. 133.

⁵⁵ Aldrich, H. E. i Mindlin, S., *Uncertainty and Dependence: Two Perspectives on Environment*, 1978., cit. prema Scott., W. R., *op. cit.* str. 133.

⁵⁶ *Ibid.*, str. 133.–134.

⁵⁷ Pusić, E., *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*, Zagreb, Globus, 1989., str. 116.–118.

⁵⁸ Galbraith, J. R., *Organization design*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company, 1977., str. 36.–37.

⁵⁹ Shanks-Meile, S. L., Dobratz, B. A., *Blindness Rehabilitation Agencies and organizational Environment*, cit. prema Koprić, I., *op. cit.* str. 207.

smislu razmjene između organizacije i njezine okoline, teško je mjeriti pa se autori odlučuju za analizu organizacijske strategije u razmjeni.⁶⁰

Emery i Trist identificirali su četiri idealna tipa kauzalne teksture okoline organizacije:⁶¹ mirna sredina sa slučajnim rasporedom elemenata (*placid-randomized*), umirujuća sredina s grozdastom strukturom (*placid-clustered*), uznemirena reaktivna okolina (*disturbed reactive*) te turbulentna okolina (*turbulent fields*). Najjednostavniji tip kauzalne teksture okoline može se nazvati sredina koja miruje i koja je raspoređena slučajno, u kojem su ciljevi i opasnosti relativno stalni i raspoređeni nasumce. Takva je okolina relativno nepromjenjiva, stoga ne predstavlja prijetnju organizaciji. Zahtjevi su nasumce raspoređeni, promjene se događaju polagano tijekom vremena, a neizvjesnosti su malene. Ovakva okolina može odgovarati ekonomskoj predodžbi o savršenoj konkurenciji gdje se od organizacije traži samo taktika, odnosno da racionalno reagira na nastale probleme.

Drugi tip kauzalne teksture okoline karakterizira kompleksnija okolina, mirna, ali grupirana. Ciljevi i opasnosti su grupirani te nisu slučajno raspoređeni nego su na neki način pričvršćeni jedni za druge. Takva okolina mijenja se polagano, ali donosi niz prijetnji organizaciji. Novo obilježje reagiranja organizacije na takvu okolinu pojava je strategije kao nečega što se razlikuje od taktike. Kritični problem za organizaciju postaje opstanak, a rješenje tog problema vezano je uz to koliko organizacija poznaje svoju okolinu. U ovakvu tipu postoje povezane snage koje narušavaju pravilnost slučajnog rasporeda ciljeva i opasnosti.

Treći tip, uznemirena reaktivna okolina, nalikuje drugom tipu, ali postoje više organizacija s istim statusom. Svaka organizacija, uz to što mora voditi računa o ostalima pri slučajnim susretima, mora imati na umu da ono što ona zna može biti poznato i drugim organizacijama. Poziciji prema kojoj se organizacija usmjerava na dulji rok teže i ostale organizacije, odnosno mnogi konkurenti teže sličnim ciljevima. Organizacija u takvoj okolini mora osim taktike i strategije razvijati i defenzivne operacije potrebne za neutralizaciju prijetnji iz okoline. Stoga moraju biti u stanju razviti niz manevara, predvidjeti reakcije drugih i izvesti protuakcije što podrazumijeva određeni stupanj fleksibilnosti.

Četvrti tip, turbulentna okolina, najkompleksnija je okolina. Dinamika sustava ne proizlazi samo iz međusobnih reakcija organizacija koje ga sačinjavaju nego i iz same okoline. Promjena je stalno prisutna, dok su elementi u okolini međusobno povezani. Okolina kao cjelina prolazi kroz nagle i dalekosežne promjene te je svako predviđanje na tradicionalan način nedostatno za održanje. U takvoj okolini od organizacije se zahtijeva da se stalno mijenja i prilagođava kako bi preživjela.⁶²

Pugh umjesto okoline organizacije govori o kontekstu u kojem organizacija djeluje. Kao osnovne dimenzije za mjerenje konteksta identificira: porijeklo i povijest organizacije, vlasničke odnose te tko ima kontrolu nad organizacijom, vrstu i obuhvat proizvoda i usluga koje organizacija nudi, veličinu, tehnologiju, prostornu diferenciranost i zavisnost.⁶³

60 Perko Šeparović, I., *Teorija organizacije*, Zagreb, Školska knjiga, 1975., str. 94.

61 Vidi više: Koprčić, I., *op. cit.* str. 209. Sikavica, P., *op. cit.* str. 286. Robbins, S. P., *op. cit.* 1990., str. 222.

62 Emery, F. E. i Trist, E. L., *op. cit.* str. 245.–252.

63 Pugh, D., *The "Aston" Approach to Study of Organizations*. In: Geert Hofstede, Sami M. Kassem (eds.) *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam, Van Gorcum, 1976., str. 71.

Racionalni model organizacije najbolje funkcionira u stabilnoj, odnosno mirnoj okolini. Ako okolina postane nemirna, akteri trebaju prvo razjasniti što se događa, a tek onda odlučiti hoće li i što poduzeti.⁶⁴ Iz ovoga se može zaključiti kako će potreba usklađivanja organizacije s njezinom okolinom biti veća kad je posrijedi nemirna okolina nego mirna. Ako je okolina mirna, organizacija će moći sama donijeti odluku, a ako je okolina nemirna, organizacija neće moći predvidjeti sve samostalno, nego će se morati usklađivati s okolinom. March i Simon karakteriziraju okolinu kao neprijateljsku ili benignu, dok Dill razlikuje homogenu i heterogenu, stabilnu i promjenjivu te ujedinjavajuću i segmentirajuću.⁶⁵

Thomson razlikuje dvije dimenzije za klasifikaciju situacije u okolini organizacije: stupanj diferencijacije elemenata okoline i stupanj varijabiliteta. Iako su te dvije dimenzije samostalne, svaka se organizacija nalazi istodobno na nekoj točki homogeno-heterogenog i statično-dinamičkog kontinuuma. Stoga razlikuje homogenu i stabilnu, heterogenu, dinamičnu te heterogeno-dinamičnu okolinu.⁶⁶

Bardach govori o potrebi stvaranja interorganizacijskog suradničkog kapaciteta (*interagency collaborative capacity*) u okolini. Važno je da organizacije razviju potencijal za suradnjom.⁶⁷ Kooperativna okolina odnosno okolina sastavljena od aktera spremnih na suradnju olakšava uspostavljanje veza s ostalim akterima zbog shvaćanja kako je to od obostrane koristi. Suprotno tome neprijateljska je okolina u kojoj je svaka organizacija na određeni način otok za sebe.⁶⁸ O kapacitetu za suradnju govori i Gray te razvija pet faktora kapaciteta za učinkovitu suradnju među organizacijama: konstruktivno kanaliziranje sukoba, maksimalizacija zajedničke koristi, postizanje dogovora oko rizika, institucionalizacija "suradničkog procesa" te izobrazba nositelja funkcije vodstva.⁶⁹

Koprić zaključuje kako uspješnost sustava u odnosu s njegovom okolinom ovisi o njegovoj sposobnosti da u sebi oslika složenost relevantne okoline i time otvori dovoljan broj odgovarajućih komunikacijskih kanala.⁷⁰

J. Thompson i McEwen postavljaju četiri osnovne mogućnosti odnosa organizacije i njezine okoline: konkurencija, pregovaranje, kooptacija i koalicija. Okolina organizacije određena je zavisnošću organizacije. S obzirom na to da zavisnost dovodi do ograničenja i kontingencija, problem organizacije jest kako izbjeći podređenost elementima iz svog organizacijskog okruženja.⁷¹

64 Weick, K. E., *Organizational culture as a source of high reliability*. In: Tsoukas, H. (ur.), *New thinking in organizational behaviour*. Oxford: Burrerwort-heinemann Ltd, 1994., 158.

65 Thompson, J. D., *op. cit.* str. 69.

66 *Ibid.*, str. 69.-70.

67 Bardach, E., *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington, Brookington Institution Press, 1998., str. 20.-21.

68 *Id.*, *Turf barriers to interagency collaboration*, cit. prema Kettl, D., Milward, B. (ur.) *The State of Public Management*, Baltimore, John Hopkins University, 1996., str. 182.; 189.

69 Gray, B., *Collaborating. Finding common ground for multiparty problems*, San Francisco, Josey-Bass Publishers, 1989., str. 272.-280.

70 Koprić, I., *op. cit.* str. 126.

71 Thompson, J. D., *op. cit.* str. 30.-36.

5. UVJETOVANOST OKOLINE I SLOŽENOSTI ORGANIZACIJE

Složenost odnosno kompleksnost može se izraziti u mjeri raznovrsnosti koja označava broj različitih elemenata neke pojave. Raznovrsnost je rezultat zbroja alternativnih stanja u kojima se može naći sustav.⁷² Diferencijacija uprave u skladu je sa zakonom nužne raznovrsnosti povezana s podjelom rada u društvu. Ovo proizlazi iz regulativne uloge uprave – da bi mogla regulirati okolinu uprava se i sama mora diferencirati. Proces diferencijacije uprave odvija se u tri logički sukcesivna strukturna oblika: pojava nove vrste poslova, pojava nove organizacijske uloge i pojava nove organizacijske jedinice, tijela ili organizacije.⁷³ Struktura modernih organizacija znatno je slabije povezana unutarnjim vezama u odnosu na tradicionalne organizacije. Postoji težnja prema smanjivanju opsega pojedine organizacije. Trend su vitkije, elastičnije organizacije koncentrirane na jednu tehnologiju i proces, uklopljene u mrežu strateških saveza i partnerstava.⁷⁴

Diferencijacija organizacije postavlja se kao imperativ za uspješnost prilagođavanja okolini. Naime, organizacije djeluju u mnogostrukim specifičnim okolinama s različitim stupnjem neizvjesnosti. Organizacijske jedinice u uspješnim organizacijama udovoljavaju zahtjevima svojih podokolina zbog čega i dijelovi jedne organizacije mogu varirati u svojim stupnjevima složenosti.⁷⁵ Organizacija se stoga mora diferencirati do mjere da bi mogla izaći na kraj sa specifičnim problemima i zadacima s kojima je suočena. Iz ovog se može zaključiti kako će oni dijelovi organizacije koji djeluju u složenijoj okolini biti više diferencirani, no dijelovi koji djeluju u manje složenoj okolini.⁷⁶ Međutim, tu nastaje problem jer što je viši stupanj diferencijacije to je jednako tako i teže integrirati zaposlenike da kao kohezivni timovi ispunjavaju zadaće organizacije.⁷⁷

J. D. Thompson ističe ulogu graničnih jedinica (*boundary-spanning*) čiji je zadatak prilagođavanje organizacije egzogenim varijablama koje ne može kontrolirati. Organizacija u svojoj strukturi odvaja dio u kojem mora vladati potpuna izvjesnost – njezinu tehničku jezgru s jedne strane i granične jedinice s druge strane koje imaju ulogu tampona između tehničke jezgre i okoline organizacije. Granične jedinice preuzimaju na sebe apsorpciju neizvjesnosti, to jest prilagođavanja organizacije uvjetima okoline, a o situaciji u okolini ovisit će njihova struktura.⁷⁸ Primjer za takve granične jedinice Alexander nalazi kod socijalnih radnika koji imaju formalne kontakte s privatnim karitativnim organizacijama i privatnim poduzećima kao i s dislociranim službenicima centara za socijalnu skrb, s ciljem pronalaska posla za štíćenike. Također ističe primjer prodekana za razvoj Sveučilišta u Minnesoti i njegova Ureda koji je

72 Vidi: Beer, S., *op. cit.* str. 247. Dunsire, A., *Control in Bureaucracy. The Execution Process*, Oxford, Martin Robertson, 1986., 330.

73 Ramljak, M., *Utjecaj razvoja na međusobne odnose centralnih i lokalnih organa uprave*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1979., str. 76.

74 Pusić, E., *Upravne organizacije: interakcija – struktura i interes*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2005., str. 260.

75 Hall, R., Tolbert, P. S., *Organizations: structures, processes and outcomes*, New Jersey, Pearson Education, 2005., str. 32.

76 Lawrence, P. R., Lorsch, J. W., *op. cit.* str. 100.

77 Robbins, S. P., *op. cit.* 1990., str. 222.

78 Thompson, J. D., *op. cit.* str. 66.–67.

zadužen za korporativne kontakte i prikupljanje donacija, povezivanje Sveučilišta s *alumni* organizacijama.⁷⁹

Thompson također veže situaciju u okolini sa strukturom jedinica organizacije. U homogenoj i stabilnoj okolini organizacija pokazuje nizak stupanj funkcionalne diferenciranosti i standardizirane odgovore, odnosno pravila za adaptaciju. U heterogenoj okolini organizacija će poistovjetiti homogene dijelove okoline i strukturirati posebne jedinice za svaku homogenu cjelinu koje će se dalje dijeliti za potrebe nadzora nad akcijom okoline. Ako je situacija u okolini dinamična, ali je okolina relativno homogena, granične jedinice trebat će se diferencirati samo u mjeri u kojoj su mogućnosti kontrole okoline prenapregnute. Tada dolazi do decentralizacije prema teritorijalnom načelu. Kad je okolina heterogena i dinamična, diferencijacija će se odvijati u graničnim jedinicama kako prema funkcionalnom, tako eventualno i prema teritorijalnom načelu.⁸⁰ Taj odnos je ilustriran u slici I.

	MIRNA	PROMJENJIVA
HOMOGENA	Nizak stupanj funkcionalne diferencijacije	Decentralizacija prema teritorijalnom načelu
Heterogena	Posebne jedinice za svaku homogenu cjelinu	Diferencijacija se odvija u graničnim jedinicama prema funkcionalnom i prema teritorijalnom načelu

Slika I: Odnos okoline i organizacije⁸¹

Kao temeljni problem organizacijske strukture Pusić postavlja suprotnost između poželjne stabilnosti jednom utvrđenih ciljeva odnosa i metoda rada s jedne strane, i potrebe elastičnosti, prilagodljivosti organizacije uvjetima u njezinoj okolini, s druge strane. Institucionalizacijom⁸² se povećava stabilnost organizacije međutim negativna posljedica toga gubitak je elastičnosti organizacije. Birokratsko ukrućivanje također predstavlja opasnost za adaptabilnost organizacije. Veličina organizacije proporcionalna je ovisnosti da se poveže formalnim mjerama kao što je formalizacija.

Promatrajući vezu između složenosti okoline i organizacije valja spomenuti još jednu sličnu interpretaciju, budući da okolinu brojni autori vežu uz izvor neizvjesnosti.⁸³ Galbraith kaže da je neizvjesnost nemogućnost da se predvide budući ishodi, ali u pokušajima mjerenja jasno je da je neizvjesnost koncept koji nije jasno shvaćen, nego se često na njega gleda kao na složenost. Neizvjesnost nije inherentna zadaći i stoga ne može biti determinirana kroz analizu same zadaće. Stoga Galbraith definira neizvjesnost kao razliku između količine informacija potrebne da se izvede neka zadaća i količine informacija koju posjeduje organizacija. Iz toga proizlazi da je količina neizvjesnosti vezana uz neku zadaću rezultat kombinacije specifične zadaće i specifične organizacije koja obavlja tu zadaću. Količina informacija koja je potrebna za određenu zadaću ovisi o nekoliko stvari: raznovrsnosti ciljeva, količini unutrašnje raznovrsno-

79 Alexander, E. R., *op. cit.* str. 118.–119.

80 Thompson, J. D., *op. cit.* str. 70.–73.

81 *Ibid.*, str. 72.

82 "Institucionalizacija je habitualizacija odgovarajućeg sklopa normi u široj društvenoj zajednici koja onda svojim vanjskim pritiskom jača stabilizaciju organizacije postignutu unutarnjim mehanizmima." Pusić, E., Upravljanje u suvremenoj državi, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2002.a, str. 19.

83 Usp.: Scott, R., *op. cit.* str. 133.–134. Pusić, *op. cit.* 2002.a, str. 18.–19.

sti (diversifikacije) koja je ponajprije determinirana podjelom rada, razini ciljnih performansi potrebnih da se očuva egzistencija poduzeća na izabranom području rada. Kako bi organizacija bila uspješna, mora se promijeniti kad se mijenja njezina zadaća.⁸⁴

Sumirajući navedeno, može se zaključiti – što je *output* upravne organizacije sličniji onom koji okolina traži, bit će i za upravnu organizaciju lakše dobiti potrebnu energiju iz okoline s obzirom na to da će time biti zadovoljena društvena okolina uprave, a to su prije svega građani koji u demokratskim sustavima imaju glavnu riječ. Ashbyjev zakon nužne raznovrsnosti pojašnjava kretanje sustava, u ovom slučaju upravne organizacije, prema većoj složenosti kao odgovor na zahtjeve okoline koja je sve složenija. Ovdje treba odmah napomenuti kako se okolina organizacije sastoji opet od drugih sustava i podsustava što znači da složenost organizacije ovisi o međuodnosu i s primjerice upravnim sustavom, ali i s ostatkom okoline. Moglo bi se interpretirati kako upravna organizacija diferenciranjem na pojedine organizacijske jedinice poput primjerice glavnog tajništva i jedinica za unutarnju reviziju i financijsko upravljanje i proračun, odgovara na zahtjeve jednog dijela okoline – upravnog sustava. S druge pak strane, upravna organizacija diferencira se i na zahtjeve drugih dijelova okoline na način da stvara primjerice pojedine uprave ili pak sektore koji reguliraju pojedina područja iz svog djelokruga rada, kao i osnivanje samostalnih odjela poput odjela za odnosne s javnošću. Tako se upravna organizacija kao sustav diferencira i s obzirom na specijalizirane funkcije sustava koje treba obaviti. Sukladno tome može se i očekivati da se diferencijacija organizacije može povezati s njezinim ciljevima koji su definirani procesom strateškog planiranja.

6. OKOLINA UPRAVNE ORGANIZACIJE

Uprava djeluje u okolini i njome je ograničena. Heffron, analizirajući okolinu upravnih organizacija u SAD-u, navodi dvije osnovne komponente okoline: opću okolinu svih organizacija koje se nalaze u određenom društvu i specifičnu okolinu koja je jedinstvena za svaku individualnu organizaciju. Opća okolina se sastoji od društvenih i kulturnih vrijednosti, političkih i pravnih normi i vrijednosti te ekonomskih, demografskih i tehnoloških uvjeta u društvu. S druge strane specifična okolina pojedinih organizacija sastoji se od onih organizacija, grupa i pojedinaca s kojima je organizacija neposredno u interakciji. Heffron zaključuje kako upravne organizacije u SAD-u imaju istu opću okolinu čiji pojedini aspekti, posebice ustavno-pravna komponenta, stvaraju pritisak na upravne organizacije da usvoje birokratske strukture. Istodobno, svaka upravna organizacija ima svoju specifičnu okolinu. Opstanak organizacije ovisi o uspješnoj adaptaciji na karakteristike te okoline. Tri specifične dimenzije okoline upravne organizacije dominiraju sve više: turbulentnost, oskudica i neprijateljstvo. Iako turbulentna, okolina zahtijeva fleksibilnu strukturu. Velik broj pokazatelja ukazuje na to da kada su suočene s neizvjesnošću, organizacije traže predvidljivost i red, a budući da to ne mogu pronaći u okolini, okreću se pronalasku toga unutar svoje organizacije. Nestašica sredstava i neprijateljstvo u okolini prisiljavaju organizacije da povećaju centralizaciju i kontrolu. S obzirom na to da upravne organizacije nemaju toliko fleksibilnosti za promjenu svojih struktura, za razliku od privatnih, one se više oslanjaju na tehnike upravljanja okolinom nego na promjene

84 Galbraith, *op. cit.* str. 36.–39.

u svojoj strukturi. U razne tehnike upravljanja okolinom ubrajaju se: predviđanje, modificiranje djelokruga rada, postavljanje lista prioriteta, stvaranje unutarnjih organizacijskih pričuva, ugovaranje pojedinih usluga s privatnim organizacijama, kooptacija, promidžba i kampanje odnosa s javnošću.⁸⁵

Koprić ističe kako su za upravne organizacije najvažnija tri područja okoline: upravni sustav, politički sustav i građani, odnosno šira društvena okolina političko-upravnog sustava.⁸⁶ Pojedini autori dodaju i međunarodnu, odnosno globalnu okolinu, koja utječe na upravne organizacije stvarajući, a katkad i namećući svoja pravila. Primjer za to su administrativni kriteriji Europske unije.⁸⁷

6.1. UPRAVNI SUSTAV

Upravni sustav je sustav ljudske suradnje čiji su elementi upravne organizacije, a obilježen je ne samo karakteristikama i procesima koji su zajednički svim sustavima ljudske suradnje nego i nekim specifičnim obilježjima koja proizlaze iz prirode njegovih elemenata, upravnih organizacija, i posebnosti neposredne okoline.⁸⁸

Razvitkom pojedine zemlje mijenja se i njezin upravni sustav.⁸⁹ Javna uprava je u početku bila razmjerno jednostavna institucija koja je uključivala vojsku i policiju. Postupno se širila i rasla te su se razvili ostali klasični resori: pravosuđe, financije i diplomacija, sa zamecima nekih javnih službi. Razvoj javnih službi počinje krajem XIX. stoljeća, a upravni aparat socijalne države zaokružen je nakon II. svjetskog rata.⁹⁰

Stoga upravne funkcije s vremenom postaju sve složenije.⁹¹ Iza funkcija koje su na početku jedinstvene i obavlja ih jedinstvena upravna organizacija postupno se izdvajaju određeni dijelovi u samostalne funkcije za koje su zadužene samostalne upravne organizacije.⁹² Tako se izdvojio veći broj novih resora, odnosno grupa poslova, za koje su se prije najčešće osni-

85 Vidi: Heffron, F., *Organization Theory and Public Organizations: the political connection*, New Jersey, Prentice Hall, 1989., str. 56.–85.

86 Koprić, I., *op. cit.* str. 210.–211

87 Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 104.

88 Pusić, E., i dr., *op. cit.* str. 21.

89 Max Weber zaključuje kako su novčano gospodarstvo i određena razina dosegnute organizacijske gustoće društva preduvjeti pojavljivanja birokratskog tipa organizacija. Drugim riječima, takva je vrsta okoline pogodna za razvoj birokratskih organizacija (Weber, 1921. cit. prema: Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002.b, str. 21.).

90 Koprić, I., i dr., *op. cit.* str. 15.

91 Wagnerov zakon razvitka upravne djelatnosti kod civiliziranih naroda utvrdio je da se porast uprave može smatrati rezultatom porasta industrijalizacije, ekonomskog obilja i porasta broja stanovnika. Wagner je pretpostavio da porast društvenog bogatstva, industrijske proizvodnje i gustoće stanovništva implicira povećanu razinu društvenih interakcija, međuzavisnost različitih sektora i porast zahtjeva za svjesnom kontrolom gospodarskih ili uopće društvenih aktivnosti. Iz tog zaključka proizlazi da je porast uprave funkcija industrijskog napretka i porasta broja stanovnika. Kregar, J., *Dugoročne promjene upravnog sistema u Zagrebu*, Zagreb, Zakonitost, vol. 41, 23/1990, str. 129.–130.

92 Jedna od temeljnih Pusićevih teza jest da se uprava kao društvena pojava razvija u okviru općeg razvoja društva, a isto tako je i jedan od faktora koji (više ili manje) djeluje na razvoj društva. Pusić identificira pet tendencija u razvoju uprave: porast, diferencijacija, profesionalizacija, ograničenje sile i informatizacija te ističe da se iste mogu pratiti tijekom proteklih dvjesto do tristo godina u Europi. Pusić, E., 2002.b, *op. cit.* str. 72.; 83.

vala ministarstva, dok suvremeni oblik diferencijacije podrazumijeva stvaranje velikog broja agencija i sličnih upravnih organizacija.⁹³ Moderna uprava više nije jedinstvena i centralizirana kao nekoć te dobiva oblik javnog sektora. U takvim uvjetima, kada se povećava kompleksnost za svaku upravnu organizaciju, nastaju interorganizacijske mreže za formuliranje politika, a fokus prelazi s pojedine organizacije na programe.⁹⁴

6.2. POLITIČKI SUSTAV

Pojam politički sustav u literaturi se uzima raznoliko, ovisno o tome što je u središtu razmatranja. Podrazumijeva, među ostalim, oblik vladavine, tip poretka (demokracija, diktatura), tip političkog sustava (predsjednički sustav, parlamentarizam), odnose vlasti (političke stranke, vlada) i oblike društveno političkog predstavništva. Politički sustav u jeziku teorije sustava društveni je podsustav odgovoran za proizvodnju kolektivno obvezujućih odluka. Easton (1957.) je odredio politički sustav kao adresata društvenih zahtjeva i učinaka potpore (*inputs*), a s druge strane isporučitelja obvezujućih odluka i mjera (*outputs*).⁹⁵ Pusić definira politički sustav kao "tip institucionalne mreže i odgovarajuće orijentacijske strukture u svijesti znatnog broja pripadnika neke zajednice, gdje se stalan proces diferencijacije interesa i njima motivirana ponašanja integrira u okviru određenih temeljnih pravila koja se i sama povremeno mijenjaju pod pritiskom diferencijacije pod utjecajem političke interakcije i kao posljedica promjena u okolini".⁹⁶ Isti autor institucije političkog sustava dijeli na dvije osnovne skupine: one u kojima se legitimno stvara politička volja zajednice, u kojima se donose političke odluke i one u kojima se ta volja ostvaruje, donesene odluke izvršavaju.

Uprava predstavlja izvršnu organizaciju političkog sustava što bi značilo da upravni službenici u načelu nisu članovi skupine koja donosi političke odluke, a upravne organizacije u cjelini znače instrument vlasti. Takva postavka nameće dva problema: konkretno razgraničenje između uprave kao provedbene organizacije i politički odlučujućih tijela te problem stanovitog refleksnog utjecaja. Ta klasična dihotomija politike i uprave mijenja se novim *policy* pristupom u izučavanju uprave. Takav pristup priznaje ulogu čitavog niza aktera u oblikovanju i implementaciji javnih politika.⁹⁷ Istraživači koji koriste pristup teorije kontingencije uzimaju dimenziju okoline prilično općenito i posvećuju malo pozornosti razlikovanju okoline upravne i poslovne organizacije. Stoga izdvajaju obično poslovne organizacije kao autonomne u adaptaciji na kontingentnost okoline. S druge pak strane, politolozi prihvaćaju kao očito da politička vlast određuje strukturu upravnih organizacija, bez obzira na neizvjesnost okoline. Suvremene perspektive organizacijske okoline kao relevantan uzimaju i faktor političke vlasti, ali također vode računa i o utjecaju drugih aktera.⁹⁸

93 Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 32.

94 Koprić, I., *op. cit.* str. 210.–211.

95 Nohlen, D. i Thibaut, B., Politički sustav, u: Nohlen, D. (ur.) *Politološki rječnik; Država i politika*, Osijek-Zagreb-Split, Pan Liber, str. 314.

96 Pusić, E., 1974., *op. cit.* str. 75.

97 Pusić, E., 2002b., *op. cit.* str. 124. Koprić, I. i dr., *op. cit.* 76.–77.

98 Rainey, H. G., *op. cit.* str. 89.–90.

6.3. GRAĐANI – OD PODANIKA I KORISNIKA DO SURADNIKA

Građani, odnosno društvena okolina upravne organizacije, preuzimaju sve veću ulogu. Jedan od standardnih zahtjeva danas jest da su građani u ulozi suradnika odnosno partnera upravi. Pierre i Peters ističu da ako je donošenje odluka podvrgnuto samo tehničkoj i racionalnoj *policy* analizi bez uključivanja društvenih aktera odnosno građana, uprava može postati autistična. Kao takva neće imati dovoljno informacija jer će izgubiti doticaj s relevantnom okolinom. Proces upravljanja predstavlja stalni set prilagodbi političkih i administrativnih aktivnosti izazovima iz okoline. Ta prilagodba znači povećano uključivanje društvenih aktera u upravljanje što zamagljuje svaku jasnu granicu između javnog i privatnog sektora što upućuje na to da postoji širi raspon instrumenata dostupnih za postizanje javne svrhe.⁹⁹

Razvoj participacije građana u javnim poslovima prošao je niz promjena od građanskih revolucija do suvremene organizacije države. Dok je u doba apsolutističkih monarhija odnos građana i uprave obilježen paternalizmom uprave prema građanima te je građanin pozicioniran u ulogu podanika, građansko-demokratske revolucije uspjele su ideološki i pravno osnažiti ulogu stanovnika naspram vlasti i uprave. Građanin postaje čovjek s političkim pravima da bira i bude biran, da suodređuje tko će vršiti vlast, a uprava postaje instrumentom u rukama te vlasti. Kako s daljnjim razvojem uprave država preuzima na sebe obavljanje širokog spektra novih djelatnosti poput prosvjete, socijalne skrbi, zdravstva i tome slično, građani se pojavljuju u ulozi korisnika. Jačanjem uloge građanina legitimitet je stekla vrijednost participacije, odnosno sudjelovanja u javnim poslovima. Razvio se niz institucija koje imaju zadatak osigurati sudjelovanje građana u javnim poslovima i to kroz stvaranje javnog mnijenja, nadziranje vlasti i traženje informacija o njezinu djelovanju, pružajući stručnu pomoć u oblikovanju javnih politika i rješavanju javnih problema, sudjelujući u upravljačkim tijelima javnih ustanova. Tako građani sudjelujući u javnim poslovima postaju suradnici, odnosno partneri vlasti i uprave. Uz to, razvoj informacijsko-komunikacijske tehnologije omogućio je otvaranje različitih kanala komunikacije između uprave i građana, čime je olakšana i ubrzana mogućnost utjecaja i suradnje.¹⁰⁰

U suvremenom svijetu najutjecajnije su doktrine novog javnog menadžmenta i doktrina dobrog upravljanja. Dok doktrina novog javnog menadžmenta građanina ponajprije vidi kao klijenta, odnosno potrošača i poduzetnika, doktrina dobrog upravljanja, koja je popularnost stekla početkom 21. stoljeća, naglašava ulogu građana kao suradnika uprave. Europska unija stoga postavlja u načela dobrog upravljanja otvorenost, participaciju, odgovornost, djelotvornost i koherentnost.¹⁰¹

6.4. SUVREMENI ODNOS OKOLINE I UPRAVNE ORGANIZACIJE

Suvremeno doba karakterizira sve veća potreba za suradnjom između javnog i privatnog, kao i neprofitnog sektora. U situaciji kada vlade više same ne mogu rješavati kompleksne druš-

99 Pierre, J., Peters, G. B., *Governing Complex Societies; Trajectories and Scenarios*, New York, Palgrave-Macmillan, 2000., str. 19.; 33.

100 Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 46.–47.

101 Vidi više: Koprić, I. i dr., *op. cit.* str. 13.

tvne probleme, a fiskalni prihodi i klasično zaduživanje kod bankarskog sektora ne osiguravaju dovoljno sredstava potrebnih za financiranje naraslih javnih potreba, počinju se sve više oslanjati na partnerstva s privatnim sektorom. Obavljanje javnih poslova više se stoga ne dijeli samo između različitih teritorijalnih razina, nego između javnog, privatnog i neprofitnog sektora na svakoj od tih razina. Javni sektor prisiljen je na pregovore i suradnju s ostalim društvenim akterima, ne može više samo davati naredbe i kontrolirati. Paradigma novog pristupa podrazumijeva koncept javnog upravljanja (*governance*) kao širi koncept kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom koji sada uključuje sve društvene aktere.¹⁰² Granice između društvenih aktera i klasičnog upravnog sustava sada su “zamućene”,¹⁰³ a indikator za to je popularnost javno-privatnog partnerstva.¹⁰⁴ Javno-privatno partnerstvo kao institucionalni aranžman javne vlasti s partnerom iz privatnog sektora, sa svrhom jeftinijeg, bržeg i učinkovitijeg pružanja javnih usluga uz istodobno smanjivanje pritiska na proračun, počinje se stoga u posljednjih nekoliko desetljeća sve intenzivnije koristiti. Za ovakvu vrstu suradnje javni sektor zainteresiran je radi smanjenja proračunskog deficita i povećanja produktivnosti i kvalitete javnih usluga, dok privatni subjekti ovakvim oblikom suradnje mogu maksimalno iskoristiti svoje kapacitete te državne programe koji su im na raspolaganju. Ovakvi procesi potiču stvaranje međusobnih odnosa mrežnog tipa.¹⁰⁵ U posljednje vrijeme stoga se sve više spominje koncept “objedinjenog upravljanja” (*joined up governance*) koji je usmjeren na različite oblike suradnje upravnih organizacija s organizacijama iz privatnog ili neprofitnog (civilnog) sektora.¹⁰⁶

Bovairdu ističe kako partnerstvo između javnog i privatnog sektora nije zasnovano na ljubavi, nego da je posrijedi “brak iz računa” na koji su javne organizacije morale pristati.¹⁰⁷ Javni sektor koristi se *know-how* privatnog sektora radi poboljšanja usluga javnog sektora u skladu s nastojanjem za podizanjem kvalitete javnih usluga.¹⁰⁸ Novi trendovi kao imperativ za javnu upravu nameću uvođenje i korištenje *weba* i *intraneta* za *on-line* pružanje javnih usluga i poboljšanje interakcije s građanima.

Zbog kompleksnosti veza i potrebe za suradnjom između uprave, privatnog i neprofitnog sektora, kao i građana u cjelini, suvremeno demokratsko društvo nameće nove vrijednosti. Jedna od njih je transparentnost javne vlasti i javnog upravljanja koja je danas u srži dobrog upravljanja (*good governance*) te je postala dio onoga što se smatra kvalitetnom javnom vlasti. Suvremeno društvo zahtijeva otvorenu, vidljivu i pristupačnu vlast koja neprestano informira građane i organizirane interesne skupine o tome što radi i kako troši javna sredstva, čime se povećan odgovornost javne vlasti i smanjuju zlouporabe. Razvoj informacijskog društva po-

102 Usporedi: Meuleman, L., *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg, Physica-Verlag, 2008., str. 10.–11. Pierre, J., Peters, G. B., *op. cit.* str. 3.–6.

103 Kettl, D. F., *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002., str. 59.

104 Eliassen, K. i Sitter, N., *Understanding Public Management*, London, London., 2008., str. 107.

105 Đulabić, V., *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, doktorska disertacija, str. 33.

106 Pollitt, C., *Joined-up Government: a Survey*, *Political Studies Review*, vol 1, 1/2003, str. 38.

107 Bovaird, T., *Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice*, *International Review of Administrative Sciences* vol. 70, 2/2004, str. 201.

108 Usporedi: Džinić, J., *Nagrade u javnom sektoru – poticanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju*, *Hrvatska komparativna i javna uprava*, vol. 12, 4/2012, str. 1004.–1007.

sebe naglašava i pogoduje takvom načinu upravljanja. Internet omogućava pohranjivanje i objavljivanje nepreglednog broja informacija za koje se smatra da trebaju biti dostupne širokoj javnosti. Očekuje se da više transparentnosti dovodi do bolje i učinkovitije vlasti koja uživa povjerenje građana.¹⁰⁹

7. ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Određivanje pojma organizacijske okoline u literaturi je raznoliko, od negativne definicije prema kojoj je okolina sve što nije organizacija do definicija koje određuju okolinu kao područje u kojem organizacija ostvaruje svoje veze s drugim akterima. Okolina pobliže oslikava područje, aktere i isprepletenost međuodnosa i veza, a kao varijabla se može vrlo raznoliko konceptualizirati i to prema razini analize i pristupu teorije organizacije.

Teorijski okvir opće teorije sustava omogućava analizu međuodnosa organizacije i njezine okoline, odnosno sustava s okolinom. Jedna od postavki te teorije jest da organizacija ne može preživjeti bez energije iz okoline što dovodi do toga da se zahtjevi okoline moraju uskladiti s *outputom* organizacije. Proučavanje odnosa sustava s okolinom rezultirao je nizom teorijskih postavki koje se nadograđuju na teoriju otvorenog sustava, poput teorije kontingencije i Ashbyjeva zakona nužne raznovrsnosti iz kibernetičkog pristupa. Promatrajući kompleksnost okoline, u skladu s teorijom kontingencije, uspjeh organizacije ovisi o tome koliko se dobro organizacija prilagođava okolini koja također može biti promjenjiva. Organizacija može svojom strukturom i strategijom odgovarati na promjene u okolini. Što je *output* upravne organizacije sličniji onom koji okolina traži, bit će i za upravnu organizaciju lakše dobiti potrebnu energiju iz okoline s obzirom na to da će time biti zadovoljena društvena okolina uprave. U demokratskim sustavima to su prije svega građani. Ashbyjev zakon nužne raznovrsnosti pojašnjava kretanje sustava, u ovom slučaju upravne organizacije, prema većoj složenosti kao odgovor na zahtjeve okoline koja je sve složenija. Stoga upravna organizacija diferenciranjem na pojedine organizacijske jedinice odgovara na zahtjeve okoline.

Okolinu upravne organizacije može se promatrati kroz tri područja: politička okolina, upravni sustav i društvena okolina. Sva ta područja razvijaju se paralelno s razvojem države i u današnje vrijeme obilježeni su dinamičnim promjenama. Upravni sustav sve je više diferenciran, s većim brojem i vrstama upravnih organizacija. Suvremeni trendovi koji promoviraju *policy* pristup mijenjaju klasičnu dihotomiju politike i uprave, a formiranje politika prelazi u sustave interorganizacijskih mreža. Društvena okolina, odnosno građani preuzimaju sve veću i aktivniju ulogu – ulogu suradnika odnosno partnera, ali i poduzetnika. Kroz javno-privatno partnerstvo sudjeluju u financiranju javnih potreba, kroz upravna vijeća javnih ustanova sudjeluju u upravljanju, kroz javne rasprave utječu na formiranje politika i donošenje propisa.

U suvremeno vrijeme sva područja okoline upravne organizacije karakterizira velika heterogenost koja zbog potrebe usklađivanja zahtjeva visok stupanj interakcije i transparentnosti. Uspješno prilagođavanje okolini za upravnu organizaciju XXI. stoljeća znači prije svega

109 Vidi više: Musa, A., *Transparentnost – zašto i kako?*, Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, Ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu, 2014., str. 9.–10.

suradnju s brojnim akterima koji je okružuju stvaranjem različitih mreža čime se zamućuju granice upravne organizacije, ali i povećava njihov kapacitet za rješavanje sve kompleksnijih društvenih problema.

LITERATURA

1. Aldrich, Howard E. (2007) *Organizations and Environments*. Stanford: Stanford University Press.
2. Alexander, Ernest R. (1995) *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: OSA.
3. Bardach, Eugene (1996) Turf barriers to interagency collaboration. U: Donald Kettl, Brinton Milward (eds.) *The State of Public Management*. Baltimore: John Hopkins University.
4. Bardach, Eugene (1998) *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington: Brookington Institution Press.
5. Beer, Stafford (1966) *Decision and Control: The Meaning of Operational Research and Management Cybernetics*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
6. Bovaird, Tony (2004) Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences* 70 (2): 199-215.
7. Dunsire, Andrew (1978) *Control in Bureaucracy. The Execution Process. Volume 2*. Oxford: Martin Robertson.
8. Džinić, Jasmina (2012) Nagrade u javnom sektoru – poticanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju. *Hrvatska komparativna i javna uprava* 2012 (4): 1003-1036.
9. Đulabić, Vedran (2011) *Utjecaj institucionalnog okvira regionalne politike na regionalnu samoupravu*. Doktorska disertacija. Zagreb. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
10. Eliassen, Kjell A., Nick Sitter (2008) *Understanding Public Management*. Sage: London.
11. Emery, Fred E., E. L. Trist (1971) Kausalna potka okoline organizacije. U: Eugen Pusić (ur.) *Problemi upravljanja*. Zagreb: Naprijed.
12. Evan, William (1966) The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations. U: Thompson, James (ed.) *Approaches to Organizational Design*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
13. Galbraith, Jay R. (1977) *Organization design*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
14. Gans, Sheldon, Horton Gerald (1975) *Integration of Human services: The State and Municipal Levels*. New York: Praeger.
15. Gray, Barbara (1989) *Collaborating. Finding common ground for multiparty problems*. San Francisco: Josey-Bass Publishers.
16. Haas, Eugene J., Thomas E. Drabek (1973) *Complex Organizations: a Sociological Perspective*. New York: The Macmillan Company.
17. Hage, Jerald (1974) *Communications and Organizational Control: Cybernetics in Health and Welfare Settings*. New York: John Wiley & Sons Inc.
18. Hall, Arthur D., Robert E. Fagen (1968) Definition of System. U: Walter F. Buckley (ed.) (1968) *Modern Systems Research*. New Jersey: Prentice Hall.
19. Hall, Richard, Pamela S. Tolbert (2005) *Organizations: structures, processes and outcomes*. New Jersey: Pearson Education.

20. Heffron, Florence (1989) *Organization Theory and Public Organizations: the political connection*. New Jersey: Prentice Hall.
21. Ivanišević, Stjepan (1987) *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
22. Katz, Daniel, Robert L. Kahn (1966) *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, INC.
23. Kettl, Donald F. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (Interpreting American Politics)*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, Maryland.
24. Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
25. Koprić, Ivan; Gordana Marčetić; Anamarija Musa; Vedran Đulabić; Goranka Lalić Novak (2014) *Upravna znanost*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
26. Kregar, Josip (1990) Dugoročne promjene upravnog sistema u Zagrebu. *Zakonitost* 41 (23): 129.–151.
27. Lalić Novak, Goranka (2013) Institucionalizacija organizacijskog polja i utjecaj institucionalne logike upravnog sustava na prijenos i interpretaciju pravila azila: azil kao studija slučaja. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13 (4): 1031.–1060.
28. Lawrence, Paul R., Lorsch, Jay W. (1967) *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University.
29. Lehman, Edward W. (1975) *Coordination Health Care: Explorations in Interorganizational Relations*. Beverly Hills: Sage Publications.
30. Levine, S, White P. E. (1961) Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relations. *Administrative Science Quarterly* 5 (4): 583.–601.
31. Lozina, Duško (1992) Teorija sustava kao instrument društvene analize. *Društvena istraživanja* 3 (6): 671.–684.
32. Luhmann, Niklas (1976) A General Theory of Organized Social Systems. U: Hofstede Geert, Kassem M. Sami (eds.) *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam: Van Gorcum.
33. Meuleman, Louis (2010) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physica-Verlag.
34. Musa, Anamarija (2014) Transparentnost – zašto i kako?, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku i Institut za javnu upravu.
35. Nohlen, Dieter, Thibaut Bernhard (2001) Politički sustav. U: Nohlen Dieter (ur.) *Politološki rječnik; Država i Politika*. Osijek-Zagreb-Split: Pan Liber.
36. Perko Šeparović, Inge (1973) *Teorija organizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
37. Perko Šeparović, Inge (1983) *Tehnologija, moć i samoupravljanje*. Zagreb: Fakultet političkih nauka u Zagrebu.
38. Pierre, Jon, Guy B. Peters (2005) *Governing Complex Societies; Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave-Macmillan.
39. Pollitt, Christopher (2003) Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1 (1): 34.–49.
40. Pugh, Derek (1976) The “Aston” Approach to Study of Organizations. U: Geert Hofstede, Sami M. Kassem (eds.) *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam: Van Gorcum.
41. Pusić, Eugen (1974) *Razvedenost i povezanost; teoretski problemi samoupravnog modela*. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.

42. Pusić, Eugen (1976) *Freedom and Constraint in Cooperative Systems*. U: Hofstede Geert, Kaseem M. Sami (eds.) *European Contributions to Organization Theory*. Amsterdam: Van Gorcum.
43. Pusić, Eugen (1989) *Društvena regulacija: granice znanosti i iskustva*. Zagreb: Globus.
44. Pusić, Eugen (2002a) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište.
45. Pusić, Eugen (2002b) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
46. Pusić, Eugen (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura i interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
47. Pusić, Eugen; Ivanišević, Stjepan; Pavić, Željko; Ramljak, Milan (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.
48. Rainey, Hal G. (2003) *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
49. Ramljak, Milan (1979) *Utjecaj razvoja na međusobne odnose centralnih i lokalnih organa uprave*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
50. Robbins, Stephen P. (1990) *Organization Theory: Structures, Design and Applications*. New Jersey: Prentice Hall.
51. Robbins, Stephen P. (1992) *Bitni elementi organizacijskog ponašanja*. Zagreb: MATE d.o.o.
52. Scott, Richard (2003) *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. New Jersey: Pearson Education.
53. Sikavica, Pere (2011) *Organizacija*. Školska knjiga: Zagreb.
54. Thompson, James D. (1967) *Organizations in action*. New York: Mcgraw-Hill Book Company.
55. Weick, Karl E. (1994) *Organizational culture as a source of high reliability*. U: Haridimos Tsoukas (ur.) *New thinking in organizational behaviour*. Oxford: Burrerwort-heinemann Ltd.

Teo Giljević, PhD, Senior Assistant, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb

THE ENVIRONMENT OF ADMINISTRATIVE ORGANISATION

Summary

The paper gives an analysis of the organization environment as well as interrelationship between environment and administrative organization. Environment is composed of an area, actors as well as interrelationships and links. The existing literature provides several definition of the environment, depending on the level of the analysis and theoretical approach. This paper is based on the general system theory and related theories.

The paper deals with different levels of analyses of the environment and its characteristics, as well as conditionality between complexity of organisation and complexity of the environment. The environment of administrative organisation is analysed through three main areas and these are the administrative system, the political system and the society.

In contemporary times all areas of environment of administrative organisation are characterized by great heterogeneity that for the purposes of alignment requires a high degree of interaction and transparency. Successful adaptation to the environment for the administrative organisation of the 21st century means first of all the cooperation among a number of actors creating different networks which blur the boundaries of the administrative organisation, but also enhance its capacity to address the increasingly complex social problems.

Keywords: environment, administrative organisation, system, differentiation, citizens